Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
1.	2013-GC-4	Divers *Verschiedenes*	Communications *Mitteilungen*				
2.	2025-GC-224	Divers *Verschiedenes*	Demande de levée d'immunité *Gesuch auf Aufhebung der Immunität*	Vote *Abstimmung*	Christophe Chardonnens Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in*		
3.	2026-GC-292	Divers *Verschiedenes*	Prolongation du mandat de Présidente ad hoc auprès de la Cellule judiciaire itinérante d'Amina Coundoul *Verlängerung des Mandats von Amina Coundoul als Ad-hoc-Präsidentin bei der Gerichtsunabhängigen Justizbehörde*	Vote *Abstimmung*			
4.	2026-GC-291	Divers *Verschiedenes*	Prolongation du mandat de Juge ad hoc auprès du Tribunal des mesures de contrainte de Nadine Aebischer *Verlängerung des Mandats von Nadine Aebischer als Ad-hoc-Richterin beim Zwangsmassnahmengericht*	Vote *Abstimmung*			

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
5.	2026-GC-254	Motion *Motion*	Référendum cantonal contre l'accord de libre-échange AELE-Mercosur *Kantonsreferendum gegen das EFTA-Mercosur-Freihandelsabkommen*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	François Ingold Auteur-e / *Urheber/-in* Eric Barras Auteur-e / *Urheber/-in* Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
6.	2024-CE-373	Loi *Gesetz*	Projet de loi portant adhésion à la convention entre les cantons et la Confédération pour la création de la corporation de droit public justitia.swiss *Entwurf des Gesetzes über den Beitritt zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Nicolas Pasquier Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
7.	2026-GC-184	Rapport d'activité *Tätigkeitsbericht*	Commission des affaires extérieures CAE - Bilan de la législature 2022-2026 *Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA - Bilanz über die Legislaturperiode 2022-2026*	Discussion *Diskussion*	Nicolas Pasquier Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
8.	2026-GC-277	Rapport d'activité *Tätigkeitsbericht*	Commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CIP CORJA) : Rapport annuel 2025 *Interparlamentarische Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (IPK CORJA) : Jahresbericht 2025*	Discussion *Diskussion*	Savio Michellod Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
9.	2026-GC-92	Postulat *Postulat*	Que fait le canton contre le masculinisme et plus particulièrement contre la manosphère ? *Was unternimmt der Kanton gegen den Maskulismus und insbesondere gegen die Manosphere?*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Alexandre Vonlanthen Auteur-e / *Urheber/-in* Antoinette de Weck Auteur-e / *Urheber/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
10.	2024-GC-125	Motion *Motion*	Pas d'entrave disproportionnée au droit constitutionnel fribourgeois *Keine unverhältnismässige Einschränkung des Freiburger Verfassungsrechts*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Alexandre Berset Auteur-e / *Urheber/-in* Grégoire Kubski Auteur-e / *Urheber/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
11.	2025-GC-277	Motion *Motion*	Pour l'autorisation des caméras individuelles au sein de la Police cantonale Fribourg *Für die Zulassung von Körperkameras bei der Kantonspolizei*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Catherine Esseiva Auteur-e / *Urheber/-in* Hubert Dafflon Auteur-e / *Urheber/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
12.	2026-GC-102	Motion *Motion*	Pour des impôts sur les véhicules favorisant la protection du climat *Für klimafreundliche Motorfahrzeugsteuern*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Alexandre Berset Auteur-e / *Urheber/-in* Julien Vuilleumier Auteur-e / *Urheber/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
13.	2025-GC-208	Postulat *Postulat*	Sans-papiers dans le canton de Fribourg : où en est-on ? *Sans-Papiers im Kanton Freiburg: Wo stehen wir?*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Marie Levrat Auteur-e / *Urheber/-in* Pierre Vial Auteur-e / *Urheber/-in* Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in* Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
14.	2026-GC-172	Motion *Motion*	Instauration des député-e-s suppléant-e-s – révision partielle de la Constitution cantonale *Einführung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern – Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Lucie Menétrey Auteur-e / *Urheber/-in* Marie Hug Auteur-e / *Urheber/-in* Pascal Lauber Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in*		

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Rue de la Poste 1, CP 618, 1701 Fribourg

T +41 26 305 90 20
www.fr.ch/cmag

—

Réf:
Courriel: CM@fr.ch

Conseil de la magistrature
Rue de la Poste 1, CP 618, 1701 Fribourg

Commission de justice
du Grand Conseil
Place de l'Hôtel de Ville 2
1701 Fribourg

GRAND CONSEIL
Reçu le 06 NOV. 2025 No
AR : oui non Pour info : ☐
Transmis à : RP - CJ
Le secrétaire général : J. Mu

Fribourg, le 5 novembre 2025

Demande de levée de l'immunité du Procureur général adjoint Raphaël Bourquin (art. 111 LJ) – rapport

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les membres de la Commission,
Monsieur le Secrétaire parlementaire,

Nous nous référons à votre demande du 6 octobre dernier qui a retenu notre meilleure attention et a été traitée en séance plénière du 27 octobre 2025.

Conformément à l'art. 111 al. 3 de la loi sur la justice, nous nous déterminons comme suit :

Il est rappelé tout d'abord que l'immunité doit rester la règle et n'être levée que dans des cas graves, tant il est vrai qu'une telle mesure est de nature à impliquer des conséquences sérieuses pour un magistrat.

Dans le cas d'espèce, le Conseil a requis la détermination du Ministère public, dont une copie vous est remise en annexe, et auquel il vous renvoie pour la bonne compréhension de la problématique.

Le Conseil est d'avis que la gravité de la cause n'est en aucune façon avérée et, pour ces motifs, préavise négativement la demande de levée de l'immunité du Procureur général adjoint Raphaël Bourquin.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres de la Commission, Monsieur le Secrétaire parlementaire, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil de la magistrature
Johannes Frölicher

Président

Annexe mentionnée

—

Rapport de la Commission de justice

sur la demande de levée de l'immunité de M. Raphaël Bourquin, Procureur général, formée par le Ministère public du canton de Fribourg, représenté par le Procureur extraordinaire Pierre Aubert, dans le cadre d'une enquête pénale pour violation du secret de fonction.

Conformément à l'article 111 alinéa 3 de la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1) et à l'article 173 alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), toute demande de levée de l'immunité d'un magistrat adressée au Grand Conseil doit faire l'objet d'un rapport du Conseil de la magistrature et être examinée par une commission parlementaire. Cette dernière transmet un rapport écrit à l'intention du Grand Conseil, lequel statue sur la demande. Saisie par le Bureau du Grand Conseil, la Commission de justice a l'honneur de vous présenter son rapport sur la demande de levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin.

1. Les faits

A.

Le 26 août 2016, peu après 18 heures dans un bois proche d'Aumont, la police découvrait A._____, sérieusement blessé par l'incendie de son véhicule. Selon l'individu, des inconnus l'avaient séquestré, molesté, puis aspergé d'essence avant de lui bouter le feu dans sa voiture, dont il n'avait pu s'extraire que grièvement brûlé.

Le 24 janvier 2017, Raphaël Bourquin, alors Procureur général adjoint[1], ouvrait une procédure pénale pour induction de la justice en erreur, incendie intentionnel et faux dans les titres (par rapport à des documents présentés dans le cadre de la faillite de la société X.____, dont A._____ était administrateur unique). Se basant sur les traces relevées sur les lieux, l'examen de son téléphone portable, les conclusions de la médecine légale et la reconstitution de l'incendie, il soupçonnait A._____ d'avoir mis en scène son agression. Il en a informé le public via un communiqué de presse, qui précisait que le prévenu avait été entendu à trois reprises par la police en 2016.

Le lendemain, le quotidien *La Liberté*[2] rapportait un propos de Raphaël Bourquin indiquant avoir lui-même entendu, le 24 janvier 2017, le prévenu, qui maintenait sa version des faits.

B.

Le 6 janvier 2017, A._____ a signé une reconnaissance de dette envers B_____ – un ancien employé de la société X._____ – pour une somme d'un peu plus de 60 000 francs[3].

---

[1] Raphaël Bourquin est Procureur général depuis le 1er janvier 2026. Par souci de clarté, c'est sous ce titre qu'il apparaît dans la suite de ce rapport
[2] *La Liberté*, « Le patron aurait menti », 25 janvier 2017 (consulté le 28 septembre 2026)
[3] Cf. arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 let. b

Mis en poursuite par B._____, A._____ a ouvert, le 23 juillet 2019, une procédure en annulation au sens de l'article 85a de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.1)[4]. Il alléguait que, souffrant d'un stress post-traumatique lié aux évènements du 26 août 2016, il était incapable de discernement au moment de signer cette reconnaissance de dette.

Par courriers des 18 décembre 2019 et 14 janvier 2020, les avocats de B._____ ont sollicité du Ministère public la production de deux pièces issues du dossier de l'instruction pénale en cours contre A._____[5]. Ce dernier aurait en effet produit des extraits caviardés de ces documents dans le cadre de la procédure civile l'opposant à B._____ pour démontrer que sa créance serait inexistante. Pour ce faire, ils se fondaient sur l'article 101 alinéa 3 CPP, qui dispose que *« des tiers peuvent consulter le dossier s'ils font valoir à cet effet un intérêt scientifique ou un autre intérêt digne de protection et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose »*. Le Procureur général a accédé à cette demande le 16 janvier 2020.

Le 2 février 2021, les mêmes avocats ont repris contact avec le Procureur général afin de savoir si l'affaire concernant A._____ avait fait l'objet d'une ordonnance pénale et, cas échéant, d'en obtenir une copie. Se fondant à nouveau sur l'article 101 alinéa 3 CPP, ils justifiaient cette demande par le fait que, dans le cadre de la procédure en annulation de poursuite, A._____ prétendait avoir été incapable de discernement au moment de la signature de la reconnaissance de dette. Ils ajoutaient encore : *« Cependant, il semble ressortir des faits relatés dans la presse que A._____ n'a pas été agressé le 26 août 2016 et qu'il avait lui-même organisé cet accident. Si tel est le cas, il ne pourrait pas se plaindre d'un stress post-traumatique. Au vu de ce qui précède, nous vous prions de bien vouloir nous indiquer si une ordonnance pénale a été rendue dans cette affaire et, cas échéant, de nous en transmettre une copie*[6]*. »*

Le 8 février 2021, le Procureur général répondait aux mandataires de B._____ que l'instruction était toujours en cours et qu'aucune ordonnance pénale n'avait par conséquent été rendue[7]. Il ajoutait encore : *« Par ailleurs, A._____ a été entendu à plusieurs reprises depuis les faits survenus le 26 août 2016. Il a en particulier été entendu le 15 septembre 2016 par la Police en qualité de personne appelée à donner des renseignements et le 24 janvier 2017 au Ministère public en qualité de partie plaignante, puis de prévenu. Au cours de ces deux auditions, il était assisté de son mandataire de l'époque et n'a pas fait valoir qu'il n'était pas en état d'être entendu en raison d'une incapacité de discernement. »*

B._____ a produit ce courrier du Procureur général comme moyen de preuve dans le cadre de la procédure civile l'opposant à A._____[8]. Ce dernier, en date du 6 avril 2021, a alors déposé une plainte pénale contre le magistrat pour soupçon de violation du secret de fonction au sens de l'article 73 CPP en relation avec l'article 320 CP[9]. Il reprochait au Procureur général d'avoir indiqué spontanément, sans y avoir été invité, le fait qu'il avait été auditionné, les dates de ses auditions et le fait qu'il ne s'était pas prévalu d'une incapacité de discernement. Selon A._____, le magistrat avait eu connaissance de ces éléments dans le cadre de sa fonction et était dès lors, en

---

[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] *Ibid.*
[7] *Ibid.*
[8] La Commission relève ici que l'action en annulation de la poursuite a été rejetée le 25 mars 2022 par le Tribunal régional de Viamala dans le canton des Grisons, où est établi A._____. Le Tribunal cantonal des Grisons a confirmé ce jugement (arrêt ZK2 22 40 du 24 avril 2023). La cour a notamment retenu que ni l'expertise de son psychiatre, ni les déclarations écrites ni les témoignages de sa psychothérapeute n'étaient de nature à permettre de conclure, dans le contexte donné, que A._____ se trouvait en état d'incapacité de discernement le 6 janvier 2017, lorsqu'il a signé la reconnaissance de dette litigieuse (consid. 4.2.5)
[9] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 let. c

l'absence d'un motif justificatif, tenu au secret. Il estimait en particulier qu'aucun intérêt digne de protection ne justifiait la divulgation de ces informations à un tiers non partie à la procédure pénale.

C.

Le 19 avril 2021, le Conseil de la magistrature a nommé Pierre Aubert, Procureur général du canton de Neuchâtel, Procureur extraordinaire pour instruire la plainte pénale déposée par A._____[10].

Après avoir donné la possibilité aux deux parties de lui adresser leurs observations, le Procureur extraordinaire a rendu le 2 août 2021 une ordonnance de non-entrée en matière sur la plainte de A._____. Il a pour l'essentiel retenu que si les renseignements fournis par le Procureur général étaient effectivement couverts par le secret de fonction, leur dévoilement était rendu licite (art. 14 CP) par le truchement de l'article 101 alinéa 3 CPP[11].

Par arrêt du 25 octobre 2021, la Chambre pénale du Tribunal cantonal (ci-après : la Chambre pénale) a admis le recours déposé par A._____ contre l'ordonnance du 2 août 2021, l'a annulée et a renvoyé la cause au Procureur extraordinaire pour reprise de la procédure. L'autorité a, en substance, considéré qu'on ne pouvait pas retenir, à ce stade, que le dévoilement des informations litigieuses était clairement licite ; celles-ci avaient en effet été transmises à un tiers qui n'avait pas démontré son intérêt digne de protection à les obtenir[12].

Après avoir demandé des explications complémentaires aux mandataires de B._____, le Procureur extraordinaire a, le 13 octobre 2022, rendu une nouvelle ordonnance de non-entrée en matière, retenant notamment qu'aucune infraction ne pouvait être reprochée au Procureur général, qui a agi dans le cadre de l'art. 101 CPP et dont le comportement est par conséquent rendu licite par l'art. 14 CP, de sorte qu'un renvoi du dossier devant un tribunal, dans l'hypothèse où le Grand Conseil accorderait la levée de l'immunité, ne pourrait aboutir qu'à un acquittement. Il a également considéré que les informations litigieuses transmises à B._____ n'étaient plus couvertes par le secret de fonction[13].

Le 27 octobre 2022, A._____ a interjeté un recours contre l'ordonnance de non-entrée en matière du 13 octobre 2022. La Chambre pénale, par arrêt du 25 avril 2023, a déclaré ce recours irrecevable, faute de motivation suffisante[14].

Le 29 mai 2023, A._____ a interjeté un recours en matière pénale au Tribunal fédéral contre l'arrêt du 25 avril 2023, se plaignant à ce titre de formalisme excessif et de la violation de l'article 385 CPP[15]. En substance, il a fait valoir que la motivation et les conclusions de son recours répondraient aux exigences imposées par cette disposition, de sorte que la cour cantonale aurait dû entrer en matière sur son recours et examiner le bien-fondé de celui-ci. La Haute Cour a, le 30 juillet 2024, admis ce recours, considérant que les règles relatives à la motivation d'un recours avaient été appliquées de manière excessivement stricte[16]. Elle a dès lors annulé l'arrêt du 25 avril 2023 et renvoyé la cause à l'autorité cantonale.

---

[10] *Ibid.*
[11] Ordonnance de non-entrée en matière du Ministère public du canton de Fribourg du 2 août 2021 non publiée *in* arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 consid. 2.4
[12] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 169 du 25 octobre 2021 consid. 2.4
[13] Ordonnance de non-entrée en matière du Ministère public du canton de Fribourg du 13 octobre 2022 non publiée *in* arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2022 254 du 25 avril 2023 let. e
[14] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2022 254 du 25 avril 2023, consid. 2.3
[15] Cf. Arrêt du Tribunal fédéral 7B_355/2023 du 30 juillet 2024 consid. 2.1
[16] Arrêt du Tribunal fédéral 7B_355/2023 du 30 juillet 2024 consid. 3.6

Le 23 septembre 2025, la Chambre pénale, statuant ensuite de l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral, a admis le recours déposé par A._____ le 27 octobre 2022 et annulé l'ordonnance de non-entrée en matière du 13 octobre 2022. Considérant que le dévoilement des informations par le Procureur général n'apparaissait pas clairement licite, elle a renvoyé la cause au Procureur extraordinaire afin qu'il ouvre une instruction et qu'il prenne toutes les mesures préalables nécessaires à cette démarche eu égard au statut spécifique du Procureur général[17].

D.

Le 2 octobre 2025, le Procureur extraordinaire a demandé au Grand Conseil la levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin, afin de pouvoir ouvrir une action pénale contre ce dernier.

Le 27 octobre 2025, le Procureur général a interjeté recours en matière pénale au Tribunal fédéral contre l'arrêt de la Chambre pénale du 23 septembre 2025, concluant que l'ordonnance de non-entrée en matière du 13 octobre 2022 soit confirmée[18].

Lors de sa séance du 29 octobre 2025, la Commission de justice, chargée d'établir le rapport à l'intention du Grand Conseil, a décidé de suspendre la procédure de levée de l'immunité jusqu'à décision connue sur le recours du Procureur général auprès du Tribunal fédéral.

Le 16 juin 2026, le Tribunal fédéral a déclaré le recours du Procureur général irrecevable pour un motif procédural. La Haute Cour – qui n'a examiné ni la question de la licéité de la transmission des informations, ni celle de la violation du secret de fonction – a considéré que les conditions strictes d'admission d'un recours contre les décisions incidentes n'étaient pas remplies (art. 93 al. 1 LTF)[19].

Le 11 août 2026, le Procureur extraordinaire a demandé au Grand Conseil de reprendre la procédure de levée de l'immunité, demande à laquelle a accédé la Commission de justice lors de sa séance du 19 août 2026.

Le 19 août 2026, la mandataire de A._____ – qui n'est pas partie à la procédure de levée de l'immunité – a informé la Commission de justice de deux plaintes complémentaires visant le Procureur général. Il n'a pas été tenu compte de ces éléments dans la mesure où ils ne ressortent pas de la demande de levée de l'immunité du 2 octobre 2025.

E.

Le 29 juin 2026, le Tribunal pénal économique (ci-après : TPE) a condamné A._____ à une peine privative de liberté de 5 ans et 6 mois. Il a été reconnu coupable d'abus de confiance, d'escroquerie, de tentative d'escroquerie, de gestion fautive, de violation de l'obligation de tenir une comptabilité, d'incendie intentionnel, de faux dans les titres, d'obtention frauduleuse d'une constatation fausse, de dénonciation calomnieuse et d'induction de la justice en erreur. Il sied ici de relever qu'au lendemain du verdict, la mandataire de A._____ confiait à *La Liberté* son intention de déposer une annonce d'appel et de porter l'affaire devant le Tribunal cantonal[20]. A._____ reste dès lors présumé innocent.

---

[17] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2024 187 du 23 septembre 2025 consid. 3.2
[18] Cf. arrêt du Tribunal fédéral 7B_1163/2025 du 16 juin 2026 let. c
[19] Arrêt du Tribunal fédéral 7B_1163/2025 du 16 juin 2026 consid. 1.6
[20] *La Liberté*, « A._____ ne lâche pas », 1er juillet 2026 (consulté le 28 septembre 2026)

2. Rapport du Conseil de la magistrature

Le Conseil de la magistrature, dans son rapport du 5 novembre 2025[21], préavise négativement la demande de levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin. Il rappelle que l'immunité doit rester la règle et n'être levée que dans des cas graves. Or, après avoir requis la détermination du Ministère public, il considère que la gravité de la cause n'est en l'espèce aucunement avérée.

3. Préavis de la Commission de justice

A.

Il convient de souligner en préambule que la plainte du 6 avril 2021 s'inscrit dans le cadre de l'instruction pénale menée contre A._____. Dite instruction a disséqué la débâcle de la société X._____ qui, en proie à d'importantes difficultés financières dès 2015, a été déclarée en faillite en décembre 2016, laissant selon le Ministère public une ardoise de 31 millions de francs. A différentes reprises, le magistrat instructeur a fait part de sa conviction que l'agression du 26 août 2016 avait été orchestrée par A._____ pour susciter la sympathie de créanciers devenus trop insistants.

Le 29 juin 2026, le TPE a condamné A._____ pour incendie intentionnel et induction de la justice en erreur pour les faits survenus le 26 août 2016 (let. E *supra*). Les juges, convaincus d'une mise en scène qui a mal tourné, ont cependant exempté A._____ de toute peine pour ce volet de l'affaire, considérant que celui-ci avait déjà grandement pâti des conséquences de ses actes en subissant de graves brûlures[22]. Ce jugement peut encore faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

B.

Pour établir son rapport, la Commission de justice a examiné les nombreuses pièces mises à sa disposition tant par le Procureur extraordinaire que par l'avocate de A.____. Conformément à l'article 173 alinéa 2 LGC, elle a par ailleurs entendu la personne concernée par la demande de levée de l'immunité, soit le Procureur général Raphaël Bourquin qui, en amont de son audition, a déposé une détermination écrite.

Lors de son audition, le 23 septembre 2026, le Procureur général a confirmé sa détermination écrite, soutenant que les informations transmises le 8 février 2021 n'étaient pas soumises au secret puisqu'elles pouvaient, selon lui, être accessibles à B._____ de différentes manières. En outre, A._____ ne disposait pas, selon le Procureur général, d'un intérêt légitime au maintien du secret, dont la divulgation aurait porté atteinte à ses intérêts privés. Pour le magistrat, le fait d'empêcher sa partie adverse au procès civil d'obtenir des arguments ne saurait être considéré comme légitime, respectivement prévaloir sur l'intérêt de B._____ à obtenir une information et, surtout, sur l'intérêt de la justice à la manifestation de la vérité.

Le Procureur général estime enfin que l'article 101 alinéa 3 CPP l'autorisait à transmettre les informations en question à B.____, qui faisait valoir un intérêt digne de protection à pouvoir consulter le dossier en tant que tiers à la procédure pénale. Il considère encore que l'article 96 alinéa 1 CPP l'aurait même autorisé à transmettre spontanément ces informations à B._____ ou directement au juge civil dès lors qu'elles étaient susceptibles de contribuer à l'élucidation des faits dans la procédure civile.

[21] Le rapport du Conseil de la magistrature est publié sur le site internet du Grand Conseil
[22] *La Liberté*, « Il a vu trop grand, trop vite », 30 juin 2026 (consulté le 28 septembre 2026)

En conclusion, le Procureur général estime que la plainte du 6 avril 2021 est « inconsistante » et s'avère être une manœuvre dilatoire. Pour lui, le but visé par A._____ n'est pas d'obtenir sa condamnation, mais l'ouverture d'une procédure pénale à son encontre. Cela lui permettrait de potentiellement obtenir sa récusation puis, éventuellement, l'annulation des actes de procédure auxquels il a participé (art. 60 al. 1 CPP) et du jugement rendu par le TPE dans le cadre de l'affaire X._____. Les nombreuses demandes de récusation déposées à son encontre plaideraient également dans ce sens : à ce jour, la Chambre pénale en a rejeté cinq (deux font encore l'objet d'un recours au Tribunal fédéral)[23]. Et une sixième a été déposée après la publication de l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 juin 2026.

La Commission relève encore que le plaignant a déposé d'autres demandes de récusation qui ont toutes été rejetées : contre l'ensemble du Ministère public dans la cause concernant une plainte pénale déposée contre le Procureur extraordinaire[24] (plainte qui a fait l'objet d'une ordonnance de non-entrée en matière[25]), contre la Chambre pénale dans sa composition qui a rendu l'arrêt du 25 avril 2023[26] et contre le Procureur extraordinaire[27].

C.

Au terme de son analyse, la Commission retient principalement que :

> le 8 février 2021, Raphaël Bourquin, alors Procureur général adjoint, a divulgué des informations aux mandataires d'un tiers non partie à la procédure pénale engagée à l'encontre de A._____ ;
> le dévoilement de ces informations n'apparaît pas clairement licite selon la Chambre pénale ;
> ni le Tribunal cantonal, ni le Tribunal fédéral n'ont tranché la question de la licéité ou de l'illicéité du dévoilement.

Il n'appartient pas à la Commission de justice de se prononcer sur le caractère licite ou illicite de la divulgation par le Procureur général d'informations à un tiers. Il ne lui appartient pas davantage de statuer sur le caractère secret ou non des informations divulguées. Elle ne doit que se déterminer sur la levée de l'immunité, qui ne peut être prononcée que si la personne qui en bénéficie a violé gravement son secret de fonction (art. 172 al. 1 let. b LGC).

La Commission de justice rappelle que l'immunité octroyée aux magistrat-e-s est un gage du principe constitutionnel de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Permettre aux juges et aux procureur-e-s d'exercer leur fonction en toute liberté et à l'abri de toute pression – qu'elle soit politique, économique ou judiciaire – protège l'institution des actions abusives et assure le bon fonctionnement de la justice.

L'immunité n'est pas pour autant une promesse d'impunité. Les magistrat-e-s doivent pouvoir répondre des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Raison pour laquelle le

---

[23] Arrêts de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2021 232 du 14 février 2022 ; 502 2024 188 du 25 novembre 2024 – le recours déposé contre cet arrêt a été rejeté par le Tribunal fédéral (arrêt 7B_1445/2024 du 25 avril 2025) ; 502 2026 89 du 12 mai 2026 (recours pendant au Tribunal fédéral, cause 7B_802/2026) ; 502 2025 345 du 16 juin 2026 (recours pendant au Tribunal fédéral, cause 7B_959/2026) ; 502 2026 129 du 7 juillet 2026
[24] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2024 103 du 11 juin 2024. Le recours déposé contre cet arrêt a été jugé irrecevable par le Tribunal fédéral (arrêt 7B_792/2024 du 20 août 2024)
[25] Cf. arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2024 152 du 30 juin 2025
[26] Arrêts de la Cour d'appel pénal du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 501 2024 116 et 501 2024 117 du 10 octobre 2024. Le recours déposé contre ces arrêts a été rejeté par le Tribunal fédéral (arrêts 7B_1222/2024 et 7B_1223/2024 du 25 avril 2025)
[27] Arrêt de la Chambre pénale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg 502 2025 347 du 11 mai 2026

législateur a prévu une procédure permettant de lever le privilège qui leur est accordé, sous réserve des conditions strictes de l'article 172 LGC.

La Commission de justice estime que ces conditions, en l'espèce, ne sont pas remplies. A considérer que le Procureur général ait violé son secret de fonction – ce que la Commission se garde bien de faire –, l'examen des faits conduit à admettre que dite violation ne pourrait pas être qualifiée de grave.

La Commission de justice, à l'unanimité de ses membres, invite dès lors le Grand Conseil à refuser la levée de l'immunité du Procureur général Raphaël Bourquin.

—

Fribourg, le 28 octobre 2026

—

Bericht der Justizkommission

über das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Raphaël Bourquin, Generalstaatsanwalt, das von der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg, vertreten durch den Sonderstaatsanwalt Pierre Aubert, im Rahmen einer strafrechtlichen Untersuchung wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses gestellt wurde.

Gemäss Artikel 111 Abs. 3 des Justizgesetzes (JG; SGF 130.1) und Artikel 173 Abs. 2 des Grossratsgesetzes (GRG; SGF 121.1) muss jedes Gesuch um Aufhebung der Immunität einer Magistratsperson, das an den Grossen Rat gerichtet wird, Gegenstand eines Berichts des Justizrats sein und von einer parlamentarischen Kommission geprüft werden. Letztere legt dann einen schriftlichen Bericht zuhanden des Grossen Rates vor, der über das Gesuch entscheidet. Auf Ersuchen des Büros des Grossen Rates legt Ihnen die Justizkommission ihren Bericht über das Gesuch um Aufhebung der Immunität des Generalstaatsanwaltes Raphaël Bourquin vor.

1. Der Sachverhalt

A.

Am 26. August 2016, kurz nach 18 Uhr, fand die Polizei in einem Waldstück in der Nähe von Aumont A._____, der durch den Brand seines Fahrzeugs schwer verletzt worden war. Nach Angaben des Betroffenen hatten Unbekannte ihn festgehalten, misshandelt und anschliessend mit Benzin übergossen, bevor sie ihn in seinem Auto in Brand setzten, aus dem er sich erst mit schweren Verbrennungen befreien konnte.

Am 24. Januar 2017 leitete Raphaël Bourquin, damals Stellvertretender Generalstaatsanwalt[1], ein Strafverfahren wegen Irreführung der Rechtspflege, vorsätzlicher Brandstiftung und Urkundenfälschung ein (im Zusammenhang mit Unterlagen, die im Rahmen des Konkurses der Gesellschaft X.____ vorgelegt wurden, deren alleiniger Geschäftsführer A._____ war). Aufgrund der am Tatort gesicherten Spuren, der Auswertung seines Mobiltelefons, der Befunde der Gerichtsmedizin und der Rekonstruktion des Brandhergangs hegte er den Verdacht, dass A._____ den Übergriff inszeniert hatte. Er informierte die Öffentlichkeit darüber in einer Medienmitteilung, in der es hiess, dass der Beschuldigte im Jahr 2016 dreimal von der Polizei vernommen worden sei.

Am nächsten Tag berichtete die Tageszeitung «*La Liberté*»[2] über eine Äusserung von Raphaël Bourquin, wonach er am 24. Januar 2017 den Angeklagten selbst angehört habe, der an seiner Darstellung des Sachverhalts festhielt.

[1] Raphaël Bourquin ist seit dem 1. Januar 2026 Generalstaatsanwalt. Aus Gründen der Klarheit wird er im weiteren Verlauf dieses Berichts unter diesem Titel geführt.
[2] *La Liberté*, «Le patron aurait menti» (Der Chef soll gelogen haben), 25. Januar 2017 (abgerufen am 28. September 2026)

B.

Am 6. Januar 2017 unterzeichnete A._____ eine Schuldanerkennung gegenüber B._____ – einem ehemaligen Mitarbeiter der Firma X._____ – über einen Betrag von etwas mehr als 60 000 Franken[3].

Nachdem B._____ ein Betreibungsverfahren gegen A._____ eingeleitet hatte, eröffnete dieser am 23. Juli 2019 ein Aufhebungsverfahren im Sinne von Artikel 85a des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1[4]). Er machte geltend, dass er aufgrund einer posttraumatischen Belastungsstörung im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 26. August 2016 zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Schuldanerkennung nicht urteilsfähig gewesen sei.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2019 und 14. Januar 2020 haben die Rechtsanwälte von B._____ bei der Staatsanwaltschaft die Vorlage von zwei Unterlagen aus den Akten des laufenden Strafuntersuchung gegen A._____ beantragt[5]. Letzterer soll im Rahmen des Zivilverfahrens gegen B._____ geschwärzte Auszüge aus diesen Dokumenten vorgelegt haben, um nachzuweisen, dass seine Forderung nicht bestehe. Dabei stützten sie sich auf Artikel 101 Abs. 3 StPO, der besagt: *«Dritte können die Akten einsehen, wenn sie dafür ein wissenschaftliches oder ein anderes schützenswertes Interesse geltend machen und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.»*; diesem Antrag wurde am 16. Januar 2020 stattgegeben.

Am 2. Februar 2021 wandten sich dieselben Rechtsanwälte erneut an den Generalstaatsanwalt, um zu erfahren, ob in der Sache betreffend A._____ ein Strafbefehl ergangen war, und gegebenenfalls eine Kopie davon zu erhalten. Unter erneuter Berufung auf Artikel 101 Abs. 3 StPO begründeten sie diesen Antrag damit, dass A._____ im Rahmen des Verfahrens zur Aufhebung der Betreibung geltend machte, zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Schuldanerkennung urteilsunfähig gewesen zu sein. Sie fügten noch hinzu: *«Aus den in der Presse berichteten Fakten scheint jedoch hervorzugehen, dass A._____ am 26. August 2016 nicht angegriffen wurde und dass er diesen Unfall selbst inszeniert hatte. Wenn das der Fall ist, könnte er sich nicht über eine posttraumatische Belastungsstörung beklagen. Angesichts der vorstehenden Ausführungen bitten wir Sie, uns mitzuteilen, ob in dieser Angelegenheit ein Strafbefehl erlassen wurde, und uns gegebenenfalls eine Kopie davon zu übermitteln[6].“*

Am 8. Februar 2021 teilte der Generalstaatsanwalt den Rechtsvertretern von B._____ mit, dass die Ermittlungen noch andauerten und daher noch kein Strafbefehl erlassen worden sei[7]. Er fügte noch hinzu: *«Darüber hinaus wurde A._____ seit den Ereignissen vom 26. August 2016 mehrfach vernommen. Er wurde insbesondere am 15. September 2016 von der Polizei als Auskunftsperson und am 24. Januar 2017 bei der Staatsanwaltschaft zunächst als Privatkläger, später als Beschuldigter vernommen.* «*Bei diesen beiden Einvernahmen wurde er von seinem damaligen Rechtsvertreter unterstützt und hat nicht geltend gemacht, dass er aufgrund mangelnder Urteilsfähigkeit nicht vernehmungsfähig gewesen sei.*»

[3] Siehe Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2021 169 vom 25. Oktober 2021 Bst. b
[4] *ebd.*
[5] *ebd.*
[6] *ebd.*
[7] *ebd.*

B._____ hat dieses Schreiben des Generalstaatsanwalts als Beweismittel im Rahmen des Zivilverfahrens gegen A._____ vorgelegt[8]. Letzterer reichte daraufhin am 6. April 2021 gegen die Magistratsperson wegen des Verdachts auf Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinne von Artikel 73 StPO in Verbindung mit Artikel 320 StGB eine Strafklage ein[9]. Er warf dem Generalstaatsanwalt vor, von sich aus und ohne dazu aufgefordert worden zu sein, angegeben zu haben, dass er vernommen worden sei, die Termine seiner Einvernahmen genannt zu haben und darauf hingewiesen zu haben, dass er sich nicht auf mangelnde Urteilsfähigkeit berufen habe. Laut A._____ hatte die Magistratsperson im Rahmen seiner Tätigkeit Kenntnis von diesen Umständen erlangt und war daher – sofern kein Rechtfertigungsgrund vorlag – zur Verschwiegenheit verpflichtet. Er war insbesondere der Ansicht, dass kein schutzwürdiges Interesse die Weitergabe dieser Informationen an einen Dritten rechtfertige, der nicht Partei des Strafverfahrens sei.

C.

Am 19. April 2021 ernannte der Justizrat Pierre Aubert, Generalstaatsanwalt des Kantons Neuenburg, zum Sonderstaatsanwalt zur Untersuchung der von A._____ eingereichten Strafanzeige[10].

Nachdem er beiden Parteien Gelegenheit gegeben hatte, ihm ihre Stellungnahmen zu übermitteln, erliess der Sonderstaatsanwalt am 2. August 2021 eine Nichtanhandnahmeverfügung über die Anzeige von A._____. Er stellte im Wesentlichen fest, dass die vom Generalstaatsanwalt bereitgestellten Informationen zwar tatsächlich unter das Amtsgeheimnis fielen, ihre Offenlegung jedoch durch Artikel 101 Abs. 3 StPO rechtmässig sei (Art. 14 StGB)[11].

Mit Urteil vom 25. Oktober 2021 hat die Strafkammer des Kantonsgerichts (im Folgenden: Strafkammer) der von A._____ gegen die Verfügung vom 2. August 2021 eingelegten Beschwerde stattgegeben, diese aufgehoben und die Sache zur Wiederaufnahme des Verfahrens an den Sonderstaatsanwalt zurückverwiesen. Die Behörde vertrat im Wesentlichen die Auffassung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht davon ausgegangen werden könne, dass die Offenlegung der streitigen Informationen eindeutig rechtmässig sei; diese waren nämlich an einen Dritten weitergegeben worden, der kein schutzwürdiges Interesse an deren Erhalt nachgewiesen hatte[12].

Nachdem der Sonderstaatsanwalt die Rechtsvertreter von B._____ um weitere Erläuterungen gebeten hatte, erliess er am 13. Oktober 2022 eine neue Nichtanhandnahmeverfügung,und führte dabei insbesondere an, dass dem Generalstaatsanwalt keine strafbare Handlung vorgeworfen werden könne, da dieser im Rahmen von Artikel 101 StPO gehandelt habe und sein Verhalten somit durch Artikel 14 StGB rechtfertigt, sodass eine Rückweisung des Dossiers an ein Gericht – für den Fall, dass der Grosse Rat der Aufhebung der Immunität zustimmen sollte – nur zu einem Freispruch führen könnte. Er vertrat zudem die Auffassung, dass die streitigen Informationen, die an B._____ übermittelt worden waren, nicht mehr unter das Amtsgeheimnis fielen[13].

---

[8] Die Kommission stellt hier fest, dass die Klage auf Aufhebung der Betreibung am 25. März 2022 vom Regionalgericht Viamala im Kanton Graubünden, wo A._____ seinen Wohnsitz hat, abgewiesen wurde. Das Kantonsgericht Graubünden hat dieses Urteil bestätigt (Urteil ZK2 22 40 vom 24. April 2023). Das Gericht stellte insbesondere fest, dass weder das Gutachten seines Psychiaters noch die schriftlichen Erklärungen oder die Zeugenaussagen seiner Psychotherapeutin geeignet waren, im vorliegenden Zusammenhang den Schluss zu ziehen, dass A._____ sich am 6. Januar 2017, als er die streitige Schuldanerkennung unterzeichnete, in einem Zustand der Urteilsunfähigkeit befand (Erwägung 4.2.5)

[9] Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2021 169 vom 25. Oktober 2021 Bst. c

[10] *ebd.*

[11] Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg vom 2. August 2021, *in* Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg nicht publiziert 502 2021 169 vom 25. Oktober 2021 Erwäg. 2.4

[12] Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2021 169 vom 25. Oktober 2021 Erwäg. 2.4

[13] Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg vom 13. Oktober 2022, *in* Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg nicht publiziert 502 2022 254 vom 25. April 2023 Bst. e

Am 27. Oktober 2022 legte A._____ gegen die Nichtanhandnahmeverfügung vom 13. Oktober 2022 Beschwerde ein. Die Strafkammer hat diese Beschwerde mit Beschluss vom 25. April 2023 wegen fehlender ausreichender Begründung für unzulässig erklärt[14].

Am 29. Mai 2023 legte A._____ beim Bundesgericht eine Strafrechtsbeschwerde gegen das Urteil vom 25. April 2023 ein und rügte dabei übermässigen Formalismus sowie einen Verstoss gegen Artikel 385 StPO[15]. Im Wesentlichen machte er geltend, dass die Begründung und die Anträge seiner Beschwerde den Anforderungen dieser Bestimmung entsprächen, sodass das Kantonsgericht auf seine Beschwerde hätte eintreten und deren Begründetheit prüfen müssen. Das oberste Gericht hat dieser Beschwerde am 30. Juli 2024 stattgegeben und dabei festgestellt, dass die Vorschriften zur Begründung einer Beschwerde übermässig streng angewendet worden seien[16]. Es hat daher das Urteil vom 25. April 2023 aufgehoben und die Sache an die kantonale Behörde zurücküberwiesen.

Am 23. September 2025 gab die Strafkammer im Anschluss an den Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts der von A._____ am 27. Oktober 2022 eingereichten Beschwerde statt und hob die Nichtanhandnahmeverfügung vom 13. Oktober 2022 auf. Da die Offenlegung der Informationen durch den Generalstaatsanwalt nicht eindeutig rechtmässig erschien, verwies sie den Fall an den Sonderstaatsanwalt, damit dieser eine Untersuchung einleite und unter Berücksichtigung des besonderen Status des Generalstaatsanwaltes alle hierfür erforderlichen vorbereitenden Massnahmen ergreife[17].

D.

Am 2. Oktober 2025 beantragte der Sonderstaatsanwalt beim Grossen Rat die Aufhebung der Immunität von Generalstaatsanwalt Raphaël Bourquin, um ein Strafverfahren gegen ihn einleiten zu können.

Am 27. Oktober 2025 legte der Generalstaatsanwalt beim Bundesgericht eine Strafrechtsbeschwerde gegen das Urteil der Strafkammer vom 23. September 2025 ein und beantragte, die Nichtanhandnahmeverfügung vom 13. Oktober 2022 zu bestätigen[18].

An ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2025 beschloss die Justizkommission, die mit der Ausarbeitung des Berichts an den Grossen Rat beauftragt ist, das Verfahren zur Aufhebung der Immunität auszusetzen, bis eine Entscheidung über die Beschwerde des Generalstaatsanwalts beim Bundesgericht vorliegt.

Am 16. Juni 2026 erklärte das Bundesgericht die Beschwerde des Generalstaatsanwalts aus verfahrensrechtlichen Gründen für unzulässig. Das oberste Gericht – das weder die Frage der Rechtmässigkeit der Weitergabe der Informationen noch die der Verletzung des Amtsgeheimnisses geprüft hat – war der Ansicht, dass die strengen Voraussetzungen für die Zulassung einer Beschwerde gegen den Zwischenentscheid nicht erfüllt seien (Art. 93 Abs. 1 BGG)[19].

Am 11. August 2026 beantragte der Sonderstaatsanwalt beim Grossen Rat die Wiederaufnahme des Verfahrens zur Aufhebung der Immunität; diesem Antrag gab die Justizkommission in ihrer Sitzung vom 19. August 2026 statt.

---

[14] Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2022 254 vom 25. April 2023, Erwäg. 2.3
[15] Siehe Urteil des BG 7B_355/2023 vom 30. Juli 2024 Erwäg. 2.1
[16] Urteil des Bundesgerichts 7B_355/2023 vom 30. Juli 2024 Erwäg. 3.6
[17] Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2024 187 vom 23. September 2025 Erwäg. 3.2
[18] Siehe Urteil des BG 7B_1163/2025 vom 16. Juni 2026 Bst. c
[19] Urteil des BG 7B_1163/2025 vom 16. Juni 2026 Erwäg. 1.6

Am 19. August 2026 unterrichtete die Rechtsvertreterin von A._____ – die nicht Partei des Verfahrens zur Aufhebung der Immunität ist – die Justizkommission über zwei weitere Klagen gegen den Generalstaatsanwalt. Diese Aspekte wurden nicht berücksichtigt, da sie aus dem Gesuch um Aufhebung der Immunität vom 2. Oktober 2025 nicht hervorgehen.

E.

Am 29. Juni 2026 hat das Wirtschaftsstrafgericht (im Folgenden: WSG) A._____ zu einer Freiheitsstrafe von 5 Jahren und 6 Monaten verurteilt. Er wurde wegen Veruntreuung, Betrugs, versuchten Betrugs, Misswirtschaft, Unterlassung der Buchführung, Brandstiftung, Urkundenfälschung, Erschleichung einer falschen Beurkundung, falscher Anschuldigung und Irreführung der Rechtspflege für schuldig befunden. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Rechtsvertreterin von A._____ am Tag nach der Urteilsverkündung gegenüber *der Zeitung* «*La Liberté*» ihre Absicht bekundete, Berufung einzulegen und den Fall vor das Kantonsgericht zu bringen[20]. A._____ gilt daher weiterhin als unschuldig.

2. Bericht des Justizrates

Der Justizirat gibt in seinem Bericht vom 5. November 2025[21] eine ablehnende Stellungnahme zum Antrag auf Aufhebung der Immunität des Generalstaatsanwalts Raphaël Bourquin ab. Er erinnert daran, dass die Immunität die Regel bleiben und nur in schwerwiegenden Fällen aufgehoben werden sollte. Nachdem er um die Stellungnahme der Staatsanwaltschaft ersucht hat, ist er der Ansicht, dass die Schwere des Sachverhalts im vorliegenden Fall in keiner Weise nachgewiesen ist.

3. Stellungnahme der Justizkommission

A.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerde vom 6. April 2021 im Rahmen der gegen A._____ geführten Strafuntersuchung eingereicht wurde. In dieser Untersuchung wurde der Zusammenbruch des Unternehmens X._____ analysiert, das bereits seit 2015 mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte und im Dezember 2016 für insolvent erklärt wurde, wobei es laut Staatsanwaltschaft Schulden in der Höhe von 31 Millionen Franken hinterliess. Der Untersuchungsrichter hat mehrfach seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass der Überfall vom 26. August 2016 von A._____ inszeniert worden sei, um das Mitgefühl von Gläubigern zu wecken, die zu aufdringlich geworden waren.

Am 29. Juni 2026 verurteilte das WSG A._____ wegen Brandstiftung und Irreführung der Rechtspflege im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 26. August 2016 (Bst. E *supra*). Die Richter, die davon überzeugt waren, dass es sich um eine Inszenierung handelte, die schiefgelaufen war, sprachen A._____ jedoch in diesem Teil des Verfahrens von jeglicher Strafe frei, da sie der Ansicht waren, dass er bereits stark unter den Folgen seiner Taten gelitten hatte, indem er schwere Verbrennungen davongetragen hatte[22]. Gegen dieses Urteil kann beim Kantonsgericht noch Berufung eingelegt werden.

[20] *La Liberté*, «A._____ ne lâche pas» (A._____ gibt nicht auf), 1. Juli 2026 (abgerufen am 28. September 2026)
[21] Der Bericht des Justizrates wird auf der Website des Grossen Rates veröffentlicht
[22] *La Liberté*, «Il a vu trop grand, trop vite» (Er hat zu schnell zu gross gedacht), 30. Juni 2026 (abgerufen am 28. September 2026)

B.

Zur Erstellung ihres Berichts hat die Justizkommission die zahlreichen Unterlagen geprüft, die ihr sowohl vom Sonderstaatsanwalt als auch von der Anwältin von A.____ zur Verfügung gestellt wurden. Gemäss Artikel 173 Abs. 2 GRG hat sie zudem die von dem Gesuch um Aufhebung der Immunität betroffene Person einvernommen, nämlich Generalstaatsanwalt Raphaël Bourquin, der im Vorfeld seiner Einvernahme eine schriftliche Stellungnahme eingereicht hatte.

Bei seiner Einvernahme am 23. September 2026 bekräftigte der Generalstaatsanwalt seine schriftliche Stellungnahme und argumentierte, dass die am 8. Februar 2021 übermittelten Informationen nicht der Geheimhaltung unterlägen, da sie seiner Ansicht nach für B._____ auf verschiedene Weise zugänglich seien. Zudem hatte A._____ nach Ansicht des Generalstaatsanwalts kein berechtigtes Interesse an der Wahrung der Geheimhaltung, deren Aufdeckung seine privaten Interessen beeinträchtigt hätte. Nach Ansicht der Magistratsperson kann die Tatsache, dass der Gegenpartei in einem Zivilprozess die Beschaffung von Beweismitteln verwehrt wird, nicht als rechtmässig angesehen werden bzw. nicht Vorrang vor dem Interesse von B._____ an der Erlangung von Informationen und vor allem vor dem Interesse der Justiz an der Aufdeckung der Wahrheit haben.

Der Generalstaatsanwalt vertritt schliesslich die Auffassung, dass Artikel 101 Abs. 3 StPO ihn dazu berechtigte, die fraglichen Informationen an B.____ weiterzuleiten, der ein schutzwürdiges Interesse daran geltend machte, als Dritter am Strafverfahren Einsicht in die Akten nehmen zu können. Er ist zudem der Ansicht, dass Artikel 96 Abs. 1 StPO es ihm sogar erlaubt hätte, diese Informationen von sich aus an B._____ oder direkt an den Zivilrichter weiterzuleiten, da sie zur Aufklärung des Sachverhalts im Zivilverfahren hätten beitragen können.

Zusammenfassend ist der Generalstaatsanwalt der Ansicht, dass die Strafklage vom 6. April 2021 «unbegründet» ist und sich als Verzögerungstaktik erweist. Seiner Ansicht nach ist es nicht das Ziel von A._____, seine Verurteilung zu erreichen, sondern die Einleitung eines Strafverfahrens gegen ihn. Dies würde es ihm ermöglichen, möglicherweise seinen Ausstand zu erwirken und anschliessend gegebenenfalls die Aufhebung der Amtshandlungen, an denen er beteiligt war (Art. 60 Abs. 1 StPO), sowie des vom WSG im Rahmen der Rechtssache X._____ erlassenen Urteils zu erreichen. Auch die zahlreichen gegen ihn eingereichten Ausstandsgesuche würden in diese Richtung sprechen: Bislang hat die Strafkammer fünf davon abgelehnt (gegen zwei davon wurde noch Beschwerde beim Bundesgericht eingelegt)[23]. Und ein sechster wurde nach der Veröffentlichung des Urteils des Bundesgerichts vom 16. Juni 2026 eingereicht.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass der Beschwerdeführer weitere Ausstandsanträge gestellt hat, die alle abgelehnt wurden: gegen die gesamte Staatsanwaltschaft in der Sache betreffend eine Strafanzeige gegen den Sonderstaatsanwalt[24] (gegen die ein

[23] Urteile der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2021 232 vom 14. Februar 2022; 502 2024 188 vom 25. November 2024 – die gegen dieses Urteil eingelegte Beschwerde wurde vom Bundesgericht abgewiesen (Urteil 7B_1445/2024 vom 25. April 2025); 502 2026 89 vom 12. Mail 2026 (Beschwerde beim Bundesgericht hängig, Fall 7B_959/2026); 502 2025 345 vom 16. Juni 2026 (Beschwerde beim Bundesgericht hängig, Fall 7B_959/2026; 502 2026 129 vom 7. Juli 2026

[24] Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2024 103 vom 11. Juni 2024. Die gegen dieses Urteil eingelegte Beschwerde wurde vom Bundesgericht als unzulässig zurückgewiesen (Urteil 7B_792/2024 vom 20. August 2024)

Nichtanhandnahmeverfügung eingereicht wurde[25]), gegen die Strafkammer in der Besetzung, die das Urteil vom 25. April 2023 erlassen hat[26], und gegen den Sonderstaatsanwalt[27].

C.

Als Ergebnis ihrer Analyse kommt die Kommission im Wesentlichen zu folgenden Schlussfolgerungen:

> Am 8. Februar 2021 gab Raphaël Bourquin, damals stellvertretender Generalstaatsanwalt, Informationen an die Rechtsvertreter eines Dritten weiter, der nicht Partei in dem gegen A._____ eingeleiteten Strafverfahren war;
> Die Offenlegung dieser Informationen erscheint nach Ansicht der Strafkammer nicht eindeutig rechtmässig;
> Weder das Kantonsgericht noch das Bundesgericht haben über die Frage entschieden, ob die Offenlegung rechtmässig oder unrechtmässig war.

Es ist nicht Aufgabe der Justizkommission, über die Rechtmässigkeit oder Unrechtmässigkeit der Weitergabe von Informationen durch den Generalstaatsanwalt an einen Dritten zu entscheiden. Es steht ihr ebenso wenig zu, darüber zu entscheiden, ob die offengelegten Informationen vertraulich sind oder nicht. Sie muss lediglich über die Aufhebung der Immunität entscheiden, die nur dann ausgesprochen werden kann, wenn die Person, der die Immunität zusteht, das Amtsgeheimnis schwerwiegend verletzt hat (Art. 172 Abs. 1 Bst. b GRG).

Die Justizkommission weist darauf hin, dass die den Magistratspersonen gewährte Immunität ein Garant für den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz ist. Wenn Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ihr Amt in voller Freiheit und frei von jeglichem Druck – sei er politischer, wirtschaftlicher oder gerichtlicher Natur – ausüben können, schützt dies die Institution vor missbräuchlichen Handlungen und gewährleistet das reibungslose Funktionieren der Justiz.

Immunität ist jedoch kein Garant für Straflosigkeit. Magistratspersonen müssen für Verbrechen oder Delikte zur Rechenschaft gezogen werden können, die sie in Ausübung ihres Amtes begangen haben. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber ein Verfahren vorgesehen, mit dem das ihnen gewährte Privileg unter Einhaltung der strengen Voraussetzungen von Art. 172 GRG aufgehoben werden kann.

Der Justizkommission ist der Ansicht, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind. Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Generalstaatsanwalt das Amtsgeheimnis verletzt hat – was die Kommission jedoch ausdrücklich nicht tut –, muss man nach Prüfung des Sachverhalts zum Schluss kommen, dass eine solche Verletzung nicht als schwerwiegend eingestuft werden könnte.

Die Justizkommission lädt den Grossen Rat daher einstimmig ein, das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Generalstaatsanwalt Raphaël Bourquin abzulehnen.

---

[25] Siehe Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2024 152 vom 30. Juni 2025
[26] Urteile des Strafappelationshofs des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 501 2024 116 und 501 2024 117 vom 10. Oktober 2024. Die gegen diese Urteile eingelegte Beschwerde wurde vom Bundesgericht zurückgewiesen (Urteil 7B_1222/2024 und 7B_1223/2024 vom 25. April 2025)
[27] Urteil der Strafkammer des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg 502 2025 347 vom 11. Mai 2026

—

Freiburg, 28. Oktober 2026

Annexe

GRAND CONSEIL **2026-GC-292**

Loi sur la justice – art. 91 al. 1 let. d^{bis}

Prolongation du mandat de la Présidente ad hoc Amina Coundoul

Préavis de la Commission de justice

Présidence : Christophe Chardonnens

Vice-présidence : Alizée Rey

Membres : Francine Defferrard, Sandra Lepori, David Papaux, Sophie Tritten, Dominic Tschümperlin

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la prolongation du mandat de la Présidente ad hoc Amina Coundoul.

Le 28 octobre 2026

Anhang

GROSSER RAT **2026-GC-292**

Justizgesetz – Art. 91 Abs. 1 Bst. d^{bis}

Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Präsidentin Amina Coundoul

Stellungnahme der Justizkommission

Präsidium: Christophe Chardonnens

Vize-Präsidium: Alizée Rey

Mitglieder: Francine Defferrard, Sandra Lepori, David Papaux, Sophie Tritten, Dominic Tschümperlin

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Präsidentin Amina Coundoul anzunehmen.

Den 28. Oktober 2026

Annexe

GRAND CONSEIL **2026-GC-291**

Loi sur la justice – art. 91 al. 1 let. d^{bis}

Prolongation du mandat de la juge ad hoc Nadine Aebischer

Préavis de la Commission de justice

Présidence : Christophe Chardonnens

Vice-présidence : Alizée Rey

Membres : Francine Defferrard, Sandra Lepori, David Papaux, Sophie Tritten, Dominic Tschümperlin

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la prolongation du mandat de la juge ad hoc Nadine Aebischer.

Le 28 octobre 2026

Anhang

GROSSER RAT **2026-GC-291**

Justizgesetz – Art. 91 Abs. 1 Bst. d^{bis}

Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Richterin Nadine Aebischer

Stellungnahme der Justizkommission

Präsidium: Christophe Chardonnens

Vize-Präsidium: Alizée Rey

Mitglieder: Francine Defferrard, Sandra Lepori, David Papaux, Sophie Tritten, Dominic Tschümperlin

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Richterin Nadine Aebischer anzunehmen.

Den 28. Oktober 2026

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2026-GC-254
Référendum cantonal contre l'accord de libre-échange AELE-Mercosur

Auteurs :	**Ingold François / Barras Eric**
Nombre de cosignataires :	**56**
Dépôt :	**06.10.2026**
Développement :	**06.10.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**06.10.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**27.10.2026**

I. Résumé de la motion

La motion invite le Grand Conseil à utiliser son droit de référendum cantonal contre l'arrêté fédéral approuvant l'accord de libre-échange entre l'AELE et le Mercosur. Les motionnaires et cosignataires soulignent une incohérence entre les exigences strictes imposées aux exploitations suisses (environnement, bien-être animal) et l'ouverture du marché à des produits sud-américains (viande, vin) soumis à des conditions de production différentes. La motion estime également que cette ouverture fragilise la politique agricole nationale, et juge insuffisantes ou mal ciblées les mesures de soutien financier de 517 millions de francs prévues par la Confédération pour compenser les pertes du secteur.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a examiné avec attention la motion demandant que le canton de Fribourg exerce son droit de référendum des cantons, conformément à l'article 141 de la Constitution fédérale, contre l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les Etats du Mercosur.

Les exploitations agricoles suisses produisent dans un cadre exigeant, notamment en matière de protection de l'environnement, de bien-être animal et de sécurité alimentaire. La différence entre ces exigences et certaines conditions de production à l'étranger soulève une question légitime de cohérence et d'équité des conditions de concurrence.

Ces préoccupations doivent toutefois être mises en balance avec les intérêts économiques généraux du canton et de la Suisse ainsi qu'avec les mécanismes de protection prévus par l'accord. Après appréciation de ces différents intérêts, le Conseil d'Etat considère que les risques identifiés ne justifient pas le recours au référendum des cantons.

Son appréciation repose notamment sur les éléments suivants :

Opportunités pour une économie ouverte et exportatrice

Le Mercosur représente un marché de quelque 270 millions d'habitants. Les exportations suisses de marchandises vers cette zone s'élevaient déjà à plus de 4 milliards de francs en 2024. L'accord améliore les conditions d'accès à ce marché et prévoit, à l'expiration des délais transitoires, l'exonération des droits de douane pour environ 96 % des exportations suisses à destination du Mercosur. Les économies de droits de douane pour les entreprises suisses sont estimées à plus de 155 millions de francs par année.

Pour le canton de Fribourg, dont l'économie comprend des entreprises actives notamment dans les industries de pointe, la pharma, la chimie, les machines et l'agroalimentaire, cet accord offre ainsi des perspectives de débouchés supplémentaires et de meilleures conditions d'accès au marché, sans pour autant signifier que tous les secteurs et toutes les entreprises en bénéficieront dans la même mesure.

Prise en compte des intérêts de l'agriculture

Le Conseil d'Etat considère que les préoccupations du secteur agricole doivent être prises au sérieux. L'ouverture prévue par l'accord n'est toutefois pas illimitée. L'accès au marché suisse de produits agricoles sensibles est encadré par 25 contingents tarifaires bilatéraux. Selon les éléments disponibles, la plupart de ces contingents, notamment pour la viande, représentent moins de 2 % de la consommation suisse totale, tandis que d'autres correspondent aux volumes d'importation actuels.

Le Conseil d'Etat estime néanmoins que la faiblesse relative de ces volumes ne dispense pas d'un suivi attentif de leur impact, notamment dans des secteurs sensibles pour l'agriculture fribourgeoise. La question déterminante n'est donc pas de savoir si l'accord sera totalement dépourvu d'effets sur l'agriculture, mais si les mécanismes de protection prévus permettent d'en limiter les conséquences et, le cas échéant, de prendre des mesures appropriées.

Mesures d'accompagnement et capacité d'adaptation

Le Parlement fédéral a prévu une enveloppe de 517 millions de francs de mesures d'accompagnement pour l'agriculture. Le Conseil d'Etat relève que ces moyens ne constituent pas une compensation directe des éventuelles pertes de revenu agricole : 480 millions de francs sont destinés aux crédits d'investissement et 37 millions à la promotion des ventes.

Ces moyens doivent dès lors être considérés avant tout comme des instruments visant à renforcer la capacité d'investissement, d'adaptation et de positionnement de l'agriculture suisse. Le Conseil d'Etat estime qu'il conviendra de suivre attentivement les effets concrets de l'accord sur les marchés agricoles et d'examiner, en collaboration avec la Confédération et les milieux concernés, si des adaptations ou mesures complémentaires s'avèrent nécessaires.

Maintien de la compétitivité internationale

L'accord doit également être apprécié dans son contexte commercial international. Le Conseil d'Etat considère qu'un accès compétitif aux marchés internationaux est important pour une économie suisse fortement tournée vers l'exportation. L'accord contribue ainsi à améliorer les conditions-cadres de nos entreprises sur les marchés du Mercosur.

Un cadre dépassant la seule réduction des droits de douane

L'accord comprend par ailleurs des dispositions qui vont au-delà de l'accès tarifaire au marché. Il vise notamment à réduire les obstacles techniques au commerce, à renforcer la protection de la propriété intellectuelle, y compris des appellations d'origine, et à faciliter l'accès aux marchés pour les services, les investissements et les marchés publics.

Il contient également des engagements en matière de durabilité liés notamment au changement climatique, à la gestion durable des ressources forestières et marines, à la biodiversité ainsi qu'aux droits des travailleurs et des peuples indigènes. Le Parlement a en outre prévu une enveloppe de 25 millions de francs destinée à lutter contre la déforestation.

Appréciation globale

Le Conseil d'Etat reconnaît que l'accord de libre-échange avec le Mercosur implique des arbitrages et comporte des risques, en particulier pour certaines branches agricoles. Il comprend à cet égard les préoccupations exprimées par les motionnaires, notamment face aux différences de standards et de coûts de production.

Il estime cependant qu'une appréciation globale doit également tenir compte des opportunités offertes à l'économie exportatrice, de l'amélioration de l'accès au marché, des mécanismes de protection prévus pour les produits agricoles sensibles et des mesures d'accompagnement décidées au niveau fédéral.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat considère que le recours au référendum des cantons ne se justifie pas dans le cas présent. Cette appréciation ne remet nullement en cause la légitimité de cet instrument constitutionnel, mais résulte d'une pesée des intérêts économiques, agricoles et institutionnels en présence.

Le Conseil d'Etat entend en parallèle porter une attention particulière aux effets de la mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture fribourgeoise et intervenir, dans le cadre de ses compétences et auprès de la Confédération, si des effets négatifs significatifs devaient être constatés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2026-GC-254
Kantonsreferendum gegen das EFTA-Mercosur-Freihandelsabkommen

Urheber:	**Ingold François / Barras Eric**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**56**
Einreichung:	**06.10.2026**
Begründung:	**06.10.2026**
Überweisung an den Staatsrat:	**06.10.2026**
Antwort des Staatsrats:	**27.10.2026**

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motion fordert den Grossen Rat auf, das Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Mercosur zu ergreifen. Die Verfasser der Motion und ihre Mitunterzeichneten weisen auf einen Widerspruch zwischen den strengen Anforderungen an Schweizer Betriebe (Umwelt, Tierwohl) und der Öffnung des Markts für südamerikanische Produkte (Fleisch, Wein) hin, für die andere Produktionsbedingungen gelten. Der Motion zufolge schwächt diese Öffnung die Schweizer Agrarpolitik. Sie beurteilt die finanziellen Unterstützungsmassnahmen in Höhe von 517 Millionen Franken, die der Bund zum Ausgleich der Verluste in diesem Sektor vorsieht, als unzureichend oder falsch ausgerichtet.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat die Motion, die verlangt, dass der Kanton Freiburg gestützt auf Artikel 141 der Bundesverfassung sein kantonales Referendumsrecht gegen den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und den Mercosur-Staaten ausübt, sorgfältig geprüft.

Die Schweizer Landwirtschaftsbetriebe produzieren unter anspruchsvollen Rahmenbedingungen, insbesondere in Bezug auf Umweltschutz, Tierwohl und Lebensmittelsicherheit. Der Unterschied zwischen diesen Anforderungen und gewissen Produktionsbedingungen im Ausland wirft berechtigte Fragen hinsichtlich der Kohärenz und der Fairness der Wettbewerbsbedingungen auf.

Diese Bedenken müssen jedoch gegen die gesamten wirtschaftlichen Interessen des Kantons und der Schweiz sowie gegen die im Abkommen vorgesehenen Schutzmechanismen abgewogen werden. Nach Abwägung dieser verschiedenen Interessen ist der Staatsrat zur Ansicht gelangt, dass es trotz der erkannten Risiken nicht angezeigt ist, das Kantonsreferendum zu ergreifen.

Seine Einschätzung stützt sich insbesondere auf die folgenden Erwägungen:

Chancen für eine offene und exportorientierte Wirtschaft

Mercosur ist ein Markt mit rund 270 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Schweizer Warenexporte in diese Region beliefen sich bereits im Jahr 2024 auf über 4 Milliarden Franken. Das Abkommen verbessert den Marktzugang und sieht vor, dass nach Ablauf der Übergangsfristen rund 96 % der Schweizer Exporte in den Mercosur zollbefreit werden. Die Zollersparnisse für Schweizer Unternehmen werden auf über 155 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Für den Kanton Freiburg, dessen Wirtschaftsakteure unter anderem in der High-Tech-Branche, der Pharmaindustrie, der Chemie, im Maschinenbau und im Lebensmittelbereich tätig sind, bietet dieses Abkommen somit Chancen auf zusätzliche Absatzmärkte und einen besseren Marktzugang, was jedoch nicht bedeutet, dass alle Branchen und alle Unternehmen in gleichem Masse davon profitieren werden.

Berücksichtigung der Interessen der Landwirtschaft

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Anliegen des Landwirtschaftssektors ernst genommen werden müssen. Die im Abkommen vorgesehene Öffnung ist aber nicht unbegrenzt. Der Zugang zum Schweizer Markt für sensible Landwirtschaftserzeugnisse wird durch 25 bilaterale Zollkontingente begleitet. Den verfügbaren Informationen zufolge entsprechen die meisten Kontingente, darunter namentlich für Fleisch, weniger als 2 % des Gesamtkonsums oder ihr Umfang entspricht dem aktuellen Importvolumen.

Trotz dieser relativ geringen Mengen hält der Staatsrat eine sorgfältige Überwachung der Auswirkungen für unentbehrlich, und zwar insbesondere in den für die Freiburger Landwirtschaft sensiblen Bereichen. Die entscheidende Frage ist daher nicht, ob das Abkommen keinerlei Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben wird, sondern ob die vorgesehenen Schutzmechanismen es ermöglichen, die negativen Folgen in Grenzen zu halten und falls nötig geeignete Massnahmen zu ergreifen.

Begleitmassnahmen und Anpassungsfähigkeit

Der Bundesrat hat ein Budget von 517 Millionen Franken für Begleitmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft vorgesehen. Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass diese Massnahmen keine Direktzahlungen für etwaige Mindereinnahmen in der Landwirtschaft beinhalten: 480 Millionen Franken sind für Investitionskredite und 37 Millionen Franken sind für die Absatzförderung bestimmt.

Die bereitgestellten Mittel dienen also in erster Linie dazu, die Investitions-, Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft zu stärken. Nach Meinung des Staatsrats müssen die konkreten Auswirkungen des Abkommens auf die Agrarmärkte aufmerksam verfolgt werden. Zudem gilt es, mit dem Bund und den betroffenen Kreisen laufend zu prüfen, ob Anpassungen oder ergänzende Massnahmen erforderlich sind.

Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Das Abkommen muss mit Blick auf den gesamten internationalen Handel beurteilt werden. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein wettbewerbsfähiger Zugang zu den Weltmärkten für die stark exportorientierte Schweizer Wirtschaft wichtig ist. Das Abkommen trägt also dazu bei, die Rahmenbedingungen für unsere Unternehmen auf den Mercosur-Märkten zu verbessern.

Mehr als ein blosser Abbau von Zollschranken

Das Abkommen enthält auch Bestimmungen, die über den Abbau von Zollschranken für den Marktzugang hinausgehen. Es baut insbesondere auch technische Handelshemmnisse ab, stärkt den Schutz des geistigen Eigentums, einschliesslich der Ursprungsbezeichnungen, und erleichtert den Marktzugang für Dienstleistungen, Investitionen und das öffentliche Beschaffungswesen.

Es enthält zudem Verpflichtungen im Bereich der Nachhaltigkeit, die sich insbesondere auf den Klimawandel, die nachhaltige Bewirtschaftung der Wald- und Meeresressourcen, die biologische Vielfalt sowie die Rechte der Arbeitnehmenden und der indigenen Völker beziehen. Das Bundesparlament hat darüber hinaus 25 Millionen Franken bereitgestellt, um die Abholzung des Regenwalds zu bekämpfen.

Allgemeine Einschätzung

Der Staatsrat räumt ein, dass das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur Kompromisse verlangt und Risiken birgt, insbesondere für bestimmte Landwirtschaftsbereiche. Er hat deshalb Verständnis für die von den Verfassern der Motion geäusserten Bedenken, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Standards und Produktionskosten.

Er ist jedoch der Ansicht, dass bei der Gesamtbewertung des Abkommens auch die Chancen für die Exportwirtschaft, der verbesserte Marktzugang, die Schutzmechanismen für sensible Landwirtschaftserzeugnisse und die auf Bundesebene beschlossenen Begleitmassnahmen berücksichtigt werden müssen.

Unter diesen Umständen hält der Staatsrat die Ergreifung des Kantonsreferendums im vorliegenden Fall nicht für angezeigt. Mit dieser Einschätzung wird die Legitimität dieses Verfassungsinstruments keineswegs in Frage gestellt. Sie ist vielmehr das Resultat einer gegenseitigen Abwägung der wirtschaftlichen, landwirtschaftlichen und institutionellen Interessen.

Der Staatsrat wird, sobald das Abkommen umgesetzt wird, dessen Auswirkungen auf die Freiburger Landwirtschaft besonders aufmerksam beobachten, und im Rahmen seiner Befugnisse gegenüber dem Bund einschreiten, falls erhebliche negative Auswirkungen festgestellt werden sollten.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

Projet du 08.07.2026

Loi portant adhésion à la convention entre les cantons et la Confédération pour la création de la corporation de droit public justitia.swiss

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu les articles 100 et 114 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu les articles 4 et 13 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantonales (LConv);

Vu le message 2024-CE-373 du Conseil d'Etat du 8 juillet 2026;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

[1] Le canton de Fribourg adhère à la convention justitia.swiss, dont le texte suit la présente loi.

ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS

Annexe 1: Convention entre les cantons et la Confédération pour la création de la corporation de droit public justitita.swiss

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

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

ANNEXE 1
Convention entre la Confédération et les cantons sur la corporation justitia.swiss (Convention justitia.swiss)

du 02.05.2025

Les cantons de … et la Confédération,

Vu l'art. 48 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse et

Vu les art. 3 al. 2 et 7 de la loi fédérale du 20 décembre 2024 sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ),

concluent la présente convention:

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Objet de la convention (art. 3 al. 2 et 7 LPCJ)

La présente convention règle la constitution, les compétences et le fonctionnement de la corporation de droit public prévue à l'art. 3 LPCJ.

Art. 2 Forme juridique et but de la corporation justitia.swiss

[1] La corporation justitia.swiss (ci-après «justitia.swiss») est une corporation de droit public dotée de la personnalité juridique (art. 3 al. 1 LPCJ). Son siège est à Berne.

[2] Elle met en œuvre, exploite et développe la plateforme centralisée permettant la transmission électronique de documents dans le domaine judiciaire.

[3] Elle fournit également des prestations supplémentaires conformément à l'art. 5 LPCJ.

Section 2 : Organes de justitia.swiss

Art. 3 Organes (art. 8 LPCJ)

Les organes de justitia.swiss sont l'assemblée, le comité, la direction et l'organe de révision.

Art. 4 Assemblée (art. 9 et 13 LPCJ)

[1] L'assemblée est convoquée au moins une fois par année.

[2] Elle est également convoquée si un tiers des membres en font la demande.

[3] L'ordre du jour et les documents pour la réunion sont adressés au moins quatorze jours avant la date prévue pour la réunion.

[4] Les prises de décisions se font conformément à l'art. 13 LPCJ.

[5] Une majorité des deux tiers des membres participant à la séance est nécessaire pour modifier la présente convention (art. 9 al. 5 et 13 al. 2 LPCJ).

[6] Une modification des dispositions de la convention qui ne concernent pas exclusivement les prestations offertes en sus de la plateforme centralisée ainsi que la décision de mettre fin à la présente convention (art. 9 al. 5 LPCJ) nécessitent l'unanimité des représentants des cantons et de la Confédération.

[7] Chaque membre de l'assemblée dispose d'une voix.

[8] Les membres du comité assistent, avec voix consultative, aux séances de l'assemblée.

Art. 5 Comité (art. 10 et 13 LPCJ)

[1] Le comité comporte sept membres, dont un représentant du DFJP, un du Tribunal fédéral et un représentant des avocats proposé par la Fédération suisse des avocats. Les autres membres représentent les cantons. Ces derniers sont élus par l'assemblée en tenant compte d'une représentation équitable des diverses régions, des communautés linguistiques et de la taille de la population des cantons.

[2] La durée du mandat des membres du comité est de quatre ans.

[3] Le comité se réunit autant de fois que nécessaire, mais au moins deux fois par année.

[4] Une séance peut être convoquée en tout temps par le président du comité ou sur demande de deux membres.

[5] L'ordre du jour et les documents pour la réunion sont adressés au moins quatorze jours avant la date prévue pour la réunion.

[6] Les prises de décisions se font conformément à l'art. 13 LPCJ.

[7] Chaque membre du comité dispose d'une voix.

[8] Le président du comité dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité.

[9] Le comité peut faire appel aux services d'experts, à titre consultatif, et mettre en place des groupes d'experts (art. 8 al. 2 let. h).

[10] En sus des compétences attribuées à l'art. 10 al. 6 LPCJ, le comité est compétent pour édicter le règlement sur le traitement des données ainsi que désigner l'autorité de surveillance de la sécurité de l'information, conformément à l'art. 28 al. 1 et 2 LPCJ.

Art. 6 Direction (art. 11 LPCJ)

[1] La direction assume les affaires courantes de justitia.swiss.

[2] Elle prend part aux séances de l'assemblée et du comité, avec voix consultative, sauf décision contraire de ces organes.

Section 3 : Représentation de justitia.swiss

Art. 7 Droit de signature (art. 10 al. 6 let. d LPCJ)

[1] Le comité désigne ses membres et ceux de la direction disposant du droit de signature. Il peut octroyer à une autre personne le droit de représenter justitia.swiss.

[2] Il peut uniquement conférer un droit de signature collective à deux.

Section 4 : Organisation de justitia.swiss

Art. 8 Règlements

[1] L'assemblée arrête le règlement d'organisation prévu par l'art. 9 al. 3 let. e LPCJ. Elle peut arrêter d'autres règlements.

[2] Les règlements contiennent notamment des dispositions sur les points suivants:

a) l'organisation, les tâches, les compétences et la responsabilité des organes;

b) les rapports entre les organes;

c) la répartition des compétences entre les organes quant à l'engagement de justitia.swiss sur le plan financier;

d) la rémunération des membres du comité;

e) le statut du personnel;

f) le système de contrôle interne (SCI) et la gestion de risques;

g) les règles comptables applicables, la budgétisation, le plan financier et le financement des projets et de l'exploitation;

h) la mise en place par le comité de groupes spécialisés composés d'experts et d'utilisateurs de prestations.

Art. 9 Personnel mis à disposition (art. 15 al. 3 LPCJ)

[1] En cas de mise à disposition de personnel par une collectivité publique, le comité conclut une convention-cadre avec celle-ci.

[2] Le personnel mis à disposition est soumis, pour la réalisation de ses tâches pour justitia.swiss, aux directives de la direction et reçoit à ce titre aucune instruction de la collectivité publique.

Art. 10 Prestataires de services externes

[1] La direction, avec l'accord du comité, peut faire appel aux services d'un ou de plusieurs prestataires externes, notamment pour le développement et l'exécution des tâches liées à la plateforme centralisée ou aux prestations supplémentaires fournies par justitia.swiss.

[2] La relation entre justitia.swiss et un prestataire fait l'objet d'un contrat précisant notamment la nature des services attendus et la rémunération du prestataire.

Section 5 : Prestations de justitia.swiss

Art. 11 Plateforme centralisée et prestations supplémentaires

[1] justitia.swiss met en œuvre, exploite et développe la plateforme centralisée prévue à l'art.1 al. 2 let. a LCPJ.

[2] Elle offre également des prestations supplémentaires conformément à l'art. 5 LPCJ.

[3] Le comité est compétent pour adopter les règlements d'utilisation de la plateforme centralisée et des prestations supplémentaires au sens de l'art. 5 LPCJ.

[4] Les prestations de nature informatique sont exploitées conformément à des normes reconnues.

Art. 12 Projets visant au développement de prestations supplémentaires et fonctionnalités

[1] L'assemblée est compétente pour décider de la création d'une prestation supplémentaire ou du développement de nouvelles fonctionnalités d'une prestation existante.

[2] La décision prend la forme d'un mandat confié au comité.

[3] Les organes coordonnent, selon leurs compétences propres, les différents projets avec les organisations actives dans le même domaine.

[4] Chaque partie à la présente convention détermine seule, conformément aux règles qui lui sont applicables, les projets auxquels elle participe.

[5] Les projets sont menés conformément aux normes reconnues en la matière.

Art. 13 Utilisation des prestations

[1] Les parties à la convention décident, conformément aux règles qui leur sont applicables, si elles utilisent une prestation offerte par justitia.swiss aux conditions prévues par le règlement d'utilisation (art. 11 al. 3).

[2] Les conditions auxquelles une collectivité publique sans statut de partie à la convention peut utiliser une prestation sont réglées par une convention d'utilisation (art. 6 LPCJ), qui porte notamment sur les coûts à charge de la collectivité.

[3] La convention d'utilisation s'inspire des règles applicables aux parties à la convention, telles que définies dans le règlement d'utilisation.

[4] Elle est soumise à l'approbation préalable de l'assemblée et est conclue par le comité.

Section 6 : Finances

Art. 14 Comptabilité et présentation des comptes

[1] Les comptes sont présentés selon une norme comptable reconnue au sens de l'art. 962a du Code des obligations.

[2] Chaque prestation et projet est géré comme un poste séparé de coût.

[3] L'année d'exercice correspond à l'année civile.

Art. 15 Financement de la plateforme centralisée

[1] Les coûts d'institution de la plateforme centralisée sont supportés par les cantons et la Confédération selon l'art. 33 LPCJ. La part cantonale est répartie entre eux au prorata de leur population résidante permanente de l'année précédente (STATPOP; Office fédéral de la statistique).

[2] Les coûts d''exploitation et de développement de la plateforme sont couverts par les émoluments encaissés en application de l'art. 32 LPCJ.

Art. 16 Financement des projets relatifs à des prestations supplémentaires et fonctionnalités

[1] Les coûts du projet préalables à la décision de l'assemblée portant sur la création d'une prestation supplémentaire ou le développement d'une nouvelle fonctionnalité (art. 12 al. 1) sont pris en charge par justitia.swiss.

[2] Une fois la décision prise, seuls les participants au projet assument son financement. Ceux-ci et justitia.swiss, par son comité, règlent les modalités dans une convention.

[3] Les participants à un projet et justitia.swiss règlent les conséquences de la fin du projet dans une convention.

Section 7 : Marchés publics

Art. 17 Compétence

[1] Le comité est compétent pour lancer et adjuger un marché public.

[2] La direction rend les décisions (art. 15 al. 4 LPCJ) et représente justitia.swiss dans le cadre de la procédure.

Section 8 : Dispositions finales

Art. 18 Conclusion de la convention

Tous les cantons et la Confédération peuvent signer la présente convention.

Art. 19 Adhésion

[1] Par déclaration unilatérale adressée au comité, chaque canton peut adhérer à la présente convention après son entrée en vigueur. L'adhésion déploie ses effets au 1er janvier de l''année suivante ou à une date déterminée d'un commun accord entre le canton et le comité.

[2] Si une convention d'utilisation existe (art. 13), l'adhésion n'aura d'effet que si le canton et le comité ont trouvé un accord sur la résiliation et le règlement de la convention d'utilisation. Cet accord est soumis à l'approbation de l'assemblée.

Art. 20 Entrée en vigueur de la convention et fondation de justitia.swiss

[1] justitia.swiss est fondée par l'entrée en vigueur de la présente convention.

[2] L'assemblée siège en tant qu'assemblée constitutive. Elle peut se réunir dès que le nombre de participants prévu par l'art. 3 al. 3 LPCJ a été atteint.

[3] L'assemblée constitutive détermine la date d'entrée en vigueur de la convention.

[4] Lors de l'assemblée constitutive, elle tient les élections nécessaires.

Art. 21 Dissolution de justitia.swiss

[1] Si l'assemblée met fin à la présente convention (art. 9 al. 5 LPCJ), les montants versés par les parties et les utilisateurs ne sont pas remboursés.

[2] En cas de dissolution de justitia.swiss, l'assemblée décide des modalités de la liquidation.

[3] Les comptes liés à l'exploitation et au développement de la plateforme et chaque compte lié à une prestation supplémentaire ou un projet font toutefois l'objet d'une liquidation séparée.

a) Le solde de liquidation des comptes liés à l'exploitation et au développement de la plateforme est réparti entre la Confédération et les cantons conformément à la clé de répartition figurant à l'art. 33 LPCJ, et entre chaque canton au prorata de sa population.

b) Les soldes de liquidation de chaque compte lié à une prestation supplémentaire sont répartis entre les utilisateurs de celle-ci qui sont parties à la convention.

c) Les soldes de liquidation de chaque compte lié à un projet sont répartis entre les participants à celui-ci qui sont parties à la convention.

Art. 22 Dénonciation de la convention

[1] Si une partie dénonce la présente convention, les montants qu'elle a versés ne lui sont pas remboursés (art. 17 al. 3 LPCJ).

[2] Si une partie qui a dénoncé la convention continue à utiliser des prestations de justitia.swiss, les règles relatives à l'utilisation par des collectivités publiques non-parties à la convention (art. 6 LPCJ et art. 13 de la convention) sont applicables.

Art. 23 Règlement des différends

Les différends entre les parties à la présente convention, les participants aux projets et les bénéficiaires de prestations non-parties et justitia.swiss sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation (art. 44 al. 3 de la Constitution fédérale).

Entwurf vom 08.07.2026

Entwurf des Gesetzes über den Beitritt zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf die Artikel 100 und 114 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf die Artikel 4 und 13 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG);

nach Einsicht in die Botschaft 2024-CE-373 des Staatsrats vom 8. Juli 2026;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

[1] Der Kanton Freiburg tritt der Vereinbarung justitia.swiss bei. Der Wortlaut der Vereinbarung wird im Anhang dieses Gesetzes wiedergegeben.

ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE

Anhang 1: Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

ANHANG 1
Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Körperschaft justitia.swiss (Vereinbarung justitia.swiss)

vom 02.05.2025

Die Kantone … und der Bund,

gestützt auf Art. 48 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und

gestützt auf die Art. 3 Abs. 2 und 7 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)

schliessen folgende Vereinbarung:

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung (Art. 3 Abs. 2 und 7 BEKJ)

Die vorliegende Vereinbarung regelt die Gründung, die Zuständigkeiten und die Funktionsweise der in Art. 3 BEKJ vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

Art. 2 Rechtsform und Zweck der Körperschaft justitia.swiss

[1] Die Körperschaft justitia.swiss (nachfolgend «justitia.swiss») ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 3 Abs. 1 BEKJ). Ihr Sitz ist in Bern.

[2] Sie baut die zentrale Plattform für die elektronische Übermittlung von Dokumenten in der Justiz auf, betreibt diese und entwickelt sie weiter.

[3] Sie erbringt ausserdem zusätzliche Dienstleistungen gemäss Art. 5 BEKJ.

Abschnitt 2: Organe von justitia.swiss

Art. 3 Organe (Art. 8 BEKJ)

Die Organe von justitia.swiss sind die Versammlung, der Vorstand, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle.

Art. 4 Versammlung (Art. 9 und 13 BEKJ)

[1] Die Versammlung wird mindestens einmal pro Jahr einberufen.

[2] Sie wird zudem einberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder dies beantragt.

[3] Die Traktandenliste sowie die Sitzungsunterlagen werden mindestens vierzehn Tage vor dem geplanten Sitzungstermin versandt.

[4] Die Beschlussfassung erfolgt gemäss Art. 13 BEKJ.

[5] Zur Änderung der vorliegenden Vereinbarung ist eine Zweidrittelmehrheit der an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder erforderlich (Art. 9 Abs. 5 und 13 Abs. 2 BEKJ).

[6] Eine Änderung von Bestimmungen der Vereinbarung, die nicht ausschliesslich die zusätzlichen zur zentralen Plattform angebotenen Dienstleistungen betreffen, sowie die Aufhebung der vorliegenden Vereinbarung (Art. 9 Abs. 5 BEKJ) erfordern die Einstimmigkeit der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und des Bundes.

[7] Jedes Mitglied der Versammlung hat eine Stimme.

[8] Die Mitglieder des Vorstands nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Versammlung teil.

Art. 5 Vorstand (Art. 10 und 13 BEKJ)

[1] Der Vorstand besteht aus sieben Mitgliedern, darunter je eine Vertreterin oder ein Vertreter des EJPD, des Bundesgerichts sowie der Anwaltschaft, vorgeschlagen durch den Schweizerischen Anwaltsverband. Die übrigen Mitglieder sind Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und werden von der Versammlung gewählt. Dabei wird auf eine angemessene Vertretung der Landesgegenden, der Sprachregionen und der Bevölkerungszahl der Kantone Rücksicht genommen.

[2] Die Amtszeit der Vorstandsmitglieder beträgt vier Jahre.

[3] Der Vorstand tritt so oft wie nötig, mindestens aber zweimal pro Jahr zusammen.

[4] Eine Sitzung kann jederzeit durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Vorstands oder auf Antrag von zwei Mitgliedern einberufen werden.

[5] Die Traktandenliste und die Sitzungsunterlagen werden mindestens vierzehn Tage vor dem geplanten Sitzungstermin versandt.

[6] Die Beschlussfassung erfolgt gemäss Art. 13 BEKJ.

[7] Jedes Mitglied des Vorstands hat eine Stimme.

[8] Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten.

[9] Der Vorstand kann sachverständige Beraterinnen und Berater beiziehen sowie Experten gruppen einsetzen (Art. 8 Abs. 2 Bst. h).

[10] Der Vorstand ist nebst den in Art. 10 Abs. 6 BEKJ vorgesehenen Kompetenzen für den Erlass des Datenbearbeitungsreglements und die Bezeichnung der Aufsichtsstelle für Informationssicherheit gemäss Art. 28 Abs. 1 und 2 BEKJ zuständig.

Art. 6 Geschäftsleitung (Art. 11 BEKJ)

[1] Die Geschäftsleitung erledigt die laufenden Geschäfte von justitia.swiss.

[2] Sie nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Versammlung und des Vorstands teil, sofern diese nichts anderes beschliessen.

Abschnitt 3: Vertretung von justitia.swiss

Art. 7 Zeichnungsberechtigung (Art. 10 Abs. 6 Bst. d BEKJ)

[1] Der Vorstand bestimmt, wer von seinen Mitgliedern und den Mitgliedern der Geschäftsleitung zeichnungsberechtigt ist. Er kann weiteren Personen das Recht einräumen, justitia.swiss zu vertreten.

[2] Er kann nur das Recht zur Kollektivunterschrift zu zweien gewähren.

Abschnitt 4: Organisation von justitia.swiss

Art. 8 Reglemente

[1] Die Versammlung erlässt das in Art. 9 Abs. 3 Bst. e BEKJ vorgesehene Geschäftsreglement. Sie kann weitere Reglemente erlassen.

[2] Diese enthalten unter anderem Bestimmungen über:

a) die Organisation, die Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeiten der Organe;

b) das Verhältnis zwischen den Organen;

c) die Kompetenzverteilung zwischen den Organen in Bezug auf die finanziellen Verpflichtungen von justitia.swiss;

d) die Vergütung der Mitglieder des Vorstands;

e) die Arbeitsbedingungen des Personals;

f) das interne Kontrollsystem (IKS) und das Risikomanagement;

g) die einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften, die Budgetierung, den Finanzplan und die Finanzierung von Projekten und des Betriebs;

h) den Einsatz von Expertengruppen durch den Vorstand, die sich aus Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie Nutzerinnen und Nutzern von Dienstleistungen zusammensetzen.

Art. 9 Zur Verfügung gestelltes Personal (Art. 15 Abs. 3 BEKJ)

[1] Stellt ein Gemeinwesen Personal zur Verfügung, schliesst der Vorstand mit dem betreffenden Gemeinwesen eine Rahmenvereinbarung ab.

[2] Das entliehene Personal untersteht bei der Erfüllung seiner Aufgaben für justitia.swiss den Weisungen der Geschäftsleitung und erhält in diesem Zusammenhang keine Anweisungen seines Gemeinwesens.

Art. 10 Externe Dienstleistungserbringer

[1] Die Geschäftsleitung kann mit Zustimmung des Vorstands einen oder mehrere externe Dienstleister beiziehen, insbesondere für die Entwicklung und Erbringung von Leistungen im Zusammenhang mit der zentralen Plattform oder den zusätzlichen Dienstleistungen von justitia.swiss.

[2] Die Beziehung zwischen justitia.swiss und einem Dienstleistungserbringer ist Gegenstand eines Vertrags, in dem insbesondere die Art der zu erbringenden Leistungen und die Vergütung vereinbart werden.

Abschnitt 5: Dienstleistungen von justitia.swiss

Art. 11 Zentrale Plattform und zusätzliche Dienstleistungen

[1] justitia.swiss errichtet, betreibt und entwickelt die in Art. 1 Abs. 2 Bst. a BEKJ vorgesehene zentrale Plattform.

[2] Sie bietet zusätzliche Dienstleistungen im Sinne von Art. 5 BEKJ an.

[3] Der Vorstand ist zuständig für den Erlass der Reglemente für die Nutzung der zentralen Plattform sowie der zusätzlichen Dienstleistungen im Sinne von Art. 5 BEKJ.

[4] Die Informatikdienstleistungen werden nach anerkannten Standards betrieben.

Art. 12 Projekte zur Entwicklung zusätzlicher Dienstleistungen und Funktionalitäten

[1] Die Versammlung kann auf begründeten Antrag hin beschliessen, eine zusätzliche Dienstleistung anzubieten oder neue Funktionalitäten einer bestehenden Dienstleistung zu entwickeln.

[2] Der Beschluss ergeht in der Form eines Auftrags zuhanden des Vorstands.

[3] Die Organe koordinieren im Rahmen ihrer Kompetenzen die verschiedenen Projekte mit den im gleichen Bereich tätigen Organisationen.

[4] Jede Partei dieser Vereinbarung legt nach dem für sie geltenden Recht selbst fest, an welchen Projekten sie teilnimmt.

[5] Die Projekte werden nach anerkannten Standards durchgeführt.

Art. 13 Leistungsbezug

[1] Die Parteien der Vereinbarung entscheiden nach den von ihrer Organisation vorgegebenen Regeln, ob sie eine von justitia.swiss angebotene Dienstleistung zu den im Nutzungsreglement (Art. 11 Abs. 3) definierten Bedingungen in Anspruch nehmen.

[2] Die Bedingungen, unter denen ein Gemeinwesen, das nicht Partei der Vereinbarung ist, eine Dienstleistung nutzen kann, werden in einer Nutzungsvereinbarung (Art. 6 BEKJ) geregelt, in der insbesondere die vom Gemeinwesen zu tragenden Kosten festgelegt werden.

[3] Die Nutzungsvereinbarung orientiert sich an den Regeln, die für die Parteien der Vereinbarung gemäss Nutzungsreglement gelten.

[4] Sie bedarf der vorgängigen Genehmigung durch die Versammlung und wird durch den Vorstand unterzeichnet.

Abschnitt 6: Finanzen

Art. 14 Buchführung und Rechnungslegung

[1] Die Rechnungslegung erfolgt nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard im Sinne von Art. 962a Obligationenrecht.

[2] Jede Dienstleistung und jedes Projekt wird als eigenständige Kostenstelle verwaltet.

[3] Das Geschäftsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

Art. 15 Finanzierung der zentralen Plattform

[1] Die Kosten für den Aufbau der zentralen Plattform werden von den Kantonen und dem Bund gemäss Art. 33 BEKJ getragen. Der Kantonsanteil verteilt sich auf die Kantone im Verhältnis deren ständigen Wohnbevölkerung im Vorjahr (STATPOP; Bundesamt für Statistik).

[2] Die Kosten für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform werden durch die Gebühren gedeckt, die nach Art. 32 BEKJ eingenommen werden.

Art. 16 Finanzierung von Projekten für zusätzliche Dienstleistungen und Funktionalitäten

[1] Bis zum Beschluss der Versammlung über die Entwicklung einer zusätzlichen Dienstleistung oder Funktionalität (Art. 12 Abs. 1) übernimmt justitia.swiss die anfallenden Kosten.

[2] Ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung tragen ausschliesslich die Projektteilnehmenden die Kosten der Finanzierung. Die Teilnehmenden und justitia.swiss, vertreten durch den Vorstand, regeln die Modalitäten in einer Vereinbarung.

[3] Die Projektteilnehmenden und justitia.swiss regeln in einer Vereinbarung die Folgen, die sich aus der Beendigung eines Projekts ergeben.

Abschnitt 7: Öffentliches Beschaffungswesen

Art. 17 Zuständigkeit

[1] Der Vorstand ist zuständig für öffentliche Ausschreibungen und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

[2] Die Geschäftsleitung erlässt die Verfügungen (Art. 15 Abs. 4 BEKJ) und vertritt justitia.swiss im Verfahren.

Abschnitt 8: Schlussbestimmungen

Art. 18 Abschluss der Vereinbarung

Alle Kantone und der Bund sind berechtigt, die vorliegende Vereinbarung zu unterzeichnen.

Art. 19 Beitritt

[1] Durch einseitige an den Vorstand gerichtete Erklärung, kann jeder Kanton auch nach Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung dieser beitreten. Der Beitritt wird am 1. Januar des Folgejahres oder ab einem zwischen dem Kanton und dem Vorstand vereinbarten Datum wirksam.

[2] Im Falle einer bestehenden Nutzungsvereinbarung (Art. 13) wird der Beitritt erst wirksam, wenn sich der Kanton und der Vorstand über den Fortbestand oder die Aufhebung der Nutzungsvereinbarung geeinigt haben. Diese Übereinkunft bedarf der Genehmigung durch die Versammlung.

Art. 20 Inkrafttreten der Vereinbarung und Gründung von justitia.swiss

[1] justitia.swiss wird mit dem Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung gegründet.

[2] Die Versammlung tagt erstmals als Gründungsversammlung. Sie kann einberufen werden, sobald die in Art. 3 Abs. 3 BEKJ vorgesehene Quote erreicht ist.

[3] Die Gründungsversammlung bestimmt das Datum des Inkrafttretens der Vereinbarung.

[4] An der Gründungsversammlung werden die erforderlichen Wahlen durchgeführt.

Art. 21 Auflösung von justitia.swiss

[1] Beschliesst die Versammlung die Aufhebung der vorliegenden Vereinbarung (Art. 9 Abs. 5 BEKJ), werden die von den Parteien und den Nutzenden bezahlten Beiträge nicht zurückerstattet.

[2] Im Falle der Auflösung von justitia.swiss beschliesst die Versammlung über die Modalitäten der Liquidation.

[3] Jedes für den Betrieb und die Weiterentwicklung der zentralen Plattform geführte Konto sowie jedes für eine zusätzliche Dienstleistung oder ein Projekt bestehende Konto wird gesondert liquidiert.

a) Der Liquidationssaldo der Konten im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Weiterentwicklung der zentralen Plattform wird zwischen dem Bund und den Kantonen gemäss dem in Art. 33 BEKJ definierten Schlüssel und unter den Kantonen im Verhältnis zu deren Bevölkerungszahl aufgeteilt.

b) Der Liquidationssaldo eines jeden Kontos, das für eine zusätzliche Dienstleistung geführt wird, wird unter den Nutzerinnen und Nutzern, die Parteien der Vereinbarung sind, aufgeteilt.

c) Der Liquidationssaldo eines jeden projektspezifischen Kontos wird unter den Projektteilnehmenden, die Partei der Vereinbarung sind, aufgeteilt.

Art. 22 Austritt aus der Vereinbarung

[1] Tritt eine Partei aus der vorliegenden Vereinbarung aus, werden einbezahlte Beiträge nicht zurückerstattet (Art. 17 Abs. 3 BEKJ).

[2] Tritt eine Partei aus der Vereinbarung aus und bezieht weiterhin Dienstleistungen von justitia.swiss, finden die Bedingungen für den Leistungsbezug durch Gemeinwesen, die nicht Partei der Vereinbarung sind (Art. 6 BEKJ und Art. 13 der Vereinbarung), Anwendung.

Art. 23 Beilegung von Streitigkeiten

Streitigkeiten zwischen den Parteien dieser Vereinbarung, den Projektteilnehmenden sowie den Dienstleistungsempfängern, die nicht Partei der Vereinbarung sind, und justitia.swiss werden nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beigelegt (Art. 44 Abs. 3 der Bundesverfassung).

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2024-CE-373

8 juillet 2026

—

Communication électronique dans le domaine judiciaire - Convention justitia.swiss

Table des matières

—

1 Origine et nécessité de la convention justitia.swiss 2

2 Présentation de justitia.swiss 2

3 Commentaire d'articles 3

4 Procédure de ratification de la convention 3

5 Conséquences du projet 4

5.1 Conséquences sur la répartition des tâches entre Etat et communes 4

5.2 Conséquences financières 4

5.2.1 Phase de projet Justitia 4.0 4

5.2.2 Phase de la Corporation de droit public justitia.swiss 4

5.2.3 Organisation de la Corporation de droit public 5

1 Origine et nécessité de la convention justitia.swiss

En 2016, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le Ministère public de la Confédération et les tribunaux (Tribunal fédéral et ordres judiciaires cantonaux) ont décidé de mettre en place le projet « Justitia 4.0 » avec pour but la numérisation du système judiciaire suisse. Celle-ci comprend, d'une part, le remplacement du dossier physique actuel par un dossier électronique et, d'autre part, l'échange électronique entre les parties concernées. Afin de faciliter cet échange, il a été décidé de mettre en place une plateforme centralisée de communication nommée « justitia.swiss ». Le 20 décembre 2024, les Chambres fédérales ont adopté une loi sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ, RS 172.023). Celle-ci prévoit la création d'une corporation dotée de la personnalité juridique, chargée de l'exploitation de la plateforme. La convention justita.swiss entre la Confédération et les cantons vise à définir les modalités de gouvernance, de répartition des responsabilités et de fonctionnement de cette corporation.

Le 2 mai 2025, l'assemblée de printemps de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) a autorisé la ratification de la convention pour la création de la corporation de droit public justitia.swiss.

Par ailleurs, une première partie de la LPCJ est entrée en vigueur le 1er octobre 2025. Il s'agit des articles relatifs à la création de la corporation de droit public (art. 1 à 17) et l'article instaurant la compétence du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) pour la surveillance de la plateforme en matière de protection des données (art. 27, al. 1 et 3 à 6).

2 Présentation de justitia.swiss

La corporation de droit public justitia.swiss succédera à l'organisation de projet Justitia 4.0 qui vise à dématérialiser la justice suisse autour de trois axes majeurs :

1. Communication électronique obligatoire

Selon la LPCJ, les échanges entre autorités judiciaires et mandataires professionnels (avocats, notaires, etc.) se feront exclusivement via la plateforme justitia.swiss. Cette obligation sera inscrite dans les codes de procédure fédéraux. Les justiciables, en revanche, ne seront pas tenus d'utiliser la plateforme. L'obligation de l'utilisation de la plateforme, et conséquemment de la tenue du dossier électronique, est planifiée au 1er janvier 2032.

2. Tenue numérique des dossiers judiciaires

Le dossier électronique deviendra la version de référence. La plateforme est conçue pour gérer des formats volumineux et de différentes natures (vidéos, fichiers techniques, etc.), dépassant les limites actuelles des échanges électroniques sur ces deux aspects. Les documents papier devront ainsi être numérisés, bien que certains types de documents authentiques resteront en format physique.

3. Création d'une corporation de droit public

La plateforme est gérée par une corporation indépendante, justitia.swiss, dotée de la personnalité juridique et composée de représentants de la Confédération et des cantons. Cette structure garantit une gouvernance partagée et une répartition claire des responsabilités.

La convention « justitia.swiss » constitue l'acte fondateur de la corporation de droit public du même nom, prévue par la LPCJ. Conclue entre la Confédération et les cantons, cette convention concrétise les articles 3 à 17 de la LPCJ, qui définissent les principes d'organisation et de fonctionnement de la corporation.

L’entrée en vigueur de la convention, conditionnée à sa ratification par la Confédération et au moins 18 cantons, confère à justitia.swiss la personnalité juridique. Elle marque également la transition entre l’organisation de projet « Justitia 4.0 » et la nouvelle entité, assurant ainsi la continuité des travaux. En tant que future propriétaire de la plateforme d’échange centralisée, justitia.swiss sera responsable de sa mise en œuvre, de son développement et de son exploitation.

Sur une base contractuelle et à prix coûtant, la corporation pourra également fournir des prestations complémentaires et des moyens techniques spécifiques à la communication électronique judiciaire, tels que l’application du dossier judiciaire électronique. Ces prestations feront l’objet de décisions de l’Assemblée, composée des délégué-e-s des parties à la convention, qui pourra également mandater justitia.swiss pour le lancement de projets spécifiques. La participation aux coûts des différentes prestations de la corporation de droit public se fera uniquement sur le base des choix fait par le canton de Fribourg.

Dans le cadre de son programme gouvernemental 2017–2021, le Conseil d’Etat a inscrit la modernisation de la justice parmi ses priorités. Le programme cantonal e-Justice, placé sous mandat du Conseil d’Etat, vise la transformation digitale de la Justice dont la mise en place de la gestion électronique des dossiers ainsi que le transfert électronique sécurisé entre autorités judiciaires. Les travaux menés dans ce cadre sont aujourd’hui bien avancés.

Le canton de Fribourg s’est déjà porté volontaire pour participer à la phase pilote de la plateforme justitia.swiss. Cet engagement précoce répondait à un double objectif : influencer les développements techniques de la plateforme dans l’intérêt du canton, et accélérer l’atteinte des objectifs d’efficacité judiciaire. Le premier objectif est considéré comme atteint et pour le deuxième, il est en cours.

Le premier cas d’usage fribourgeois a été identifié dans le domaine pénal, avec le lancement de la solution ProofBox, au printemps 2024. Cette solution permet de transmettre et consulter de manière sécurisée des preuves numériques (par exemple, des données extraites de téléphones portables) au sein de la chaîne pénale, remplaçant ainsi les transferts physiques par clé USB. Dès juillet 2025, les avocats volontaires peuvent recevoir ces données via la plateforme justitia.swiss, dans un premier temps uniquement dans le sens Ministère public → avocats, en raison de contraintes techniques liées aux déploiements de nouvelles solutions pour la Justice dont principalement la tenue de l’e-dossier.

Il convient de préciser que les autorités judiciaires fribourgeoises n’utiliseront pas directement la plateforme justitia.swiss pour les échanges internes, qui continueront à se faire dans l’environnement sécurisé @fr.ch. En revanche, dès qu’un échange sort de cet environnement, la plateforme justitia.swiss est utilisée, afin de garantir la sécurité et la protection des données. Les autorités judiciaires continueront à utiliser leurs applications métiers, qui intègrent les fonctions de transmission via justitia.swiss, évitant ainsi les connexions manuelles à la plateforme et réduisant les risques d’erreurs.

3 Commentaire d’articles

—

Le rapport explicatif annexé renseigne de façon détaillée sur la portée de chaque article.

4 Procédure de ratification de la convention

—

La LPCJ a été adoptée par les deux Chambres du Parlement le 20 décembre 2024. Aucune demande de référendum n’a été déposée. Selon les indications de l’Office fédéral de la justice (OFJ), la LPCJ entrera en vigueur de manière échelonnée : les dispositions relatives à la création de justitia.swiss sont entrées en vigueur le 1er octobre 2025, tandis

que les dispositions relatives à l'introduction d'une obligation de communication électronique dans le domaine judiciaire entreront en vigueur au plus tôt au 1er juillet 2027, assorties d'un délai transitoire de 5 ans au plus.

L'expérience montre que 12 à 18 mois sont nécessaires pour la signature d'une convention intercantonale et l'atteinte du quorum. Dans l'idéal, le quorum minimal de 18 cantons et de la Confédération sera atteint d'ici mi-2026, permettant de faire plus ou moins correspondre la création de justitia.swiss avec l'introduction de l'obligation de communication électronique prévue dans la LPCJ.

5 Conséquences du projet

—

5.1 Conséquences sur la répartition des tâches entre Etat et communes

La convention justitia.swiss et le projet de loi n'auront pas de conséquences en ce qui concerne la répartition des tâches entre Etat et communes.

5.2 Conséquences financières

Afin de bien saisir les enjeux financiers liés tant au projet Justitia 4.0 qu'à la future convention justitia.swiss, il convient de se référer aux deux étapes de la digitalisation de la justice au niveau suisse. La première correspond à la phase de projet Justitia 4.0, tandis que la seconde débutera avec la mise en œuvre de la Corporation de droit public justitia.swiss.

5.2.1 Phase de projet Justitia 4.0

La phase de projet Justitia 4.0 prendra fin avec l'entrée en vigueur de la Corporation de droit public justitia.swiss ainsi que de la LPCJ. Cette entrée en vigueur est actuellement prévue pour le premier trimestre 2027, sous réserve de l'adhésion d'au moins 18 cantons.

Durant cette phase, le financement du projet est assuré conjointement par la Confédération, la CCDJP et les cantons. Pour le canton de Fribourg, les coûts se répartissent entre une contribution versée par l'intermédiaire de la CCDJP et des coûts cantonaux supportés par les infrastructures informatiques. Les montants facturés via la CCDJP sont pris en charge par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), tandis que les coûts cantonaux sont intégrés dans les charges informatiques.

Concernant la participation via la CCDJP, le canton de Fribourg a contribué à hauteur de CHF 319'523.– en 2025 et de CHF 329'590.– en 2026. Le budget 2027, qui doit encore faire l'objet d'une validation formelle, est estimé à près de CHF 432'000.–.

S'agissant des coûts cantonaux, les montants annoncés s'élèvent à CHF 150'000.– pour 2026 et à CHF 120'000.– pour 2027.

5.2.2 Phase de la Corporation de droit public justitia.swiss

A compter de l'entrée en vigueur de la LPCJ et de la création de la Corporation de droit public justitia.swiss, le modèle de financement évoluera. Selon l'article 32 LPCJ, les coûts d'exploitation et de développement de la plateforme centralisée justitia.swiss seront couverts par des émoluments. Le montant de ces émoluments, le modèle tarifaire ainsi que la répartition des charges entre la Confédération et les cantons seront déterminés par le Conseil fédéral dans une ordonnance d'exécution. A terme, on peut supposer que les dépenses liées à l'utilisation de la plateforme seront en partie compensées, notamment par la réduction des frais de port et la simplification de la consultation des dossiers.

Sur la base des hypothèses actuellement retenues, une période transitoire de cinq ans au maximum est envisagée. Pendant cette période, la Confédération prendrait en charge 10 % des coûts totaux, tandis que les 90 % restants seraient répartis entre les cantons proportionnellement à leur population résidente permanente. A plus long terme, la répartition devrait se faire selon l'utilisation effective de la plateforme.

Les estimations actuelles reposent sur des coûts annuels d'exploitation de CHF 6,67 millions et des coûts de développement de CHF 0,73 million, soit un total de CHF 7,4 millions par année pour la plateforme centrale. A ces montants s'ajoutent des dépenses complémentaires liées notamment à la transformation numérique, à la sécurité informatique, à la protection des données, à l'infrastructure technique ainsi qu'à la direction de justitia.swiss. Ces charges additionnelles sont estimées entre CHF 3 et 5 millions par année. En conséquence, les coûts globaux de fonctionnement de la future plateforme sont évalués entre CHF 10 et 12 millions par an.

Les montants détaillés ci-dessous proviennent d'un document de travail élaboré dans le cadre du projet Justitia 4.0. Ce document doit encore être validé par le Comité de projet et les chiffres présentés doivent donc être considérés comme indicatifs. Ils permettent toutefois d'illustrer les principaux scénarios actuellement envisagés. A ce stade, le projet Justitia 4.0 n'est pas en mesure de fournir des estimations plus précises.

5.2.3 Organisation de la Corporation de droit public

Dans le cadre de ses travaux, le projet Justitia 4.0 a intégré une solution de gestion électronique des documents (GED), alors même que celle-ci ne figurait pas dans son mandat initial. Cette démarche reste toutefois compatible avec les objectifs de la LPCJ.

Au moment de la constitution de la Corporation de droit public, deux variantes organisationnelles sont envisagées :

> la création d'une seule corporation regroupant la plateforme de communication et la GED ;

> la création de deux corporations distinctes, l'une dédiée à la plateforme de communication et l'autre à la GED.

Les analyses réalisées montrent que le modèle à deux corporations entraînerait des coûts supérieurs d'environ 30 à 35 % par rapport à la solution reposant sur une corporation unique.

a) Scénario 1 : une seule corporation

Dans cette variante, les coûts imputés via la CCDJP ne sont pas encore ventilés officiellement par canton. Sur la base des estimations actuelles, le coût moyen annuel de la corporation s'élèverait à environ CHF 10,5 millions entre 2028 et 2031. La part estimée du canton de Fribourg, calculée sur la base d'une clé de répartition de 3,9 %, représenterait environ CHF 409'500.– par année, que la plateforme de communication soit utilisée seule ou conjointement avec la GED.

Concernant les coûts cantonaux supportés par les services informatiques, les estimations pour Fribourg sont les suivantes :

> utilisation de la seule plateforme de communication : environ CHF 405'000.– par année ;

> utilisation de la plateforme de communication avec la GED : environ CHF 650'000.– par année.

Il convient toutefois de préciser que le programme e-Justice ne s'est pas encore prononcé sur l'adoption de la solution GED proposée par Justitia 4.0.

b) Scénario 2 : deux corporations distinctes

Dans cette seconde variante, les coûts augmentent sensiblement.

Pour les montants relevant de la CCDJP, les estimations sont les suivantes :

> plateforme de communication uniquement : coût moyen annuel de CHF 13 millions, correspondant à une part fribourgeoise d'environ CHF 507'000.– ;

> plateforme de communication et GED : coût moyen annuel de CHF 15 millions, correspondant à une part fribourgeoise d'environ CHF 585'000.–.

Les coûts cantonaux informatiques sont quant à eux estimés à :

> CHF 490'000.– par année pour la seule plateforme de communication ;

> CHF 1 million par année pour la plateforme de communication associée à la GED.

Comme dans le scénario précédent, le programme e-Justice n’a pas encore arrêté sa position concernant la GED proposée par Justitia 4.0.

Annexes

—

> Convention justitia.swiss, version mai 2025
> Rapport explicatif de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatif à la convention
> Budget 2026 du projet Justitia 4.0 approuvé par la CCDJP et la Conférence de la justice ; planification financière 2027 à 2030 du projet Justitia 4.0 dont il a été pris connaissance

Botschaft 2024-CE-373

8. Juli 2026

—

Elektronische Kommunikation in der Justiz – Vereinbarung justitia.swiss

Inhaltsverzeichnis

—

1 Entstehung und Notwendigkeit der Vereinbarung justitia.swiss 2
2 Präsentation von justitia.swiss 2
3 Kommentar zu den einzelnen Artikeln 3
4 Verfahren zur Ratifizierung der Vereinbarung 3
5 Auswirkungen des Entwurfs 4
5.1 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden 4
5.2 Finanzielle Auswirkungen 4
5.2.1 Projektphase Justitia 4.0 4
5.2.2 Phase der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss 4
5.2.3 Organisation der öffentlich-rechtlichen Körperschaft 5

1 Entstehung und Notwendigkeit der Vereinbarung justitia.swiss

Im Jahr 2016 beschlossen die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Staatsanwaltschaft und die Gerichte (Bundesgericht und kantonale Gerichtsbehörden), das Projekt «Justitia 4.0» mit dem Ziel der Digitalisierung des schweizerischen Justizsystems ins Leben zu rufen. Dieses umfasst zum einen den Ersatz der bisherigen physischen Akte durch eine elektronische Akte und zum anderen den elektronischen Austausch zwischen den beteiligten Parteien. Zur Erleichterung dieses Austauschs sollte eine zentrale Kommunikationsplattform mit dem Namen «justitia.swiss» aufgebaut und eingerichtet werden. Am 20. Dezember 2024 verabschiedeten die eidgenössischen Räte ein Gesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ, SR 172.023). Dieses sieht die Gründung einer Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit vor, die für den Betrieb der Plattform zuständig ist. In der Vereinbarung justitia.swiss zwischen dem Bund und den Kantonen werden die Einzelheiten der Projektorganisation, der Aufgabenverteilung und des Betriebs festgelegt.

Am 2. Mai 2025 genehmigte die Frühjahresversammlung der KKJPD die Ratifizierung der Vereinbarung zur Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss.

Am 1. Oktober 2025 ist ein erster Teil des BEKJ in Kraft getreten. Es handelt sich um die Artikel über die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Art. 1–17) und den Artikel, der die Zuständigkeit des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) für die datenschutzrechtliche Aufsicht über die Plattform festlegt (Art. 27 Abs. 1 und 3–6).

2 Präsentation von justitia.swiss

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft justitia.swiss löst die Projektorganisation Justitia 4.0 ab, deren Ziel darin besteht, die Schweizer Justiz in drei Hauptbereichen zu digitalisieren:

1. Obligatorischer elektronischer Rechtsverkehr

Gemäss BEKJ wird der Rechtsverkehr zwischen Gerichtsbehörden und professionellen Rechtsvertretenden (Anwältinnen/Anwälte, Notarinnen/Notare usw.) nur noch über die Plattform justitia.swiss erfolgen. Diese Verpflichtung wird in die Prozessordnungen des Bundes aufgenommen. Die Rechtsuchenden werden hingegen nicht verpflichtet, die Plattform zu nutzen. Die Pflicht zur Nutzung der Plattform und damit zur elektronischen Aktenführung soll ab 1. Januar 2032 gelten.

2. Elektronische Gerichtsaktenführung

Die elektronische Akte wird zum Standard. Die Plattform ist für die Verwaltung grosser Dateien verschiedener Formate (Videos, Dateien von Fachanwendungen usw.) ausgelegt und ist dem heutigen elektronischen Datenaustausch diesbezüglich überlegen. Dokumente in Papierform müssen künftig digitalisiert werden, wobei bestimmte Originaldokumente weiterhin auch in physischer Form vorliegen werden.

3. Gründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft

Die Plattform wird von einer unabhängigen Körperschaft namens justitia.swiss verwaltet, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Diese Struktur gewährleistet eine gemeinsame Governance und eine klare Aufgabenverteilung.

Die Vereinbarung «justitia.swiss» ist die Gründungsurkunde der gleichnamigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die im BEKJ vorgesehen ist. Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen konkretisiert die Artikel 3–17 BEKJ, welche die Grundsätze für Organisation und Betrieb der Körperschaft festlegen.

Mit Inkrafttreten der Vereinbarung nach der Ratifizierung durch den Bund und mindestens 18 Kantone erhält justitia.swiss ihre Rechtspersönlichkeit. Zu diesem Zeitpunkt geht die Projektorganisation « Justitia 4.0 » in die neue Einheit über, wodurch die Kontinuität der Arbeiten gewährleistet wird. Als zukünftige Eigentümerin der zentralen Austauschplattform wird justitia.swiss für deren Aufbau, Betrieb und Weiterentwicklung verantwortlich sein.

Auf Vertragsbasis und gegen ein kostendeckendes Entgelt kann die Körperschaft auch zusätzliche Dienstleistungen und technische Mittel für die elektronische Kommunikation in Justizverfahren, wie eine Applikation für die Arbeit mit der elektronischen Gerichtsakte, anbieten. Diese Dienstleistungen werden von der Versammlung beschlossen, die sich aus Vertretenden der Vertragsparteien zusammensetzt und justitia.swiss auch mit der Lancierung spezifischer Projekte beauftragen kann. Die Beteiligung an den Kosten der verschiedenen Dienstleistungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaft erfolgt ausschliesslich aufgrund von Entscheiden des Kantons Freiburg.

Im Rahmen seines Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2017–2021 hat der Staatsrat die Modernisierung der Justiz zu einer Priorität erhoben. Das kantonale Programm E-Justice mit Mandat des Staatsrats hat zum Ziel, die Justiz digital zu transformieren, worunter auch die Einführung der elektronischen Aktenführung und der gesicherte elektronische Datenverkehr zwischen Gerichtsbehörden fällt. Die entsprechenden Arbeiten sind schon weit fortgeschritten.

Der Kanton Freiburg hat sich bereits freiwillig für die Teilnahme an der Pilotphase der Plattform justitia.swiss gemeldet. Er strebte damit zwei Ziele an: die technischen Entwicklungen der Plattform im Interesse des Kantons zu beeinflussen und die Erreichung der angestrebten Effizienzsteigerung zu beschleunigen. Das erste Ziel gilt als erreicht, das zweite befindet sich in der Umsetzung.

Der erste – strafrechtliche – Anwendungsfall in Freiburg wurde mit der Einführung der ProofBox-Lösung im Frühling 2024 möglich. Mit ProofBox können digitale Beweismittel (z. B. von Mobiltelefonen extrahierte Daten) innerhalb der Strafverfolgungskette sicher übermittelt und eingesehen werden, wodurch der physische Transfer per USB-Stick überflüssig wird. Ab Juli 2025 können Anwältinnen und Anwälte diese Daten freiwillig über die Plattform justitia.swiss erhalten. Allerdings funktioniert die Übermittlung vorerst nur in der Richtung Staatsanwaltschaft → Anwältinnen/Anwälte, weil es bei der Einführung neuer Lösungen für die Justiz und insbesondere bei der elektronischen Aktenführung technische Einschränkungen gibt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Freiburger Gerichtsbehörden die Plattform justitia.swiss nicht direkt für den internen Austausch nutzen werden. Dieser findet weiterhin in der gesicherten Umgebung @fr.ch statt. Sobald der Austausch jedoch ausserhalb dieser Umgebung erfolgt, wird die Plattform justitia.swiss genutzt, damit Datensicherheit und Datenschutz gewährleistet sind. Die Gerichtsbehörden werden weiterhin mit ihren Fachanwendungen arbeiten, die über eine integrierte Übermittlungsfunktion von justitia.swiss verfügen, wodurch die manuelle Verbindung mit der Plattform vermieden und das Fehlerrisiko verringert wird.

3 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

—

Der erläuternde Bericht in Anhang enthält detaillierte Informationen zum Inhalt der einzelnen Artikel.

4 Verfahren zur Ratifizierung der Vereinbarung

—

Das BEKJ wurde am 20. Dezember 2024 von beiden Kammern des Bundesparlaments verabschiedet. Es wurde kein Referendum eingereicht. Nach Angaben des Bundesamts für Justiz (BJ) tritt das BEKJ gestaffelt in Kraft: Die Bestimmungen zur Gründung von justitia.swiss sind am 1. Oktober 2025 in Kraft getreten, während die

Bestimmungen zur Einführung der obligatorischen elektronischen Kommunikation in der Justiz frühestens am 1. Juli 2027 in Kraft treten werden, mit einer Übergangsfrist von höchstens fünf Jahren.

Die Erfahrung zeigt, dass es 12–18 Monate dauert, bis eine interkantonale Vereinbarung unterzeichnet und das Quorum erreicht ist. Im Idealfall wird das Mindestquorum von 18 Kantonen und dem Bund Mitte 2026 erreicht, sodass die Gründung von justitia.swiss mehr oder weniger mit der Einführung der im BEKJ vorgesehenen Pflicht zur elektronischen Kommunikation zusammenfallen wird.

5 Auswirkungen des Entwurfs

—

5.1 Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Vereinbarung justitia.swiss und der Gesetzesentwurf haben keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

5.2 Finanzielle Auswirkungen

Zum besseren Verständnis der finanziellen Aspekte des Projekts Justitia 4.0 und der zukünftigen Vereinbarung justitia.swiss werden im Folgenden die beiden Phasen bei der Digitalisierung der Justiz auf schweizerischer Ebene beschrieben. Die erste Etappe entspricht der Projektphase Justitia 4.0, während die zweite mit der Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Justitia.swiss beginnt.

5.2.1 Projektphase Justitia 4.0

Die Projektphase Justitia 4.0 endet mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung justitia.swiss und des BEKJ, das derzeit für das erste Quartal 2027 geplant ist, sofern der Vereinbarung bis dahin mindestens 18 Kantone beitreten.

In dieser Phase wird die Projektfinanzierung gemeinsam vom Bund, der KKJPD und den Kantonen sichergestellt. Für den Kanton Freiburg verteilen sich die Kosten auf einen über die KKJPD geleisteten Beitrag und die kantonalen Kosten für die IT-Infrastruktur. Die von der KKJPD in Rechnung gestellten Beträge werden von der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) übernommen, während die Infrastrukturkosten im IT-Aufwand enthalten sind.

Was den über die KKJPD geleisteten Beitrag betrifft, hat sich der Kanton Freiburg 2025 mit CHF 319'523.– und 2026 mit CHF 329'590.– an den Kosten beteiligt. Das Budget 2027, das noch formell genehmigt werden muss, wird auf rund CHF 432'000.– geschätzt.

Die kantonalen Kosten belaufen sich nach aktuellen Angaben auf CHF 150'000.– für das Jahr 2026 und CHF 120'000.– für das Jahr 2027.

5.2.2 Phase der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss

Mit Inkrafttreten des BEKJ und der Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss wird sich das Finanzierungsmodell ändern. Gemäss Artikel 32 BEKJ werden die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten der zentralen Plattform justitia.swiss mit Gebühren gedeckt. Die Höhe der Gebühren, das Tarifmodell und die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen werden vom Bundesrat in einer Ausführungsverordnung festgelegt. Langfristig ist davon auszugehen, dass die Plattformnutzungskosten teilweise kompensiert werden, insbesondere durch den Rückgang der Versandkosten und die Vereinfachung der Akteneinsicht.

Ausgehend von den aktuellen Annahmen ist eine Übergangsphase von höchstens fünf Jahren vorgesehen. In diesem Zeitraum würde der Bund 10 % der Gesamtkosten übernehmen, während die restlichen 90 % proportional zur ständigen Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt würden. Längerfristig dürfte sich die Aufteilung nach der tatsächlichen Nutzung der Plattform richten.

Die aktuellen Schätzungen für die zentrale Plattform gehen von jährlichen Betriebskosten von CHF 6,67 Millionen und Weiterentwicklungskosten von CHF 0,73 Millionen aus, was einen Gesamtbetrag von CHF 7,4 Millionen pro Jahr ergibt. Hinzu kommen zusätzliche Ausgaben, unter anderem für die digitale Transformation, die Informatiksicherheit, den Datenschutz, die technische Infrastruktur und die Leitung von justitia.swiss. Diese Zusatzkosten werden auf CHF 3–5 Millionen pro Jahr geschätzt. Daraus ergeben sich für die zukünftige Plattform voraussichtliche Gesamtbetriebskosten von CHF 10–12 Millionen.

Die nachstehend aufgeführten Beträge stammen aus einem Arbeitspapier, das im Rahmen des Projekts Justitia 4.0 erstellt wurde. Es muss noch vom Projektausschuss genehmigt werden, weshalb es sich bei den darin enthaltenen Zahlen um Richtwerte handelt. Sie veranschaulichen jedoch die wichtigsten Szenarien, die derzeit in Betracht gezogen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt können für das Projekt Justitia 4.0 noch keine genaueren Angaben gemacht werden.

5.2.3 Organisation der öffentlich-rechtlichen Körperschaft

Im Projekt Justitia 4.0 wurde im Verlauf der Arbeiten eine Lösung für das elektronische Dokumentenmanagement (EDM) integriert, obwohl dies ursprünglich nicht Teil des Auftrags war. Die Massnahme steht jedoch im Einklang mit den Zielen des BEKJ.

Im Moment der Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft werden zwei Organisationsvarianten erwogen:

> die Gründung einer einzigen Körperschaft, die die Kommunikationsplattform und das EDM vereint;

> die Gründung von zwei getrennten Körperschaften, eine für die Kommunikationsplattform und eine für das EDM.

Die durchgeführten Analysen zeigen, dass das Modell mit zwei Körperschaften im Vergleich zur Lösung mit einer einzigen Körperschaft etwa 30–35 % höhere Kosten verursachen würde.

a) Szenario 1: eine einzige Körperschaft

Bei dieser Variante werden die über die KKJPD verrechneten Kosten noch nicht offiziell nach Kantonen aufgeschlüsselt. Nach aktuellen Schätzungen würden die jährlichen Durchschnittskosten der Körperschaft zwischen 2028 und 2031 rund CHF 10,5 Millionen betragen. Der Anteil des Kantons Freiburg würde sich unter Anwendung eines Verteilschlüssels von 3,9 %, schätzungsweise auf etwa CHF 409'500.– pro Jahr belaufen, unabhängig davon, ob die Kommunikationsplattform allein oder zusammen mit dem EDM genutzt wird.

Die Schätzungen für die von den Informatikdiensten getragenen kantonalen Kosten präsentieren sich wie folgt:

> Alleinige Nutzung der Kommunikationsplattform: rund CHF 405'000.– pro Jahr;

> Nutzung der Kommunikationsplattform zusammen mit dem EDM: rund CHF 650'000.– pro Jahr.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass das Programm E-Justice noch keine Entscheidung über die Einführung der von Justitia 4.0 vorgeschlagenen EDM-Lösung getroffen hat.

b) Szenario 2: zwei getrennte Körperschaften

Bei dieser zweiten Variante liegen die Kosten deutlich höher.

Für die über die KKJPD verrechneten Beträge liegen folgende Schätzungen vor:

> Nur Kommunikationsplattform: jährliche Durchschnittskosten von CHF 13 Millionen, was für Freiburg einen Anteil von rund CHF 507'000.– ergibt;

> Kommunikationsplattform und EDM: jährliche Durchschnittskosten von CHF 15 Millionen, was für Freiburg einen Anteil von rund CHF 585'000.– ergibt.

Die IT-Kosten der Kantone werden ihrerseits auf folgende Beträge geschätzt:

> CHF 490'000 pro Jahr für die Kommunikationsplattform allein;

> CHF 1 Million pro Jahr für die Kommunikationsplattform mit dem EDM.

Ebenso wie beim ersten Szenario hat das Programm E-Justice zu dem von Justitia 4.0 vorgeschlagenen EDM noch nicht Stellung bezogen.

Anhänge

—

> Vereinbarung justitia.swiss, Version Mai 2025
> Erläuternder Bericht der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Vereinbarung
> von KKJPD und der Justizkonferenz genehmigtes Budget 2026 des Projekts Justitia 4.0; zur Kenntnis genommene Finanzplanung 2027–2030 des Projekts Justitia 4.0

PROJEKT
Justitia 4.0

Par e-mail

Au chef du DFJP ainsi qu'aux directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

Berne, le 11 juin 2025 / CNE

Convention entre les cantons et la Confédération pour la création de la corporation de droit public justitia.swiss ; ratification de la convention justitia.swiss

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame la Conseillère d'État,
Monsieur le Conseiller d'État,
Mesdames et Messieurs,

Le 2 mai 2025, l'assemblée de printemps de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) a autorisé ratification la convention pour la création de la corporation de droit public justitia.swiss.

La convention justitia.swiss (convention) est le document fondateur de la corporation de droit public justitia.swiss (*justitia.swiss*) prévue dans la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ). Cette convention entre la Confédération et les cantons est conforme aux dispositions des articles 3 à 17 de la LPCJ qui fixent les grandes lignes de l'organisation et du fonctionnement de la corporation.

justitia.swiss acquiert sa personnalité juridique par l'entrée en vigueur de cette convention, qui nécessite une ratification par la Confédération et au moins 18 cantons. Elle succède à l'organisation de projet Justitia 4.0 et veille à ce que les travaux nécessaires se poursuivent sans interruption. Future propriétaire de la plateforme d'échange centralisée (plateforme justitia.swiss), *justitia.swiss* sera responsable de sa mise en place, de son développement et de son exploitation. Sur une base contractuelle et à un prix coûtant, *justitia.swiss* fournit des prestations supplémentaires et des moyens techniques destinés spécifiquement à la communication électronique dans le domaine judiciaire (à l'instar de l'application dossier judiciaire électronique). Il incombe à l'Assemblée de décider si *justitia.swiss* propose des prestations supplémentaires ainsi que des moyens spécifiques, et le cas échéant, lesquels. L'Assemblée, et donc les délégué-e-s des parties à la convention, se réserve également le droit de décider du lancement de projets au nom de *justitia.swiss*, et le cas échéant, desquels.

Le Conseil fédéral édicte une ordonnance sur les émoluments aux fins de financement des coûts d'exploitation et de développement de la plateforme justitia.swiss. En fixant les émoluments, il veille à ce que ceux-ci soient suffisamment élevés pour financer les coûts d'exploitation et de développement (y c. les coûts de la direction). La règlementation du financement des prestations supplémentaires et des moyens techniques pour la communication électronique dans le domaine judiciaire relève en revanche de la compétence de *justitia.swiss*.

On peut d'ores et déjà relever que les coûts indiqués dans le message concernant la LPCJ sont encore valables (cf. ch. 4.2.2.3 du message concernant la LPCJ, FF 2023 679) : les coûts d'exploitation de la plateforme justitia.swiss s'élèvent à 7,4 millions de francs par an, comprenant l'assistance utilisateur (6,67 millions) et le développement (0,73 million). En plus des coûts susmentionnés, des coûts spécifiques liés à la sécurité informatique et à la protection des données, à l'infrastructure ainsi qu'à la gestion des affaires de *justitia.swiss* correspondent à un montant compris entre 3 et 5 millions de francs par an.

Il en résulte au total des **coûts annuels compris entre 10 et 12 millions de francs**. Ce montant est financé à travers le paiement d'émoluments par les autorités qui utilisent la plateforme centralisée (art. 32, al. 1, LPCJ). Le Conseil fédéral fixera le tarif des émoluments dans une ordonnance (art. 32, al. 2, LPCJ).

Dès lors, la planification budgétaire et financière de Justitia 4.0 est déterminante jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les émoluments. L'adhésion à *justitia.swiss* n'entraîne pas de frais supplémentaires pour les membres (voir annexe).

Les prestations supplémentaires ou moyens techniques éventuels visés à l'art. 5 LPCJ sont fournis sur une base contractuelle à un prix coûtant. Le financement de ces prestations sera réglé séparément à compter de l'entrée en vigueur de la LPCJ.

La LPCJ a été adoptée par les deux Chambres du Parlement le 20 décembre 2024. Aucune demande de référendum n'a été déposée. Selon les indications de l'Office fédéral de la justice (OFJ), la LPCJ entrera en vigueur de manière échelonnée : les dispositions relatives à la création de *justitia.swiss* entreront en vigueur au au cours du 2e semestre 2025, tandis que les dispositions relatives à l'introduction d'une obligation de communication électronique dans le domaine judiciaire entreront en vigueur au plus tôt au 1er juillet 2026, assorties d'un délai transitoire de 5 ans au plus.

L'expérience montre que 12 à 18 mois sont nécessaires pour la signature d'une convention intercantonale et l'atteinte du quorum. Dans l'idéal, le quorum minimal de 18 cantons et de la Confédération sera atteint d'ici mi-2026, permettant de faire plus ou moins correspondre la création de *justitia.swiss* avec l'introduction de l'obligation de communication électronique prévue dans la LPCJ.

La convention justitia.swiss, autrement dit la création de *justitia.swiss*, transforme l'organisation de projet temporaire Justitia 4.0 en une structure organisationnelle fiable sur le long terme. *justitia.swiss* établit une collaboration durable et tournée vers l'avenir qui assure la sécurité de la communication électronique dans le domaine judiciaire à tous les échelons fédéraux. Nous vous invitons par conséquent à adhérer formellement à la convention justitia.swiss et à nous faire part de votre décision au moyen d'un message à info@justitia.swiss. Nous prions également les cantons de nous communiquer les coordonnées de leurs deux représentant-e-s au sein de l'Assemblée de *justitia.swiss*.

Nous nous tenons à votre disposition pour tout complément d'information. Toutes les informations pertinentes au sujet de l'état du projet Justitia 4.0 sont consultables sur le site Internet du projet Justitia 4.0 (https://www.justitia40.ch/fr).

En vous remerciant de votre concours, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Jacques Bühler

Chef de projet général

Peter Kolbe

Chef de projet général désigné

PROJEKT Justitia 4.0

Annexes

- Convention justitia.swiss
- Rapport explicatif sur la convention justitia.swiss
- Budget 2026 du projet Justitia 4.0 approuvé par la CCDJP et la Conférence de la justice ; planification financière 2027 à 2030 du projet Justitia 4.0 dont il a été pris connaissance

justitia.swiss

Convention justitia.swiss

Version mai 2025

Convention

entre la Confédération et les cantons sur la corporation justitia.swiss

(Convention justitia.swiss)

du xxxx (Etat le xx.xx.xxxx)

.....

Les cantons de xxxxx,

et la Confédération,

vu l'art. 48 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse[1] et

vu les art. 3 al. 2 et 7 de la loi fédérale du 20 décembre 2024 sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)[2],

concluent la présente convention:

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Objet de la convention (art. 3 al. 2 et 7 LPCJ)

La présente convention règle la constitution, les compétences et le fonctionnement de la corporation de droit public prévue à l'art. 3 LPCJ.

Art. 2 Forme juridique et but de la corporation justitia.swiss

1 La corporation justitia.swiss (ci-après «justitia.swiss») est une corporation de droit public dotée de la personnalité juridique (art. 3 al. 1 LPCJ). Son siège est à Berne.

2 Elle met en œuvre, exploite et développe la plateforme centralisée permettant la transmission électronique de documents dans le domaine judiciaire.

3 Elle fournit également des prestations supplémentaires conformément à l'art. 5 LPCJ.

[1] RS 101
[2] RS…

Section 2 : Organes de justitia.swiss

Art. 3 Organes (art. 8 LPCJ)

Les organes de justitia.swiss sont l'assemblée, le comité, la direction et l'organe de révision.

Art. 4 Assemblée (art. 9 et 13 LPCJ)

1 L'assemblée est convoquée au moins une fois par année.

2 Elle est également convoquée si un tiers des membres en font la demande.

3 L'ordre du jour et les documents pour la réunion sont adressés au moins quatorze jours avant la date prévue pour la réunion.

4 Les prises de décisions se font conformément à l'art. 13 LPCJ.

5 Une majorité des deux tiers des membres participant à la séance est nécessaire pour modifier la présente convention (art. 9 al. 5 et 13 al. 2 LPCJ).

6 Une modification des dispositions de la convention qui ne concernent pas exclusivement les prestations offertes en sus de la plateforme centralisée ainsi que la décision de mettre fin à la présente convention (art. 9 al. 5 LPCJ) nécessitent l'unanimité des représentants des cantons et de la Confédération.

7 Chaque membre de l'assemblée dispose d'une voix.

8 Les membres du comité assistent, avec voix consultative, aux séances de l'assemblée.

Art. 5 Comité (art. 10 et 13 LPCJ)

1 Le comité comporte sept membres, dont un représentant du DFJP, un du Tribunal fédéral et un représentant des avocats proposé par la Fédération suisse des avocats. Les autres membres représentent les cantons. Ces derniers sont élus par l'assemblée en tenant compte d'une représentation équitable des diverses régions, des communautés linguistiques et de la taille de la population des cantons.

2 La durée du mandat des membres du comité est de quatre ans.

3 Le comité se réunit autant de fois que nécessaire, mais au moins deux fois par année.

4 Une séance peut être convoquée en tout temps par le président du comité ou sur demande de deux membres.

5 L'ordre du jour et les documents pour la réunion sont adressés au moins quatorze jours avant la date prévue pour la réunion.

6 Les prises de décisions se font conformément à l'art. 13 LPCJ.

7 Chaque membre du comité dispose d'une voix.

8 Le président du comité dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité.

9 Le comité peut faire appel aux services d'experts, à titre consultatif, et mettre en place des groupes d'experts (art. 8 al. 2 let. h).

10 En sus des compétences attribuées à l'art. 10 al. 6 LPCJ, le comité est compétent pour édicter le règlement sur le traitement des données ainsi que désigner l'autorité de surveillance de la sécurité de l'information, conformément à l'art. 28 al. 1 et 2 LPCJ.

Art. 6 Direction (art. 11 LPCJ)

1 La direction assume les affaires courantes de justitia.swiss.

2 Elle prend part aux séances de l'assemblée et du comité, avec voix consultative, sauf décision contraire de ces organes.

Section 3 : Représentation de justitia.swiss

Art. 7 Droit de signature (art. 10 al. 6 let. d LPCJ)

1 Le comité désigne ses membres et ceux de la direction disposant du droit de signature. Il peut octroyer à une autre personne le droit de représenter justitia.swiss.

2 Il peut uniquement conférer un droit de signature collective à deux.

Section 4 : Organisation de justitia.swiss

Art. 8 Règlements

1 L'assemblée arrête le règlement d'organisation prévu par l'art. 9 al. 3 let. e LPCJ. Elle peut arrêter d'autres règlements.

2 Les règlements contiennent notamment des dispositions sur les points suivants:

a l'organisation, les tâches, les compétences et la responsabilité des organes;

b les rapports entre les organes;

c la répartition des compétences entre les organes quant à l'engagement de justitia.swiss sur le plan financier;

d la rémunération des membres du comité;

e le statut du personnel;

f le système de contrôle interne (SCI) et la gestion de risques;

g les règles comptables applicables, la budgétisation, le plan financier et le financement des projets et de l'exploitation;

h la mise en place par le comité de groupes spécialisés composés d'experts et d'utilisateurs de prestations.

Art. 9 Personnel mis à disposition (art. 15 al. 3 LPCJ)

1 En cas de mise à disposition de personnel par une collectivité publique, le comité conclut une convention-cadre avec celle-ci.

2 Le personnel mis à disposition est soumis, pour la réalisation de ses tâches pour justitia.swiss, aux directives de la direction et reçoit à ce titre aucune instruction de la collectivité publique.

Art. 10 Prestataires de services externes

1 La direction, avec l'accord du comité, peut faire appel aux services d'un ou de plusieurs prestataires externes, notamment pour le développement et l'exécution des tâches liées à la plateforme centralisée ou aux prestations supplémentaires fournies par justitia.swiss.

2 La relation entre justitia.swiss et un prestataire fait l'objet d'un contrat précisant notamment la nature des services attendus et la rémunération du prestataire.

Section 5 : Prestations de justitia.swiss

Art. 11 Plateforme centralisée et prestations supplémentaires

1 justitia.swiss met en œuvre, exploite et développe la plateforme centralisée prévue à l'art. 1 al. 2 let. a LCPJ.

2 Elle offre également des prestations supplémentaires conformément à l'art. 5 LPCJ.

3 Le comité est compétent pour adopter les règlements d'utilisation de la plateforme centralisée et des prestations supplémentaires au sens de l'art. 5 LPCJ.

4 Les prestations de nature informatique sont exploitées conformément à des normes reconnues.

Art. 12 Projets visant au développement de prestations supplémentaires et fonctionnalités

1 L'assemblée est compétente pour décider de la création d'une prestation supplémentaire ou du développement de nouvelles fonctionnalités d'une prestation existante.

2 La décision prend la forme d'un mandat confié au comité.

3 Les organes coordonnent, selon leurs compétences propres, les différents projets avec les organisations actives dans le même domaine.

4 Chaque partie à la présente convention détermine seule, conformément aux règles qui lui sont applicables, les projets auxquels elle participe.

5 Les projets sont menés conformément aux normes reconnues en la matière.

Art. 13 Utilisation des prestations

1 Les parties à la convention décident, conformément aux règles qui leur sont applicables, si elles utilisent une prestation offerte par justitia.swiss aux conditions prévues par le règlement d'utilisation (art. 11 al. 3).

2 Les conditions auxquelles une collectivité publique sans statut de partie à la convention peut utiliser une prestation sont réglées par une convention d'utilisation (art. 6 LPCJ), qui porte notamment sur les coûts à charge de la collectivité.

3 La convention d'utilisation s'inspire des règles applicables aux parties à la convention, telles que définies dans le règlement d'utilisation.

4 Elle est soumise à l'approbation préalable de l'assemblée et est conclue par le comité.

Section 6 : Finances

Art. 14 Comptabilité et présentation des comptes

1 Les comptes sont présentés selon une norme comptable reconnue au sens de l'art. 962*a* du Code des obligations[3].

2 Chaque prestation et projet est géré comme un poste séparé de coût.

3 L'année d'exercice correspond à l'année civile.

Art. 15 Financement de la plateforme centralisée

1 Les coûts d'institution de la plateforme centralisée sont supportés par les cantons et la Confédération selon l'art. 33 LPCJ. La part cantonale est répartie entre eux au prorata de leur population résidante permanente de l'année précédente (STATPOP; Office fédéral de la statistique).

2 Les coûts d''exploitation et de développement de la plateforme sont couverts par les émoluments encaissés en application de l'art. 32 LPCJ.

Art. 16 Financement des projets relatifs à des prestations supplémentaires et fonctionnalités

1 Les coûts du projet préalables à la décision de l'assemblée portant sur la création d'une prestation supplémentaire ou le développement d'une nouvelle fonctionnalité (art. 12 al. 1) sont pris en charge par justitia.swiss.

2 Une fois la décision prise, seuls les participants au projet assument son financement. Ceux-ci et justitia.swiss, par son comité, règlent les modalités dans une convention.

3 Les participants à un projet et justitia.swiss règlent les conséquences de la fin du projet dans une convention.

Section 7 : Marchés publics

Art. 17 Compétence

1 Le comité est compétent pour lancer et adjuger un marché public.

2 La direction rend les décision (art. 15 al. 4 LPCJ) et représente justitia.swiss dans le cadre de la procédure.

Section 8 : Dispositions finales

Art. 18 Conclusion de la convention

Tous les cantons et la Confédération peuvent signer la présente convention.

[3] RS 220

Art. 19 Adhésion

1 Par déclaration unilatérale adressée au comité, chaque canton peut adhérer à la présente convention après son entrée en vigueur. L'adhésion déploie ses effets au 1er janvier de l''année suivante ou à une date déterminée d'un commun accord entre le canton et le comité.

2 Si une convention d'utilisation existe (art. 13), l'adhésion n'aura d'effet que si le canton et le comité ont trouvé un accord sur la résiliation et le règlement de la convention d'utilisation. Cet accord est soumis à l'approbation de l'assemblée.

Art. 20 Entrée en vigueur de la convention et fondation de justitia.swiss

1 justitia.swiss est fondée par l'entrée en vigueur de la présente convention.

2 L'assemblée siège en tant qu'assemblée constitutive. Elle peut se réunir dès que le nombre de participants prévu par l'art. 3 al. 3 LPCJ a été atteint.

3 L'assemblée constitutive détermine la date d'entrée en vigueur de la convention.

4 Lors de l'assemblée constitutive, elle tient les élections nécessaires.

Art. 21 Dissolution de justitia.swiss

1 Si l'assemblée met fin à la présente convention (art. 9 al. 5 LPCJ), les montants versés par les parties et les utilisateurs ne sont pas remboursés.

2 En cas de dissolution de justitia.swiss, l'assemblée décide des modalités de la liquidation.

3 Les comptes liés à l'exploitation et au développement de la plateforme et chaque compte lié à une prestation supplémentaire ou un projet font toutefois l'objet d'une liquidation séparée.

a Le solde de liquidation des comptes liés à l'exploitation et au développement de la plateforme est réparti entre la Confédération et les cantons conformément à la clé de répartition figurant à l'art. 33 LPCJ, et entre chaque canton au prorata de sa population.

b Les soldes de liquidation de chaque compte lié à une prestation supplémentaire sont répartis entre les utilisateurs de celle-ci qui sont parties à la convention.

c Les soldes de liquidation de chaque compte lié à un projet sont répartis entre les participants à celui-ci qui sont parties à la convention.

Art. 22 Dénonciation de la convention

1 Si une partie dénonce la présente convention, les montants qu'elle a versés ne lui sont pas remboursés (art. 17 al. 3 LPCJ).

2 Si une partie qui a dénoncé la convention continue à utiliser des prestations de justitia.swiss, les règles relatives à l'utilisation par des collectivités publiques non-parties à la convention (art. 6 LPCJ et art. 13 de la convention) sont applicables.

Art. 23 Règlement des différends

Les différends entre les parties à la présente convention, les participants aux projets et les bénéficiaires de prestations non-parties et justitia.swiss sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation (art. 44 al. 3 de la Constitution fédérale[4]).

[4] RS 101

justitia.swiss

Vereinbarung justitia.swiss

Version Mai 2025

Vereinbarung

zwischen dem Bund und den Kantonen über die Körperschaft justitia.swiss (Vereinbarung justitia.swiss)

vom xxxxx (Stand am xxxxx)

.....

Die Kantone xxxxx,

und der Bund,

gestützt auf Art. 48 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft[1] und

gestützt auf die Art. 3 Abs. 2 und 7 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)[2]

schliessen folgende Vereinbarung:

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung (Art. 3 Abs. 2 und 7 BEKJ)

Die vorliegende Vereinbarung regelt die Gründung, die Zuständigkeiten und die Funktionsweise der in Art. 3 BEKJ vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

Art. 2 Rechtsform und Zweck der Körperschaft justitia.swiss

1 Die Körperschaft justitia.swiss (nachfolgend «justitia.swiss») ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 3 Abs. 1 BEKJ). Ihr Sitz ist in Bern.

2 Sie baut die zentrale Plattform für die elektronische Übermittlung von Dokumenten in der Justiz auf, betreibt diese und entwickelt sie weiter.

3 Sie erbringt ausserdem zusätzliche Dienstleistungen gemäss Art. 5 BEKJ.

[1] SR 101
[2] SR 172.023

Abschnitt 2: Organe von justitia.swiss

Art. 3 Organe (Art. 8 BEKJ)

Die Organe von justitia.swiss sind die Versammlung, der Vorstand, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle.

Art. 4 Versammlung (Art. 9 und 13 BEKJ)

1 Die Versammlung wird mindestens einmal pro Jahr einberufen.

2 Sie wird zudem einberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder dies beantragt.

3 Die Traktandenliste sowie die Sitzungsunterlagen werden mindestens vierzehn Tage vor dem geplanten Sitzungstermin versandt.

4 Die Beschlussfassung erfolgt gemäss Art. 13 BEKJ.

5 Zur Änderung der vorliegenden Vereinbarung ist eine Zweidrittelmehrheit der an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder erforderlich (Art. 9 Abs. 5 und 13 Abs. 2 BEKJ).

6 Eine Änderung von Bestimmungen der Vereinbarung, die nicht ausschliesslich die zusätzlichen zur zentralen Plattform angebotenen Dienstleistungen betreffen, sowie die Aufhebung der vorliegenden Vereinbarung (Art. 9 Abs. 5 BEKJ) erfordern die Einstimmigkeit der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und des Bundes.

7 Jedes Mitglied der Versammlung hat eine Stimme.

8 Die Mitglieder des Vorstands nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Versammlung teil.

Art. 5 Vorstand (Art. 10 und 13 BEKJ)

1 Der Vorstand besteht aus sieben Mitgliedern, darunter je eine Vertreterin oder ein Vertreter des EJPD, des Bundesgerichts sowie der Anwaltschaft, vorgeschlagen durch den Schweizerischen Anwaltsverband. Die übrigen Mitglieder sind Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und werden von der Versammlung gewählt. Dabei wird auf eine angemessene Vertretung der Landesgegenden, der Sprachregionen und der Bevölkerungszahl der Kantone Rücksicht genommen.

2 Die Amtszeit der Vorstandsmitglieder beträgt vier Jahre.

3 Der Vorstand tritt so oft wie nötig, mindestens aber zweimal pro Jahr zusammen.

4 Eine Sitzung kann jederzeit durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Vorstands oder auf Antrag von zwei Mitgliedern einberufen werden.

5 Die Traktandenliste und die Sitzungsunterlagen werden mindestens vierzehn Tage vor dem geplanten Sitzungstermin versandt.

6 Die Beschlussfassung erfolgt gemäss Art. 13 BEKJ.

7 Jedes Mitglied des Vorstands hat eine Stimme.

8 Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten.

9 Der Vorstand kann sachverständige Beraterinnen und Berater beiziehen sowie Expertengruppen einsetzten (Art. 8 Abs. 2 Bst. h).

10 Der Vorstand ist nebst den in Art. 10 Abs. 6 BEKJ vorgesehenen Kompetenzen für den Erlass des Datenbearbeitungsreglements und die Bezeichnung der Aufsichtsstelle für Informationssicherheit gemäss Art. 28 Abs. 1 und 2 BEKJ zuständig.

Art. 6 Geschäftsleitung (Art. 11 BEKJ)

1 Die Geschäftsleitung erledigt die laufenden Geschäfte von justitia.swiss.

2 Sie nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Versammlung und des Vorstands teil, sofern diese nichts anderes beschliessen.

Abschnitt 3: Vertretung von justitia.swiss

Art. 7 Zeichnungsberechtigung (Art. 10 Abs. 6 Bst. d BEKJ)

1 Der Vorstand bestimmt, wer von seinen Mitgliedern und den Mitgliedern der Geschäftsleitung zeichnungsberechtigt ist. Er kann weiteren Personen das Recht einräumen, justitia.swiss zu vertreten.

2 Er kann nur das Recht zur Kollektivunterschrift zu zweien gewähren.

Abschnitt 4: Organisation von justitia.swiss

Art. 8 Reglemente

1 Die Versammlung erlässt das in Art. 9 Abs. 3 Bst. e BEKJ vorgesehene Geschäftsreglement. Sie kann weitere Reglemente erlassen.

2 Diese enthalten unter anderem Bestimmungen über:

a die Organisation, die Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeiten der Organe;

b das Verhältnis zwischen den Organen;

c die Kompetenzverteilung zwischen den Organen in Bezug auf die finanziellen Verpflichtungen von justitia.swiss;

d die Vergütung der Mitglieder des Vorstands;

e die Arbeitsbedingungen des Personals;

f das interne Kontrollsystem (IKS) und das Risikomanagement;

g die einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften, die Budgetierung, den Finanzplan und die Finanzierung von Projekten und des Betriebs;

h den Einsatz von Expertengruppen durch den Vorstand, die sich aus Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie Nutzerinnen und Nutzern von Dienstleistungen zusammensetzen.

Art. 9 Zur Verfügung gestelltes Personal (Art. 15 Abs. 3 BEKJ)

1 Stellt ein Gemeinwesen Personal zur Verfügung, schliesst der Vorstand mit dem betreffenden Gemeinwesen eine Rahmenvereinbarung ab.

2 Das entliehene Personal untersteht bei der Erfüllung seiner Aufgaben für justitia.swiss den Weisungen der Geschäftsleitung und erhält in diesem Zusammenhang keine Anweisungen seines Gemeinwesens.

Art. 10 Externe Dienstleistungserbringer

1 Die Geschäftsleitung kann mit Zustimmung des Vorstands einen oder mehrere externe Dienstleister beiziehen, insbesondere für die Entwicklung und Erbringung von Leistungen im Zusammenhang mit der zentralen Plattform oder den zusätzlichen Dienstleistungen von justitia.swiss.

2 Die Beziehung zwischen justitia.swiss und einem Dienstleistungserbringer ist Gegenstand eines Vertrags, in dem insbesondere die Art der zu erbringenden Leistungen und die Vergütung vereinbart werden.

Abschnitt 5: Dienstleistungen von justitia.swiss

Art. 11 Zentrale Plattform und zusätzliche Dienstleistungen

1 justitia.swiss errichtet, betreibt und entwickelt die in Art. 1 Abs. 2 Bst. a BEKJ vorgesehene zentrale Plattform.

2 Sie bietet zusätzliche Dienstleistungen im Sinne von Art. 5 BEKJ an.

3 Der Vorstand ist zuständig für den Erlass der Reglemente für die Nutzung der zentralen Plattform sowie der zusätzlichen Dienstleistungen im Sinne von Art. 5 BEKJ.

4 Die Informatikdienstleistungen werden nach anerkannten Standards betrieben.

Art. 12 Projekte zur Entwicklung zusätzlicher Dienstleistungen und Funktionalitäten

1 Die Versammlung kann auf begründeten Antrag hin beschliessen, eine zusätzliche Dienstleistung anzubieten oder neue Funktionalitäten einer bestehenden Dienstleistung zu entwickeln.

2 Der Beschluss ergeht in der Form eines Auftrags zuhanden des Vorstands.

3 Die Organe koordinieren im Rahmen ihrer Kompetenzen die verschiedenen Projekte mit den im gleichen Bereich tätigen Organisationen.

4 Jede Partei dieser Vereinbarung legt nach dem für sie geltenden Recht selbst fest, an welchen Projekten sie teilnimmt.

5 Die Projekte werden nach anerkannten Standards durchgeführt.

Art. 13 Leistungsbezug

1 Die Parteien der Vereinbarung entscheiden nach den von ihrer Organisation vorgegebenen Regeln, ob sie eine von justitia.swiss angebotene Dienstleistung zu den im Nutzungsreglement (Art. 11 Abs. 3) definierten Bedingungen in Anspruch nehmen.

2 Die Bedingungen, unter denen ein Gemeinwesen, das nicht Partei der Vereinbarung ist, eine Dienstleistung nutzen kann, werden in einer Nutzungsvereinbarung (Art. 6 BEKJ) geregelt, in der insbesondere die vom Gemeinwesen zu tragenden Kosten festgelegt werden.

3 Die Nutzungsvereinbarung orientiert sich an den Regeln, die für die Parteien der Vereinbarung gemäss Nutzungsreglement gelten.

4 Sie bedarf der vorgängigen Genehmigung durch die Versammlung und wird durch den Vorstand unterzeichnet.

Abschnitt 6: Finanzen

Art. 14 Buchführung und Rechnungslegung

1 Die Rechnungslegung erfolgt nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard im Sinne von Art. 962a Obligationenrecht[3].

2 Jede Dienstleistung und jedes Projekt wird als eigenständige Kostenstelle verwaltet.

3 Das Geschäftsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

Art. 15 Finanzierung der zentralen Plattform

1 Die Kosten für den Aufbau der zentralen Plattform werden von den Kantonen und dem Bund gemäss Art. 33 BEKJ getragen. Der Kantonsanteil verteilt sich auf die Kantone im Verhältnis deren ständigen Wohnbevölkerung im Vorjahr (STATPOP; Bundesamt für Statistik).

2 Die Kosten für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform werden durch die Gebühren gedeckt, die nach Art. 32 BEKJ eingenommen werden.

Art. 16 Finanzierung von Projekten für zusätzliche Dienstleistungen und Funktionalitäten

1 Bis zum Beschluss der Versammlung über die Entwicklung einer zusätzlichen Dienstleistung oder Funktionalität (Art. 12 Abs. 1) übernimmt justitia.swiss die anfallenden Kosten.

2 Ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung tragen ausschliesslich die Projektteilnehmenden die Kosten der Finanzierung. Die Teilnehmenden und justitia.swiss, vertreten durch den Vorstand, regeln die Modalitäten in einer Vereinbarung.

3 Die Projektteilnehmenden und justitia.swiss regeln in einer Vereinbarung die Folgen, die sich aus der Beendigung eines Projekts ergeben.

Abschnitt 7: Öffentliches Beschaffungswesen

Art. 17 Zuständigkeit

1 Der Vorstand ist zuständig für öffentliche Ausschreibungen und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

2 Die Geschäftsleitung erlässt die Verfügungen (Art. 15 Abs. 4 BEKJ) und vertritt justitia.swiss im Verfahren.

Abschnitt 8: Schlussbestimmungen

Art. 18 Abschluss der Vereinbarung

Alle Kantone und der Bund sind berechtigt, die vorliegende Vereinbarung zu unterzeichnen.

[3] SR 220

Art. 19 Beitritt

1 Durch einseitige an den Vorstand gerichtete Erklärung, kann jeder Kanton auch nach Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung dieser beitreten. Der Beitritt wird am 1. Januar des Folgejahres oder ab einem zwischen dem Kanton und dem Vorstand vereinbarten Datum wirksam.

2 Im Falle einer bestehenden Nutzungsvereinbarung (Art. 13) wird der Beitritt erst wirksam, wenn sich der Kanton und der Vorstand über den Fortbestand oder die Aufhebung der Nutzungsvereinbarung geeinigt haben. Diese Übereinkunft bedarf der Genehmigung durch die Versammlung.

Art. 20 Inkrafttreten der Vereinbarung und Gründung von justitia.swiss

1 justitia.swiss wird mit dem Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung gegründet.

2 Die Versammlung tagt erstmals als Gründungsversammlung. Sie kann einberufen werden, sobald die in Art. 3 Abs. 3 BEKJ vorgesehene Quote erreicht ist.

3 Die Gründungsversammlung bestimmt das Datum des Inkrafttretens der Vereinbarung.

4 An der Gründungsversammlung werden die erforderlichen Wahlen durchgeführt.

Art. 21 Auflösung von justitia.swiss

1 Beschliesst die Versammlung die Aufhebung der vorliegenden Vereinbarung (Art. 9 Abs. 5 BEKJ), werden die von den Parteien und den Nutzenden bezahlten Beiträge nicht zurückerstattet.

2 Im Falle der Auflösung von justitia.swiss beschliesst die Versammlung über die Modalitäten der Liquidation.

3 Jedes für den Betrieb und die Weiterentwicklung der zentralen Plattform geführte Konto sowie jedes für eine zusätzliche Dienstleistung oder ein Projekt bestehende Konto wird gesondert liquidiert.

a Der Liquidationssaldo der Konten im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Weiterentwicklung der zentralen Plattform wird zwischen dem Bund und den Kantonen gemäss dem in Art. 33 BEKJ definierten Schlüssel und unter den Kantonen im Verhältnis zu deren Bevölkerungszahl aufgeteilt.

b Der Liquidationssaldo eines jeden Kontos, das für eine zusätzliche Dienstleistung geführt wird, wird unter den Nutzerinnen und Nutzern, die Parteien der Vereinbarung sind, aufgeteilt.

c Der Liquidationssaldo eines jeden projektspezifischen Kontos wird unter den Projektteilnehmenden, die Partei der Vereinbarung sind, aufgeteilt.

Art. 22 Austritt aus der Vereinbarung

1 Tritt eine Partei aus der vorliegenden Vereinbarung aus, werden einbezahlte Beiträge nicht zurückerstattet (Art. 17 Abs. 3 BEKJ).

2 Tritt eine Partei aus der Vereinbarung aus und bezieht weiterhin Dienstleistungen von justitia.swiss, finden die Bedingungen für den Leistungsbezug durch Gemeinwesen, die nicht Partei der Vereinbarung sind (Art. 6 BEKJ und Art. 13 der Vereinbarung), Anwendung.

Art. 23 Beilegung von Streitigkeiten

Streitigkeiten zwischen den Parteien dieser Vereinbarung, den Projektteilnehmenden sowie den Dienstleistungsempfängern, die nicht Partei der Vereinbarung sind, und justitia.swiss werden nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beigelegt (Art. 44 Abs. 3 der Bundesverfassung[4]).

[4] SR 101

justitia.swiss

Convention justitia.swiss
Rapport explicatif

Version mai 2025

Table des matières

Table des matières 2
1 Introduction 3
1.1 Généralités 3
1.2 Structure de la convention «justitia.swiss» 4
2 Commentaire des dispositions 4
2.1 Préambule 4
2.2 Section 1 : Dispositions générales 4
2.2.1 Art. 1 Objet de la convention (art. 3 al. 2 et 7 LPCJ) 4
2.2.2 Art. 2 Forme juridique et but de la corporation justitia.swiss 5
2.3 Section 2 : Organes de justitia.swiss 6
2.3.1 Art. 3 Organes (art. 8 LPCJ) 6
2.3.2 Art. 4 Assemblée (art. 9 et 13 LPCJ) 7
2.3.3 Art. 5 Comité (art. 10 et 13 LPCJ) 8
2.3.4 Art. 6 Direction (art. 11 LPCJ) 9
2.4 Section 3 : Représentation de justitia.swiss 10
2.4.1 Art. 7 Droit de signature (art. 10 al. 6 let. d LPCJ) 10
2.5 Section 4 : Organisation de justitia.swiss 10
2.5.1 Art. 8 Règlements 10
2.5.2 Art. 9 Personnel mis à disposition (art. 15 al. 3 LPCJ) 11
2.5.3 Art. 10 Prestataires de services externes 11
2.6 Section 5 : Prestations de justitia.swiss 12
2.6.1 Art. 11 Plateforme centralisée et prestations supplémentaires 12
2.6.2 Art. 12 Projets visant au développement de prestations supplémentaires et fonctionnalités 13
2.6.3 Art. 13 Utilisation des prestations 13
2.7 Section 6 : Finances 14
2.7.1 Art. 14 Comptabilité et présentation des comptes 14
2.7.2 Art. 15 Financement de la plateforme centralisée 15
2.7.3 Art. 16 Financement des projet relatifs à des prestations supplémentaires et fonctionnalités 15
2.8 Section 7 : Marchés publics 15
2.8.1 Art. 17 Compétence 15
2.9 Section 8 : Dispositions finales 16
2.9.1 Art. 18 Conclusion de la convention 16
2.9.2 Art. 19 Adhésion 16
2.9.3 Art. 20 Entrée en vigueur de la convention et fondation de justitia.swiss 16
2.9.4 Art. 21 Dissolution de justitia.swiss et art. 22 Dénonciation de la convention 16
2.9.5 Art. 23 Règlement des différends 17

1 Introduction

1.1 Généralités

La numérisation des activités humaines est toujours plus présente dans notre société. Peu de choses ne peuvent être aujourd'hui réalisées par l'intermédiaire d'un ordinateur ou d'un téléphone portable. Depuis quelques années, cette transformation s'accélère également dans le domaine des relations entre l'Etat et les citoyens, avec l'apparition de prestations en ligne voire de guichets numériques. Il devient aujourd'hui normal de pouvoir traiter les demandes administratives par un biais intégralement dématérialisé. Le domaine judiciaire n'a jusqu'à aujourd'hui été que peu impliqué dans cette modification fondamentale de la société[1]. Or, l'accès à la justice est un principe cardinal d'un état de droit démocratique et la transition numérique constitue à ce titre tant un enjeu qu'une opportunité. Il s'agit en effet, d'une part, de répondre aux besoins des justiciables et des professionnels du droit – en particulier du personnel des tribunaux – et, d'autre part, de rendre plus aisé l'accès aux tribunaux à l'aide de technologies modernes.

En 2016, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le Ministère public de la Confédération et les tribunaux (Tribunal fédéral et ordres judiciaires cantonaux) ont décidé de mettre en place le projet «Justitia 4.0» avec pour but la numérisation du système judiciaire suisse. Celle-ci comprend, d'une part, le remplacement du dossier physique actuel par un dossier électronique et, d'autre part, l'échange électronique entre les parties concernées. Afin de faciliter cet échange, il a été décidé de mettre en place une plateforme centralisée de communication nommée plateforme «justitia.swiss».

La loi fédérale du 20 décembre 2024 sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire[2] constitue aujourd'hui la base légale pour la mise en place d'une plateforme centralisée (plateforme «justitia.swiss»). Le texte légal confie l'institution de celle-ci à une corporation dotée de la personnalité juridique, qui sera également chargée de son exploitation[3]. Cette corporation, dont la structure et les attributions générales sont définies dans la loi, doit faire l'objet d'une convention conclue entre la Confédération et les cantons[4]. Le contenu de ce document est peu détaillé par les dispositions légales et la répartition concrète des responsabilités et des tâches entre les partenaires et la corporation ne fait pas l'objet d'une réglementation précise. Ce point, crucial, a déjà fait l'objet de réflexions et de discussions au sein du projet «Justitia 4.0», desquelles il est ressorti les principes suivants: le pilotage et les décisions sur le développement ultérieur de la plateforme centralisée incombent aux autorités judiciaires, le «travail détaillé» sur le plan métier (p. ex. la formulation des exigences envers la plateforme et les cycles de vie du service) restent auprès de la corporation, le développement à proprement parler de la plateforme et le design technique seront effectués par des entreprises spécialisées, l'exploitation technique, l'aide à l'utilisateur et l'équipe interne chargée de la sécurité exploitent et surveillent l'infrastructure, ils sont les interlocuteurs privilégiés des utilisatrices et utilisateurs et garantissent les standards d'exigence élevés nécessaires[5] (un partenaire d'exploitation technique a été sélectionné pour ces activités[6]).

La convention «justitia.swiss» vise donc à répondre aux obligations fixées par la LPCJ, à répondre aux enjeux de gouvernance et de mise en œuvre des projets ainsi qu'à préciser certains aspects du fonctionnement de la corporation «justitia.swiss» (ci-après «justitia.swiss» ou «la corporation»). Elle sert

[1] A l'exception du canton de Bâle-Ville et des systèmes de transmission de communication tels que PrivaSphere ou IncaMail.

[2] LPCJ; RS …

[3] Art. 1 al. 2 let b et 3 al. 1 LPCJ.

[4] Convention entre la Confédération et les cantons sur la corporation «justitia.swiss», abrégée convention «justitia.swiss» (cf. art. 3 al. 2 LPCJ).

[5] Cf. Projet «Justitia 4.0», rapport annuel 2020, p. 8 n. 1.6.

[6] Cf. Projet «Justitia 4.0», rapport annuel 2022, p. 11 n. 2.1.

ainsi de cadre à l'activité de cette dernière tout en lui laissant la marge de manœuvre nécessaire à une gestion opérationnelle agile.

1.2 Structure de la convention «justitia.swiss»

Les dispositions de la présente convention complètent celles présentes dans la LPCJ, selon le principe que, sauf si cela est nécessaire pour la bonne compréhension du texte, le contenu des normes légales n'est pas repris. Cette option permet, autant que possible, de distinguer la teneur des deux textes et ainsi d'éviter de les confondre, la possibilité de les modifier relevant d'autorités différentes (les parties pour la convention, l'assemblée fédérale pour la loi).

De manière générale, le texte de la convention a pour but d'être simple et synthétique, ne précisant que des principes généraux de fonctionnement de la corporation. Le règlement d'organisation[7] ainsi que d'autres règlements le cas échéant[8] constituent le siège de la matière pour les dispositions relatives à l'exécution quotidienne des tâches des différents organes.

La structure adoptée reprend tout d'abord les éléments structurels liés aux organes de la corporation pour préciser certains points laissés sans réponse dans la législation fédérale ou demandant des compléments. Les prestations font l'objet d'une section spécifique afin de préciser le cadre que la corporation peut offrir et le processus d'élaboration des projets, ceci dans les limites fixées par l'art. 5 LPCJ. Des dispositions relatives aux finances et au lancement de marchés publics sont également intégrées.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Préambule

La LPCJ définit précisément qui sont les parties à la convention, soit la Confédération et les cantons intéressés[9]. Le Tribunal fédéral n'est donc pas signataire direct de la convention, bien qu'il s'agisse de l'un des partenaires de la corporation[10], il en va de même des ordres judiciaires cantonaux. Le préambule ne vise donc qu'à préciser qui sont les parties ayant signé le texte, étant relevé que la ratification de celle-ci intervient selon les processus propres à chacune[11].

2.2 Section 1 : Dispositions générales

2.2.1 Art. 1 Objet de la convention (art. 3 al. 2 et 7 LPCJ)

Le contenu de la convention dépend tout d'abord de la LPCJ et du cadre qu'elle donne à ce document. L'art. 1 renvoie donc expressément à l'art. 3 LPCJ qui constitue la base légale pour la corporation. Il se rattache aussi à l'art. 7 LPCJ, qui définit le contenu minimal de la convention.

Cette dernière disposition indique que la convention peut comprendre des normes relatives à la convocation des organes, au droit de vote des membres des organes, à la manière dont sont prises les décisions, à la procédure en cas de litige, à la répartition des coûts entre les cantons et aux prestations fournies en sus de la plateforme centralisée. Il ne s'agit cependant pas d'une liste exhaustive au vu de

[7] Cf. art. 9 al. 3 let. e LPCJ.

[8] Cf. art. 8 de la convention.

[9] Art. 3 al. 1 et 2 LPCJ.

[10] Ce qui explique qu'il dispose de représentants au sein des organes ; cf. art. 9 al. 2 let. c et 10 al. 2 let. c LPCJ.

[11] Voir le Message concernant la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (FF 2023 679; ci-après «Message»), p. 20 ad art. 3 LPCJ qui rappelle qu'il s'agit d'une convention intercantonale au sens de l'art. 48 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101).

la variété des prestations que la corporation fournit[12], respectivement de ses besoins d'organisation. Ces derniers impliquent notamment de pouvoir traiter le statut de son personnel, son financement, sa gestion comptable, les relations avec des tiers ou encore les relations entre les organes de la corporation. La convention constitue à ce titre par endroits un développement et à d'autres une précision des dispositions légales. Elle renvoie, comme le fait la loi[13], également à des règlements, notamment d'organisation, en précisant leur contenu[14], soit des dispositions d'exécution. Les dispositions de la convention sont toutefois rédigées de manière à laisser une liberté d'action importante aux organes sociaux, notamment à la direction, en matière opérationnelle.

2.2.2 Art. 2 Forme juridique et but de la corporation justitia.swiss

Les principes selon lesquels justitia.swiss est soumise au droit public et est dotée de la personnalité juridique figurent aux art. 1 al. 2 let. b et 3 LPCJ. Si le droit suisse connaît un système des personnes morales en principe fermé[15], le Code civil suisse du 10 décembre 1907[16] réserve notamment les prescriptions du droit public fédéral et cantonal[17]. La soumission de la corporation au droit public permet donc d'en définir les organes et le fonctionnement de manière libre sans être lié par les prescriptions des formes sociales reconnues par le droit privé[18]. La LPCJ constitue ainsi la base légale nécessaire à définir la structure de base de la corporation et son fonctionnement[19]. La convention – qui constitue l'acte constitutif de la corporation[20] – rappelle donc cette soumission au droit public.

La notion de personnalité juridique relève du droit civil et en particulier des art. 52 ss CC. Cela implique en particulier que la corporation est en mesure, dès sa constitution, d'acquérir tous droits et d'assumer toutes obligations qui relèvent de sa mission[21]. Elle pourra ainsi s'engager en son nom propre et disposer d'un patrimoine afin d'assurer la fourniture des prestations prévues par la loi et la convention.

Le siège de la corporation est à Berne, où elle dispose d'une adresse[22]. S'agissant d'une entité qui regroupe les cantons et la Confédération, la question s'est posée du lieu adéquat pour la situation du siège. La LPCJ prévoit que la présidence de l'assemblée – et donc de la corporation – est choisie par les membres de cet organe[23]. Si le siège devait être dépendant du lieu de situation de la présidence, cela signifierait qu'il changerait à chaque nouveau président. Toutefois, si la corporation n'a pas besoin d'être inscrite au Registre du commerce pour bénéficier de la personnalité juridique[24] ni pour pouvoir remplir ses buts[25], une telle inscription est prévue au lieu du siège[26]. Dès lors, un siège situé au lieu de la présidence impliquerait une modification des inscriptions au Registre du commerce, ce qui n'est pas

---

[12] Cf. art. 5 LPCJ; cf. également Message, p. 22 ad art. 7 LPCJ.

[13] Cf. art. 9 al 3 let. e LPCJ.

[14] Art. 8 de la convention.

[15] ATF 104 Ia 440 consid. 4c – JT 1980 I 514.

[16] CC; RS 210.

[17] Art. 59 al. 1 CC.

[18] Par exemple, l'association, la société anonyme ou encore la société coopérative.

[19] Conformément aux exigences de la jurisprudence, cf. ATF 104 Ia 440 déjà cité.

[20] Art. 3 al. 2 LPCJ.

[21] Cf. art. 53 CC.

[22] La convention prévoit le lieu du siège, conformément à l'art. 7 al. 1 LPCJ. La constitution du siège dans le canton de Berne ne constitue toutefois pas un renvoi au droit de ce canton pour les aspects juridiques qui ne seraient pas traités dans la LPCJ ou dans la convention.

[23] Art. 9 al. 3 let. a ch. 1 LPCJ.

[24] Cf. art. 3 al. 4 LPCJ qui prévoit que la corporation est dotée de la personnalité juridique dès sa constitution, art. 14 al. 2 LPCJ qui précise que l'inscription au registre du commerce a un effet déclaratif, et art. 52 al. 2 CC qui dispense les corporations et les établissements de droit public de l'inscription au registre du commerce pour acquérir la personnalité. Cf. également Message, p. 25 ad art. 14 LPCJ.

[25] Art. 14 al. 2 LPCJ qui prévoit que l'inscription au registre du commerce est purement déclarative. Cf. également Message, p. 25 ad art. 14 LPCJ.

[26] Art. 14 al. 1 LPCJ.

praticable. En conséquence, le choix d'un siège fixe a été retenu. Berne paraît à ce titre opportun dans la mesure où elle regroupe l'administration fédérale et est symbolique de l'unité confédérale.

Les alinéas 2 et 3 rappellent les tâches principales qui incombent à la corporation et en particulier celle d'instituer, d'exploiter et de développer la plateforme centralisée.

2.3 Section 2 : Organes de justitia.swiss

2.3.1 Art. 3 Organes (art. 8 LPCJ)

La LPCJ définit exhaustivement les organes de la corporation soit l'assemblée, le comité, la direction et l'organe de révision[27], ce que rappelle la convention.

Si la loi prévoit la durée de fonction de l'organe de révision (soit deux ans)[28], elle ne mentionne rien en ce qui concerne l'assemblée, le comité et la direction. Les relations des membres de cette dernière avec la corporation feront l'objet de contrats soumis aux dispositions du règlement d'organisation[29] et du Code des obligations du 30 mars 1911[30], en leur qualité d'employés. Il n'y a donc pas lieu de fixer dans la présente convention une durée de mandat. La situation des autres organes, soit l'assemblée et le comité, doit être distinguée. En effet, certains de leurs membres y sont intégrés en raison de leur fonction (le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), le président du Tribunal fédéral[31] et le représentant des avocats au comité[32]), d'autres étant désignés par les parties[33]. Il n'y a pas lieu de prévoir une durée de mandat pour les premiers, celle-ci étant évidemment dépendant de l'exercice de la fonction concernée. Il en va de même pour les membres cantonaux de l'assemblée, qui seront désignés selon des modalités propres à chaque canton[34]. Pour les membres du comité[35], la loi ne prévoit aucune modalité. Une première solution serait donc de laisser l'assemblée[36] ou les parties représentées[37] prévoir en interne les remplacements au moment qui leur paraît opportun. Une seconde solution est de prévoir la durée du mandat dans la convention. C'est cette dernière option qui est retenue, afin de disposer d'une solution transparente et identique pour l'ensemble des membres concernés. Cela permet également aux parties de savoir qu'elles devront réévaluer périodiquement leur représentation. La solution retenue n'exclut naturellement pas une reconduction des représentants, notamment si l'organisation interne d'un canton ou de la Confédération prévoit que son représentant assume une fonction particulière dans son administration. A ce titre, la convention ne limite pas la liberté des parties de désigner la personne de leur choix. Au vu des conditions de désignation des membres du comité, la convention renonce à fixer une limite du nombre de mandats, le renouvellement pouvant être suffisamment assuré avec les départs naturels, étant rappelé que l'assemblée peut décider de ne pas reconduire les membres cantonaux.

---

[27] Art. 8 LPCJ.

[28] Art. 12 al. 2 LPCJ; le Message, p. 24 ad art. 12 al. 3 LPCJ, mentionne toutefois qu'il serait souhaitable que l'organe de révision soit élu pour quatre ans. Ce passage vise manifestement à ce que l'assemblée envisage une réélection de l'organe de révision au bout des deux ans du premier mandat.

[29] Art. 8 al. 2 let. e de la convention.

[30] CO; RS 220. Cf. art. 15 al. 2 LPCJ.

[31] Art. 9 al. 2 let. a et c LPCJ.

[32] Les modalités complémentaires relatives à la désignation du représentant des avocats figureront dans le règlement d'organisation (cf. art. 8 al. 2 let. a de la convention).

[33] Soit les membres cantonaux de l'assemblée (art. 9 al. 2 let. b LPCJ) et les membres du comité, élus par l'assemblée (art. 9 al. 3 let. a ch. 2 et 10 al. 2 let. b LPCJ) ou désignés par les autorités fédérales (art. 10 al. 2 let. a et c ainsi qu'al. 3 et 4 LPCJ).

[34] Message, p. 22 ad art. 9 LPCJ.

[35] Qui ne sont pas forcément membres de l'assemblée (Message, p. 23 ad art. 10 al. 1 et 2 LPCJ).

[36] Pour les membres cantonaux du comité.

[37] Pour les représentants du DFJP et du Tribunal fédéral au comité.

2.3.2 Art. 4 Assemblée (art. 9 et 13 LPCJ)

Les fondements de l'organisation et de la composition de l'assemblée figurent à l'art. 9 LPCJ. La loi renvoie toutefois à la convention s'agissant notamment de sa convocation ou du droit de vote de ses membres[38], respectivement des modalités particulières de vote[39].

S'agissant de la convocation, la convention prévoit des règles communément utilisées, soit une convocation annuelle ou à la demande d'un tiers des membres. La manière dont la convocation – qui doit être accompagnée de l'ordre du jour – est adressée n'est pas définie par la convention afin de laisser la liberté à l'assemblée de s'organiser sur ce point[40].

La LPCJ prévoit que l'assemblée peut statuer valablement si au moins la moitié de ses membres sont présents[41], et que les décisions sont valables si elles sont prises à la majorité des voix des membres présents, le président ayant une voix prépondérante[42]. Ces modalités sont adéquates pour l'essentiel des décisions que l'assemblée peut avoir à prendre, notamment en lien avec la désignation des membres du comité ou encore l'adoption du règlement d'organisation. Dans certains cas , une majorité qualifiée est toutefois pertinente, et réservée par la loi[43].

Tel est en particulier le cas lors qu'il s'agit de modifier la convention, par exemple, sur les modalités de vote, sur la nature des prestations fournies ou encore sur le financement de la corporation. En raison de l'importance de ces sujets, une majorité des deux tiers des membres présents est nécessaire. Une unanimité[44] des représentants des cantons et de la Confédération[45] se justifie en revanche lorsque les dispositions modifiées portent sur la plateforme centralisée. Sur ce point, il convient de rappeler que toutes modifications de la convention ne peut entrée en vigueur qu'après avoir été ratifiée par la Confédération et les cantons, qui sont parties à la convention[46].

Cette unanimité est également nécessaire si l'assemblée veut mettre fin à la convention. En effet, une telle décision implique la fin de la corporation – donc l'arrêt de l'exploitation de la plateforme centralisée et des prestations supplémentaires – et la mise en place d'une plateforme par la Confédération voire de plateformes cantonales[47].

Il existe également une particularité quant à la prise de décision en relation avec les prestations supplémentaires au sens de l'art. 5 LPCJ. La décision de principe d'approuver une telle prestation appartient à l'assemblée, conformément à la loi[48]. En revanche, celles relatives aux modalités de fonctionnement et au financement de cette prestation relèvent des participants au projet, respectivement, une fois la

---

[38] Art. 7 al. 2 let. a et b LPCJ.

[39] Art. 13 al. 2 LPCJ, qui fixe le principe d'un vote à la majorité des membres présents, avec voix présidentielle prépondérante, ceci sous réserve d'autres règles prévues par la convention, étant précisé que l'art. 13 al. 4 LPCJ prévoit la possibilité que les décisions soient prises par des moyens de communication électroniques, tels que la téléconférence ou la vidéoconférence.

[40] Le cas échéant dans le règlement d'organisation, cf. art. 8 al. 2 let. a de la convention. Celui-ci pourra en particulier prévoir un délai plus long que celui, minimal, prévu dans la convention pour l'envoi des convocations et des documents, par exemple 20 jours (en référence à la norme applicable dans le cadre du droit de la société anonyme; cf. art. 700 CO).

[41] Art. 13 al. 1 LPCJ; cf. art. 13 al. 4 LPCJ. Il est envisageable qu'un membre empêché puisse se faire représenter.

[42] Art. 13 al. 2 LPCJ.

[43] Art. 13 al. 2 *in fine* LPCJ.

[44] Cette unanimité à l'assemblée découle du principe posé à l'art. 9 al. 6 LPCJ qui impose que les modifications concernant la plateforme centralisée soient approuvées par les cantons et la Confédération, ceci en plus du vote intervenu à l'assemblée.

[45] Soit pour la Confédération, le chef du Département fédéral de justice et police et le Président du Tribunal fédéral.

[46] Cette ratification intervient selon les modalités prévues par le droit de chacune des parties à la convention «justitia.swiss». Pour la Confédération, le Conseil fédéral est compétent.

[47] Cf. art. 4 al. 1 et 2 LPCJ ainsi que le Message p. 21 ad art. 4 al. 1 à 3 LPCJ. Si l'hypothèse envisagée par le législateur est essentiellement celle où la convention n'est pas conclue à l'origine, respectivement celle où des cantons ne désirent pas y adhérer, cela s'appliquera également en cas de résiliation de la convention.

[48] Cf. art. 9 al. 3 let. f LPCJ.

prestation supplémentaire développée, de ses utilisateurs, qui sont membres de la corporation, ce qui est prévu par la présente convention[49].

L'articulation entre les art. 9 et 10 LPCJ montre que les membres du comité ne seront pas forcément membres de l'assemblée (en particulier pour les représentants du DFJP et du Tribunal fédéral), ce que le Message prévoit expressément[50]. Il paraît néanmoins important qu'ils puissent assister aux séances de cette dernière, en qualité d'organe de gestion stratégique[51]. En outre, il serait peu opportun – dans le cas où le comité serait composé en partie de personnes également membres de l'assemblée – que seuls certains membres du comité puissent assister aux réunions de l'organe suprême, alors que d'autres ne pourraient y avoir accès. La convention prévoit ainsi que les membres du comité participent avec une voix consultative à ces séances[52]. Il en va de même des membres de la direction[53].

2.3.3 Art. 5 Comité (art. 10 et 13 LPCJ)

L'art. 10 LPCJ définit la composition et les tâches du comité. L'art. 5 de la convention y ajoute la compétence de participer à l'élaboration du règlement sur le traitement des données et à la désignation de l'autorité de surveillance de la sécurité de l'information, tâches attribuées par la loi à la corporation et aux collectivités publiques exploitant une plateforme propre[54]. Le comité est la structure adéquate pour définir ces points, techniques et organisationnels. Pour le reste l'art. 5, qui porte sur l'organisation du comité, aborde les mêmes éléments que l'art. 4 pour l'assemblée, soit en particulier les modalités de convocation et de prise de décision.

S'agissant de la composition du comité, la LPCJ prévoit qu'il compte au moins un représentant du DFJP, un représentant des avocats, trois des cantons et un du Tribunal fédéral[55] et que les diverses régions et communautés linguistiques doivent être équitablement représentées[56]. Elle ne fixe pas le nombre maximum de membres[57]. Un organe pléthorique ne serait toutefois pas opportun, en raison des compétences stratégiques qui lui sont imparties et de la rapidité d'action parfois nécessaire. Afin de garantir un fonctionnement adéquat du comité, la convention prévoit donc de limiter le nombre de membres à sept, soit un chiffre permettant une représentation plus large des cantons[58]. Il convient de relever que la loi prévoit une représentation équitable des régions et communautés linguistiques sans toutefois indiquer la manière dont celle-ci doit être faite[59]. Cela étant, la seule manière d'assurer une telle représentation est que l'assemblée y veille dans le cadre de la désignation des représentants des cantons au comité, ce que la convention précise en conséquence. Il convient enfin de mentionner que les représentants des institutions fédérales sont désignés par celles-ci et celui des avocats est proposé par la Fédération suisse des avocats[60].

Aucune majorité qualifiée n'a été prévue pour les décisions prises par le comité. En effet, s'il s'agit d'un organe stratégique[61], les décisions qui relèvent de sa compétence, plus opérationnelles que celles prises par l'assemblée, n'imposent pas d'évidence qu'une majorité qualifiée soit requise. En outre, au vu des

---

[49] Cf. art. 16 al. 2 de la convention.

[50] Message, p. 23 ad art. 10 al. 1 et 2 LPCJ.

[51] Cf. art. 10 al. 6 let. a LPCJ.

[52] Art. 4 al. 8 de la convention.

[53] Art. 6 al. 2 de la convention.

[54] Art. 28 al. 1 et 2 LPCJ.

[55] Art. 10 al. 2 let a à d LPCJ.

[56] Art. 10 al. 5 LPCJ.

[57] Message, p. 23 ad art. 10 al. 1 et 2 LPCJ.

[58] Cf. art. 10 al. 2 LPCJ et Message, p. 23 ad art. 10 al. 1 et 2 LPCJ. Les membres du comité excédant le minimum prévu par l'art. 10 LPCJ doivent nécessairement représenter les cantons.

[59] Cf. art. 10 al. 5 LPCJ; Message, p. 23 ad art. 10 al. 5 LPCJ.

[60] Les modalités complémentaires relatives à la désignation du représentant des avocats figureront dans le règlement d'organisation (cf. art. 8 al. 2 let. a de la convention).

[61] Cf. art. 10 al. 6 let. a LPCJ qui prévoit que le comité assume la gestion stratégique de la corporation.

règles de quorum prévues par la loi, soit la participation de la moitié des membres[62], une majorité qualifiée pourrait devenir un facteur bloquant pour la prise de décision. Les règles fixées par l'art. 13 al. 2 LPCJ seront donc applicables (majorité des membres présents, voix prépondérante du président).

En raison du rôle opérationnel et stratégique du comité, il n'y a pas lieu de prévoir la possibilité pour les membres de se faire remplacer.

Au vu du caractère particulièrement technique des prestations de justitia.swiss, il est judicieux que le comité puisse faire appel aux services d'experts afin de le conseiller ou de le renseigner sur un sujet particulier. Il n'est en effet pas certain que les employés de la corporation puissent disposer de l'ensemble des compétences utiles pour un projet en particulier. De même, afin de pouvoir assurer sa mission de haute surveillance de la gestion de la corporation[63], il pourra être nécessaire que le comité bénéficie de compétences techniques prises en dehors de la corporation, ceci par exemple afin d'évaluer une prestation spécifique. La convention prévoit donc une telle possibilité en la soumettant à la seule appréciation du comité lui-même.

Comme pour les séances de l'assemblée, les membres de la direction assistent aux séances du comité[64].

2.3.4 Art. 6 Direction (art. 11 LPCJ)

La loi indique que la direction exécute les décisions des organes supérieurs et représente la corporation à l'égard des tiers[65]. Pour le reste, elle ne définit les compétences de la direction que de manière très générale en indiquant que celle-ci est responsable des affaires qui n'ont pas été attribuées à un autre organe[66]. Les listes de compétences figurant aux art. 9 et 10 LPCJ[67] pour l'assemblée et le comité ne sont pas exhaustives, la présente convention pouvant les étendre[68]. Sous réserve de ces compétences, la direction assume l'ensemble des tâches courantes de la corporation.

Le comité est responsable de l'organisation de la corporation[69]. Il en résulte qu'il lui appartiendra de définir les principes relatifs à la structure de la direction, en parallèle au futur contenu du règlement d'organisation[70]. Cette structure doit pouvoir s'adapter facilement à l'évolution des besoins. Il ne se justifie donc pas de poser des principes contraignants dans la convention. Cela étant, le fonctionnement quotidien de la corporation relève de la compétence de la direction[71], à laquelle il appartient de gérer les collaborateurs et les différents projets et prestations en cours ainsi que d'en rendre compte aux autres organes. A cette fin, la direction doit bénéficier d'une autonomie importante.

La présence des membres de la direction aux séances de l'assemblée ou du comité leur permet d'obtenir des informations directes sur les sujets traités. La convention prévoit donc que la direction prend part aux séances de l'assemblée et du comité.

---

[62] Art. 13 al. 1 LPCJ. Comme pour l'assemblée, les décisions peuvent être prises par des moyens de communication électroniques (art. 13 al. 4 LPCJ); la présence personnelle n'est pas demandée.

[63] Art. 10 al. 6 let. e LPCJ.

[64] Art. 6 al. 2 de la convention.

[65] Art. 11 al. 1 LPCJ.

[66] Art. 11 al. 2 LPCJ.

[67] Cf. art. 9 al. 3 et 5 ainsi que 10 al. 6 LPCJ.

[68] Par exemple, art. 10 al. 1, 12, 13 al. 4 et 17 de la convention.

[69] Art. 10 al. 6 let. b LPCJ.

[70] L'art. 8 al. 2 let. a de la convention prévoit en effet que le règlement porte notamment sur l'organisation des organes de la corporation.

[71] Cf. Message, p. 23 ad art. 11 LPCJ.

2.4 Section 3 : Représentation de justitia.swiss

2.4.1 Art. 7 Droit de signature (art. 10 al. 6 let. d LPCJ)

La loi confie au comité la compétence de désigner les personnes disposant du droit de signature[72] sans toutefois indiquer si le cercle des personnes auxquelles ce droit peut être conféré doit être restreint[73]. La capacité d'engager la corporation étant cruciale, il convient toutefois de limiter les personnes éligibles aux membres du comité[74] ou de la direction désignés à cet effet. Il ne fait en effet aucun sens que des personnes tierces, n'ayant pas de fonction exécutive au sein de la corporation, puissent engager celle-ci, sous réserve qu'une procuration spécifique ne leur soit donnée. L'identité des personnes aptes à engager la corporation sera inscrite au registre du commerce[75].

Comme usuellement pratiqué, la convention prévoit que le pouvoir de signature ne peut s'exercer que collectivement à deux. Cela permet de garantir un certain contrôle sur les engagements financiers et sur le fonctionnement de la corporation. Le règlement d'organisation ou un autre règlement fixera en outre la répartition entre les organes des compétences relatives à l'engagement financier[76].

2.5 Section 4 : Organisation de justitia.swiss

2.5.1 Art. 8 Règlements

Si l'existence d'un règlement d'organisation est prévue à l'art. 9 al. 3 let. e LPCJ, l'assemblée étant compétente pour l'adopter, la loi ne définit en revanche pas son contenu[77]. L'organisation proprement dite de la corporation relevant du comité[78], le règlement précité ne saurait porter dans le détail sur la manière dont l'administration de la corporation est structurée. Cela étant, la LPCJ ne règle pas de nombreux domaines de l'activité sociale qui doivent dès lors faire l'objet de normes supplémentaires, d'une part dans la présente convention et, d'autre part, dans l'un des règlements que la corporation est en mesure d'édicter (dont le règlement d'organisation précité).

Afin de conserver au comité et à la direction leurs prérogatives[79], les règlements doivent uniquement contenir des dispositions relatives à des sujets de portée générale. La convention prévoit ainsi qu'ils traitent des problématiques liées aux organes (organisation, compétences, responsabilités, rapports internes, rémunération, etc.), aux aspects financiers (contrôle interne, gestion des risques, budgétisation, etc.), au statut des personnes actives dans la corporation (membres des organes et employés) ou encore à la possibilité pour le comité de mettre en place des groupes d'experts et d'utilisateurs consultatifs[80]. La notion d'utilisateur comprend ici les groupes extérieurs aux autorités et faisant usage des prestations offertes, comme les avocats et autres représentants des parties. Il convient également de relever que ces utilisateurs peuvent être actifs non seulement dans ces groupes mais également au sein de l'accompagnement des développements ultérieurs et de l'exploitation de la plateforme centralisée[81]. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive pour tenir compte de l'évolution des besoins de la corporation et l'assemblée pourra y inclure les dispositions qui s'avéreront nécessaires.

---

[72] Art. 10 al. 6 let. d LPCJ.

[73] Le Message, p. 23 ad art. 10 al. 6 LPCJ ou p. 25 ad art. 14 LPCJ, ne précise rien à ce sujet.

[74] Le droit de signature des membres du comité découle implicitement de la structure organisationnelle de justitia.swiss. L'organisation est définie par le comité, art. 10 al. 6 let. b LPCJ.

[75] Message, p. 25 ad art. 14 LPCJ, qui renvoie à l'art. 107 de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC; RS 221.411).

[76] Cf. art. 8 al. 2 let. c de la convention.

[77] Le Message est également muet à ce sujet; cf. Message, pp. 22-23 ad art. 9 LPCJ.

[78] Art. 10 al. 6 let. b LPCJ.

[79] Cf. art. 10 et 11 LPCJ.

[80] Certains des aspects inclus dans l'art. 8 de la convention sont réglés de manière plus ou moins détaillée dans la LPCJ. Les règlements de justitia.swiss complètent et précisent les dispositions de la loi.

[81] Cf. art. 12 de la convention quant au développement de prestations supplémentaires et de nouvelles fonctionnalités.

2.5.2 Art. 9 Personnel mis à disposition (art. 15 al. 3 LPCJ)

La LPCJ prévoit qu'une collectivité publique peut mettre du personnel à disposition de la corporation[82]. L'intention du législateur est ainsi non seulement que la corporation puisse engager elle-même du personnel[83], mais également qu'elle puisse bénéficier des compétences de personnes prêtées par d'autres. Cette situation nécessite de préciser les rapports entre les employés mis à disposition et la corporation ainsi que ceux avec l'employeur. En effet, les devoirs de dits employés envers les deux institutions peuvent se recouvrir et créer des quiproquos rendant la collaboration difficile. Ainsi, la convention prévoit – d'une manière à engager les partenaires, raison pour laquelle cette disposition y est intégrée – que seule la corporation est compétente pour leur donner des instructions, à l'exclusion de leur employeur ordinaire, ceci en ce qui concerne l'accomplissement des tâches confiées par la corporation. Dans les faits, la personne mise à disposition fonctionnera comme un employé directement engagé par la corporation et non comme un délégué de sa structure d'origine.

La loi règle le droit applicable à chacune de ces catégories d'employés (engagés directement par la corporation ou prêtés), soit le CO pour la première et le droit de la collectivité mettant à disposition un employé pour la seconde[84]. Elle ne traite en revanche pas des modalités liant cette collectivité et la corporation. Il convient néanmoins que le cadre entourant la mise à disposition d'un employé soit défini avant son entrée en fonction. Il appartiendra dès lors au comité de conclure à cette fin une convention avec l'employeur concerné.

Comme évoqué ad art. 8 ci-dessus, les règlements d'organisation contiendront des dispositions relatives au statut du personnel de la corporation, le cas échéant en lien avec le for d'éventuels litiges. Le statut public de celle-ci impose en effet la définition d'un cadre minimal pour le statut des employés, en comparaison avec ce qui peut exister dans d'autres corporations de droit public[85]. L'assemblée décidera dans quelle mesure elle désire uniformiser le statut ou au contraire privilégier les contrats individuels[86].

2.5.3 Art. 10 Prestataires de services externes

Les prestations offertes par justitia.swiss (plateforme centralisée ou prestations supplémentaires) pourront être très diverses. Elles imposeront ainsi d'avoir à disposition des compétences techniques spécialisées qui varieront en fonction des besoins de développement des projets ou des prestations, respectivement de leur maintenance. Il n'est pas concevable que la corporation ait en permanence du personnel disposant de l'ensemble de ces compétences, en particulier pour des raisons financières. Il est plus rationnel de faire appel à des spécialistes de manière ponctuelle, par exemple pour un projet particulier ou même une phase de projet spécifique. Ainsi, la convention autorise la corporation à faire appel à ces spécialistes si elle ne dispose pas des compétences nécessaires en interne. En ce cas, le mandat fera l'objet d'un contrat spécifique conclu entre la corporation et le prestataire de services[87].

L'éventualité de la mise à disposition par une collectivité de personnel spécialisé doit être distinguée, celle-ci relevant de l'intégration de personnel au sein de la corporation[88] et non de l'appel à un prestataire externe.

---

[82] Art. 15 al. 3 LPCJ.

[83] Cf. art. 15 al. 2 LPCJ qui soumet les rapports de travail au droit privé et donc autorise implicitement la corporation à engager son propre personnel.

[84] Art. 15 al. 2 et 3 LPCJ.

[85] Cf. par exemple l'art. 3a al. 2 de la loi vaudoise du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN; BLV 963.41) qui attribue au conseil d'administration de l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud (ECA) la définition des bases générales du traitement des membres de la direction et du personnel.

[86] Il peut s'agir notamment de coordonner le statut des employés engagés par la corporation avec le statut de ceux mis à disposition par les parties à la convention.

[87] Le droit applicable à ce type de contrat est le droit privé, à défaut de base légale de droit public régissant ces rapports. Il convient de réserver le droit public, applicable aux adjudications de marchés publics. Les règles applicables à de tels marchés sont celles du droit fédéral, art. 15 al. 1 let. b LPCJ.

[88] Cf. art. 15 al. 3 LPCJ et 9 de la convention.

2.6 Section 5 : Prestations de justitia.swiss

2.6.1 Art. 11 Plateforme centralisée et prestations supplémentaires

Cette disposition rappelle tout d'abord l'étendue des prestations pouvant être offertes par justitia.swiss, telle que ressortant de la LPCJ.

Pour l'essentiel, le fonctionnement et les performances de la plateforme centralisée sont définis dans la loi[89]. Le reste des fonctionnalités sera défini dans le règlement d'utilisation édicté par le comité. L'évolution des fonctionnalités fera l'objet de mandats de projet émis par l'assemblée. En particulier, il conviendra de définir les modalités de maintenance afin notamment que les utilisateurs puissent anticiper les indisponibilités de la plateforme.

Les règles relatives aux délais judiciaires et les conséquences de leur non-respect impliquent qu'il doit être possible de communiquer avec les tribunaux presque en tout temps. Certes, la LPCJ prévoit une prolongation automatique des délais en cas d'indisponibilité de la plateforme[90], mais pour assurer le déroulement normal des procédures, cette disposition ne peut être appliquée qu'exceptionnellement lorsque des problèmes techniques imprévus apparaissent et non pour des opérations standards de maintenance.

La LPCJ prévoyant qu'il appartient à celui qui entend s'en prévaloir de rendre vraisemblable que la plateforme n'était pas accessible[91], celui-ci doit pouvoir requérir de la corporation une confirmation de cette indisponibilité. A défaut, la preuve demandée serait potentiellement complexe à apporter, en particulier au vu de la jurisprudence actuelle dans ce domaine[92].

Il n'appartient cependant pas à la corporation de prévoir un système alternatif de transmission des documents aux autorités judiciaires. Cela sort manifestement du cadre de son mandat tel que fixé par l'art. 3 al. 1 LPCJ, qui le limite à la mise en place et l'exploitation de la plateforme.

Par ailleurs, l'art. 5 LPCJ prévoit que la corporation peut fournir des prestations supplémentaires et moyens techniques pour la communication électronique dans le domaine judiciaire. La loi prévoit en particulier la possibilité de développer une application destinée à permettre le traitement des dossiers électroniques. La création d'une telle application correspond aux objectifs du projet «Justitia 4.0». Celle-ci, développée en parallèle avec la plateforme centralisée, devra être exploitée par justitia.swiss sur la base de la LPCJ. Par ailleurs, la loi cite comme exemple les prestations en lien avec la transmission du son et de l'image, la publication des décisions et notifications ainsi que l'aménagement des postes de travail. Il s'agit cependant d'interpréter la notion de *«prestation pour la communication électronique dans le domaine judiciaire»* de manière large, comme l'usage du terme «notamment» à l'art. 5 LPCJ l'indique. En effet, de nouveaux outils numériques sont constamment développés et les besoins des utilisateurs évoluent en parallèle, que ce soit en raison du changement des habitudes de travail, de la technologie ou encore des règles de procédure. Il convient donc que la corporation soit en mesure de répondre aux attentes des autorités judiciaires, des justiciables et des représentants professionnels. Naturellement, cela ne signifie aucunement que n'importe quel type de prestations pourront être offertes, celles-ci étant restreintes à la numérisation de la justice.

---

[89] Art. 18 ss LPCJ.

[90] Art. 26 al. 1 LPCJ.

[91] Art. 26 al. 3 LPCJ. On relèvera néanmoins l'al. 5 de cette même disposition qui prévoit que l'impossibilité d'accéder à la plateforme ne doit pas être rendue vraisemblable lorsque l'utilisateur a remis les documents sur papier, ou la preuve de l'existence des documents à remettre, le jour de l'échéance du délai, soit à l'autorité compétente, soit, à l'attention de cette dernière, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse. Il doit les remettre ultérieurement par voie électronique dans le délai approprié imparti par l'autorité qui dirige la procédure.

[92] Il convient en effet par exemple, pour déjouer la présomption résultant de la date du sceau postal apposé sur le pli, d'indiquer spontanément, avant l'échéance du délai de recours, à quelle date antérieure celui-ci a été posté (par exemple arrêt TF 6B_157/2020 du 7 février 2020 consid. 2.3 rés. in SJ 2020 I 232). On peut également préciser que la prise d'une image n'est pas forcément susceptible d'apporter une preuve suffisante (cf. concernant les enregistrements vidéo de la mise d'un pli dans une boîte aux lettres, arrêt TF 4A_317/2019 du 30 juin 2020 consid. 1.2 qui rappelle quelques principes généraux et qui renvoie à l'arrêt TF 1B_337/2019 du 13 mars 2020).

Enfin, il conviendra que le comité définisse également les conditions d'utilisation des prestations supplémentaires fournies par la corporation. Les règlements d'utilisation devront notamment comprendre des dispositions relatives au financement des prestations et aux coûts facturés aux utilisateurs.

2.6.2 Art. 12 Projets visant au développement de prestations supplémentaires et fonctionnalités

La compétence décisionnelle pour le lancement d'un nouveau projet en vue d'élaborer une prestation supplémentaire ou une nouvelle fonctionnalité d'une prestation existante[93], appartient à l'assemblée. En effet, les représentants des parties en son sein sont les mieux placés pour pouvoir évaluer les besoins des autorités judiciaires fédérales et cantonales. En outre, une prestation supplémentaire implique un investissement financier important qui incombera dans la phase préliminaire à la corporation puis aux diverses parties intéressées. Il est donc naturel que leurs représentants puissent en prendre la décision. En cas d'accord de la majorité[94], l'assemblée confie un mandat au comité[95] définissant l'étendue du projet et la gouvernance de celui-ci. En particulier, le mandat indiquera, si cela est nécessaire, de quelle manière les utilisateurs, y compris ceux qui n'appartiennent pas à une autorité judiciaire, seront intégrés au projet.

Il ressort de la systématique du fonctionnement de la corporation qu'aucune partie ne peut être contrainte à participer à un projet[96], ce qui impose qu'elle puisse cesser d'y participer également. Ce fonctionnement implique, naturellement, que la possibilité soit offerte à une partie de rejoindre plus tard le projet, ou encore de pouvoir utiliser la prestation ou la fonctionnalité développée[97]. Aucune raison ne justifierait en effet de restreindre le cercle des utilisateurs d'une prestation dont l'objectif est ici de pouvoir répondre aux besoins du plus grand nombre[98].

Il est par ailleurs prévu que la corporation coordonne ses projets avec les organisations également actives dans la numérisation dans le domaine judiciaire (par exemple HIJP Suisse[99]). L'information mutuelle et la coordination sur les projets envisagés et mis en œuvre apparaît nécessaire, en particulier entre la corporation et HIJP, afin d'éviter que des projets identiques soient menés en parallèle.

2.6.3 Art. 13 Utilisation des prestations

Les parties à la convention peuvent décider, selon leurs propres procédures, quelles prestations supplémentaires et quelles fonctionnalités en lien avec la plateforme centralisée elles veulent utiliser. Les conditions de cette utilisation seront fixées dans les règlements édictés par le comité[100]. Il convient de relever que l'utilisation de la plateforme centralisée sera en revanche obligatoire, l'art. 4 LPCJ ne

---

[93] Celle-ci peut être la plateforme centralisée ou une prestation supplémentaire au sens de l'art. 5 LPCJ déjà existante.

[94] La règle de la majorité simple est adéquate ici, dans la mesure où les dépenses sont acquittées par le patrimoine de la corporation jusqu'à l'élaboration du mandat (art. 16 al. 1 de la convention) puis uniquement par les participants au projet, soit ceux ayant donnés leur accord (art. 16 al. 2 de la convention).

[95] Il est probable que le lancement d'un projet visant à offrir une prestation supplémentaire ou une nouvelle fonctionnalité soit initié par le comité ou par un membre de l'assemblée et qu'un tel mandat soit proposé à l'assemblée par le comité en vue d'une validation préalable par l'assemblée. Selon le degré de détail de la proposition, celle-ci peut d'emblée remplir les critères d'un mandat élaboré, qui est accepté ou rejeté par décision de l'assemblée. Si la proposition n'est que sommairement motivée, le comité sera chargé - en cas d'approbation de la proposition - d'élaborer le mandat (1ère étape). Le mandat élaboré sera à nouveau soumis à l'assemblée. Celle-ci décidera de la validation définitive (2ème étape).

[96] Il en va différemment de l'utilisation d'une plateforme de communication électronique – soit la plateforme centralisée, soit une autre plateforme au sens de l'art. 4 LPCJ – qui doit être utilisée par les autorités et les représentants professionnels en procédure civile (art. 128c CPC) et procédure pénale (art. 85 al. 2 et 103c CPP) ainsi que pour les recours au Tribunal fédéral (art. 38c al. 1 LTF).

[97] Sur ce dernier point, cf. art. 13 et 16 de la convention.

[98] L'art. 13 de la convention prévoit d'ailleurs à ce sujet la possibilité pour des tiers qui ne sont pas parties à la convention de pouvoir utiliser une prestation.

[99] HIJP: Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale. La corporation HIJP Suisse fait l'objet d'une convention du 23 novembre 2023 entre la Confédération et les cantons.

[100] Cf. art. 11 al. 3 de la convention.

permettant pas à un canton partie à la convention de mettre à disposition une autre plateforme pour la communication électronique dans le cadre de procédures judiciaires[101].

En plus de l'utilisation par les parties à la convention, la LPCJ prévoit à son art. 6 que la corporation peut mettre ses prestations à la disposition des cantons qui n'en sont pas parties. Cela étant, rien ne permet de déduire du texte de cette disposition ou du message qu'il est exclu que l'ensemble des collectivités publiques appartenant à un canton ne puissent passer un accord semblable[102]. On ne saurait dès lors circonscrire le cercle des utilisateurs potentiels uniquement aux cantons qui ne sont pas parties à la convention et on doit admettre que d'autres types de collectivités publiques doivent pouvoir mettre à disposition une prestation. Cela étant, il convient de les distinguer de l'ensemble des personnes faisant finalement usage de cette prestation, qui peuvent en réalité ne pas faire partie des dites collectivités sans toutefois être des utilisateurs au sens de la convention. En effet, des tiers auront accès aux services destinés de manière générale au public ou à des partenaires du système judiciaire[103]. Ainsi, la convention consacre une interprétation large de l'art. 6 LPCJ. Une accessibilité accrue aux prestations aura pour conséquences positives non seulement une diffusion des pratiques mais également d'apporter des ressources financières complémentaires pouvant être affectées au développement des prestations.

La collaboration avec les collectivités publiques qui ne sont pas parties à la convention fera l'objet d'une convention[104]. Le cadre général de l'utilisation par des tiers devra être conforme aux indications figurant dans le règlement d'utilisation applicable à la prestation concernée. Cela étant le comité, chargé de conclure la convention, ne doit pas être contraint par des règles très rigides concernant le contenu d'une telle convention. En effet, les circonstances pratiques peuvent être très différentes en fonction des besoins et de la situation du futur partenaire. Au vu des enjeux financiers, il est nécessaire que l'assemblée, approuve la convention avant sa signature formelle[105].

En conclusion, une collectivité publique utilisatrice ne disposera pas des mêmes droits que les parties à la convention.

2.7 Section 6 : Finances

La LPCJ prévoit que la corporation n'a pas de but lucratif et ne constitue de patrimoine que pour assurer son fonctionnement et sa solvabilité[106]. Son patrimoine comprendra la propriété de la plateforme centralisée[107]. Il n'y a donc pas lieu de rappeler ces principes dans la convention.

2.7.1 Art. 14 Comptabilité et présentation des comptes

Si les dispositions ordinaires relatives à la présentation des comptes sociaux sont applicables à la corporation[108], le fonctionnement de celle-ci sur la base de projets, ayant des postes de coûts et des

[101] L'art. 4 al. 1 LPCJ prévoit en effet que les cantons doivent mettre à disposition une autre plateforme s'ils ne sont pas parties à la convention ou si la convention n'est pas conclue.

[102] Dans certains cantons en effet, d'autres types de collectivités peuvent avoir des compétences juridictionnelles, telles que les communes. On peut même imaginer que des associations de commune, ou même des organismes indépendants auxquels des compétences sont déléguées, aient de telles compétences. L'art. 6 LPCJ doit donc être interprété comme couvrant ces hypothèses.

[103] Par exemple, les représentants professionnels ou les parties feront usage de la plateforme centralisée ou de services de vidéoconférences. Ils ne sont toutefois pas considérés comme des utilisateurs au sens de la convention.

[104] Cf. art. 6 LPCJ qui mentionne une relation contractuelle.

[105] Etant précisé que l'art. 6 LPCJ prévoit un achat de la prestation à prix coûtant, mais intégrant les frais d'investissement (cf. Message, p. 22 ad art. 6 LPCJ).

[106] Art. 16 al. 1 LPCJ.

[107] Art. 34 LPCJ.

[108] L'art. 962a CO auquel renvoie l'art. 14 al. 1 de la convention traite des normes comptables admises pour les états financiers. Les art. 9 al. 3 let. b LPCJ et. 957 al. 1 ch. 2 CO imposent pour le reste la tenue d'une comptabilité, la corporation étant inscrite au registre du commerce, et l'application des principes fixés par la loi aux art. 957a ss CO.

financements différenciés, impose que chaque prestation et projet soit comptabilisé distinctement[109]. Ainsi, les résultats financiers de chaque prestation et projet seront clairement déterminés afin que l'assemblée et le comité puissent avoir une vision globale et spécifique claire de la situation sociale.

Il est toutefois renoncé à définir de manière plus précise les aspects comptables dans la mesure où le fonctionnement par projet impliquera sans nul doute des particularités qui ne sauraient être définies de manière rigide et devront faire l'objet de disposition règlementaire[110].

2.7.2 Art. 15 Financement de la plateforme centralisée

La LPCJ prévoit que les coûts d'institution de la plateforme centralisée seront à charge de la Confédération, à hauteur de 25 %, et des cantons, à hauteur de 75 %[111]. Quant aux coûts d'exploitation et de développement, la loi prévoit implicitement que ceux-ci doivent être couverts par des émoluments prélevés auprès des autorités[112], ce que la convention prévoit de manière explicite.

2.7.3 Art. 16 Financement des projet relatifs à des prestations supplémentaires et fonctionnalités

La répartition des frais liés aux prestations supplémentaires au sens de l'art. 5 LPCJ, respectivement aux nouvelles fonctionnalités développées, doit tenir compte du fonctionnement particulier de la corporation. En effet, les travaux antérieurs à la phase d'initialisation d'un projet, soit avant qu'un mandat soit validé par l'assemblée, ne peuvent être supportés que par la corporation elle-même, sur son propre patrimoine. Le cadre des participants au projet et les ressources nécessaires ne sont alors pas encore définis. Ce n'est qu'au moment où les parties à la convention décident d'adhérer à un projet qu'une répartition des frais entre les participants est envisageable. Naturellement, il n'y a alors pas lieu que les parties qui ont renoncé à participer soient astreintes au financement du projet.

L'art. 16 al. 2 prévoit qu'une convention spécifique soit conclue afin de déterminer les modalités de financement du projet, étant précisé que le contenu de ce type de convention peut faire l'objet de dispositions d'un règlement adopté par l'assemblée[113] afin de le standardiser. Il s'agira en outre pour les participants au projet et la corporation de régler les conséquences de la fin du projet et, notamment, de traiter de la question du transfert de propriété des éventuelles applications développées, respectivement de déterminer dans quelle mesure les futurs utilisateurs devront contribuer aux frais de développement (contribution de rachat).

2.8 Section 7 : Marchés publics

2.8.1 Art. 17 Compétence

La LPCJ prévoit que le droit fédéral est applicable aux marchés publics lancés par la corporation[114]. Les décisions sujettes à recours rendues dans le cadre de la procédure sont de la compétence de la direction[115]. Toutefois, s'agissant d'une opération stratégique, il paraît opportun de donner au comité, qui assume la gestion stratégique de la corporation[116], la haute main sur le lancement du marché et son

---

[109] Les coûts de la plateforme centralisée doivent être couverts par les émoluments prévus par l'art. 32 al. 1 LPCJ. S'agissant des prestations supplémentaires, leur financement appartient, avant l'adoption du mandat, à la corporation elle-même, puis aux participants au projet, respectivement aux collectivités bénéficiaires de la prestation (art. 16 al. 1 et 2 de la convention). Ces différences imposent une comptabilité différenciée.

[110] Cf. art. 8 de la convention.

[111] Art. 33 LPCJ.

[112] Le Message (p. 35 ad art. 32 LPCJ) le précise clairement, le Conseil fédéral devant veiller à ce que le montant soit suffisamment élevé pour couvrir les coûts d'exploitation et de développement, et donc également régler le cas où tel ne serait pas le cas. Rappelons également que les autorités pourront répercuter ces émoluments sur les parties aux procédures (cf. Message, p. 35 ad art. 32 LPCJ).

[113] Cf. art. 8 al. 2 let. g de la convention.

[114] Art. 15 al. 1 let. b LPCJ. L'objectif étant que le même droit soit applicable quel que soit le lieu du siège de la corporation (cf. Message, p. 25 ad art. 15 LPCJ).

[115] Art. 15 al. 4 LPCJ.

[116] Art. 10 al. 6 let. a LPCJ.

attribution. La convention prévoit ainsi un double échelon de compétence, le comité étant responsable de la décision de lancer une procédure de marché public et d'attribuer ledit marché, la direction étant quant à elle responsable du déroulement de la procédure[117] et de présenter les offres ainsi que son analyse au comité. De plus, conformément au droit fédéral, elle rendra les décisions formelles et assumera la représentation de la corporation dans le cadre d'une éventuelle procédure de recours.

2.9 Section 8 : Dispositions finales

2.9.1 Art. 18 Conclusion de la convention

Cette disposition rappelle le principe fixé par la LPCJ que tous les cantons et la Confédération peuvent signer la convention[118]. Dans la mesure où les dispositions qui suivent portent justement sur les modalités d'adhésion (art. 19), les modalités d'entrée en vigueur de la convention et la date de constitution de justitia.swiss (art. 20), il est utile de rappeler le principe précité par souci de clarté.

2.9.2 Art. 19 Adhésion

L'adhésion à la convention par un canton – la Confédération étant de toute façon partie pour que celle-ci puisse entrer en vigueur[119] – doit être simple et ne pas être sujette à une approbation par l'assemblée. En effet, au vu des enjeux traités par la convention et la LPCJ, il est désiré que tous les cantons y adhèrent[120]. Dès lors, l'art. 19 prévoit que l'adhésion a lieu par une simple déclaration.

Il convient toutefois de distinguer la situation d'un canton qui, sans être partie à la convention, aurait conclu des conventions d'utilisation avec la corporation[121]. En ce cas, avant que l'adhésion ne puisse produire des effets, il convient que les relations préexistantes soient liquidées. Les conventions d'utilisation étant de la compétence de l'assemblée, celles réglant leur liquidation le sont également.

2.9.3 Art. 20 Entrée en vigueur de la convention et fondation de justitia.swiss

Conformément à l'art. 3 al. 3 LPCJ, la corporation est créée par l'entrée en vigueur de la convention aux conditions fixées par la loi. Ainsi, si moins de 18 cantons adhèrent à la convention, respectivement si la Confédération ne le fait pas, la corporation n'est pas créée. Si le quorum est atteint, l'assemblée se réunit en tant d'une assemblée constitutive, qui fixe la date d'entrée en vigueur de la convention[122]. Le texte de la convention prévoit pour le reste que les élections nécessaires seront organisées lors de l'assemblée constitutive.

2.9.4 Art. 21 Dissolution de justitia.swiss et art. 22 Dénonciation de la convention

La LPCJ distingue la fin de la convention par décision de l'assemblée[123] et la dénonciation par l'une des parties[124]. Dans le premier cas, la convention ne perdure pas et il est y mis un terme pour l'ensemble des parties; cette décision implique la dissolution de justitia.swiss. Une majorité des deux tiers des membres présents est alors nécessaire pour prendre la décision[125]. La dénonciation vise le cas où seule une partie désire se départir de la convention, étant précisé qu'elle doit le faire pour la fin d'une année civile moyennant un préavis de trois ans[126]. Il restera alors à déterminer si des conventions d'utilisation

---

[117] Par exemple par la rédaction de l'appel d'offres (cf. art. 35 et 36 de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics [LMP; RS 172.056.1]), ou encore par l'évaluation des offres (art. 40 LMP).

[118] Cf. art. 3 al. 1 à 3 LPCJ. La loi n'exclut la participation d'aucun canton.

[119] Cf. art. 3 al. 3 LPCJ qui précise que la convention entre en vigueur lorsque la Confédération et 18 cantons au moins l'ont approuvée.

[120] Cf. également l'art. 1 al. 2 let. b LPCJ qui indique que la plateforme centralisée doit être, si possible, utilisée dans l'ensemble du pays.

[121] Cf. art. 13 al. 2 de la convention.

[122] Conformément à ce que permet expressément le Message, pp. 20-21 ad art. 3 LPCJ.

[123] Art. 9 al. 5 LPCJ.

[124] Art. 17 LPCJ.

[125] Art. 4 al. 5 de la convention.

[126] Art. 17 al. 1 LPCJ.

doivent être conclues dans l'hypothèse où la collectivité concernée désire continuer à utiliser certaines prestations[127].

La LPCJ ne précise pas ce qu'il advient en cas de réduction du nombre d'adhérents en dessous de celui prévu pour l'entrée en vigueur de la convention[128]. Toutefois, la loi mentionne que la dénonciation de celle-ci par l'une des parties n'entraîne pas la dissolution de la corporation[129]. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un système de résiliation automatique de la convention, seule une décision de l'assemblée pouvant avoir cet effet.

Cela étant, la convention traite de la liquidation de la corporation et du sort qui doit être donné aux avoirs et dettes de celle-ci. Dans la mesure où la comptabilité de la corporation est organisée par projets et prestations[130] et que les parties à la convention ne participent pas dans tous les cas à l'ensemble desdits, il est nécessaire de procéder à une liquidation par poste et non générale. S'agissant de la plateforme centralisée, le résultat de liquidation devra être réparti entre la Confédération et les cantons parties à la convention selon les modalités prévues par l'art. 33 LPCJ[131]. Quant aux autres projets et prestations, leur solde, bénéficiaire ou négatif, doit être réparti entre les participants ou utilisateurs parties à la convention.

2.9.5 Art. 23 Règlement des différends

La Constitution fédérale prévoit que les conflits entre cantons et Confédération sont réglés, autant que possible, par la négociation et la médiation[132]. Dans la mesure où il s'agit des parties à la convention, une telle règle est opportune en cas de conflit lié à celle-ci. Il est prévu d'étendre cette règle aux conflits avec les bénéficiaires de prestations ou les partenaires des projets de la corporation pour éviter des situations d'enlisement. Les litiges entre la corporation et son personnel, les prestataires externes ou les fournisseurs ne sont toutefois pas soumis à cette disposition, les règles usuelles de procédure étant applicables.

[127] Art. 6 LPCJ ainsi que 13 al. 2 à 4 de la convention.

[128] Cf. art. 3 al. 3 LPCJ, soit 18 cantons et la Confédération.

[129] Art. 17 al. 2 LPCJ. Le Message, p. 27 ad art. 17, précise qu'une dénonciation n'entraîne pas la dissolution de la corporation, règle qui vaut également si la Confédération se retire ou s'il reste moins de 18 cantons membres.

[130] Cf. art. 14 al. 2 de la convention.

[131] Normalement, les émoluments prévus à l'art. 32 LPCJ devraient couvrir les coûts et donc éviter que l'on se trouve devant un résultat négatif à assumer par les partenaires.

[132] Art. 44 al. 3 Cst. Il ne s'agit toutefois pas d'une disposition directement applicable (Olivier Bigler-de-Mooij, Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, n. 19 ad art. 44 Cst.). A défaut d'entente, les parties ont la possibilité de saisir le Tribunal fédéral par voie d'action (art. 120 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)).

justitia.swiss

Vereinbarung justitia.swiss
Erläuternder Bericht

Version Mai 2025

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 2
1 Einleitung 3
1.1 Allgemeines 3
1.2 Struktur der Vereinbarung «justitia.swiss» 4
2 Kommentar zu den Bestimmungen 4
2.1 Präambel 4
2.2 Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen 4
2.2.1 Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung (Art. 3 Abs. 2 und 7 BEKJ) 4
2.2.2 Art. 2 Rechtsform und Zweck der Körperschaft justitia.swiss 5
2.3 Abschnitt 2: Organe von justitia.swiss 6
2.3.1 Art. 3 Organe (Art. 8 BEKJ) 6
2.3.2 Art. 4 Versammlung (Art. 9 und 13 BEKJ) 7
2.3.3 Art. 5 Vorstand (Art. 10 und 13 BEKJ) 8
2.3.4 Art. 6 Geschäftsleitung (Art. 11 BEKJ) 9
2.4 Abschnitt 3: Vertretung von justitia.swiss 10
2.4.1 Art. 7 Zeichnungsberechtigung (Art. 10 Abs. 6 Bst. d BEKJ) 10
2.5 Abschnitt 4: Organisation von justitia.swiss 11
2.5.1 Art. 8 Reglemente 11
2.5.2 Art. 9 Zur Verfügung gestelltes Personal (Art. 15 Abs. 3 BEKJ) 11
2.5.3 Art. 10 Externe Dienstleistungserbringer 12
2.6 Abschnitt 5: Dienstleistungen von justitia.swiss 12
2.6.1 Art. 11 Zentrale Plattform und zusätzliche Dienstleistungen 12
2.6.2 Art. 12 Projekte zur Entwicklung zusätzlicher Dienstleistungen und Funktionalitäten 13
2.6.3 Art. 13 Leistungsbezug 14
2.7 Abschnitt 6: Finanzen 15
2.7.1 Art. 14 Buchführung und Rechnungslegung 15
2.7.2 Art. 15 Finanzierung der zentralen Plattform 16
2.7.3 Art. 16 Finanzierung von Projekten für zusätzliche Dienstleistungen und Funktionalitäten 16
2.8 Abschnitt 7: Öffentliches Beschaffungswesen 16
2.8.1 Art. 17 Zuständigkeit 16
2.9 Abschnitt 8: Schlussbestimmungen 17
2.9.1 Art. 18 Abschluss der Vereinbarung 17
2.9.2 Art. 19 Beitritt 17
2.9.3 Art. 20 Inkrafttreten der Vereinbarung und Gründung von justitia.swiss 17
2.9.4 Art. 21 Auflösung von justitia.swiss und Art. 22 Austritt aus der Vereinbarung 17
2.9.5 Art. 23 Beilegung von Streitigkeiten 18

1 Einleitung

1.1 Allgemeines

Die Digitalisierung menschlicher Tätigkeiten gewinnt in unserer Gesellschaft einen immer höheren Stellenwert. Sie nimmt stetig zu. Kaum etwas kann heute nicht mit einem Computer oder einem Mobiltelefon erledigt werden. Seit einigen Jahren beschleunigt sich dieser Wandel auch in der Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern, beispielsweise mit dem Aufkommen von Online-Dienstleistungen oder sogar digitalen Schaltern. Es gehört bereits heute zur Normalität, dass Anfragen an die Verwaltung vollständig papierlos bearbeitet werden können. Der Justizbereich war bisher nur wenig von dieser grundlegenden gesellschaftlichen Veränderung betroffen[1]. Der Zugang zur Justiz ist ein Grundprinzip eines demokratischen Rechtsstaats, so dass der digitale Wandel in dieser Hinsicht sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance darstellt. Einerseits geht es darum, den Bedürfnissen der Rechtssuchenden sowie der Angehörigen juristischer Berufe – u. a. Mitarbeitenden der Gerichte – gerecht zu werden und andererseits darum, den Zugang zu den Gerichten mithilfe moderner Technologien zu erleichtern.

Im Jahr 2016 beschlossen die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Bundesanwaltschaft und die Gerichte (Bundesgericht und kantonale Gerichtsbehörden), das Projekt «Justitia 4.0» mit dem Ziel der Digitalisierung des schweizerischen Justizsystems ins Leben zu rufen. Dieses umfasst zum einen den Ersatz der bisherigen physischen Akte durch eine elektronische Akte und zum anderen den elektronischen Austausch zwischen den beteiligten Parteien. Zur Erleichterung dieses Austauschs wurde entschieden, eine zentrale Kommunikationsplattform mit dem Namen Plattform «justitia.swiss» aufzubauen und einzurichten.

Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz[2] bildet die rechtliche Grundlage für den Aufbau und den Betrieb einer zentralen Plattform (Plattform «justitia.swiss»). Der Gesetzestext überträgt diese Aufgaben einer Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit[3]. Zur Gründung dieser Körperschaft schliessen der Bund und die interessierten Kantone eine Vereinbarung[4], deren Inhalt vom Gesetz nur rudimentär vorgegeben wird. Die konkrete Verteilung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen der Körperschaft und den Beteiligten wird beispielsweise nicht geregelt. Letztgenannter Punkt war bereits Gegenstand von Überlegungen und Diskussionen im Rahmen des Projekts «Justitia 4.0», aus denen die folgenden Grundsätze hervorgegangen sind: Die Steuerung und Entscheide über die Weiterentwicklung der zentralen Plattform liegen bei den Justizbehörden; die «Detailarbeit» auf der fachlichen Ebene (z. B. die Formulierung von Anforderungen an die zentrale Plattform und die Service Life Cycles) obliegt der Körperschaft. Die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der zentralen Plattform und das technische Design werden von spezialisierten Dienstleistern übernommen; der technische Betrieb, der Servicedesk und das eigene, interne Security Team betreiben und überwachen die Infrastruktur, sind erste Ansprechstelle für die Nutzenden und gewährleisten die Einhaltung der notwendigen hohen Sicherheitsstandards[5] (für den technischen Betrieb wurde ein geeigneter und kompetenter Partner gefunden[6]).

Die Vereinbarung «justitia.swiss» zielt darauf ab, die im BEKJ festgelegten Verpflichtungen zu erfüllen, auf die Herausforderungen der Governance und die Umsetzung von Projekten einzugehen sowie bestimmte Aspekte der Funktionsweise der Körperschaft «justitia.swiss» (nachfolgend «justitia.swiss»

[1] Mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt und von Kommunikationsübertragungssystemen wie PrivaSphere oder IncaMail.

[2] BEKJ; SR 172.023.

[3] Art. 1 Abs. 2 Bst. b und 3 Abs. 1 BEKJ.

[4] Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Körperschaft «justitia.swiss», abgekürzt: Vereinbarung «justitia.swiss» (vgl. Art. 3 Abs. 2 BEKJ).

[5] Vgl. Projekt «Justitia 4.0», Jahresbericht 2020, S. 8 Ziff. 1.6.

[6] Vgl. Projekt «Justitia 4.0», Jahresbericht 2022, S. 11 Ziff. 2.1.

oder «Körperschaft») zu präzisieren. Sie verkörpert die Gründungsurkunde von justitia.swiss, konkretisiert – in Ergänzung des BEKJ – den Rahmen für deren Tätigkeit und belässt ihr gleichzeitig den notwendigen Handlungsspielraum für eine einfach anpassungsfähige operative Verwaltung.

1.2 Struktur der Vereinbarung «justitia.swiss»

Die Bestimmungen dieser Vereinbarung ergänzen jene des BEKJ. Dabei gilt der Grundsatz, dass der Inhalt des Gesetzes nicht wiedergegeben wird, es sei denn, dies ist für ein besseres Verständnis der Vereinbarung erforderlich. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, die beiden Texte weitestgehend voneinander zu unterscheiden, Verwechslungen zu vermeiden und sich inhaltlich widersprechenden Entwicklungen vorzubeugen, zumal die Möglichkeit, diese jeweils zu ändern, unterschiedlichen Zuständigkeiten obliegt (den Parteien für die Vereinbarung; der Bundesversammlung für das Gesetz).

Im Allgemeinen soll der Text der Vereinbarung einfach und prägnant sein und nur allgemeine Grundsätze für das Funktionieren der Körperschaft aufgreifen. Demgegenüber bilden das Geschäftsreglement[7] und allenfalls weitere Reglemente[8] die materielle Grundlage für das operative Geschäft der Körperschaft und ihrer Organe.

Der systematische Aufbau greift zunächst die strukturellen Elemente im Zusammenhang mit den Organen der Körperschaft auf, um bestimmte Punkte zu präzisieren, die im Bundesgesetz unbeantwortet geblieben sind oder einer Ergänzung bedürfen. Die Dienstleistungen sind Gegenstand eines eigenen Abschnitts, um den von der Körperschaft angebotenen Umfang an Leistungen und den Prozess zur Ausarbeitung von Projekten zu präzisieren, insbesondere im Rahmen von Art. 5 BEKJ. Die Vereinbarung enthält zudem Bestimmungen zu den Finanzen und zur Vergabe öffentlicher Aufträge.

2 Kommentar zu den Bestimmungen

2.1 Präambel

Das BEKJ legt genau fest, wer die Parteien der Vereinbarung sind: der Bund und die interessierten Kantone[9]. Das Bundesgericht unterzeichnet den Vertrag nicht, obwohl es ein Mitglied der Körperschaft ist[10]; Vergleichbares gilt für die kantonalen Gerichtsbehörden. Die Präambel bringt somit zum Ausdruck, wer die Parteien sind, die den Text unterzeichnet haben, wobei zu beachten ist, dass die Ratifizierung der Vereinbarung nach dem Verfahren der jeweiligen Partei erfolgt[11].

2.2 Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

2.2.1 Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung (Art. 3 Abs. 2 und 7 BEKJ)

Der Inhalt der Vereinbarung hängt vom BEKJ und dem Gestaltungsspielraum ab, den es diesem Dokument gewährt. Der Art. 1 verweist daher ausdrücklich auf Art. 3 BEKJ, der die rechtliche Grundlage für die Körperschaft liefert. Er knüpft auch an Art. 7 BEKJ an, der den Mindestinhalt der Vereinbarung festlegt.

---

[7] Vgl. Art. 9 Abs. 3 Bst. e BEKJ.

[8] Vgl. Art. 8 der Vereinbarung.

[9] Art. 3 Abs. 1 und 2 BEKJ.

[10] Deshalb ist es in den Organen der Körperschaft vertreten; vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. c und 10 Abs. 2 Bst. c BEKJ.

[11] Siehe dazu auch die Botschaft zum Bundesgesetz über die Plattformen für elektronische Kommunikation in der Justiz (BBl 2023 679; nachfolgend «Botschaft»), S. 21 zu Art. 3 BEKJ, der daran erinnert, dass es sich um eine interkantonale Vereinbarung im Sinne von Art. 48 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) handelt.

Die letztgenannte Bestimmung hält insbesondere fest, dass die Vereinbarung Vorgaben über die Einberufung der Organe, das Stimmrecht der Mitglieder der Organe, die Art und Weise der Beschlussfassung, das Verfahren bei Streitigkeiten, die Kostenverteilung unter den Kantonen und die zusätzlichen zur zentralen Plattform hinzukommenden Dienstleistungen enthalten kann. Es handelt sich dabei um eine nicht abschliessende Auflistung, welche der Körperschaft, angesichts der unterschiedlichen Dienstleistungen, die sie erbringt[12] und deren Organisationsbedürfnissen, den notwendigen Regelungsspielraum gewährt. Dieser Ansatz ermöglicht es, das Personalstatut, die Finanzierung und Buchführung, die Beziehungen zu Dritten sowie zwischen den Organen der Körperschaft bedarfsorientiert auszugestalten. Die Vereinbarung stellt in dieser Hinsicht an manchen Stellen eine Ergänzung und an anderen eine Präzisierung der gesetzlichen Bestimmungen dar. Ebenso wie das Gesetz[13] verweist sie beispielsweise auf ein zu erlassendes Geschäftsreglement und konkretisiert dessen Mindestinhalt[14] im Sinne einer Ausführungsbestimmung. Die Vereinbarung ist im Übrigen so konzipiert, dass sie den Körperschaftsorganen, insbesondere der Geschäftsleitung, in operativen Angelegenheiten einen erheblichen Handlungsspielraum einräumt.

2.2.2 Art. 2 Rechtsform und Zweck der Körperschaft justitia.swiss

Die Grundsätze, nach denen justitia.swiss dem öffentlichen Recht untersteht und über Rechtspersönlichkeit verfügt, finden sich in den Art. 1 Abs. 2 Bst. b und 3 BEKJ. Das Schweizer Recht «kennt [zwar] ein grundsätzlich geschlossenes System juristischer Personen»[15], das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907[16] behält die Vorschriften des öffentlichen Rechts des Bundes und der Kantone jedoch ausdrücklich vor[17]. Die Unterstellung der Körperschaft unter das öffentliche Recht ermöglicht es daher, die Organe und die Funktionsweise der Körperschaft frei zu bestimmen, ohne an die Vorschriften der privatrechtlich anerkannten Gesellschaftsformen gebunden zu sein[18]. Das BEKJ liefert somit die notwendige gesetzliche Grundlage u. a. für die Definition der Grundstruktur der Körperschaft und ihrer Funktionsweise[19]. Die Vereinbarung – die den Gründungsvertrag der Körperschaft[20] darstellt – erinnert an die Unterstellung unter das öffentliche Recht.

Der Begriff der Rechtspersönlichkeit entstammt dem Zivilrecht, insbesondere den Art. 52 ff. ZGB. Dies bedeutet unter anderem, dass die Körperschaft ab ihrer Gründung in der Lage ist, alle Rechte zu erwerben und alle Pflichten zu übernehmen, die sich aus ihrem Auftrag ergeben[21]. So kann sie in eigenem Namen Verpflichtungen eingehen und über Vermögen verfügen, um die Erbringung der im Gesetz und in der Vereinbarung vorgesehenen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Der Sitz der Körperschaft ist in Bern. Sie verfügt dort über eine Geschäftsadresse[22]. Da es sich um eine gemeinsame Organisation der Kantone und des Bundes handelt, stellte sich die Frage nach dem geeigneten Ort für deren Hauptsitz. Das BEKJ sieht vor, dass die Präsidentin oder der Präsident der Versammlung – und damit der Körperschaft – von den Mitgliedern dieses Organs gewählt wird[23]. Wäre der Sitz vom gewählten Präsidium abhängig, würde dies bedeuten, dass er sich mit jeder neuen Präsidentin oder jedem neuen Präsidenten ändern würde, bzw. könnte. Obwohl die Körperschaft zur Erlangung

---

[12] Vgl. Art. 5 BEKJ; vgl. auch Botschaft, S. 23 zu Art. 7 BEKJ.

[13] Vgl. Art. 9 Abs. 3 Bst. e BEKJ.

[14] Art. 8 der Vereinbarung.

[15] BGE 104 Ia 440 E. 4c – JT 1980 I 514.

[16] ZGB; SR 210.

[17] Art. 59 Abs. 1 ZGB.

[18] Zum Beispiel der Verein, die Aktiengesellschaft oder auch die Genossenschaft.

[19] Entsprechend den Anforderungen der Rechtsprechung; vgl. den bereits zitierten BGE 104 Ia 440.

[20] Art. 3 Abs. 2 BEKJ.

[21] Vgl. Art. 53 ZGB.

[22] Die Vereinbarung regelt den Ort des Sitzes, gemäss Art. 7 Abs. 1 BEKJ. Der Entscheid für den Sitz im Kanton Bern stellt jedoch keinen Verweis auf das Recht dieses Kantons für rechtliche Aspekte dar, die nicht im BEKJ oder in der Vereinbarung geregelt werden.

[23] Art. 9 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 BEKJ.

ihrer Rechtspersönlichkeit[24] oder zur Erfüllung ihres Zwecks[25] nicht ins Handelsregister eingetragen werden muss, ist die Eintragung am Ort des Sitzes vorgesehen[26]. Ein allokierter Sitz in Abhängigkeit von der Präsidentin oder dem Präsidenten könnte immer wieder eine Änderung der Handelsregistereinträge zur Folge haben, was nicht praktikabel wäre. Es wurde daher ein fester Sitz gewählt. Bern erscheint insofern opportun, als dort die Bundesverwaltung ansässig ist und der Ort symbolisch für die Einheit der Eidgenossenschaft steht.

Die Absätze 2 und 3 verweisen auf die Hauptaufgaben der Körperschaft, insbesondere auf die Aufgabe, die zentrale Plattform aufzubauen, zu betreiben und weiterzuentwickeln.

2.3 Abschnitt 2: Organe von justitia.swiss

2.3.1 Art. 3 Organe (Art. 8 BEKJ)

Die Organe der Körperschaft, d. h. die Versammlung, der Vorstand, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle[27] sind im BEKJ abschliessend aufgeführt, was in der Vereinbarung wiedergegeben wird.

Während das Gesetz die zweijährige Amtsdauer der Revisionsstelle ausdrücklich vorgibt[28], wird diese für die Versammlung, den Vorstand und die Geschäftsleitung nicht definiert. Die Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Geschäftsleitung und der Körperschaft werden Gegenstand von Verträgen sein, die den Bestimmungen des Geschäftsreglements[29] und des Obligationenrechts vom 30. März 1911[30] unterstehen. Es handelt sich charakteristisch um Arbeitsverhältnisse. Daher ist in der Vereinbarung von der Festlegung einer Amtsdauer abzusehen. Davon zu unterscheiden ist die Situation der Mitglieder der beiden anderen Organe, d. h. der Versammlung und des Vorstands. Einige sind aufgrund ihrer Funktion (die Vorsteherin oder der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), die Präsidentin oder der Präsident des Bundesgerichts[31] sowie die Vertretung der Anwaltschaft im Vorstand[32]) Mitglied und andere werden von den Parteien ernannt[33]. Für erstere kann keine Amtsdauer vorgesehen werden, da deren Mitgliedschaft von der Ausübung des jeweiligen Amtes abhängt. Vergleichbares gilt für die kantonalen Mitglieder der Versammlung; deren Amtsdauer richtet sich nach den jeweiligen kantonalen Modalitäten[34]. Zur Amtsdauer der Vorstandsmitglieder[35] enthält das Gesetz keine Vorgaben. Ein erster Lösungsansatz wäre daher, dass die Versammlung[36] oder die vertretenen Parteien[37] den Entscheid zu einem für sie angemessenen Zeitpunkt intern fällen. Ein anderer Ansatz wäre,

---

[24] Vgl. Art. 3 Abs. 4 BEKJ der vorsieht, dass die Körperschaft ab ihrer Gründung über Rechtspersönlichkeit verfügt, Art. 14 Abs. 2 BEKJ, wonach der Handelsregistereintrag deklaratorische Wirkung hat, und Art. 52 Abs. 2 ZGB, der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zur Erlangung der Rechtspersönlichkeit von der Eintragung ins Handelsregister befreit. Vgl. auch Botschaft, S. 25 und 26 zu Art. 14 BEKJ.

[25] Art. 14 Abs. 2 BEKJ der ausdrücklich festhält, dass der Eintrag im Handelsregister rein deklaratorischer Natur ist; vgl. auch Botschaft, S. 25 zu Art. 14 BEKJ.

[26] Art. 14 Abs. 1 BEKJ.

[27] Vgl. Art. 8 BEKJ.

[28] Art. 12 Abs. 2 BEKJ; die Botschaft, S. 25 zu Art. 12 Abs. 3 BEKJ, erwägt jedoch, dass eine Wahl der Revisionsstelle für vier Jahre ratsam wäre. Der Hinweis zielt offenbar darauf ab, dass die Versammlung eine Wiederwahl der Revisionsstelle mit Ablauf von zwei Jahren in Betracht ziehen soll.

[29] Art. 8 Abs. 2 Bst. e der Vereinbarung.

[30] OR; SR 220. Vgl. Art. 15 Abs. 2 BEKJ.

[31] Art. 9 Abs. 2 Bst. a und c BEKJ.

[32] Die Modalitäten für die Wahl der Vertretung der Anwaltschaft werden im Organisationsreglement festgelegt (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. a der Vereinbarung).

[33] So die kantonalen Mitglieder der Versammlung (Art. 9 Abs. 2 Bst. b BEKJ) und die Mitglieder des Vorstands, die von der Versammlung gewählt (Art. 9 Abs. 3 Bst. a Ziff. 2 und 10 Abs. 2 Bst. b BEKJ) oder von den Bundesbehörden ernannt werden (Art. 10 Abs. 2 Bst. a und c sowie Abs. 3 und 4 BEKJ).

[34] Vgl. Botschaft, S. 23 zu Art. 9 BEKJ.

[35] Die nicht unbedingt Mitglieder der Versammlung sind (Botschaft, S. 23 zu Art. 10 Abs. 1 und 2 BEKJ).

[36] Für die kantonalen Vorstandsmitglieder.

[37] Für die Vertreterinnen und Vertreter des EJPD und des Bundesgerichts im Vorstand.

die Amtsdauer in der Vereinbarung festzulegen. Die letztgenannte Variante wurde gewählt und somit eine klare und für alle betroffenen Mitglieder einheitliche Lösung. Diese eröffnet den Parteien die Möglichkeit, ihre Repräsentantinnen sowie Repräsentanten in regelmässigen Abständen zu beurteilen und neu zu bestimmen. Eine Wiederwahl der Vertreterin oder des Vertreters ist dabei nicht ausgeschlossen, was besonders Kantonen, die aufgrund ihrer Verwaltungsorganisation eine Vertreterin oder einen Vertreter mit bestimmter Funktion wählen, entgegenkommt. Dasselbe gilt für die Wahl einer Vertreterin oder eines Vertreters des Bundes. In dieser Hinsicht schränkt die Vereinbarung die Freiheit der Parteien, eine Person ihrer Wahl zu ernennen, nicht ein. Angesichts der Modalitäten für die Wahl der Vorstandsmitglieder verzichtet die Vereinbarung zudem auf eine Begrenzung der Anzahl Amtsperioden, u. a. weil eine Neubesetzung auch über natürliche Abgänge gewährleistet ist und die Versammlung nicht zuletzt beschliessen kann, ein kantonales Mitglied nicht (erneut) zu wählen.

2.3.2 Art. 4 Versammlung (Art. 9 und 13 BEKJ)

Die Grundlage für die Organisation und die Zusammensetzung der Versammlung bildet Art. 9 BEKJ. Das Gesetz verweist jedoch auf die Vereinbarung, wenn es beispielsweise um deren Einberufung oder das Stimmrecht ihrer Mitglieder[38] bzw. die besonderen Abstimmungsmodalitäten geht[39].

In Bezug auf die Einberufung folgt die Vereinbarung den allgemein üblichen Regeln, d. h. eine jährliche Einberufung sowie eine Einberufung auf Antrag eines Drittels der Mitglieder der Versammlung. Die Art und Weise der Einberufung – der die Traktandenliste beizulegen ist – wird in der Vereinbarung nicht geregelt. Die Versammlung hat die Freiheit, sich in diesem Punkt selbst zu organisieren[40].

Das BEKJ sieht vor, dass die Versammlung beschlussfähig ist, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist[41] und, dass Beschlüsse zustande kommen, wenn sie mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder gefasst werden, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten den Ausschlag gibt[42]. Diese Modalitäten sind für die meisten Beschlüsse, die die Versammlung zu fassen hat, angemessen, insbesondere im Zusammenhang mit der Ernennung der Vorstandsmitglieder oder auch der Verabschiedung des Geschäftsreglements. In einigen Fällen ist jedoch eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, wozu das Gesetz Regelungsspielraum einräumt[43].

Eine qualifizierte Mehrheit ist insbesondere im Falle einer Änderung der Vereinbarung vorgesehen, beispielsweise bei einer Modifikation der Abstimmungsmodalitäten, der Art der Dienstleistungserbringung oder der Finanzierung der Körperschaft. Aufgrund der Tragweite dieser Themen ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich. Handelt es sich hingegen um eine Änderung der Vereinbarung, die ausschliesslich die zentrale Plattform betrifft, ist ein einstimmiger Beschluss[44] der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sowie des Bundes erforderlich[45]. An dieser Stelle ist in Erinnerung

---

[38] Art. 7 Abs. 2 Bst. a und b BEKJ.

[39] Art. 13 Abs. 2 BEKJ, der den Grundsatz der Mehrheitsentscheidung der anwesenden Mitglieder festlegt, wobei – unter Vorbehalt anderer in der Vereinbarung vorgesehenen Regeln – die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten bei Stimmengleichheit entscheidet. Es sei hier darauf hingewiesen, dass das Gesetz keine persönliche Anwesenheit verlangt, sondern in Art. 13 Abs. 4 BEKJ ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, Entscheidungen mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmittel, wie Telefon- oder Videokonferenzen, zu fällen.

[40] Gegebenenfalls im Geschäftsreglement, vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. a der Vereinbarung. Darin kann insbesondere eine längere Frist als die in der Vereinbarung vorgesehene Mindestfrist von 14 Tagen für den Versand der Einladung und der Sitzungsunterlagen vorgesehen werden (z. B. 20 Tage in Anlehnung an die Bestimmungen für Aktiengesellschaften, vgl. Art. 700 OR).

[41] Art. 13 Abs. 1 BEKJ; vgl. jedoch Art. 13 Abs. 4 BEKJ. Es ist denkbar, dass sich ein Mitglied im Verhinderungsfall vertreten lassen kann.

[42] Art. 13 Abs. 2 BEKJ.

[43] Art. 13 Abs. 2 *in fine* BEKJ.

[44] Das Erfordernis der Einstimmigkeit ergibt sich aus Art. 9 Abs. 6 BEKJ, wonach Änderungen, die die zentrale Plattform betreffen, von allen Kantonen – die Partei der Vereinbarung sind – und dem Bund genehmigt werden müssen, und zwar zusätzlich zur Abstimmung in der Versammlung.

[45] Für den Bund sind dies die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und die Präsidentin bzw. der Präsident des Bundesgerichts.

zu rufen, dass jede beschlossene Änderung der Vereinbarung erst mit Ratifikation durch den Bund und alle Kantone, die Partei der Vereinbarung sind, in Kraft tritt[46].

Ein einstimmiger Beschluss ist im Übrigen auch dann erforderlich, wenn die Versammlung die Aufhebung der Vereinbarung beschliesst. Ein solcher Beschluss führt zur Auflösung der Körperschaft – und damit zur Einstellung des Betriebs der zentralen Plattform und der zusätzlichen Dienstleistungen – und konsequenterweise zur Errichtung einer Plattform durch den Bund und auch kantonaler Plattformen[47].

Eine besondere Art der Entscheidungsfindung gilt auch in Bezug auf zusätzliche Dienstleistungen nach Art. 5 BEKJ. Der Grundsatzentscheid, eine solche anzubieten, obliegt von Gesetzes wegen der Versammlung[48]. Die Entscheide über die Modalitäten und die Finanzierung dieser Leistungen sind hingegen den Projektteilnehmenden bzw. den Nutzenden, die Mitglieder der Körperschaft sind, vorbehalten[49].

Das Zusammenspiel von Art. 9 und 10 BEKJ bringt zum Ausdruck, dass die Mitglieder des Vorstands nicht zwangsläufig Mitglieder der Versammlung sein müssen (speziell hinsichtlich der Vertreterinnen und Vertreter des EJPD und des Bundesgerichts), was in der Botschaft ausdrücklich festgehalten wird[50]. Die Teilnahme des Vorstands als strategisches Führungsorgan bzw. seiner Mitglieder an den Sitzungen der Versammlung ist hingegen von entscheidender Bedeutung[51]. Zudem wäre es, falls der Vorstand teilweise aus Personen besteht, die auch Mitglieder der Versammlung sind, kaum sinnvoll, wenn nur einige Vorstandsmitglieder an der Sitzung des obersten Organs der Körperschaft teilnehmen dürften und anderen der Zugang verwehrt bliebe. Die Vereinbarung sieht daher vor, dass die Mitglieder des Vorstands an den Sitzungen der Versammlung mit beratender Stimme teilnehmen[52]. Dasselbe gilt auch für die Mitglieder der Geschäftsleitung[53].

2.3.3 Art. 5 Vorstand (Art. 10 und 13 BEKJ)

Der Art. 10 BEKJ regelt die Zusammensetzung und die Aufgaben des Vorstands. Der Art. 5 der Vereinbarung verankert zudem die Zuständigkeit für die Ausarbeitung des Reglements über die Datenbearbeitung und die Bestimmung der Aufsichtsstelle für Informationssicherheit; Aufgaben, die gesetzlich der Körperschaft und den Gemeinwesen, die eine eigene Plattform betreiben, zugewiesen werden[54]. Der Vorstand ist das geeignete Organ, um über diese technischen und organisatorischen Punkte zu entscheiden. Im Übrigen greift Art. 5, der sich mit der Organisation des Vorstands befasst, die gleichen Elemente wie Art. 4 für die Versammlung auf, d. h. insbesondere die Modalitäten der Einberufung und der Beschlussfassung.

In Bezug auf die Zusammensetzung des Vorstands sieht das BEKJ vor, dass ihm mindestens eine Vertreterin oder ein Vertreter des EJPD, eine Vertreterin oder ein Vertreter der Anwaltschaft, drei Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone sowie eine Vertreterin oder ein Vertreter des Bundesgerichts angehören[55] und dass auf eine angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen geachtet wird[56]. Es legt keine Höchstzahl der Mitglieder fest[57]. Ein überbesetztes Gremium wäre jedoch

---

[46] Die Modalitäten der Ratifikation richtet sich nach den jeweiligen Bestimmungen der Partei der Vereinbarung «justitia.swiss». Der Bundesrat genehmigt die Änderungen für den Bund.

[47] Siehe Art. 4 Abs. 1 und 2 BEKJ sowie die Botschaft, S. 21 zu Art. 4 Abs. 1 bis 3 BEKJ. Obwohl der Gesetzgeber primär den Fall in Erwägung gezogen hat, dass die Vereinbarung von vornherein nicht zustande kommt, bzw. die Kantone ihr nicht betreten wollen, gilt die Bestimmung sinngemäss auch bei Austritt einer Vereinbarungspartei.

[48] Vgl. Art. 9 Abs. 3 Bst. f BEKJ.

[49] Vgl. Art. 16 Abs. 2 der Vereinbarung.

[50] Botschaft, S. 23 zu Art. 10 Abs. 1 und 2 BEKJ.

[51] Vgl. Art. 10 Abs. 6 Bst. a BEKJ.

[52] Art. 4 Abs. 8 der Vereinbarung.

[53] Art. 6 Abs. 2 der Vereinbarung.

[54] Art. 28 Abs. 1 und 2 BEKJ.

[55] Art. 10 Abs. 2 Bst. a bis d BEKJ.

[56] Art. 10 Abs. 5 BEKJ.

[57] Botschaft, S. 23 zu Art. 10 Abs. 1 und 2 BEKJ.

angesichts der ihm zugewiesenen strategischen Kompetenzen und des manchmal erforderlichen raschen Handelns, nicht angebracht. Um eine angemessene Funktionsweise des Vorstandes zu gewährleisten, sieht die Vereinbarung daher vor, die Zahl der Mitglieder auf sieben zu beschränken, somit eine Zahl, die eine stärkere Vertretung der Kantone zum Ausdruck bringt[58]. Wie bereits erwähnt, sieht das Gesetz eine angemessene Vertretung der Landesgegenden und der Sprachregionen vor, jedoch ohne Angaben darüber, wie dies umzusetzen ist[59]. Die Vereinbarung hält an diesem Grundsatz insofern fest, als sich die Versammlung bei der Ernennung der kantonalen Vorstandsmitglieder nach Möglichkeit an diesem Prinzip orientiert. Die Vertretung der Bundesorgane wird durch diese ernannt und die Vertretung der Anwaltschaft durch den Schweizerischen Anwaltsverband vorgeschlagen[60].

Für Beschlüsse des Vorstands ist keine qualifizierte Mehrheit vorgesehen. Der Vorstand ist zwar ein strategisches Organ[61], Entscheide, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, sind jedoch mehr operativer Natur als die von der Versammlung gefassten Beschlüsse. Sie erfordern daher nicht unbedingt eine qualifizierte Mehrheit. Angesichts der gesetzlich vorgeschriebenen Quorumsregeln, wonach die Hälfte der Mitglieder anwesend sein muss, könnte eine qualifizierte Mehrheit zudem zu einem blockierenden Faktor bei der Beschlussfassung werden[62]. Es gelten daher unverändert die in Art. 13 Abs. 2 BEKJ festgelegten Regeln (Mehrheit der anwesenden Mitglieder und Stichentscheid der Präsidentin oder des Präsidenten).

Aufgrund der operativen und strategischen Rolle des Vorstands ist die Möglichkeit, dass sich dessen Mitglieder vertreten lassen können, nicht angemessen.

In Anbetracht des besonderen technischen Charakters der Dienstleistungen von justitia.swiss ist es angezeigt, dass der Vorstand Expertinnen und Experten beiziehen kann, die ihn beraten oder über ein bestimmtes Thema orientieren. Es ist nämlich eher unwahrscheinlich, dass die Mitarbeitenden der Körperschaft über all jenes Fachwissen verfügen werden, das für ein bestimmtes Projekt erforderlich ist bzw. sein wird. Ebenso kann es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch den Vorstand über die mit der Geschäftsleitung betrauten Personen der Körperschaft[63] erforderlich sein, dass er auf technisches Knowhow ausserhalb der Körperschaft zurückgreift, um beispielsweise eine bestimmte Dienstleistung qualifiziert beurteilen zu können. Die Vereinbarung sieht daher eine entsprechende Möglichkeit vor, wobei der Entscheid allein dem Vorstand obliegt.

Wie bei den Sitzungen der Versammlung nehmen die Mitglieder der Geschäftsleitung an den Sitzungen des Vorstands teil[64].

2.3.4 Art. 6 Geschäftsleitung (Art. 11 BEKJ)

Die Geschäftsleitung vollzieht laut Gesetz die Beschlüsse der obersten Organe und vertritt die Körperschaft gegenüber Dritten[65]. Die übrigen Kompetenzen der Geschäftsleitung sind mit dem blossen Hinweis darauf geregelt, dass sie für all jene Geschäfte zuständig ist, die nicht einem anderen Organ zugewiesen worden sind[66]. Die Aufzählung der Zuständigkeiten der Versammlung und des Vorstands in Art. 9 und 10 BEKJ[67] ist nicht abschliessender Natur. Sie können somit durch die vorliegende

[58] Vgl. Art. 10 Abs. 2 BEKJ und Botschaft, S. 23 zu Art. 10 Abs. 1 und 2 BEKJ. Die Mitglieder des Vorstandes, die über das in Art. 10 BEKJ vorgesehene Minimum hinausgehen, vertreten konsequenterweise die Kantone.

[59] Vgl. Art. 10 Abs. 5 BEKJ; Botschaft, S. 24 zu Art. 10 Abs. 5 BEKJ.

[60] Die Modalitäten für die Wahl der Vertretung der Anwaltschaft werden im Organisationsreglement festgelegt (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. a der Vereinbarung).

[61] Vgl. Art. 10 Abs. 6 Bst. a BEKJ der vorsieht, dass der Vorstand die strategische Leitung der Körperschaft übernimmt.

[62] Art. 13 Abs. 1 BEKJ. Wie bei der Versammlung können Beschlüsse auch mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmittel, wie Telefon- oder Videokonferenzen, gefasst werden (Art. 13 Abs. 4 BEKJ); die persönliche Anwesenheit wird nicht verlangt.

[63] Art. 10 Abs. 6 Bst. e BEKJ.

[64] Art. 6 Abs. 2 der Vereinbarung.

[65] Art. 11 Abs. 1 BEKJ.

[66] Art. 11 Abs. 2 BEKJ.

[67] Vgl. Art. 9 Abs. 3 und 5 sowie 10 Abs. 6 BEKJ.

Vereinbarung erweitert werden[68]. Unter Vorbehalt dieser Zuständigkeitsregelung nimmt die Geschäftsleitung alle laufenden Geschäfte der Körperschaft wahr.

Der Vorstand ist für die Organisation der Körperschaft verantwortlich[69]. Ihm obliegt somit auch die Festlegung der Grundprinzipien für die Struktur der Geschäftsleitung, im Einklang mit dem Inhalt des künftigen Organisationsreglements[70]. Das Organisationsreglement lässt sich leicht an sich ändernde Bedürfnisse anpassen. Es ist daher nicht zweckdienlich, in der Vereinbarung bindende Grundsätze vorzusehen. Das Tagesgeschäft der Körperschaft fällt indes in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsleitung[71]. Sie verantwortet die Verwaltung der Körperschaft und die Koordination der Mitarbeitenden, der verschiedenen laufenden Projekte und Dienstleistungen sowie die Berichterstattung an die anderen Organe der Körperschaft. Zu diesem Zweck muss der Geschäftsleitung ein hohes Mass an Autonomie gewährt werden.

Die Anwesenheit der Mitglieder der Geschäftsleitung an den Sitzungen der Versammlung und des Vorstands hat den Vorteil, dass sie Informationen zu den behandelten Themen aus erster Hand erhalten. Die Vereinbarung sieht daher vor, dass die Geschäftsleitung an den Sitzungen der Versammlung und des Vorstands mit beratender Stimme teilnimmt.

2.4 Abschnitt 3: Vertretung von justitia.swiss

2.4.1 Art. 7 Zeichnungsberechtigung (Art. 10 Abs. 6 Bst. d BEKJ)

Das Gesetz überträgt dem Vorstand die Kompetenz, die zeichnungsberechtigten Personen zu bestimmen[72], jedoch ohne zu konkretisieren, ob der Kreis potenziell Zeichnungsberechtigter einzuschränken ist[73]. Da die Möglichkeit, im Namen der Körperschaft Verpflichtungen einzugehen, von zentraler Bedeutung ist, ist es angemessen, den Kreis der potenziell zeichnungsberechtigten Personen auf die zu diesem Zweck ernannten Mitglieder des Vorstands[74] und der Geschäftsleitung zu beschränken. Es würde in der Tat keinen Sinn ergeben, wenn Dritte – die keine Exekutivfunktion innerhalb der Körperschaft haben –ohne spezifische Vollmacht im Namen der Körperschaft Verpflichtungen eingehen könnten. Die vertretungsberechtigten Personen werden im Handelsregister eingetragen[75].

Wie in der Praxis üblich, sieht die Vereinbarung vor, dass die Zeichnungsberechtigung nur kollektiv zu zweien erteilt werden kann. Dadurch wird eine gewisse Kontrolle über die finanziellen Verpflichtungen und die Funktionsweise der Körperschaft gewährleistet. Das Geschäftsreglement – oder ein anderes spezifisches Reglement – wird im Übrigen die Verteilung der Finanzkompetenzen zwischen den Organen festlegen[76].

---

[68] Zum Beispiel Art. 10 Abs. 1, 12, 13 Abs. 4 und 17 der Vereinbarung.

[69] Art. 10 Abs. 6 Bst. b BEKJ.

[70] Der Art. 8 Abs. 2 Bst. a der Vereinbarung sieht vor, dass das Reglement insbesondere Bestimmungen zur Organisation der Organe der Körperschaft enthält.

[71] Vgl. Botschaft, S. 24 zu Art. 11 BEKJ.

[72] Art. 10 Abs. 6 Bst. d BEKJ.

[73] Die Botschaft, S. 24 zu Art. 10 Abs. 6 BEKJ oder S. 25 und 26 zu Art. 14 BEKJ, enthält keine Präzisierungen zu diesem Thema.

[74] Die Zeichnungsberechtigung der Vorstandsmitglieder ergibt sich implizit aus der Organisationsstruktur von justitia.swiss. Die Organisation wird durch den Vorstand festgelegt, Art. 10 Abs. 6 Bst. b BEKJ.

[75] Botschaft, S. 26 zu Art. 14 BEKJ, mit Verweis auf Art. 107 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV; SR 221.411).

[76] Vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. c der Vereinbarung.

2.5 Abschnitt 4: Organisation von justitia.swiss

2.5.1 Art. 8 Reglemente

Das Gesetz sieht den Erlass eines Geschäftsreglements durch die Versammlung in Art. 9 Abs. 3 Bst. e BEKJ vor, definiert jedoch nicht dessen Inhalt[77]. Der Umstand, dass die eigentliche Organisation der Körperschaft in den Zuständigkeitsbereich des Vorstands fällt[78] hat jedoch zur Konsequenz, dass im Geschäftsreglement die Verwaltung der Körperschaft nicht im Detail geregelt werden kann. Abgesehen davon regelt das BEKJ zahlreiche unternehmerische Bereiche nicht, so dass es zusätzlicher oder ergänzender Normen bedarf, sei es in dieser Vereinbarung oder in einem der Reglemente, die die Körperschaft erlassen kann (z. B. im erwähnte Organisationsreglement).

Um die Vorrechte des Vorstands und der Geschäftsleitung zu wahren[79], darf das Geschäftsreglement nur Bestimmungen zu Themen von allgemeiner Tragweite aufgreifen. Die Vereinbarung sieht daher vor, dass das Reglement Aspekte im Zusammenhang mit den Organen (Organisation, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten, internes Berichtswesen, Vergütung usw.), den Finanzen (interne Kontrolle, Risikomanagement, Budgetierung usw.), dem Status der in der Körperschaft tätigen Personen (Mitglieder der Organe und Mitarbeitende) oder auch der Möglichkeit des Vorstands, beratende Experten- und Nutzergruppen einzusetzen, aufgreift[80]. Der Begriff «Nutzergruppe» umfasst hierbei die behördenexterne Nutzerschaft, wie z. B. Anwältinnen und Anwälte und andere berufsmässige Vertreterinnen und -vertreter, die von den angebotenen Dienstleistungen Gebrauch macht. Dabei gilt es zu beachten, dass diese Nutzerschaft auch anderweitig aktiv sein kann, insbesondere bei der Begleitung der Weiterentwicklung und beim Betrieb der zentralen Plattform[81]. Um den sich ändernden Bedürfnissen der Körperschaft Rechnung zu tragen, ist die Liste bewusst nicht abschliessend. Die Versammlung kann daher laufend Bestimmungen aufnehmen, die sich als notwendig erweisen.

2.5.2 Art. 9 Zur Verfügung gestelltes Personal (Art. 15 Abs. 3 BEKJ)

Das BEKJ sieht vor, dass ein Gemeinwesen der Körperschaft Personal zur Verfügung stellen kann[82]. Die Absicht des Gesetzgebers ist somit nicht nur, dass die Körperschaft selbst Personal einstellen[83], sondern auch von den Fähigkeiten von Mitarbeitenden eines anderen Gemeinwesens profitieren kann, wobei das Arbeitsverhältnis zwischen dem Gemeinwesen und dem zur Verfügung gestellten Personal bestehen bleibt. Diese Konstellation erfordert, die Beziehung zwischen dem entliehenen Personal und der Körperschaft sowie die Beziehungen zwischen dem Gemeinwesen, d. h. dem (eigentlichen) Arbeitgeber, und der Körperschaft näher zu regeln, denn die Pflichten des entliehenen Personals gegenüber den beiden Organisationen können sich überlappen, was zu Missverständnissen führen und die Zusammenarbeit erschweren könnte. So sieht die Vereinbarung in einer für die Beteiligten verbindlichen Weise vor, dass hinsichtlich der Erfüllung der von der Körperschaft übertragenen Aufgaben nur die Körperschaft – nicht aber der eigentliche Arbeitgeber – weisungsberechtigt ist. In der Praxis wird die entliehene Person in die Organisationsstruktur der Körperschaft – wie eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter – eingebunden.

Das Gesetz gibt vor, welches Recht auf die jeweilige Arbeitnehmenden-Kategorie (das direkt von der Körperschaft angestellte oder das entliehene Personal) anwendbar ist: Für die Arbeitsverhältnisse des direkt von der Körperschaft angestellten Personals sind die Bestimmungen des OR einschlägig; auf das

---

[77] Die Botschaft schweigt zu diesem Thema ebenfalls; vgl. Botschaft, S. 23 zu Art. 9 BEKJ.

[78] Art. 10 Abs. 6 Bst. b BEKJ.

[79] Vgl. Art. 10 und 11 BEKJ.

[80] Einige der in Art. 8 der Vereinbarung aufgegriffenen Aspekte sind im BEKJ mehr oder weniger detailliert geregelt. Die Reglemente von justitia.swiss ergänzen und präzisieren die Bestimmungen des BEKJ.

[81] Siehe dazu Art. 12 der Vereinbarung bzgl. der Entwicklung zusätzlicher Dienstleistungen und neuer Funktionalitäten.

[82] Art. 15 Abs. 3 BEKJ.

[83] Vgl. Art. 15 Abs. 2 BEKJ, der die Arbeitsverhältnisse dem Privatrecht unterstellt und damit die Körperschaft implizit ermächtigt, ihr eigenes Personal einzustellen.

entliehene Personal findet das Recht des jeweiligen Gemeinwesens Anwendung[84]. Die Modalitäten zwischen dem Gemeinwesen und der Körperschaft werden hingegen nicht geregelt. Es ist daher die Aufgabe des Vorstands, eine Rahmenvereinbarung mit dem betreffenden Gemeinwesen (Arbeitgeber) abzuschliessen, wobei die Rahmenbedingungen für das zur Verfügung gestellte Personal vor dem Einsatz definiert werden müssen.

Im Übrigen ist zu erwähnen, dass – wie oben zu Art. 8 erläutert – das Geschäftsreglement Bestimmungen über das Personalstatut enthalten wird, gegebenenfalls mit der Regelung des Gerichtsstands im Falle von Streitigkeiten. Die öffentlich-rechtliche Natur der Körperschaft erfordert in jedem Fall die Festlegung eines Personalstatuts im Sinne eines minimalen Rahmens, der mit jenem anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften vergleichbar ist[85]. Die Versammlung wird entscheiden, inwieweit sie das Statut vereinheitlichen will oder individuellen Verträgen den Vorzug gibt[86].

2.5.3 Art. 10 Externe Dienstleistungserbringer

Die von justitia.swiss angebotenen Dienstleistungen (zentrale Plattform und zusätzliche Dienstleistungen) können sehr unterschiedlich sein. Sie erfordern spezialisierte technische Kompetenzen, die je nach Bedarf für den Betrieb und die Entwicklung von Projekten oder Dienstleistungen bzw. für deren Wartung variieren. Es ist – nicht zuletzt aus finanziellen Gründen – unrealistisch, dass die Körperschaft stets über eigenes Personal verfügt, das alle Bereiche kompetent abzudecken vermag. Die Körperschaft muss situativ, beispielsweise im Rahmen eines konkreten Projekts oder einer bestimmten Projektphase, auf Spezialistinnen und Spezialisten zurückgreifen können. Die Vereinbarung ermöglicht es der Körperschaft daher, externe Spezialistinnen und Spezialisten zu beauftragen, wenn sie intern nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügt. In diesem Fall wird die zu erbringende Leistung Gegenstand eines Vertrags zwischen der Körperschaft und dem Leistungserbringenden sein[87].

Davon zu unterscheiden ist die Möglichkeit, dass beispielsweise ein Gemeinwesen spezialisiertes Personal zur Verfügung stellt. Insofern handelt es sich um die Einbindung von dessen Personal in die Organisation der Körperschaft[88] und nicht um die Beauftragung von externen Dienstleistenden.

2.6 Abschnitt 5: Dienstleistungen von justitia.swiss

2.6.1 Art. 11 Zentrale Plattform und zusätzliche Dienstleistungen

Der Artikel knüpft an die im BEKJ vorgesehenen Dienstleistungen von justitia.swiss an.

Was die zentrale Plattform betrifft, so gibt das Gesetz die Funktionsweise und die Anforderungen im Wesentlichen vor[89]. Die übrigen Funktionalitäten werden in dem durch den Vorstand zu erlassenden Nutzungsreglement definiert. Die (Weiter-)Entwicklung von Funktionalitäten ist Gegenstand von Projektaufträgen, die von der Versammlung erteilt werden. In allgemeinen Nutzungsbedingungen (Nutzungsreglement) sind insbesondere die Wartungsmodalitäten zu regeln, damit Nutzerinnen und Nutzer die Nichtverfügbarkeit der Plattform vorhersehen können.

Die Vorschriften über gerichtliche Fristen und die Folgen ihrer Nichteinhaltung implizieren zudem, dass es beinahe jederzeit möglich sein muss, mit den Gerichten zu kommunizieren. Zwar sieht das BEKJ

---

[84] Art. 15 Abs. 2 und 3 BEKJ.

[85] Vgl. beispielsweise Art. 3a Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Waadt vom 17. November 1952 über die Versicherung von Gebäuden und Mobiliar gegen Brand und Naturgewalten (LAIEN; BLV 963.41), der dem Verwaltungsrat des Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud (ECA) die Festlegung der allgemeinen Grundlagen für die Besoldung der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Personals überträgt.

[86] Dabei kann es insbesondere darum gehen, den Status des von der Körperschaft angestellten Personals mit jenem der Parteien der Vereinbarung zu koordinieren.

[87] Diese Verträge unterstehen dem Privatrecht, sofern es keine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage gibt, die diese Beziehungen regelt. Vorbehalten bleibt die Pflicht zur öffentlichen Vergabe eines Auftrags, nach öffentlichem Beschaffungsrecht des Bundes, Art. 15 Abs. 1 Bst. b BEKJ.

[88] Vgl. Art. 15 Abs. 3 BEKJ und Art. 9 der Vereinbarung.

[89] Art. 18 ff. BEKJ.

eine automatische Verlängerung der Fristen bei Nichterreichbarkeit der Plattform vor[90], zur Gewährleistung des normalen Verfahrensablaufs darf diese Bestimmung jedoch nur in Ausnahmefällen – z. B. wenn unvorhergesehene technische Probleme auftreten – zur Anwendung kommen und somit nicht im Falle von Standardwartungsarbeiten.

Wer sich auf die Nichterreichbarkeit der Plattform berufen will, muss nach den Vorgaben des BEKJ glaubhaft machen, dass diese nicht erreichbar war[91]. Es muss demnach die Möglichkeit bestehen, von der Körperschaft eine Bestätigung über die Nichterreichbarkeit zu verlangen. Andernfalls wäre es wohl schwierig, insbesondere in Anbetracht der aktuellen Rechtsprechung in diesem Bereich[92], den geforderten Nachweis zu erbringen.

Es ist allerdings nicht Aufgabe der Körperschaft, ein alternatives System für die Übermittlung von Dokumenten an die Justizbehörden vorzusehen. Dies liegt ausserhalb des Rahmens ihres Auftrags gemäss Art. 3 Abs. 1 BEKJ, der sich auf den Aufbau und den Betrieb der zentralen Plattform beschränkt.

Des Weiteren sieht Art. 5 BEKJ vor, dass die Körperschaft zusätzliche Dienstleistungen und technische Mittel für die elektronische Kommunikation in Justizverfahren anbieten kann. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit, eine Applikation zu entwickeln, die das Arbeiten mit der digitalen Akte und die Bearbeitung elektronischer Akten vorsieht. Die Entwicklung einer solchen Applikation ist eines der Ziele des Projekts «Justitia 4.0». Diese Anwendung wird parallel zum Aufbau der zentralen Plattform entwickelt und soll ebenfalls von justitia.swiss betrieben werden. Das BEKJ liefert dafür die Grundlage. Im Übrigen nennt das Gesetz beispielhaft Dienstleistungen zur Ton- und Bildübertragung gemäss dem anwendbaren Verfahrensrecht, zur Veröffentlichung von Entscheiden und Mitteilungen und zur Einrichtung von Arbeitsplätzen. Die Formulierung «*Dienstleistungen für die elektronische Kommunikation in Justizverfahren*» ist indes weit auszulegen, was die Verwendung des Begriffs «insbesondere» indiziert, zumal ständig neue digitale Instrumente entwickelt werden und sich die Bedürfnisse der Nutzerschaft parallel dazu ändern, sei es aufgrund veränderter Arbeitsgewohnheiten, neuer Technologien oder auch der Prozessvorschriften. Die Körperschaft muss daher in der Lage sein, den Erwartungen der Justizbehörden, der Rechtssuchenden und der berufsmässigen Vertreterinnen und -vertreter gerecht zu werden. Natürlich bedeutet dies nicht, dass beliebige Dienstleistungen angeboten werden dürfen. Die Leistungen sind auf den Bereich der Digitalisierung der Justiz beschränkt.

Auch in diesem Kontext wird es notwendig sein, dass der Vorstand die Nutzungsbedingungen, für die von der Körperschaft erbrachten zusätzlichen Dienstleistungen erlässt und insbesondere die Finanzierung der Leistungen und die von den Nutzerinnen und Nutzern zu tragenden Kosten regelt.

2.6.2 Art. 12 Projekte zur Entwicklung zusätzlicher Dienstleistungen und Funktionalitäten

Die Entscheidungskompetenz für die Lancierung eines neuen Projekts zur Entwicklung einer zusätzlichen Dienstleistung oder einer neuen Funktionalität einer bereits bestehenden Dienstleistung[93] liegt bei der Versammlung. Deren Mitglieder sind am besten in der Lage, die Bedürfnisse der eidgenössischen und kantonalen Justizbehörden zu beurteilen. Hinzu kommt, dass die Entwicklung einer zusätzlichen Dienstleistung mit einer erheblichen finanziellen Investition verbunden ist, die in der Anfangsphase von

---

[90] Art. 26 Abs. 1 BEKJ.

[91] Art. 26 Abs. 3 BEKJ. Hervorzuheben ist jedoch Abs. 5 derselben Bestimmung, wonach die Nichterreichbarkeit der Plattform nicht glaubhaft gemacht werden muss und die Frist in jedem Fall als gewahrt gilt, wenn «die betroffenen Benutzerinnen und Benutzer am letzten Tag, an dem eine Frist abläuft, die Eingabe in Papierform oder den Beweis der Existenz der einzureichenden Dokumente bei der zuständigen Behörde einreichen oder zu deren Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben. Die Eingabe ist innert einer von der verfahrensleitenden Behörde angesetzten angemessenen Frist auf elektronischem Weg nachzureichen.»

[92] Damit die Vermutung, die sich aus dem Datum des Poststempels auf dem Brief ergibt, widerlegt werden kann, ist beispielsweise vor Ablauf der Beschwerdefrist unaufgefordert anzugeben, an welchem früheren Datum der Brief aufgegeben wurde (z. B. Urteil BGer 6B_157/2020 vom 7. Februar 2020 E. 2.3, in: SJ 2020 I 232). Es ist dabei zu präzisieren, dass die Aufnahme eines Bildes nicht unbedingt geeignet ist, einen ausreichenden Beweis zu erbringen (vgl. bezüglich Videoaufnahmen des Einwurfs eines Briefes in einen Briefkasten, das Urteil BGer 4A_317/2019 vom 30. Juni 2020 E. 1.2, das einige allgemeine Grundsätze aufgreift und auf das Urteil BGer 1B_337/2019 vom 13. März 2020 verweist).

[93] Davon erfasst werden die zentrale Plattform sowie zusätzliche Dienstleistungen im Sinne von Art. 5 BEKJ, die bereits angeboten werden.

der Körperschaft und anschliessend von den am Projekt teilnehmenden Parteien zu tragen ist. Konsequenterweise sollen deren Vertreterinnen bzw. Vertreter die Entscheidung darüber treffen können. Wenn die Mehrheit[94] zustimmt, erteilt die Versammlung dem Vorstand einen Auftrag[95], der den Umfang des Projekts und die Projektorganisation definiert. Falls erforderlich ist auch auszuarbeiten, auf welche Weise Nutzerinnen und Nutzer, einschliesslich jener, die nicht einer Justizbehörde angehören, in das Projekt einbezogen werden.

Es ergibt sich aus der prinzipiellen Funktionsweise der Körperschaft, dass keine Partei zur Teilnahme an einem Projekt gezwungen werden kann[96], was auch die jederzeitige Beendigung einer Teilnahme umfasst. Demnach kann einer Partei auch die Möglichkeit eröffnet werden, einem Projekt zu einem späteren Zeitpunkt beizutreten oder die neu entwickelte Leistung oder Funktionalität zu nutzen, ohne am Projekt beteiligt gewesen zu sein[97]. Es gibt keinen Grund, den Nutzerkreis einer Dienstleistung einzuschränken, deren Ziel es ist, den Bedürfnissen möglichst vieler zu entsprechen[98].

Es ist im Übrigen vorgesehen, dass die Körperschaft ihre Projekte mit Organisationen, die ebenfalls im Bereich der Digitalisierung der Justiz engagiert sind (z. B. HIS Schweiz[99]), koordiniert. Besonders eine gegenseitige Information zwischen der Körperschaft und HIS Schweiz über geplante und laufende Projekte ist angezeigt, um zu vermeiden, dass gleiche bzw. vergleichbare Vorhaben parallel durchgeführt werden.

2.6.3 Art. 13 Leistungsbezug

Den Parteien der Vereinbarung steht es frei, nach ihren organisationsinternen Vorgaben zu entscheiden, welche zusätzlichen Dienstleistungen und welche Funktionalitäten im Zusammenhang mit der zentralen Plattform, sie in Anspruch nehmen wollen. Die Bedingungen für deren Nutzung werden in den durch den Vorstand zu erlassenden Reglementen festgelegt[100]. Zu beachten ist hingegen, dass die Nutzung der zentralen Plattform obligatorisch sein wird. Der Art. 4 BEKJ erlaubt es einem an der Vereinbarung beteiligten Kanton nicht, eine andere Plattform für die elektronische Kommunikation in Justizverfahren zur Verfügung zu stellen[101].

Nebst der Nutzung der Dienstleistungen durch die Parteien der Vereinbarung sieht das BEKJ in Art. 6 vor, dass die Körperschaft ihre Leistungen auch Kantonen zur Verfügung stellen kann, die nicht Partei der Vereinbarung sind. Die Formulierung dieser Bestimmung und die zugehörigen Ausführungen in der Botschaft schliessen dabei nicht aus, dass auch andere öffentlich-rechtliche Organisationen Leistungen

---

[94] Die Regel der einfachen Mehrheit ist hier insofern angemessen, als die Ausgaben bis zur Ausarbeitung des Auftrags aus dem Vermögen der Körperschaft beglichen werden (Art. 16 Abs. 1 der Vereinbarung) und danach nur von den Projektteilnehmern, d. h. denjenigen, die ihre Zustimmung gegeben haben (Art. 16 Abs. 2 der Vereinbarung).

[95] Es ist denkbar, dass die Lancierung eines Projekts für das Anbieten einer zusätzlichen Dienstleistung oder einer neuen Funktionalität vom Vorstand oder einem Mitglied der Versammlung initiiert und der Versammlung vorgeschlagen wird. Je nach Detaillierungsgrad des Vorschlags (Antrags) erfüllt dieser die Kriterien eines ausgearbeiteten Auftrags, der mit Beschluss der Versammlung freigegeben oder abgelehnt wird. Bei einer bloss summarischen Begründung des Antrags wird der Vorstand – bei Gutheissung des Antrags – mit der Ausarbeitung des Auftrags beauftragt (erster Schritt). Der ausgearbeitete Auftrag wird wiederum der Versammlung vorgelegt. Sie entscheidet über die definitive Freigabe (zweiter Schritt).

[96] Anders verhält es sich bei der Nutzung einer elektronischen Kommunikationsplattform – entweder der zentralen Plattform oder einer anderen Plattform im Sinne von Art. 4 BEKJ –, die von Behörden sowie berufsmässige Vertreterinnen und Vertreter in Zivilverfahren (Art. 128c ZPO) und Strafverfahren (Art. 85 Abs. 2 und 103c StPO) sowie für Beschwerden an das Bundesgericht (Art. 38c Abs. 1 BGG) obligatorisch genutzt werden muss.

[97] Zu diesem letzten Aspekt siehe Art. 13 und 16 der Vereinbarung.

[98] Der Art. 13 der Vereinbarung sieht insofern auch die Möglichkeit vor, dass Dritte, die nicht Vertragspartei sind, eine Dienstleistung in Anspruch nehmen können.

[99] HIS: Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz. Die Körperschaft HIS Schweiz ist Gegenstand der Vereinbarung vom 23. November 2023 zwischen dem Bund und den Kantonen.

[100] Vgl. Art. 11 Abs. 3 der Vereinbarung.

[101] Art. 4 Abs. 1 BEKJ sieht vor, dass Kantone, die nicht Partei der Vereinbarung sind, eine andere Plattform zur Verfügung stellen müssen. Dasselbe gilt, wenn die Vereinbarung nicht zustande kommt.

beziehen und somit mit der Körperschaft eine Leistungsvereinbarung eingehen können[102]. Der Kreis der potenziellen Nutzerschaft darf daher nicht auf die Kantone – die nicht Partei der Vereinbarung sind – beschränkt werden. Vielmehr muss zulässig sein, dass auch andere öffentlich-rechtliche Organisationen Leistungen beziehen dürfen. Davon zu unterscheiden ist die Gesamtheit der Personen bzw. der Nutzerschaft, die nicht einer der besagten öffentlich-rechtlichen Organisationen angehören, denn in der Tat werden Dritte die Dienstleistungen in Anspruch nehmen[103]. Damit verankert die Vereinbarung eine weite Auslegung von Art. 6 BEKJ. Im Ergebnis wird ein verstärkter Zugang zu den Dienstleistungen der Körperschaft nicht nur deren Verbreitung positiv beeinflussen, sondern auch zusätzliche finanzielle Ressourcen erschliessen, die für die Entwicklung von Dienstleistungen verwendet werden können.

Die Zusammenarbeit mit öffentlich-rechtlichen Organisationen, die nicht Partei der Vereinbarung sind, wird in einer Vereinbarung geregelt[104]. Dabei müssen die Rahmenbedingungen für die Nutzung durch Dritte, mit dem Nutzungsreglement der jeweiligen Dienstleistung in Einklang stehen. Der Vorstand, der für den Abschluss einer solchen Vereinbarung zuständig ist, sollte jedoch nicht an zu starre inhaltliche Vorgaben gebunden sein, denn die konkreten Umstände können je nach den Bedürfnissen und der jeweiligen Situation eines künftigen Vertragspartners variieren. In Anbetracht der finanziellen Tragweite hat die Versammlung die Vereinbarung zu genehmigen, bevor sie formell unterzeichnet wird[105].

Abschliessend lässt sich festhalten, dass eine öffentlich-rechtliche Organisation, die Leistungen lediglich nutzt, nicht über dieselben Rechte verfügt wie die Parteien der Vereinbarung.

2.7 Abschnitt 6: Finanzen

Das BEKJ sieht vor, dass justitia.swiss nicht gewinnorientiert ist und Vermögen nur zur Sicherung ihres Betriebs und ihrer Zahlungsfähigkeit bildet[106]. Zum Vermögen gehört dabei auch das Eigentum an der zentralen Plattform[107]. In der Vereinbarung wird auf eine Wiederholung dieser Grundsätze bewusst verzichtet.

2.7.1 Art. 14 Buchführung und Rechnungslegung

Für die Körperschaft gelten die üblichen, für Unternehmen einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften[108]. Da die Körperschaft jedoch auch projektbasiert, mit voneinander abzugrenzenden Kostenträgern und Finanzierungsformen arbeitet, ist jede Dienstleistung und jedes Projekt gesondert auszuweisen[109]. Auf diese Weise können die finanziellen Belange jeder Dienstleistung und jedes Projekts eindeutig bestimmt werden, was der Versammlung und dem Vorstand einen klaren Gesamtüberblick über die konkrete finanzielle Lage der Körperschaft erlaubt.

---

[102] In einigen Kantonen können nebst den kantonalen Justizorganisationen auch andere Organisationen Rechtsprechungskompetenzen haben, z. B. Gemeinden. Es ist sogar denkbar, dass Gemeindeverbände oder unabhängige Einrichtungen Rechtsprechungsbefugnisse haben. Der Art. 6 BEKJ ist dementsprechend auszulegen.

[103] Beispielsweise werden Berufsvertreterinnen und Berufsvertreter oder Parteien eines strittigen Verfahrens die zentrale Plattform oder die Dienste für eine Videokonferenz nutzen. Sie gelten jedoch nicht als Nutzende im Sinne der Vereinbarung.

[104] Vgl. Art. 6 BEKJ, der eine vertragliche Basis vorsieht.

[105] Art. 6 BEKJ sieht ein kostendeckendes Entgelt vor, welches die Investitionskosten einkalkuliert (vgl. Botschaft, S. 22 zu Art. 6 BEKJ).

[106] Art. 16 Abs. 1 BEKJ.

[107] Art. 34 BEKJ.

[108] Art. 962a OR, auf den Art. 14 Abs. 1 der Vereinbarung verweist, regelt die zulässigen Rechnungslegungsstandards für den Jahresabschluss. Die Art. 9 Abs. 3 Bst. b BEKJ und Art. 957 Abs. 1 Ziff. 2 OR schreiben im Übrigen die Führung einer Buchhaltung vor, da die Körperschaft im Handelsregister eingetragen ist, und die Anwendung der in Art. 957a ff. OR gesetzlich festgelegten Grundsätze.

[109] Die Kosten der zentralen Plattform müssen durch die in Art. 32 Abs. 1 BEKJ vorgesehenen Gebühren gedeckt werden. Was die zusätzlichen Dienstleistungen betrifft, so liegt deren Finanzierung vor der Freigabe des Auftrags bei der Körperschaft selbst, danach bei den Projektteilnehmenden bzw. den Gemeinwesen, die die Dienstleistung in Anspruch nehmen (Art. 16 Abs. 1 und 2 der Vereinbarung). Diese Unterschiede erfordern eine differenzierte Buchführung.

Auf eine weitergehende Präzisierung der Aspekte der Rechnungslegung wurde bewusst verzichtet, da nicht zuletzt die projektbasierte Arbeitsweise der Körperschaft Besonderheiten mit sich bringt, so dass die Konkretisierung (besser) in einem Reglement zu erfolgen hat[110].

2.7.2 Art. 15 Finanzierung der zentralen Plattform

Das BEKJ sieht vor, dass die Kosten für den Aufbau der zentralen Plattform zu 25 % vom Bund und zu 75 % von den Kantonen getragen werden[111]. Die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten werden hingegen durch die von den Behörden erhobenen Gebühren gedeckt, was das Gesetz implizit vorgibt[112] und in der Vereinbarung ausdrücklich vorgesehen ist.

2.7.3 Art. 16 Finanzierung von Projekten für zusätzliche Dienstleistungen und Funktionalitäten

Bei der Verteilung der Kosten für zusätzliche Dienstleistungen im Sinne von Art. 5 BEKJ oder die Entwicklung neuer Funktionalitäten einer bestehenden Dienstleistung ist der besonderen Funktionsweise der Körperschaft Rechnung zu tragen. Die Kosten für die Vorarbeiten, d. h. die Arbeiten vor der Initialisierungsphase eines Projekts und somit vor der Freigabe eines Auftrags durch die Versammlung, hat die Körperschaft aus ihrem eigenen Vermögen zu begleichen. Der Kreis der Projektteilnehmenden und die erforderlichen Ressourcen sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht definiert. Erst dann, wenn die Parteien der vorliegenden Vereinbarung beschliessen, sich an einem Projekt zu beteiligen, ist eine Aufteilung der Kosten unter den Teilnehmenden denkbar. Es versteht sich von selbst, dass Parteien, die auf eine Teilnahme am Projekt verzichtet haben, nicht zur Mitfinanzierung des Projekts verpflichtet werden können.

Der Art. 16 Abs. 2 sieht vor, dass die Projektteilnehmenden die Modalitäten der Projektfinanzierung in einer Vereinbarung regeln. Die Versammlung kann den Inhalt solcher Vereinbarungen standardmässig festlegen, um eine grundsätzlich einheitliche Ausgestaltung sicherzustellen[113]. Darüber hinaus haben die Projektteilnehmenden und die Körperschaft die Folgen des Projektabschlusses in einer spezifischen Vereinbarung zu regeln, um insbesondere die Frage einer allfälligen Übertragung des Eigentums an den entwickelten Anwendungen zu klären und festzulegen, inwieweit sich die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer an den Entwicklungskosten zu beteiligen haben (Buy-out-Betrag).

2.8 Abschnitt 7: Öffentliches Beschaffungswesen

2.8.1 Art. 17 Zuständigkeit

Das BEKJ sieht vor, dass die Ausschreibung und Vergabe öffentlicher Aufträge nach Bundesrecht erfolgt[114]. Die im Rahmen des Verfahrens getroffenen beschwerdefähigen Entscheidungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsleitung[115]. Da es sich jedoch um ein strategisches Geschäft handelt, scheint es angebracht, dem Vorstand, dem die strategische Führung der Körperschaft obliegt[116], die Oberhand über die Ausschreibung öffentlicher Aufträge und deren Vergabe einzuräumen. Vor diesem Hintergrund sieht die Vereinbarung eine duale Zuständigkeit vor: Der Vorstand ist verantwortlich für den Entscheid, ein öffentliches Vergabeverfahren einzuleiten und den Auftrag zu vergeben, während die Geschäftsleitung für die Durchführung des Beschaffungsverfahrens[117] und die Zusammenstellung und

---

[110] Vgl. Art. 8 der Vereinbarung.

[111] Art. 33 BEKJ.

[112] In der Botschaft (S. 38 zu Art. 32 BEKJ) wird dies klar festgehalten, wobei der Bundesrat dafür zu sorgen hat, dass der Betrag hoch genug ist, um die Betriebs- und Entwicklungskosten zu decken. Er hat somit auch zu regeln, was im Fall eines Defizits gilt. Im Übrigen sei daran erinnert, dass die Behörden diese Gebühren auf die Verfahrensbeteiligten abwälzen können (vgl. Botschaft, S. 38 zu Art. 32).

[113] Vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. g der Vereinbarung.

[114] Art. 15 Abs. 1 Bst. b BEKJ. Das Ziel ist, dass unabhängig vom Sitz der Körperschaft das gleiche Recht gilt (vgl. Botschaft, S. 26 zu Art. 15 BEKJ).

[115] Art. 15 Abs. 4 BEKJ.

[116] Art. 10 Abs. 6 Bst. a BEKJ.

[117] Zum Beispiel durch das Verfassen der Ausschreibung (vgl. Art. 35 und 36 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB; SR 172.056.1]) oder durch die Bewertung der Angebote (Art. 40 BöB).

Auswertung der Angebote zuhanden des Vorstands verantwortlich ist. Zudem wird sie gemäss Bundesrecht die formellen Entscheide fällen und die Vertretung der Körperschaft in einem allfälligen Beschwerdeverfahren übernehmen.

2.9 Abschnitt 8: Schlussbestimmungen

2.9.1 Art. 18 Abschluss der Vereinbarung

Diese Bestimmung erinnert an den im BEKJ implizit verankerten Grundsatz, wonach alle Kantone und der Bund die Vereinbarung unterzeichnen dürfen[118]. Da die nachfolgenden Artikel die Beitrittsmodalitäten (Art. 19), das Inkrafttreten der Vereinbarung und das Datum der Gründung von justitia.swiss (Art. 20) regeln, ist es der Klarheit halber wichtig, diesen Grundsatz vorab ausdrücklich festzuhalten.

2.9.2 Art. 19 Beitritt

Der Beitritt eines Kantons zur Vereinbarung – der Bund ist ohnehin Partei, damit die Vereinbarung in Kraft treten kann[119] – soll einfach durchführbar sein und keine Zustimmung der Versammlung erfordern. Dies auch vor dem Hintergrund, dass – in Anbetracht des Regelungsgegenstands der Vereinbarung und des BEKJ – der Beitritt aller Kantone zur Vereinbarung erstrebenswert ist[120]. Artikel 19 sieht daher vor, dass der Beitritt eines Kantons durch eine einfache Erklärung erfolgt.

Davon zu unterscheiden ist die Situation, dass ein Kanton, der nicht Partei der vorliegenden Vereinbarung ist, Dienstleistungen der Körperschaft auf der Basis einer Nutzungsvereinbarung bezieht[121] und nun der Vereinbarung beitreten möchte. In diesem Fall muss zunächst das bestehende Nutzungsverhältnis bzw. die bestehende Vereinbarung aufgelöst werden, bevor der Beitritt wirksam werden kann. Zuständig für die Genehmigung der Nutzungsvereinbarungen und somit auch für deren Auflösung ist die Versammlung.

2.9.3 Art. 20 Inkrafttreten der Vereinbarung und Gründung von justitia.swiss

Gemäss Art. 3 Abs. 3 BEKJ wird die Körperschaft durch das Inkrafttreten der Vereinbarung unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen gegründet. Treten somit weniger als 18 Kantone der Vereinbarung bei und/oder tritt der Bund nicht bei, so wird die Körperschaft nicht errichtet. Wird das Quorum erreicht, so tagt die Versammlung als Gründungsversammlung, welche das Datum des Inkrafttretens der Vereinbarung festlegt[122]. Die Vereinbarung sieht im Übrigen vor, dass an der Gründungsversammlung die notwendigen Wahlen durchgeführt werden.

2.9.4 Art. 21 Auflösung von justitia.swiss und Art. 22 Austritt aus der Vereinbarung

Das BEKJ unterscheidet zwischen der Aufhebung, d. h. der Beendigung der Vereinbarung durch Beschluss der Versammlung[123] und der Kündigung durch eine der Parteien[124]. Im ersten Fall wird die Vereinbarung nicht fortgeführt und für alle Parteien aufgehoben, was zur Auflösung von justitia.swiss führt. Dieser Beschluss erfordert eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder[125]. Die Kündigung bezieht sich hingegen auf die Situation, dass eine Partei aus der Vereinbarung austreten möchte, was unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Jahren per Ende eines Kalenderjahres möglich ist[126]. In

---

[118] Vgl. Art. 3 Abs. 1 bis 3 BEKJ. Das Gesetzt schliesst keinen Kanton von der Mitgliedschaft aus.

[119] Vgl. Art. 3 Abs. 3 BEKJ der besagt, dass die Vereinbarung in Kraft tritt, wenn der Bund und mindestens 18 Kantone sie genehmigt haben.

[120] Siehe dazu auch Art. 1 Abs. 2 Bst. b BEKJ, demnach die zentrale Plattform möglichst landesweit eingesetzt werden soll.

[121] Vgl. Art. 13 Abs. 2 der Vereinbarung.

[122] Was ebenso die Botschaft ausdrücklich vorsieht, S. 21 zu Art. 3 BEKJ.

[123] Art. 9 Abs. 5 BEKJ.

[124] Art. 17 BEKJ.

[125] Art. 4 Abs. 5 der Vereinbarung.

[126] Art. 17 Abs. 1 BEKJ.

diesem Fall ist zu prüfen, ob das betreffende Gemeinwesen bestimmte Leistungen weiterhin in Anspruch nehmen will und somit Nutzungsvereinbarungen abzuschliessen sind[127].

Das BEKJ äussert sich nicht dazu, was geschieht, wenn die Zahl der Mitglieder, unter die für das Inkrafttreten der Vereinbarung vorgesehene Zahl sinkt[128]. Das Gesetz stellt jedoch klar, dass eine Kündigung durch eine der Parteien nicht zur Auflösung der Körperschaft führt[129]. Da nur ein Beschluss der Versammlung eine solche Wirkung haben kann, besteht kein Grund dafür, eine automatische Aufhebung der Vereinbarung vorzusehen.

Schliesslich regelt die Vereinbarung die Auflösung der Körperschaft und die Frage, was mit ihrem Vermögen und ihren Schulden geschehen soll. Da die Buchführung der Körperschaft nach Projekten und Dienstleistungen gegliedert ist[130] und die Vereinbarungsparteien nicht in jedem Fall an allen Projekten und Dienstleistungen beteiligt sind, hat eine Liquidation nach Kostenstellen und nicht pauschal zu erfolgen. Was die zentrale Plattform betrifft, muss das Liquidationsergebnis zwischen dem Bund und den Kantonen, die Partei der Vereinbarung sind, nach den in Art. 33 BEKJ vorgegebenen Modalitäten verteilt werden[131]. Was andere Projekte und zusätzlichen Dienstleistungen betrifft, so muss der Positiv- oder Negativsaldo unter den Projektteilnehmenden sowie Nutzenden, die Parteien der Vereinbarung sind, aufgeteilt werden.

2.9.5 Art. 23 Beilegung von Streitigkeiten

Die Bundesverfassung sieht vor, dass Konflikte zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund nach Möglichkeit durch Verhandlungen und Vermittlung beigelegt werden[132]. Diese Regel ist bei Konflikten mit Bezug auf die vorliegende Vereinbarung zweckmässig, sofern es sich um Streitigkeiten zwischen Parteien der vorliegenden Vereinbarung handelt. Es ist vorgesehen, diese Regel auch auf Konflikte mit Dienstleistungsbezügerinnen bzw. Dienstleistungsbezügern oder Projektpartnern der Körperschaft auszudehnen, um festgefahrene Situationen zu vermeiden. Streitigkeiten zwischen der Körperschaft und deren Personal, externen Dienstleistern oder Lieferanten fallen hingegen nicht unter diese Bestimmung; es gelten die üblichen Verfahrensregeln.

---

[127] Vgl. Art. 6 BEKJ sowie Art. 13 Abs. 2 bis 4 der Vereinbarung.

[128] Vgl. Art. 3 Abs. 3 BEKJ, d. h. 18 Kantone und der Bund.

[129] Art. 17 Abs. 2 BEKJ. Die Botschaft, S. 28 zu Art. 17, stellt klar, dass eine Kündigung nicht zur Auflösung der Körperschaft führt, selbst wenn der Bund austritt oder die Mitgliederzahl der Kantone unter 18 sinkt.

[130] Vgl. Art. 14 Abs. 2 der Vereinbarung.

[131] Im Grunde sollte die Höhe der Gebühren nach Art. 32 BEKJ kostendeckend festgesetzt werden, so dass kein negatives Ergebnis zu Lasten der Parteien entsteht.

[132] Art. 44 Abs. 3 BV. Es handelt sich jedoch nicht um eine direkt anwendbare Bestimmung (Olivier Bigler-de-Mooij, Commentaire romand de la Constitution fédérale, Basel 2021, N. 19 zu Art. 44 BV). Kommt keine Einigung zustande, können die Parteien das Bundesgericht auf dem Klageweg anrufen (Art. 120 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110)).

J4.0 – KKJPD – Budget 2026 und Finanzplan bis 2030

J4.0 – CCDJP - Budget 2026 et plan financier jusqu'en 2030

			Projekt Justitia 4.0 *Projet Justitia 4.0*											Übergangsphase Art. 37 BEKJ Période transitoire art. 37 LPCJ		
Hauptposten ***Postes principaux***			**Schätzung 2020** (mit Entw. u. Support in der Schweiz) ***Estimation 2020*** *(réalisation et support en Suisse)*	**Rechnungen | Comptes**						**Budgets**		**Finanplan Projekt** **Plan financier projet**	**Zwischen-total** ***Sous-total***	**Finanzplan Weiterentwicklung und Betrieb** **Plan financier développement continu et exploitation**		
			2020-2027	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	Sommes horizontale (2020 – 2027)	**2028**	**2029**	**2030**
			(1000 CHF)	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**		**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**	**(1000 CHF)**
Budget				**1'850**	**1'850**	**4'900**	**7'100**	**11'800**	**20'000**	**17'600**	**18'250**	**17'300**		**20'000**	**20'000**	**20'000**
Plattform (Entweicklung, Testbetrieb, ab 2025 Betrieb) ***Plateforme (développement, exploitation test. dès 2025 exploitation)***			40'000	669	814	1'121	1'286	6'364	7'400	11'000	10'000	9'000	46'985	7'400	7'400	7'400
Justizakten Applikation ***Application dossier judiciaire électronique***			31'000	527	640	882	1'471	1'330	4'029	8'500	9'000	9'000	34'852	8'000	8'000	8'000
Transformation (20%) **gestion du changement** (20%)			18'000	299	363	501	1'330	1'493	2'600	3'500	3'000	4'000	16'787	4'600	4'600	4'600
GESAMTSUMME RECHNUNG BZW. BEDARF / TOTAL GENERAL COMPTES RESP. BESOINS			**89'000**	**1'495**	**1'817**	**2'504**	**4'087**	**9'187**	**14'029**	**23'000**	**22'000**	**22'000**	**98'624**	**20'000**	**20'000**	**20'000**
Differenz gegenüber Budget / Différence par rapport au budget				355	33	2'396	3'013	2'613	5'971	-5'400	-3'750	-4'700	531			
Zu Lasten KKJPD/HIS (50%) / *A charge CCDJP/HIJP (50%)*			44'500	**748**	**909**	**1'252**	**2'044**	**4'594**	**10'000**	**8'800**	**9'125**	**8'650**	**45'373**	**10'000**	**10'000**	**10'000**
Zu Lasten Gerichte (50%) / *A charge tribunaux (50%)*			44'500	748	909	1'252	2'044	4'594	10'000	8'800	9'125	8'650	45'373	10'000	10'000	10'000
Anteil KKJPD / ***Part CCDJP***			**44'500**	**748**	**909**	**1'252**	**2'044**	**4'594**	**10'000**	**8'800**	**9'125**	8'650	45'373	10'000	10'000	10'000
Kantone | cantons		90%	40'050							8'378	8'741	8'304	40'923	9'716	9'716	9'716
Bundesanwaltschaft (Plattform) | MPC (plateforme)		10%	4'450							423	384	346	4'450	284	284	284
FedPol		0%														
Bundesamt für Justiz | Office fédéral de la justice		0%														
Anteil Kantone an Justitia 4.0 ***Part des cantons des coûts Justitia 4.0***			**40'050**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	8'378	**8'741**	8'304	40'923	9'716	9'716	9'716
	Bevölkerung ***Population*** (BFS/OFS 1.1.23)	**Unterzeichner Kantone** ***Cantons signataires***														
Zürich	1'579'967	1'579'967								1'501	1'567	1'488		1'741	1'741	1'741
Bern / Berne	1'051'437	1'051'437								999	1'043	990		1'159	1'159	1'159
Luzern	424'851	424'851								404	421	400		468	468	468
Uri	37'317	37'317								35	37	35		41	41	41
Schwyz	164920	164'920								157	164	155		182	182	182
Obwalden	38700	38'700								37	38	36		43	43	43
Nidwalden	44'420	44'420								42	44	42		49	49	49
Glarus	41471	41'471								39	41	39		46	46	46
Zug	131'164	131'164								125	130	124		145	145	145
Fribourg / Freiburg	334'465	334'465								318	332	315		369	369	369
Solothurn	282'408	282'408								268	280	266		311	311	311
Basel-Stadt	196'786	196'786								187	195	185		217	217	217
Basel-Landschaft	294'417	294'417								280	292	277		324	324	324
Schaffhausen	85'214	85'214								81	84	80		94	94	94
Appenzell Ausserrhoden	55'759	55'759								53	55	53		61	61	61
Appenzell Innerrhoden	16'416	16'416								16	16	15		18	18	18
St. Gallen	525'967	525'967								500	522	495		580	580	580
Graubünden / Grigioni / Grischun	202'538	202'538								192	201	191		223	223	223
Aargau	711'232	711'232								676	705	670		784	784	784
Thurgau	289'650	289'650								275	287	273		319	319	319
Ticino	354023	354'023								336	351	333		390	390	390
Vaud	830'431	830'431								789	823	782		915	915	915
Valais / Wallis	357'282	357'282								340	354	337		394	394	394
Neuchâtel	176'571	176'571								168	175	166		195	195	195
Genève	514'114	514'114								489	510	484		567	567	567
Jura	73'865	73'865								70	73	70		81	81	81
Total / Kantonsgerichte / ***Total tribunaux cantonaux***	**8'815'385**	**8'815'385**								8'378	**8'741**	8'304		9'716	9'716	9'716

Lausanne, le 4 mars 2025 / Jacques Bühler

GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Commission des affaires extérieures CAE
Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Place de l'Hôtel-de-Ville 2, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 50
www.fr.ch/gc

Fribourg, le 23 octobre 2026

Commission des affaires extérieures CAE

Rapport au Grand Conseil sur le bilan de la législature 2022-2026

[2026-GC-184]

1. Statut du présent rapport

Par la Loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantonales (LConv), le Grand Conseil a délégué à sa Commission des affaires extérieures (ci-après : CAE) ainsi qu'aux député-e-s délégué-e-s au sein d'organismes interparlementaires l'exercice de certaines compétences en matière de conventions intercantonales.[1]

En contrepartie, la CAE et les personnes déléguées sont tenues de rendre compte au Grand Conseil *de manière adéquate* de leurs activités.[2] Le Bureau du Grand Conseil et la CAE ont convenu que l'information concernant les activités de la Commission se ferait principalement par le biais d'un rapport annuel adressé au Grand Conseil. Au terme de chaque législature, la CAE soumet en sus au Grand Conseil un rapport final dressant le bilan des cinq années écoulées. Enfin, la CAE informe le Bureau, au fur et à mesure et par écrit, de l'usage qu'elle fait des compétences qui lui ont été déléguées.

[1] Art. 5 al. 2 LConv.
[2] Art. 5 al. 3 LConv.

2. Composition de la Commission

2.1 Membres

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Pasquier Nicolas																				
Altermatt Bernhard																				
Aebischer Susanne																				
Chardonnens Jean-Daniel																				
Dumas Jacques																				
Galley Liliane																				
Grandgirard Pierre-André																				
Hauswirth Urs																				
Kubski Grégoire																				
Lauber Pascal																				
Michellod Savio																				
Rey Alizée																				
Riedo Bruno																				
Schwander Susanne																				
Zermatten Estelle																				
Bortoluzzi Flavio																				
Menétrey Lucie																				
Sudan Stéphane																				
Clément Christian																				
Barras Eric																				
Esseiva Catherine																				
Baeriswyl Laurent																				
Wickramasingam Kirthana																				

2.2 Membres suppléant-e-s

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Bapst Pierre-Alain																				
Vuilleumier Julien																				
Berset Solange																				
Bortoluzzi Flavio																				
Clément Christian																				
Esseiva Catherine																				
Riedo Bruno																				
Michel Pascale																				
Baeriswyl Laurent																				
Moura Sophie																				
Berset Nicolas																				
Baschung Carole																				
Vial Pierre																				

Présidence
Vice-présidence
Membre

Observations

- Pour rappel : en vertu d'une modification de la Loi sur le Grand Conseil (LGC), entrée en vigueur au 1er décembre 2016, le nombre de membres de la Commission des affaires extérieures a été porté de 13 à 15. Cette augmentation a notamment eu pour but de favoriser une représentation complète du canton de Fribourg lors de séances de commissions interparlementaires de consultation (où les délégations sont composées de membres de la CAE) et de commissions interparlementaires de contrôle (où les membres de la CAE font office de suppléants).
- L'art. 15 al. 2 LConv stipule que chaque délégation représentant le canton de Fribourg au sein d'une commission interparlementaire de contrôle (CIP de contrôle) doit être composée d'au moins 2 membres de la CAE. L'augmentation de 13 à 15 membres s'est révélée particulièrement pertinente, le nombre de CIP de contrôle ayant tendance à croître passablement (voir au point 6).
- Sur les 15 membres élu-e-s à la CAE en début de législature, 9 y siègent encore à son terme. Au cours de la législature, la Commission a accueilli 8 nouveaux membres, dont 2 pour une durée limitée de quelques mois. A noter que seuls 3 membres actuels de la CAE y avaient déjà siégé durant la législature précédente.
- En vertu d'une modification de la Loi sur le Grand Conseil (LGC), entrée en vigueur au 1er janvier 2023, les groupes parlementaires disposent désormais d'un membre suppléant pour deux membres ordinaires (mais au minimum d'un membre suppléant) dans les commissions permanentes ou spécialisées (art. 11a LGC). Le Grand Conseil a procédé à l'élection des 6 membres suppléants de la CAE le 8 février 2023.
- Selon l'art. 13 al. 3 LGC, « *Les commissions permanentes désignent leur président ou présidente ainsi que leur vice-président ou vice-présidente pour la durée d'une demi-législature; ils sont rééligibles.* ». A mi-législature, Monsieur Nicolas Pasquier a été réélu à la Présidence. La CAE a également réélu Monsieur Bernhard Altermatt à sa Vice-Présidence pour la deuxième moitié de la législature.

Suggestions

- Au début de la législature, il est important d'informer les groupes sur toutes les spécificités de la CAE (rythme parfois irrégulier, capacité de réaction dans un laps de temps très court, complexité des processus).
- Les tâches dévolues à la Commission des affaires extérieures sont complexes. Il est dès lors essentiel que les membres de la CAE et leurs suppléants soient conscients de leur rôle au sein de la Commission. Pour ce faire, une présentation détaillée des processus liés aux conventions intercantonales et des tâches qui attendent les membres et leurs suppléants, au début de la législature et même en cours de législature lors de l'arrivée de nouveaux membres (ou de nouveaux suppléants), serait très utile.
- Il est important de conserver une certaine stabilité dans la composition des membres, car il n'est pas aisé de maîtriser les processus compliqués liés aux tâches particulières de la CAE. Les

député-e-s s'engageant dans cette Commission devraient le faire en toute connaissance de cause.

3. Séances

Durant la législature 2022-2026, la CAE s'est réunie à 18 reprises (2022 : 5 ; 2023 : 4 ; 2024 : 3 ; 2025 : 2 ; 2026 : 4). Elle a par ailleurs arrêté des prises de position par voie épistolaire à 7 reprises (2022 : 1 ; 2023 : 1 ; 2024 : 2 ; 2025 : 2 ; 2026 : 1). Enfin, 7 de ses membres ont participé à une Commission interparlementaire d'examen durant la présente législature (octobre 2022).

Observation

➔ Comparativement à la législature précédente, le nombre de séances est en diminution (18 contre 22). Cette évolution s'explique principalement par le volume plus faible de projets de conventions soumis à la Commission, ce qui a logiquement réduit son activité.

4. Projets de convention traités par la CAE

4.1 Objets examinés durant la législature 2022-2026

Le tableau suivant met en exergue l'ensemble des objets examinés par la CAE. Il précise si la CAE ou une CIP d'examen ont soumis des propositions lors de la phase de consultation.

			Propositions ou commentaires de la CAE	**Propositions d'une CIP d'examen**	**Adopté par le GC le**
2021-DFAC-21	Loi	Adhésion à l'Accord intercantonal sur les contributions aux coûts de formation des hautes écoles universitaires (accord intercantonal universitaire AIU 2019)	Oui La CAE s'est déjà penchée sur cet accord en 2017 (AIU)	Oui (date de la CIP : 27.11.2017)	25.03.2022
2023-DSAS-55	Loi	Adhésion à la Convention intercantonale en matière de santé numérique	Oui	Oui (date de la CIP : 31.10.2022)	23.11.2023
2023-DSAS-56		Décret relatif à l'octroi d'un crédit additionnel en matière de santé numérique	Cet objet étant directement lié à la Convention intercantonale en matière de santé numérique, le Bureau du Grand Conseil a décidé d'en attribuer l'examen à la CAE	---	23.11.2023

2023-DSJS-14	Loi	Adhésion à la Convention révisant le concordat sur les entreprises de sécurité (CES)	Non	Pas de CIP d'examen	10.10.2024
2023-CE-93	Loi	Adhésion à la Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (CHIJP)	Oui	Pas de CIP d'examen	10.10.2024
2024-DFAC-13	Loi	Adhésion à l'Accord intercantonal sur les offres scolaires en milieu hospitalier du 28 octobre 2022 (AOSH)	Oui (Consultation interne le 17.09.2021)	Pas de CIP d'examen	28.03.2025
2024-CE-373	Loi	Adhésion à la convention entre les cantons et la Confédération pour la création de la corporation de droit public justitia.swiss	Oui	Pas de CIP d'examen	Prévu en novembre 2026

4.2 Inventaire des conventions intercantonales

Au cours de la législature sous revue, la Présidence de la Commission des affaires extérieures s'est penchée sur l'application de l'article 18 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantonales (LConv). Cette disposition prévoit que le Conseil d'Etat tient à jour un inventaire des conventions auxquelles le canton est partie, tandis que les Directions veillent à l'actualisation des informations relevant de leurs domaines de compétence.

Les démarches entreprises ont mis en évidence l'absence d'un tel outil centralisé permettant de disposer d'une vue d'ensemble des conventions intercantonales, concordats et accords engageant le canton. Or, un tel instrument est indispensable à l'exercice des compétences de la CAE, qui doit pouvoir suivre de manière complète et actualisée les engagements conventionnels du canton.

Dans ce contexte, des échanges ont été menés avec les services compétents de l'administration cantonale afin de clarifier les responsabilités en matière de tenue de cet inventaire, d'identifier les moyens nécessaires à son établissement ainsi qu'à sa mise à jour, et de définir les modalités de sa mise en œuvre. C'est le Secteur des Relations extérieures qui a pris la responsabilité de créer cet instrument, avec l'appui et l'accompagnement du Service de législation et du Secrétariat du Grand Conseil.

La Présidence de la CAE a formulé plusieurs recommandations relatives à la structure et au contenu de cet outil. Elle a notamment souligné l'importance d'intégrer des informations permettant de suivre l'ensemble du cycle de vie des conventions. Conformément au cadre légal applicable, la Commission doit en effet être informée dès les premières étapes d'élaboration d'un projet d'accord ou de convention, notamment lorsqu'il est soumis à consultation, ainsi qu'à l'occasion de toute modification d'un accord existant. La création d'un inventaire répondant à ces exigences constitue un élément essentiel pour permettre à la CAE d'exercer pleinement tant ses compétences de participation aux processus conventionnels que sa mission de surveillance de l'application des conventions auxquelles le canton de Fribourg est partie.

Les travaux entrepris ont abouti à la mise en place d'un tel inventaire, entré en vigueur au début de l'année 2026. Celui-ci offre désormais une vision consolidée des engagements conventionnels du canton et facilite leur suivi par la Commission des affaires extérieures.

Observations

➔ La création de l'inventaire constitue l'une des avancées institutionnelles majeures de la législature dans le domaine des affaires extérieures.

➔ Cet outil améliore la transparence des engagements du canton et renforce la capacité de la CAE à exercer ses compétences de participation et de surveillance.

➔ L'élaboration de l'inventaire a mis en évidence l'importance d'une coordination étroite entre les Directions, le Secteur des relations extérieures, le Service de législation et la Commission des affaires extérieures.

Suggestions

➔ La pérennité et la valeur ajoutée de cet inventaire reposent sur sa mise à jour systématique par l'ensemble des acteurs concernés. Une actualisation régulière permettra à la CAE de disposer en permanence d'une vision complète et actualisée des engagements conventionnels du canton ainsi que des projets en cours.

➔ La gestion opérationnelle de l'inventaire pourrait, à terme, être confiée au Service de législation. Celui-ci dispose des compétences nécessaires pour assurer le suivi d'un outil recensant des projets d'actes et des actes intercantonaux de nature juridique (conventions, accords, concordats) ainsi que pour en faire évoluer la structure en fonction des besoins et des développements futurs.

➔ Il serait opportun d'inscrire un point permanent consacré à l'inventaire à l'ordre du jour de chaque séance de la CAE. Un tel suivi régulier permettrait aux membres de la Commission d'être informé-e-s des modifications apportées par les Directions et d'intervenir rapidement lorsque cela s'avère nécessaire.

5. Autres activités

5.1 Instruments parlementaires portant sur la collaboration intercantonale

En vertu de l'article 11 al. 1 de la Loi concernant les conventions intercantonales (LConv), la Commission des affaires extérieures « donne son avis avant la prise en considération d'un instrument parlementaire portant sur la collaboration intercantonale. […] ».

- En 2022, la Commission a examiné le postulat 2020-GC-179 « *Gestion intercantonale des crises sanitaires* » en présence de M. le Conseiller d'Etat Philippe Demierre et de Mme la Députée Anne Meyer Loetscher, qui a repris cet objet initialement déposé par les anciens députés Gabrielle Bourguet et Michel Chevalley. Le Grand Conseil n'a pas eu à se prononcer sur ce postulat puisqu'il a été retiré lors de la séance plénière du 12 octobre 2022.

- Lors de la session de septembre 2022, le Grand Conseil a décidé de modifier plusieurs éléments de la LGC dans le cadre d'une importante révision. Parmi ceux-ci figurait le nombre de membres de la CFG et de la CAE.
  La loi en vigueur fixe à 15 le nombre maximal de membres de la CAE. Cette décision résulte de l'acceptation par le Grand Conseil de l'initiative parlementaire 2016-GC-23 lors de la session de mai 2016. L'argument principal avancé était l'augmentation du nombre de commissions interparlementaires de contrôle (CIP), auxquelles au moins deux membres de la CAE doivent obligatoirement participer. Cette situation s'est vérifiée au fil des années, puisque le Grand Conseil participe aujourd'hui à huit CIP de contrôle.

Le nombre maximal de membres n'a pas changé à la suite de l'entrée en vigueur de la LGC révisée le 1er janvier 2023, mais le nombre effectif est maintenant arrêté par voie d'ordonnance.
Les membres de la CAE ont été invité-e-s en décembre 2022 à se prononcer par voie épistolaire sur ce nombre effectif qui figure dans l'ordonnance. Celle-ci a été examinée et adoptée par le Grand Conseil lors de la session de février 2023 et est entrée en vigueur le 1er mars 2023.

- Le 1er mai 2026, la Commission a examiné la motion « *Mise en place d'une surveillance électronique dynamique pour protéger les victimes de violences domestiques* », en présence de M. le Conseiller d'Etat Romain Collaud ainsi que des deux motionnaires, MM. les Députés Flavio Bortoluzzi et Bernard Bapst. Ces derniers estimaient qu'une solution coordonnée à l'échelle nationale ou intercantonale était indispensable pour garantir l'efficacité du dispositif de surveillance électronique et demandaient donc au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Le Grand Conseil n'a pas eu à se prononcer sur cette motion puisqu'elle a été retirée par ses auteurs lors de la séance plénière du 22 mai 2026.

5.2 Rapport du Conseil d'Etat sur les relations extérieures

Chaque année, la CAE a procédé à l'examen préalable du Rapport sur les relations extérieures du canton de Fribourg. Intitulé « *Regard sur les affaires extérieures du Canton de Fribourg* ». Ce dernier prend la forme d'une publication indépendante du rapport d'activité du Conseil d'Etat.

5.3 Echanges avec le Conseil d'Etat, les Directions et d'autres institutions cantonales et intercantonales

En dehors de l'examen des objets qui lui ont été confiés d'office, la Commission a eu des contacts occasionnels avec le Conseil d'Etat, l'administration cantonale et d'autres institutions. Ont été abordés les sujets suivants :

- *Convention du 24 août 2022 entre le canton de Fribourg et le canton de Vaud concernant la collaboration scolaire intercantonale*
  Lors de sa séance du 22 septembre 2023, la CAE a entendu Mme Sylvie Bonvin-Sansonnens, Conseillère d'Etat et Directrice de la formation et des affaires culturelles (DFAC), ainsi que M. Michel Perriard, Secrétaire général de la DFAC, au sujet de la Convention de collaboration scolaire intercantonale conclue entre les cantons de Fribourg et de Vaud du 24 août 2022. Bien que le Conseil d'Etat dispose de la compétence nécessaire pour conclure une telle convention, la CAE a souhaité être informée de la démarche ainsi que de ses implications pour les communes et les personnes concernées.
  La convention a été approuvée par le Conseil d'Etat vaudois le 31 mai 2023, après validation par le Grand Conseil vaudois, puis par le Conseil d'Etat fribourgeois le 6 juillet 2023. Signée officiellement le 18 janvier 2024 à Murist, elle permet désormais aux communes ou associations de communes limitrophes des deux cantons de conclure des conventions scolaires intercommunales en vue de la scolarisation d'élèves hors de leur canton de domicile.

- *Projet de Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plateformes de recherche et de systèmes de bases de données communs* (POLAP)
  Le 19 avril 2024, le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) a sollicité les Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura afin qu'ils se prononcent sur l'opportunité d'instituer une Commission interparlementaire de consultation (CIP) chargée d'examiner une modification de convention de portée nationale conformément à l'article 9 CoParl.
  Dans ce cadre, la CAE a entendu, lors de sa séance du 3 mai 2024, le Commandant de la Police cantonale Philippe Allain ainsi que Mme Elsa Gendre, Conseillère juridique à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS), afin d'obtenir les précisions nécessaires sur le projet. A l'unanimité, la CAE a décidé de renoncer à la mise en place d'une CIP de consultation, estimant que la convention revêtait un caractère essentiellement opérationnel plutôt qu'institutionnel. Les autres cantons partenaires ayant adopté la même position, aucune CIP de consultation n'a finalement été constituée.

- *Projet de Convention intercantonale « justitia.swiss »*
  La Convention « justitia.swiss » établit le cadre juridique et organisationnel de la future corporation de droit public chargée d'exploiter la plateforme centrale de communication électronique de la Justice suisse. Elle s'inscrit dans la mise en œuvre de la Loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ) et du projet *Justitia 4.0*, qui vise la généralisation du dossier électronique et des échanges numériques au sein du système judiciaire.
  Lors de sa séance du 6 juin 2025, la CAE a entendu M. David Berclaz, Chef du Programme e-Justice à la DSJS, ainsi que M. Jérôme Barraud, Juriste à la Division juridique de *Justitia 4.0*. Ceux-ci ont présenté les principaux éléments de la Convention, ses implications pour le canton de Fribourg ainsi que son articulation avec le Programme e-Justice cantonal. La CAE suivra avec attention l'évolution de ce projet de convention de portée nationale.

- *Projet de convention intercantonale sur l'échange électronique de données dans l'exécution des sanctions pénales*
  La LPCJ ne couvre pas l'exécution des peines, qui relève du domaine administratif. Afin de répondre à ce besoin, un projet de convention intercantonale prévoit la création d'un système d'information destiné à centraliser les données relatives à l'exécution des sanctions pénales (SI-ESP) ainsi que d'un système d'échange de données (SE-ESP), s'appuyant en partie sur la plateforme sécurisée « justitia.swiss ». Ces outils visent notamment à faciliter la gestion des places de détention, la localisation des personnes détenues et la transmission des dossiers entre établissements. A la suite de la première phase de consultation, les cantons ont demandé une clarification du projet, qui devrait être scindé en deux conventions distinctes.
  Lors de la séance de la CAE du 6 juin 2025, M. Blaise Péquignot, Secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des départements de justice et police (CLDJP), et M. Didier Page, Secrétaire général adjoint de la DSJS, ont indiqué que ces nouveaux projets devraient être soumis à la CCDJP au cours de l'année 2026. La CAE suivra avec attention l'évolution de ces projets de conventions de portée nationale.

- *Accord de partenariat entre les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Neuchâtel et Genève concernant la création de l'association Greater Geneva Bern Area, Economic Development Agency*
  Lors de sa séance du 6 mars 2026, la CAE a entendu M. le Conseiller d'Etat Olivier Curty et M. Jerry Krattiger, Directeur de la Promotion économique du canton de Fribourg, au sujet de l'Accord de partenariat Greater Geneva Bern Area (GGBa). Cette collaboration

intercantonale, qui réunit depuis plusieurs années les cantons de l'espace compris entre Berne et Genève, a été renouvelée récemment, notamment à la suite du retrait du canton du Valais.
Le GGBa est une association dédiée à la promotion économique exogène et à l'attraction d'entreprises étrangères. En mutualisant ses ressources avec celles des autres cantons partenaires, le canton de Fribourg bénéficie d'un réseau de prospection internationale étendu et d'une capacité de promotion renforcée, qu'il ne pourrait développer seul. La CAE a pris acte des informations présentées concernant les objectifs et les avantages de cette coopération intercantonale.

- *Projet de modification du Concordat latin sur la détention pénale des adultes*
  Ce projet prévoit une mise à jour du Concordat latin sur l'exécution des peines et mesures, sans modification de ses principes fondamentaux. Il vise principalement à adapter le texte aux évolutions légales et pratiques, à clarifier son organisation et à renforcer l'harmonisation intercantonale, notamment en intégrant la détention avant jugement et en précisant certaines règles relatives à la dangerosité, au genre et aux soins médicaux en détention.
  Lors de sa séance du 29 mai 2026, la CAE a entendu M. Christian Clerici, Secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP), qui a présenté les principaux enjeux de ce projet de modification et ses implications pour le canton de Fribourg. A la suite de cet exposé, la CAE, sollicitée par le BIC, a décidé de proposer de renoncer à l'institution d'une Commission interparlementaire chargée d'examiner ce projet (CIP d'examen). Les autres cantons CoParl en ont fait de même.

Observation

➔ Les auditions organisées sur des conventions en préparation ou sur des projets intercantonaux ont permis à la Commission de disposer d'une vision plus prospective et d'assurer le suivi de ces dossiers.

Suggestions

➔ La pratique consistant à entendre des représentants des Directions, de l'administration ou d'organismes intercantonaux avant le lancement d'un projet de convention devrait être poursuivie et développée. Elle permet à la Commission d'anticiper les enjeux et d'acquérir les connaissances nécessaires avant le début des procédures formelles.

➔ La coordination entre la CAE et les Directions pourrait être renforcée par une information plus précoce et plus systématique concernant les projets de conventions intercantonales, les révisions conventionnelles et les consultations en préparation. La désignation de personnes de contact au sein des Directions ainsi que l'utilisation de l'inventaire des conventions comme outil de suivi permettraient de faciliter l'exercice des compétences de la Commission et d'améliorer la circulation de l'information entre les différents acteurs concernés.

6. Commissions interparlementaires de contrôle

A la fin de la législature 2022-2026, le Grand Conseil du canton de Fribourg était représenté au sein de huit commissions interparlementaires de contrôle. Deux membres au moins de la Commission des affaires extérieures font partie de chacune des huit délégations fribourgeoises (voir tableau ci-après). En cas d'empêchement, les autres membres de la CAE font office de suppléants. Afin que la CAE garde une vue d'ensemble, les membres titulaires l'informent régulièrement des derniers développements au sein de chaque commission interparlementaire.

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
CIP CSR (contrôle de l'exécution de la Convention scolaire romande)																				
Altermatt Bernhard																				
Dupré Lucas																				
Emonet Gaétan																				
Ingold François																				
Michellod Savio																				
Schwaller-Merkle Esther																				
Repond Brice																				
Moura Sophie																				
CIP détention pénale (contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale des mineurs et des adultes et jeunes adultes)																				
Bapst Bernard																				
Julmy Markus																				
Kubski Grégoire																				
Menétrey Lucie																				
Aebischer Susanne (suppl.)																				
Baeriswyl Laurent (suppl.)																				
Clément Christian (suppl.)																				
Raetzo Carole (suppl.)																				
Roulin Daphné (suppl.)																				
Senti Julia (suppl.)																				
CIP GYB (surveillance du Gymnase intercantonal de la Broye)																				
Grandgirard Pierre-André																				
Lauber Pascal																				
Raetzo Tina																				
Robatel Pauline																				
Rodriguez Rose-Marie																				
Sudan Stéphane																				
Thévoz Ivan																				
Moura Sophie																				
Hug Marie																				
CIP HES-SO (surveillance de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale)																				
Berset Solange																				
Bürdel Daniel																				
Dupré Lucas																				
Esseiva Catherine																				
Galley Liliane																				
Michellod Savio																				
Pauchard Marc																				
Michel Pascale																				
CIP HIB (surveillance de l'Hôpital intercantonal de la Broye)																				
Bonny David																				
Chardonnens Christophe																				
Chardonnens Jean-Daniel																				

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Galley Liliane	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Meyer Loetscher Anne	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Schumacher Jean-Daniel	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
CIP SIERA (contrôle du Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier)																				
Chardonnens Jean-Daniel	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Hauswirth Urs	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wicht Jean-Daniel	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□				
Bürgisser Nicolas																	□	□	□	□
CIP CORJA (contrôle de l'exécution de la Convention romande sur les jeux d'argent)																				
Clément Christian	□	□	□	□	□	□	□	■	■	■	■									
Michellod Savio	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pasquier Nicolas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pauchard Marc																				
CIP Santé numérique (contrôle de l'exécution de la Convention intercantonale en matière de santé numérique) [constituée fin 2025]																				
Meyer Loetscher Anne																□	□	□	□	□
Rey Alizée																■				
Zermatten Estelle																■	□	□	□	□
Wickramasingam Kirthana																	■	■	■	■

□ Membre
■ Membre représentant-e de la CAE

Observations

➔ Une nouvelle CIP de contrôle a été instituée durant cette législature (CIP Santé numérique), contre deux lors de la précédente législature. Le nombre de CIP de contrôle augmente ainsi régulièrement.

➔ Cette augmentation légitime pleinement que la CAE soit constituée de 15 membres, sachant qu'au moins deux membres de la CAE doivent faire partie de chaque CIP (voir les observations au chapitre 2).

➔ En 2021, la CAE a mené une réflexion sur la composition des CIP de contrôle, estimant que le nombre de représentants par canton y était parfois trop élevé. Ces observations ont été transmises au Bureau interparlementaire de coordination (BIC), lequel a relevé qu'une réduction du nombre de membres nécessiterait, dans la plupart des cas, une modification des conventions concernées. Afin de recueillir l'avis des cantons partenaires, le BIC a conduit, au début de l'année 2022, une consultation auprès des commissions compétentes des cantons membres de la CoParl. Les résultats ont mis en évidence une préférence pour des CIP de taille plus restreinte, composées d'environ cinq membres par canton, voire de trois membres selon les cas. Le BIC a indiqué qu'il tiendrait compte de cette orientation lors de l'élaboration et de l'examen de futures conventions.

Suggestion

➔ Il serait souhaitable que les deux membres de la CAE faisant partie de la CIP détention pénale soient des membres ordinaires et non des membres suppléants de la CIP, et ce pour garantir que la CAE puisse être bien informée de l'évolution des discussions.

7. Autres activités sur le plan intercantonal

7.1 Bureau interparlementaire de coordination BIC

Institué par la CoParl, le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) est un organe de coordination réunissant un représentant de chacun des six cantons signataires, à savoir Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. Doté d'un secrétariat permanent assuré par les services du Grand Conseil de Genève, le BIC a pour mission de favoriser les échanges d'informations et la coordination parlementaire dans le traitement des affaires intercantonales et internationales présentant un intérêt commun pour les cantons partenaires. Il constitue également l'interlocuteur privilégié des conférences gouvernementales concernées[3].

Le BIC établit chaque année un rapport d'activité à l'intention des parlements des cantons membres, rendant compte de ses travaux et des principales thématiques suivies durant l'exercice.

Au cours de la présente législature, le canton de Fribourg a été représenté au sein du BIC par la Présidence de la CAE, avec la Vice-Présidence comme suppléance.

7.2 Conférence législative intercantonale (CLI)

La Conférence législative intercantonale (CLI) réunit les parlements cantonaux suisses au sein d'une structure favorisant les échanges d'expériences, la mise en réseau des élues et élus ainsi que le partage de bonnes pratiques parlementaires. A travers l'organisation de conférences, séminaires, formations continues et autres manifestations, elle contribue au développement des compétences parlementaires et encourage le dialogue entre les législatifs cantonaux sur des enjeux communs.

En 2026, la Commission des affaires extérieures a réexaminé la question d'une éventuelle adhésion du Grand Conseil du canton de Fribourg à la CLI. Cette thématique a fait l'objet de discussions lors des séances ordinaires des 1er et 29 mai 2026.

Jusqu'alors, la CAE, agissant sur délégation du Bureau, avait privilégié une approche analogue à celle des autres parlements parties à la CoParl consistant à ne pas adhérer à la CLI. Cette position n'excluait toutefois pas une évolution ultérieure, la Commission ayant toujours maintenu son ouverture à une adhésion future ainsi qu'à une participation ponctuelle aux activités portées par cette instance.

Dans ce contexte, la Commission a procédé à une nouvelle évaluation des avantages et de l'intérêt institutionnel que pourrait représenter une participation plus formelle du Grand Conseil aux travaux de la CLI. Dans son analyse, elle a relevé que le Grand Conseil participe déjà activement aux échanges intercantonaux par l'intermédiaire du Forum interparlementaire romand (FIR), qui constitue un important espace de coopération entre les parlements de Suisse romande. Elle a toutefois constaté que les relations institutionnelles avec les cantons alémaniques demeurent plus limitées et pourraient être développées davantage.

A l'issue de ses discussions, la CAE a estimé à l'unanimité qu'une adhésion à la CLI présenterait un intérêt pour le Grand Conseil. Une telle participation permettrait notamment de renforcer les contacts avec l'ensemble des parlements cantonaux suisses, de favoriser les échanges de connaissances et d'expériences, ainsi que de faciliter la participation à des réflexions et démarches communes sur des questions d'importance nationale.

[3] Lien vers le site internet du BIC : https://ge.ch/grandconseil/m/gc/intercantonale-fr/

Sur cette base, la CAE a transmis au Bureau du Grand Conseil sa recommandation en faveur d'une adhésion du Parlement fribourgeois à la Conférence législative intercantonale. Lors de sa séance du 25 juin 2026, le Bureau a donné une suite favorable à cette proposition et a autorisé l'ouverture des démarches nécessaires à l'adhésion.

Les procédures requises ont ainsi pu être engagées en vue de l'intégration du Grand Conseil au sein de la CLI. L'adhésion devrait prendre effet au 1er janvier 2027, permettant ainsi au Parlement fribourgeois de participer pleinement aux activités et aux travaux de cette organisation dès le début de la nouvelle législature.

Observations

- ➔ L'adhésion à la CLI témoigne de la volonté de renforcer les échanges avec l'ensemble des parlements cantonaux suisses, au-delà du cadre romand.
- ➔ Cette ouverture complète utilement les mécanismes de coopération déjà existants, notamment au travers du FIR, du BIC et des activités découlant de la CoParl.

Suggestions

- ➔ Il serait souhaitable de favoriser la participation des membres de la CAE aux activités, séminaires et rencontres organisés par la CLI, afin de renforcer les échanges d'expériences avec les autres parlements cantonaux.
- ➔ La participation aux travaux de la CLI pourrait contribuer à enrichir les réflexions de la CAE concernant l'exercice de ses compétences en matière de suivi et de contrôle des conventions intercantonales.

GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Commission des affaires extérieures CAE
Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Rathausplatz 2, 1701 Freiburg

T +41 26 305 10 50
www.fr.ch/gr

Freiburg, 23. Oktober 2026

Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Bericht an den Grossen Rat zur Bilanz der Legislaturperiode 2022-2026

[2026-GC-184]

1. Stellung dieses Berichts

Mit dem Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG), hat der Grosse Rat die Ausübung gewisser Kompetenzen im Bereich der interkantonalen Vereinbarungen an seine Kommission für auswärtige Angelegenheiten (KAA) und an Grossrätinnen und Grossräte, die in interparlamentarischen Gremien mit der Ausübung bestimmter Kompetenzen im Bereich der interkantonalen Vereinbarungen betraut sind, delegiert.[1]

Im Gegenzug sind die Kommission für auswärtige Angelegenheiten und die delegierten Personen angehalten, dem Grossen Rat über ihre Tätigkeiten *in angemessener Weise* Rechenschaft abzulegen.[2] Das Büro des Grossen Rates und die KAA kamen überein, dass die Information über die Tätigkeiten der Kommission hauptsächlich in Form eines jährlichen Berichts an den Grossen Rat übermittelt wird. Am Ende jeder Legislaturperiode legt die KAA dem Grossen Rat auch einen Schlussbericht über die vergangenen fünf Jahre vor. Ergänzend dazu benachrichtigt die KAA das Büro laufend und schriftlich über Entscheide, die sie in der Ausübung der ihr übertragenen Zuständigkeiten trifft.

[1] Art. 5 Abs. 2 VertragsG.
[2] Art. 5 Abs. 3 VertragsG.

2. Zusammensetzung der Kommission

2.1 Mitglieder

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Pasquier Nicolas																				
Altermatt Bernhard																				
Aebischer Susanne																				
Chardonnens Jean-Daniel																				
Dumas Jacques																				
Galley Liliane																				
Grandgirard Pierre-André																				
Hauswirth Urs																				
Kubski Grégoire																				
Lauber Pascal																				
Michellod Savio																				
Rey Alizée																				
Riedo Bruno																				
Schwander Susanne																				
Zermatten Estelle																				
Bortoluzzi Flavio																				
Menétrey Lucie																				
Sudan Stéphane																				
Clément Christian																				
Barras Eric																				
Esseiva Catherine																				
Baeriswyl Laurent																				
Wickramasingam Kirthana																				

2.2 Stellvertretende Mitglieder

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Bapst Pierre-Alain																				
Vuilleumier Julien																				
Berset Solange																				
Bortoluzzi Flavio																				
Clément Christian																				
Esseiva Catherine																				
Riedo Bruno																				
Michel Pascale																				
Baeriswyl Laurent																				
Moura Sophie																				
Berset Nicolas																				
Baschung Carole																				
Vial Pierre																				

Präsidium
Vizepräsidium
Mitglied

Bemerkungen

- Zur Erinnerung: Aufgrund einer Änderung des Grossratsgesetzes (GRG), die am 1. Dezember 2016 in Kraft getreten ist, wurde die Zahl der Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten von 13 auf 15 erhöht. Mit dieser Aufstockung sollte sichergestellt werden, dass der Kanton Freiburg bei den Sitzungen der interparlamentarischen Konsultativkommissionen (in denen die Mitglieder der KAA in den Delegationen vertreten sind) und der interparlamentarischen Aufsichtskommissionen (in denen die Mitglieder der KAA als Stellvertretung fungieren) vollständig vertreten ist.
- Art. 15 Abs. 2 VertragsG sieht vor, dass jede Delegation, die den Kanton Freiburg in einer Interparlamentarischen Aufsichtskommission (Aufsichts-IPK) vertritt, aus mindestens zwei Mitgliedern der KAA bestehen muss. Die Erhöhung von 13 auf 15 Mitglieder war besonders relevant, da die Zahl der Aufsichts-IPKs tendenziell stark zunimmt (siehe Punkt 6).
- Von den 15 Mitgliedern, die zu Beginn der Legislaturperiode in die KAA gewählt wurden, gehören 9 ihr auch am Ende dieser Legislaturperiode noch an. Im Laufe der Legislaturperiode hat die Kommission 8 neue Mitglieder aufgenommen, darunter 2 für eine begrenzte Amtszeit von einigen Monaten. Dabei ist anzumerken, dass nur 3 der derzeitigen Mitglieder der KAA in der vorgängigen Legislaturperiode Mitglieder waren.
- Aufgrund einer Änderung des Grossratsgesetzes (GRG), die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, verfügen die Fraktionen in den ständigen Kommissionen und den Fachkommissionen nun über ein stellvertretendes Mitglied pro zwei ordentliche Mitglieder (mindestens jedoch über ein stellvertretendes Mitglied) (Art. 11a GRG). Der Grosse Rat hat am 8. Februar 2023 die Wahl der sechs stellvertretenden Mitglieder der KAA durchgeführt.
- Gemäss Art. 13 Abs. 3 GRG gilt: «*Die ständigen Kommissionen bezeichnen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten für eine halbe Legislaturperiode; Wiederwahl ist möglich*». Nach der Hälfte der Legislaturperiode wurde Nicolas Pasquier erneut zum Präsidenten gewählt. Die KAA hat zudem Bernhard Altermatt für die zweite Hälfte der Legislaturperiode erneut zum Vizepräsidenten gewählt.

Anregungen

- Zu Beginn der Legislaturperiode ist es wichtig, die Fraktionen über alle Besonderheiten der KAA zu informieren (teilweise unregelmässiger Rhythmus, Reaktionsfähigkeit innerhalb sehr kurzer Zeit, Komplexität der Prozesse).
- Die Aufgaben der Kommission für auswärtige Angelegenheiten sind komplex. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich die Mitglieder der KAA und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter ihrer Rolle innerhalb der Kommission bewusst sind. Zu diesem Zweck wäre eine detaillierte Darstellung der Prozesse, die mit den interkantonalen Vereinbarungen verbunden sind, und der Aufgaben, die sich den Mitgliedern (und ihren Stellvertreterinnen oder Stellvertretern) zu Beginn der Legislatur und sogar im Laufe der Legislatur stellen, wenn neue Mitglieder (oder neue Stellvertreterinnen oder Stellvertreter) hinzukommen, sehr nützlich.

➔ Es ist wichtig, eine gewisse Stabilität in der Zusammensetzung der Mitglieder beizubehalten, da es nicht einfach ist, die komplizierten Verfahren im Zusammenhang mit den besonderen Aufgaben der KAA zu meistern. Die Grossrätinnen und Grossräte, die sich in dieser Kommission engagieren, sollten dies in voller Kenntnis der Sachlage tun.

3. Sitzungen

Während der Legislaturperiode 2022-2026 trat die KAA zu 18 Sitzungen zusammen (2022: 5; 2023: 4; 2024: 3; 2025: 2; 2026: 4). Zudem hat sie beschlossen, 7-mal Stellungnahmen in Form von Schreiben abzugeben (2022: 1; 2023: 1; 2024: 2; 2025: 2; 2026: 1). Schliesslich haben 7 ihrer Mitglieder während der laufenden Legislaturperiode (Oktober 2022) an einer Interparlamentarischen Prüfungskommission teilgenommen.

Anmerkung

➔ Im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode ist die Anzahl der Sitzungen zurückgegangen (18 gegenüber 22). Diese Entwicklung lässt sich in erster Linie durch die geringere Anzahl der der Kommission vorgelegten Vereinbarungsentwürfe erklären, was logischerweise zu einem Rückgang ihrer Tätigkeit geführt hat.

4. Vereinbarungsentwürfe, die von der KAA behandelt wurden

4.1 In der Legislaturperiode 2022–2026 behandelte Gegenstände

Die folgende Tabelle zeigt die Bandbreite der von der KAA behandelten Gegenstände und ob die KAA oder eine Prüfungs-IPK in der Vernehmlassungsphase Vorschläge dazu einreichte.

			Vorschläge oder Kommentare der KAA	**Vorschläge einer Prüfungs-IPK**	**Vom GR verab-schiedet am**
2021-DFAC-21	Gesetz	Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV 2019)	Ja Die KAA hat diese Vereinbarung bereits 2017 in Angriff genommen (IUV)	Ja (Datum der IPK: 27.11.2017)	25.03.2022
2023-DSAS-55	Gesetz	Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens	Ja	Ja (Datum der IPK: 31.10.2022)	23.11.2023
2023-DSAS-56		Dekret über die Eröffnung eines Zusatzkredits im Bereich der digitalen Gesundheit	Da dieser Gegenstand in direktem Zusammen-hang mit der	---	23.11.2023

			Interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheits-wesens steht, hat das Büro des Grossen Rates beschlossen, die KAA mit der Prüfung zu beauftragen.		
2023-DSJS-14	Gesetz	Beitritt zur Vereinbarung zur Revision des Konkordats über die Sicherheitsunternehmen (KSU)	Nein	keine Prüfungs-IPK	10.10.2024
2023-CE-93	Gesetz	Beitritt zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS)	Ja	keine Prüfungs-IPK	10.10.2024
2024-DFAC-13	Gesetz	Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (ISV)	Ja (Interne Vernehmla-ssung am 17.09.2021)	keine Prüfungs-IPK	28.03.2025
2024-CE-373	Gesetz	Beitritt zur Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss	Ja	keine Prüfungs-IPK	für November 2026 vorgesehen

4.2 Verzeichnis der Interkantonalen Vereinbarungen

Während der Legislaturperiode befasste sich das Präsidium der Kommission für auswärtige Angelegenheiten mit der Anwendung von Artikel 18 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG). Diese Bestimmung sieht vor, dass der Staatsrat ein Verzeichnis der Vereinbarungen führt, an denen der Kanton beteiligt ist, während die Direktionen für die Aktualisierung der Informationen sorgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

Die unternommenen Schritte haben gezeigt, dass es kein solches zentralisiertes Instrument gibt, das einen Überblick über die interkantonalen Vereinbarungen und Konkordate bietet, die für den Kanton verbindlich sind. Ein solches Instrument ist jedoch für die Ausübung der Zuständigkeiten der KAA unverzichtbar, da diese in der Lage sein muss, die vertraglichen Verpflichtungen des Kantons umfassend und auf dem neuesten Stand zu verfolgen.

In diesem Zusammenhang fanden Gespräche mit den zuständigen Stellen der Kantonsverwaltung statt, um die Zuständigkeiten für die Führung dieses Verzeichnisses zu klären, die für dessen Erstellung und Aktualisierung erforderlichen Mittel zu ermitteln und die Modalitäten für dessen Umsetzung festzulegen. Der Sektor Aussenbeziehungen hat die Verantwortung für die Erstellung dieses Dokuments übernommen, mit Unterstützung und Begleitung durch das Amt für Gesetzgebung und das Sekretariat des Grossen Rates.

Das Präsidium der KAA hat mehrere Empfehlungen zur Struktur und zum Inhalt dieses Instruments formuliert. Es hob insbesondere hervor, wie wichtig es ist, Informationen zu integrieren, die eine Nachverfolgung des gesamten Lebenszyklus der Vereinbarungen ermöglichen. Gemäss den

geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen muss die Kommission bereits in den ersten Phasen der Ausarbeitung eines Vereinbarungsentwurfs informiert werden, insbesondere wenn dieser zur Vernehmlassung vorgelegt wird, sowie bei jeder Änderung einer bestehenden Vereinbarung. Die Erstellung eines Verzeichnisses, das diesen Anforderungen entspricht, ist ein wesentlicher Bestandteil, damit die KAA sowohl ihre Befugnisse zur Mitwirkung an den Vereinbarungsverhandlungen als auch ihren Auftrag zur Überwachung der Umsetzung der Vereinbarungen, denen der Kanton Freiburg beigetreten ist, in vollem Umfang wahrnehmen kann.

Die durchgeführten Arbeiten führten zur Erstellung eines solchen Verzeichnisses, das Anfang 2026 in Kraft trat. Dieses bietet nun einen konsolidierten Überblick über die Verpflichtungen aus den Vereinbarungen des Kantons und erleichtert deren Überwachung durch die Kommission für auswärtige Angelegenheiten.

Bemerkungen

- ➔ Die Erstellung des Verzeichnisses stellt einen der wichtigsten institutionellen Fortschritte dieser Legislaturperiode im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten dar.
- ➔ Dieses Instrument erhöht die Transparenz der Verpflichtungen des Kantons und stärkt die Fähigkeit der KAA, ihre Mitwirkungs- und Aufsichtsbefugnisse auszuüben.
- ➔ Bei der Erstellung des Verzeichnisses hat sich gezeigt, wie wichtig eine enge Abstimmung zwischen den Direktionen, dem Sektor Aussenbeziehungen und dem Amt für Gesetzgebung und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten ist.

Anregungen

- ➔ Das weitere Bestehen und der Mehrwert dieses Verzeichnisses beruhen auf seiner systematischen Aktualisierung durch alle beteiligten Akteure. Durch regelmässige Aktualisierungen erhält die KAA stets einen umfassenden und aktuellen Überblick über die Verpflichtungen des Kantons aus den Vereinbarungen sowie über die laufenden Projekte.
- ➔ Die operative Verwaltung des Verzeichnisses könnte mittelfristig dem Amt für Gesetzgebung übertragen werden. Dieses verfügt über die erforderlichen Fachkompetenzen, um ein Instrument zu betreuen, das Entwürfe von Erlassen sowie interkantonale Rechtsakte (Vereinbarungen, Abkommen und Konkordate) erfasst, und dessen Struktur entsprechend den zukünftigen Bedürfnissen und Entwicklungen weiterzuentwickeln.
- ➔ Es wäre zweckmässig, auf der Traktandenliste jeder Sitzung der KAA einen ständigen Punkt zum Verzeichnis vorzusehen. Eine solche regelmässige Behandlung würde es den Kommissionsmitgliedern ermöglichen, über die von den Direktionen vorgenommenen Änderungen informiert zu werden und bei Bedarf rasch tätig zu werden.

5. Sonstige Tätigkeiten

5.1 Parlamentarische Vorstösse zur interkantonalen Zusammenarbeit

Gemäss Artikel 11 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG), gibt die Kommission für auswärtige Angelegenheiten «ihre Stellungnahme vor der Erheblicherklärung eines parlamentarischen Vorstosses zur interkantonalen Zusammenarbeit ab. […] ».

- Im Jahr 2022 prüfte die Kommission das Postulat 2020-GC-179 *Interkantonale Bewältigung von Gesundheitskrisen* in Anwesenheit von Staatsrat Philippe Demierre und Grossrätin Anne Meyer Loetscher, die diesen Gegenstand, der ursprünglich von alt Grossrätin Gabrielle Bourguet und alt Grossrat Michel Chevalley eingereicht worden war, übernommen hatte. Der Grosse Rat musste sich nicht zu diesem Postulat äussern, da es in der Plenarsitzung vom 12. Oktober 2022 zurückgezogen wurde.

- In der Septembersession 2022 beschloss der Grosse Rat, im Rahmen einer umfangreichen Revision mehrere Elemente des GRG zu ändern. Dazu gehörte auch die Anzahl der Mitglieder der FGK und der KAA.
  Im geltenden Gesetz wird die Höchstzahl der Mitglieder der KAA auf 15 festgelegt. Diese Zahl kommt daher, dass der Grosse Rat in der Maisession 2016 die parlamentarische Initiative 2016-GC-23 angenommen hat. Das Hauptargument darin war die Zunahme der Zahl der interparlamentarischen Aufsichtskommissionen (IPK), in denen mindestens zwei Mitglieder der KAA vertreten sein müssen. Diese Situation ist im Laufe der Jahre eingetreten, denn der Grosse Rat wirkt heute in acht IPKs mit.
  Die Höchstzahl hat nicht geändert, seit das revidierte GRG am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, aber die tatsächliche Zahl wird jetzt auf dem Verordnungsweg beschlossen. Die Mitglieder der KAA wurden im Dezember 2022 eingeladen, sich brieflich zu dieser tatsächlichen Zahl zu äussern, die in der Verordnung steht. Diese wurde vom Grossen Rat in der Februarsession 2023 geprüft und verabschiedet und ist am 1. März 2023 in Kraft getreten.

- Am 1. Mai 2026 hat die Kommission den Antrag «*Einführung einer dynamischen elektronischen Überwachung zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt*» in Anwesenheit von Staatsrat Romain Collaud sowie den beiden Motionären, den Grossräten Flavio Bortoluzzi und Bernard Bapst, geprüft. Letztere waren der Ansicht, dass eine auf nationaler oder interkantonaler Ebene koordinierte Lösung unerlässlich sei, um die Wirksamkeit des elektronischen Überwachungssystems zu gewährleisten, und forderten den Staatsrat daher auf, bei der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vorstellig zu werden. Der Grosse Rat musste sich zu dieser Motion nicht äussern, da sie von den Motionären an der Plenarsitzung vom 22. Mai 2026 zurückgezogen wurde.

5.2 Bericht des Staatsrates über die Aussenbeziehungen

Wie jedes Jahr hat die KAA den Bericht über die Aussenbeziehungen des Kantons Freiburg vorberaten. Titel: «*Blick auf die auswärtigen Angelegenheiten des Kantons Freiburg*». Letzterer erscheint als eigenständige Veröffentlichung, unabhängig vom Tätigkeitsbericht des Staatsrates.

5.3 Austausch mit dem Staatsrat, den Direktionen und anderen kantonalen und interkantonalen Institutionen

Abgesehen von der Prüfung der ihr von Amtes wegen übertragenen Angelegenheiten unterhielt die Kommission gelegentliche Kontakte zum Staatsrat, zur Kantonsverwaltung und zu anderen Institutionen. Folgende Punkte wurden behandelt:

- *Vereinbarung vom 24. August 2022 zwischen dem Kanton Freiburg und dem Kanton Waadt über die interkantonale Zusammenarbeit im Schulwesen*
  An der Sitzung vom 22. September 2023 lud die KAA Sylvie Bonvin-Sansonnens, Staatsrätin und Direktorin für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD), und Michel Perriard, Generalsekretär der BKAD ein, die Vereinbarung vom 24. August 2022 über die interkantonale Zusammenarbeit Waadt-Freiburg im Schulbereich vorzustellen. Obwohl der Staatsrat über die erforderliche Zuständigkeit verfügt, um eine solche Vereinbarung abzuschliessen, wollte die KAA über das Vorgehen sowie über dessen Auswirkungen auf die betroffenen Gemeinden und Personen informiert werden.
  Die Vereinbarung wurde am 31. Mai 2023 vom Staatsrat des Kantons Waadt genehmigt, nachdem sie zuvor vom Grossen Rat des Kantons Waadt und anschliessend am 6. Juli 2023 vom Staatsrat des Kantons Freiburg genehmigt wurde. Sie wurde am 18. Januar 2024 in Murist offiziell unterzeichnet und ermöglicht es nun den Gemeinden oder Gemeindeverbänden, die an die beiden Kantone angrenzen, interkommunale Schulvereinbarungen abzuschliessen, um die Einschulung von Schülerinnen und Schülern ausserhalb ihres Wohnkanton zu regeln.

- *Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme* (POLAP)
  Am 19. April 2024 richtete die Interparlamentarische Koordinationsstelle (IKS) ein Schreiben an die Grossen Räte der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura und bat sie, sich zur Einrichtung einer IPK für die Vernehmlassung mit dem Auftrag, gemäss Artikel 9 ParlVer die beantragte Vereinbarung zu prüfen, zu äussern.
  An ihrer ordentlichen Sitzung vom 3. Mai 2024 empfing die KAA den Kommandanten der Kantonspolizei, Philippe Allain, und Elsa Gendre, Rechtsberaterin bei der SJSD, um die notwendigen Informationen zu diesem Entwurf einer neuen Vereinbarung zu erhalten. Die KAA beschloss schliesslich einstimmig, auf die Einrichtung einer solchen IPK für die Vernehmlassung zu verzichten, da sie der Ansicht war, dass der Inhalt dieser Vereinbarung eher operativer als institutioneller Natur sei. Da die übrigen Mitgliedskantone des ParlVer dasselbe beschlossen haben, wird keine IPK eingesetzt.

- *Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung «justitia.swiss»*
  Die Vereinbarung «justitia.swiss» legt den rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die künftige öffentlich-rechtliche Körperschaft fest, die mit dem Betrieb der zentralen Plattform für die elektronische Kommunikation der Schweizer Justiz betraut ist. Sie ist Teil der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) und des Projekts *«Justitia 4.0»*, das auf die flächendeckende Einführung der elektronischen Akten und des digitalen Datenaustauschs im Justizwesen abzielt.
  In ihrer Sitzung vom 6. Juni 2025 hörte die KAA David Berclaz, Leiter des Programms «e-Justice» bei der SJSD, sowie Jérôme Barraud, Jurist in der Rechtsabteilung von *Justitia 4.0*, an. Diese stellten die wichtigsten Elemente der Vereinbarung, deren Auswirkungen auf den Kanton Freiburg sowie deren Verknüpfung mit dem kantonalen Programm E-Justice vor.
  Die KAA wird die Entwicklung dieses Entwurfs für eine nationale Vereinbarung aufmerksam verfolgen.

- *Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über den elektronischen Datenaustausch im Justizvollzug*
  Das BEKJ regelt nicht den Strafvollzug, der in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung fällt. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, sieht der Entwurf einer Interkantonalen Vereinbarung die Schaffung eines Informationssystems zur Zentralisierung der Daten über den Vollzug sowie eines Datenaustauschsystems (IS-JV) vor, das sich teilweise auf die gesicherte Plattform «justitia.swiss» stützt. Diese Werkzeuge sollen insbesondere die Verwaltung der Haftplätze, die Ortung der Inhaftierten und die Übermittlung von Akten zwischen den Einrichtungen erleichtern. Im Anschluss an die erste Vernehmlassungsphase haben die Kantone um eine Klarstellung des Entwurfs gebeten, der in zwei separate Vereinbarungen aufgeteilt werden soll.
  An der Sitzung der KAA vom 6. Juni 2025 wiesen Blaise Péquignot, Generalsekretär der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (CLDJP), und Didier Page, stellvertretender Generalsekretär der SJSD, darauf hin, dass diese neuen Entwürfe der KKJPD im Laufe des Jahres 2026 vorgelegt werden sollen. Die KAA wird die Entwicklung dieses Entwurfs für eine nationale Vereinbarung aufmerksam verfolgen.

- *Partnerschaftsabkommen zwischen den Kantonen Bern, Freiburg, Waadt, Neuenburg und Genf über die Gründung des Vereins «Greater Geneva Bern Area, Economic Development Agency»*
  An ihrer Sitzung vom 6. März 2026 hörte die KAA Staatsrat Olivier Curty und Jerry Krattiger, Direktor der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (WIF), zum Thema «Partnerschaftsabkommen Greater Geneva Bern Area (GGBa)» an. Diese interkantonale Zusammenarbeit, an der seit mehreren Jahren die Kantone im Gebiet zwischen Bern und Genf beteiligt sind, wurde kürzlich erneuert, insbesondere nach dem Austritt des Kantons Wallis.
  Die GGBa ist ein Verein, der sich der exogenen Wirtschaftsförderung und der Ansiedlung ausländischer Unternehmen widmet. Durch die Bündelung seiner Ressourcen mit denen der anderen Partnerkantone profitiert der Kanton Freiburg von einem weitreichenden Netzwerk für internationale Akquise und einer verstärkten Wirtschaftsförderung, die er allein nicht aufbauen könnte. Die KAA hat die vorgelegten Informationen zu den Zielen und Vorteilen dieser interkantonalen Zusammenarbeit zur Kenntnis genommen.

- *Entwurf der Änderung des Westschweizer Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen*
  Dieser Entwurf sieht eine Aktualisierung des Westschweizer Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen vor, ohne an dessen Grundprinzipien etwas zu ändern. Er zielt in erster Linie darauf ab, den Text an rechtliche und praktische Entwicklungen anzupassen, seinen Aufbau zu verdeutlichen und die interkantonale Harmonisierung zu stärken, insbesondere durch die Einbeziehung der Untersuchungshaft und die Präzisierung bestimmter Vorschriften bezüglich Gefährlichkeit, Geschlecht und medizinischer Versorgung in Haft.
  An ihrer Sitzung vom 29. Mai 2026 hörte die KAA Christian Clerici, Generalsekretär der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD), an, der die wichtigsten Aspekte dieses Änderungsentwurfs und dessen Auswirkungen auf den Kanton Freiburg darlegte. Im Anschluss an diesen Vortrag beschloss die KAA auf Antrag der BIC, vorzuschlagen, auf die Einsetzung einer Interparlamentarischen Kommission zur Prüfung dieses Entwurfs (Prüfungs-IPK) zu verzichten. Die anderen ParlVer-Kantone haben sich für das gleiche Vorgehen entschieden.

Anmerkung

➔ Die Anhörungen zu in Vorbereitung befindlichen Vereinbarungen oder zu interkantonalen Entwürfen ermöglichten es der Kommission, einen vorausschauenden Blick zu gewinnen und die Weiterverfolgung dieser Dossiers sicherzustellen.

Anregungen

➔ Die Praxis, vor der Einleitung eines Vereinbarungsentwurfs Vertreterinnen und Vertreter der Direktionen, der Verwaltung oder interkantonaler Organisationen anzuhören, sollte fortgesetzt und ausgebaut werden. Sie ermöglicht es der Kommission, Herausforderungen frühzeitig zu erkennen und sich bereits vor Beginn der formellen Verfahren das erforderliche Wissen anzueignen.

➔ Die Koordination zwischen der KAA und den Direktionen könnte durch eine frühzeitigere und systematischere Information über Entwürfe interkantonaler Vereinbarungen, Vereinbarungsrevisionen und anstehende Vernehmlassungen verbessert werden. Die Benennung von Ansprechpartnern in den Direktionen sowie die Nutzung des Verzeichnisses der Vereinbarungen als Instrument zur Überwachung würden die Ausübung der Zuständigkeiten der Kommission erleichtern und den Informationsfluss zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren verbessern.

6. Interparlamentarische Aufsichtskommissionen

Am Ende der Legislaturperiode 2022 -2026 war der Grosse Rat des Kantons Freiburg in acht interparlamentarischen Aufsichtskommissionen vertreten. Mindestens zwei Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten gehören jeweils einer der acht Freiburger Delegationen an (siehe Tabelle unten). Sind sie verhindert, so wirken die übrigen Mitglieder der KAA von Amtes wegen als Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Um die KAA auf dem Laufenden zu halten, informieren die Titularmitglieder sie regelmässig über die neuesten Entwicklungen in den einzelnen interparlamentarischen Kommissionen.

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
IPK CSR (Aufsicht über den Vollzug der Westschweizer Schulvereinbarung)																				
Altermatt Bernhard	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Dupré Lucas	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Emonet Gaétan	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Ingold François	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Michellod Savio	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Schwaller-Merkle Esther	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Repond Brice	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□										
Moura Sophie											■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
IPK strafrechtlicher Freiheitsentzug (Aufsicht über den Vollzug der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und jungen Erwachsenen)																				
Bapst Bernard	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Julmy Markus	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Kubski Grégoire	■	■	■	■	■	■	■	■												
Menétrey Lucie									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aebischer Susanne (Stv.)	■	■	■	■	■	■	■	■												
Baeriswyl Laurent (Stv.)												■	■	■	■	■	■	■	■	■

	2022				2023				2024				2025				2026			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Clément Christian (Stv,)									■	■	■									
Raetzo Carole (Stv.)	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□					
Roulin Daphné (Stv.)																□	□	□	□	□
Senti Julia (Stv.)	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
IPK GYB (Aufsicht über das Interkantonale Gymnasium der Region Broye)																				
Grandgirard Pierre-André	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Lauber Pascal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Raetzo Tina	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Robatel Pauline	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□						
Rodriguez Rose-Marie	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□				
Sudan Stéphane	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Thévoz Ivan	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Moura Sophie															□	□	□	□	□	□
Hug Marie																	□	□	□	□
IPK Fachhochschule Westschweiz (Aufsicht über die Fachhochschule Westschweiz)																				
Berset Solange	□	□	□	□	□	□														
Bürdel Daniel	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Dupré Lucas	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Esseiva Catherine	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Galley Liliane	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Michellod Savio	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pauchard Marc	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Michel Pascale																				
IPK HIB (Aufsicht über das Interkantonale Spital der Broye)																				
David Bonny	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Chardonnens Christophe	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Chardonnens Jean-Daniel	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Galley Liliane	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Meyer Loetscher Anne	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Schumacher Jean-Daniel	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
IPK SIERA (Aufsicht über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA)																				
Chardonnens Jean-Daniel	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Hauswirth Urs	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wicht Jean-Daniel	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□				
Bürgisser Nicolas																	□	□	□	□
IPK CORJA (Aufsicht über den Vollzug der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele)																				
Clément Christian	□	□	□	□	□	□	□	■	■	■	■									
Michellod Savio	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pasquier Nicolas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pauchard Marc												□	□	□	□	□	□	□	□	□
IPK Digitale Gesundheit (Aufsicht über die interkantonale Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens) [Gründung Ende 2025]																				
Meyer Loetscher Anne																□	□	□	□	□
Rey Alizée																■				
Zermatten Estelle																■	■	■	■	■
Wickramasingam Kirthana																	■	■	■	■

□ Mitglied
■ Mitglied als Vertreter/in der KAA

Bemerkungen

- ➔ In dieser Legislaturperiode wurde eine neue interkantonale Aufsichtskommission eingerichtet (IPK Digitale Gesundheit), während es in der vorangegangenen Legislaturperiode zwei waren. Infolgedessen nimmt die Anzahl der IPKs ständig zu.
- ➔ Diese Aufstockung rechtfertigt in vollem Umfang die Tatsache, dass die KAA aus 15 Mitgliedern besteht, insbesondere wenn man bedenkt, dass jeder IPK mindestens zwei Mitglieder der KAA angehören müssen (siehe Anmerkungen in Kapitel 2).
- ➔ Im Jahr 2021 diskutierte die KAA über die Anzahl der Mitglieder pro Kanton in jeder Interparlamentarischen Aufsichtskommission, da sie der Auffassung war, dass diese manchmal zu hoch ist. Diese Anmerkungen wurden an die BIC weitergeleitet, die darauf hinwies, dass eine Verringerung der Mitgliederzahl in den meisten Fällen eine Änderung der betreffenden Vereinbarungen erfordern würde. Um die Meinung der Partnerkantone einzuholen, führte die BIC Anfang 2022 eine Vernehmlassung bei den zuständigen Kommissionen der ParlVer-Mitgliedskantone durch. Die Ergebnisse zeigten, dass kleinere IPKs bevorzugt werden, die sich aus etwa fünf Mitgliedern pro Kanton oder je nach Fall sogar aus drei Mitgliedern zusammensetzen. Die BIC hat erklärt, dass es diese Leitlinie bei der Ausarbeitung und Prüfung künftiger Vereinbarungen berücksichtigen werde.

Anregung

- ➔ Es wäre wünschenswert, dass die beiden Mitglieder der KAA, die der IPK für den Strafvollzug angehören, ordentliche Mitglieder und keine stellvertretenden Mitglieder der IPK sind, um sicherzustellen, dass die KAA über den Verlauf der Beratungen gut informiert ist.

7. Weitere Aktivitäten auf interkantonaler Ebene

7.1 Interparlamentarische Koordinationsstelle (BIC)

Die von der ParlVer eingerichtete Interparlamentarische Koordinationsstelle (BIC) ist ein Koordinationsgremium, dem je eine Vertreterin oder ein Vertreter der sechs Unterzeichnerkantone – nämlich Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Wallis und Waadt – angehört. Die Interparlamentarische Koordinationsstelle, deren ständiges Sekretariat von den Dienststellen des Grossen Rates des Kantons Genf geführt wird, hat die Aufgabe, den Informationsaustausch und die parlamentarische Koordination bei der Behandlung interkantonaler und internationaler Angelegenheiten zu fördern, die für die Partnerkantone von gemeinsamem Interesse sind. Sie ist zudem die bevorzugte Ansprechpartnerin der zuständigen Regierungskonferenzen[3].

Die BIC erstellt jedes Jahr einen Tätigkeitsbericht zuhanden der Parlamente der Mitgliedskantone, in dem sie über ihre Arbeit und die wichtigsten Themen des Berichtsjahres berichtet.

Während der laufenden Legislaturperiode wurde der Kanton Freiburg in der BIC durch das Präsidium der KAA vertreten, wobei das Vize-Präsidium als Stellvertretung fungierte.

[3] Link zur Website der Interparlamentarischen Koordinationsstelle: https://ge.ch/grandconseil/m/gc/intercantonale-fr/

7.2 Interkantonale Legislativkonferenz ILK

Die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) vereint die Schweizer Kantonsparlamente in einem Gremium, das den Erfahrungsaustausch, die Vernetzung der gewählten Vertreterinnen und Vertreter sowie den Austausch von parlamentarischen Best Practices fördert. Durch die Organisation von Konferenzen, Seminaren, Weiterbildungen und anderen Veranstaltungen trägt sie zur Weiterentwicklung der parlamentarischen Kompetenzen bei und fördert den Dialog zwischen den kantonalen Legislativen zu gemeinsamen Themen.

Im Jahr 2026 hat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten erneut die Frage eines möglichen Beitritts des Grossen Rates des Kantons Freiburg zur ILK geprüft. Dieses Thema war Gegenstand von Diskussionen in den ordentlichen Sitzungen vom 1. und 29. Mai 2026.

Bislang hatte die KAA im Auftrag des Präsidiums einen ähnlichen Ansatz wie die anderen an der ParlVer beteiligten Parlamente verfolgt, der darin bestand, der ILK nicht beizutreten. Diese Haltung schloss jedoch eine spätere Entwicklung nicht aus, da die Kommission stets offen für einen künftigen Beitritt sowie für eine punktuelle Teilnahme an den von diesem Gremium durchgeführten Aktivitäten geblieben war.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission erneut geprüft, welche Vorteile und welchen institutionellen Nutzen eine formellere Beteiligung des Grossen Rates an den Arbeiten der ILK mit sich bringen könnte. In ihrer Analyse wies sie darauf hin, dass der Grosse Rat bereits aktiv am interkantonalen Austausch über das Interparlamentarische Forum der Romandie (FIR) teilnimmt, das ein wichtiges Instrument für die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der Westschweiz darstellt. Sie stellte jedoch fest, dass die institutionellen Beziehungen zu den deutschsprachigen Kantonen nach wie vor eher begrenzt sind und weiter ausgebaut werden könnten.

Nach Abschluss ihrer Beratungen kam die KAA einstimmig zum Schluss, dass ein Beitritt zur ILK für den Grossen Rat von Interesse wäre. Eine solche Beteiligung würde es insbesondere ermöglichen, die Kontakte zu allen Schweizer Kantonsparlamenten zu stärken, den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu fördern sowie die Mitwirkung an gemeinsamen Überlegungen und Initiativen zu Fragen von nationaler Bedeutung zu erleichtern.

Auf dieser Grundlage hat die KAA dem Büro des Grossen Rates ihre Empfehlung übermittelt, wonach das Freiburger Parlament der Interkantonalen Legislativkonferenz beitreten solle. In seiner Sitzung vom 25. Juni 2026 hat das Büro diesem Vorschlag zugestimmt und die Einleitung der für den Beitritt erforderlichen Schritte genehmigt.

So konnten die erforderlichen Verfahren zur Aufnahme des Grossen Rates in die ILK eingeleitet werden. Der Beitritt soll am 1. Januar 2027 in Kraft treten, sodass das Freiburger Parlament bereits zu Beginn der neuen Legislaturperiode uneingeschränkt an den Aktivitäten und Arbeiten dieser Organisation teilnehmen kann.

Bemerkungen

- ➔ Der Beitritt zur ILK zeugt vom Willen, den Austausch mit allen Schweizer Kantonsparlamenten über die Grenzen der Westschweiz hinaus zu verstärken.
- ➔ Diese Öffnung ergänzt in sinnvoller Weise die bereits bestehenden Kooperationsmechanismen, insbesondere durch das FIR, die BIC und die im Rahmen der ParlVer durchgeführten Aktivitäten.

Anregungen

➔ Es wäre wünschenswert, die Teilnahme der Mitglieder der KAA an den von der ILK organisierten Aktivitäten, Seminaren und Treffen zu fördern, um den Erfahrungsaustausch mit den anderen Kantonsparlamenten zu stärken.

➔ Die Mitwirkung an den Arbeiten der ILK könnte dazu beitragen, die Überlegungen der KAA hinsichtlich der Ausübung ihrer Zuständigkeiten im Bereich der Überwachung und Kontrolle interkantonaler Vereinbarungen zu bereichern.

Rapport de la commission interparlementaire de contrôle de la convention romande sur les jeux d'argent pour l'année 2025

Mesdames les Députées et Messieurs les Députés des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CIP de contrôle CORJA) vous invite à prendre connaissance de son quatrième rapport annuel.

1. Cadre législatif

La CORJA (Convention romande sur les jeux d'argent), en vigueur depuis 2021, coordonne la politique des cantons romands sur les jeux de loterie et la répartition des bénéfices de la Loterie romande (LoRo). Elle s'appuie sur le Concordat suisse sur les jeux d'argent (CJA) et renforce la coopération intercantonale. Le rapport annuel, basé sur les articles 25 à 27 de la CORJA, est destiné aux parlements cantonaux.

2. Composition et missions de la CIP de contrôle CORJA

La CIP de contrôle, composée de 18 membres représentant les 6 cantons signataires, se réunit au moins une fois par an. Elle coordonne le contrôle des organes intercantonaux liés aux jeux d'argent et examine les comptes du Tribunal des jeux d'argent (TJAr). Son rôle, stratégique et général, inclut des actions via la Conférence romande en charge des jeux d'argent (CRJA) et une attention particulière à la protection des mineurs pour les jeux de petite envergure. La supervision opérationnelle relève de la GESPA (autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent) pour les loteries, et de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) pour les casinos.

Au 31 décembre 2025, les membres de la CIP de contrôle étaient les suivants :

Fribourg	**Genève**	**Jura**
PAUCHARD Marc	MAGNIN Danièle	WERMEILLE Vincent
PASQUIER Nicolas	LUSSI Patrick	CHETELAT Pierre
MICHELLOD Savio	SEYDOUX Laurent	GERBER Claude
Neuchâtel	**Valais**	**Vaud**
BERTSCHI Sarah	BESSON Julien	JATON Laure
MARGOT Emil	DUBUIS Alexandre	DEVAUD Grégory
STUDER Sloane	PIASENTA Florian	TREBOUX Maurice

3. Séances 2025 de la CIP de contrôle

Les deux séances 2025 de la CIP se sont déroulées le 3 février et le 6 octobre 2025 dans la salle du Bicentenaire, au parlement vaudois. Durant ces séances, la CIP de contrôle a traité les objets suivants :

Élection de la présidence et de la vice-présidence

Période	Présidence	Vice-Présidence
2022	M. Raymond Wicky – GE	M. Thomas Birbaum – VS
2023	M. Thomas Birbaum – VS	M. Nicolas Pasquier – FR

2024	M. Nicolas Pasquier – FR	Mme Sloane Studer – NE
2025	Mme Sloane Studer – NE	M. Maurice Treboux – VD

Mme Sloane Studer, députée du canton de Neuchâtel, s'est proposée d'assurer la présidence pour l'année 2025 après avoir assuré la vice-présidence en 2024. M. Maurice Treboux, député du canton de Vaud, s'est proposé pour la vice-présidence.

Examen et approbation du rapport 2024 de la CIP de contrôle CORJA

Le rapport est adopté sans modification.

Discussion sur les rapports 2023 et 2024 de la CRJA

Évaluation de la législation
Le président de la CRJA, M. Christophe Darbellay, indique que l'évaluation de la loi sur les jeux d'argent (LJAr) menée sous la houlette de l'Office fédéral de la justice (OFJ), en collaboration avec les cantons et les opérateurs Swisslos ainsi que la LoRo, arrive à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de revoir la législation.

Nécessité de la LoRo
Il relève que la marche des affaires est bonne et que la LoRo est le plus grand mécène de Suisse romande. Il rappelle que sans la LoRo, les budgets seraient insuffisants dans de nombreux domaines, comme le sport, la culture, l'action sociale, la jeunesse ou les personnes âgées.

Répartition sport et autres domaines
En ce qui concerne le nouveau mode de répartition entre le sport et les autres domaines, les ministres en charge du sport et de la loterie ont été unanimement en faveur du maintien de la répartition actuelle. La révision de la loi a permis d'octroyer plus de financements au sport national, dans la mesure où les loteries permettent de dégager des moyens supplémentaires. Le sport a été très bien soutenu et en Valais par exemple, certains grands événements sportifs sont soutenus avec d'autres budgets et il ne s'agit pas du sport *stricto sensu* puisqu'une coupe du monde de ski, une arrivée du Tour de France ou la Patrouille des Glaciers ont aussi un impact au niveau de l'économie ou du tourisme. Un député vaudois considère également qu'il est adéquat de ne pas modifier les curseurs. Il émet l'éventualité de développer des échanges au niveau de la fondation nationale, quant à la répartition entre le foot, le hockey et Swiss Olympics, de façon à renforcer les mannes à disposition de la Conférence des présidents et présidentes des organes de répartition (CPOR) et de la Conférence des présidents et présidentes des organes de répartition du sport (CPORS). Ce même député vaudois relève que la Fondation du Tour de Romandie est largement soutenue par la CPOR et la CPORS. Dans ce cadre, il estime que la diminution de la partie sport au profit d'autres organisations est une bonne chose. Cela a forcé la Fondation à se poser les bonnes questions et à échanger avec la CPOR, afin de mettre en avant toute la partie romande, non seulement par le sport mais aussi par la culture, le terroir, le tourisme, etc. Il salue donc ce soutien et souligne l'importance de pousser des organisations comme celle-ci à diversifier leurs recettes et à se revaloriser.

Jeux en ligne
Le président de la CRJA explique que les jeux en ligne étaient souvent problématiques et pour la plupart illégaux, mais la LJAr a résolu la question puisqu'un casino doit posséder une licence physique, soit un établissement, pour obtenir une licence en ligne. Cette limitation a été combattue par les milieux ultra-libéraux, néanmoins il existe un article constitutionnel selon lequel les jeux d'argents en Suisse doivent être d'intérêt public, d'autant qu'il s'agit d'une

activité extrêmement lucrative. Il existe donc des moyens pour la Confédération de bloquer les accès en cas de jeu illégal et ce genre de situations se produit régulièrement. Il s'agit de combattre toutes les formes illégales de jeux d'argent, de la même façon que pour les activités ayant lieu à l'arrière d'un bistrot, qui échappent à l'utilité publique.

Petits lotos associatifs

Un député vaudois indique que ces petits lotos associatifs n'étaient pas la cible de la loi, mais celle-ci a entraîné des conséquences, notamment en termes de seuil, sur les montants. Il souligne que ces lotos forment une part essentielle d'associations à but non lucratif, qui génèrent par ce biais des financements. Ce relai est important et il lui semble qu'il est intégré dans les réflexions, car il s'agirait d'alléger quelque peu les contraintes qui pèsent sur ces lotos, dans l'intérêt de la vie locale et puisque ces derniers ne font pas concurrence à la LoRo. Le président de la CRJA rappelle que la surveillance revient à la GESPA, qui exerce selon lui une pression démesurée par rapport aux risques réels d'addiction au jeu, y compris sur la question des lotos. Il se trouve qu'un cas à Fribourg avait pris une grande ampleur, puisque les sociétés locales déléguaient l'organisation des lotos à une entreprise, qui elle-même faisait de la publicité sur les réseaux, ce qui a fini par mettre la puce à l'oreille de la GESPA. Cette entreprise redistribuait certes une partie des recettes à l'utilité publique mais il s'agissait en réalité d'une portion plutôt congrue par rapport aux chiffres réalisés. Une délégation de conseillères et conseillers d'Etat de toute la Suisse souhaite des échanges avec la GESPA pour faire remonter certaines questions de niveau politique. Il ajoute que la GESPA exerce aussi une pression au sujet des bons d'achats. Dans le canton du Valais, la Migros fournit 800'000 francs en bons d'achat, achetés par les organisateurs à un prix préférentiel. Légalement, les lotos sont considérés comme des tombolas. En ce qui concerne les bons d'achat, il s'agit de relativiser l'importance de ce montant par rapport à la taille du canton et au budget global de la Migros. Un député valaisan confirme que sans ces bons, le loto ne pourrait avoir lieu car la plupart des commerçants locaux ne peuvent se permettre d'émettre des bons de 200 francs pour chaque loto. Il relève également que les grosses entreprises peuvent faire de la publicité dans les journaux, tandis que les petites sociétés ne peuvent pas. Il ajoute finalement que ces lotos sont généralement organisés par des bénévoles et que cette activité crée du lien social.

Évolution des addictions aux jeux d'argent

Une députée genevoise se demande comment ont évolué les addictions aux jeux d'argent depuis la période COVID. Elle rappelle qu'à l'époque, une augmentation significative de la pratique des jeux de hasard et d'argent avait été observée et souhaite savoir si cette tendance s'est poursuivie, atténuée ou inversée. Le président de la CRJA répond qu'une multitude d'études ont été menées sur le sujet, mais qu'aucun indice clair ne permet de conclure à une augmentation ou une diminution significative des cas. Selon lui, la situation demeure globalement stable. La directrice communication et développement durable de la LoRo, Mme Danielle Perrette, complète en mentionnant l'existence d'une étude sur le comportement des joueurs, commanditée par la CFMJ et la GESPA en 2022, fondée sur des données recueillies dans le cadre de l'Enquête suisse sur les ménages réalisée par l'Office fédéral de la statistique et publiée fin 2024. Elle précise que cette étude n'a révélé aucune augmentation du jeu pathologique ni du jeu à risque entre 2017 et 2022. Les résultats indiquent une prévalence stable, avec 5,8 % de la population présentant un comportement de jeu à risque et 0,8 % un jeu pathologique. Elle précise que l'étude porte sur l'ensemble des jeux d'argent proposés en Suisse, incluant les jeux de loterie, de casino, les plateformes en ligne ainsi que l'offre illégale.

Poker

En ce qui concerne la législation applicable au poker, la même députée genevoise demande si chaque canton a adopté sa propre loi ou ordonnance en la matière. Le président de la CRJA répond qu'il n'y a pas eu de ruée particulière sur la loi relative au poker.

Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)

Le président de la CRJA précise que cette conférence sollicite régulièrement des soutiens financiers auprès de la LoRo pour la mise en œuvre de divers projets et aborde les questions sous l'angle de la santé publique.

Prise d'enjeux massive du 13-14 janvier 2025 à Genève
Un député genevois demande s'il peut obtenir des informations sur les prises d'enjeux de loterie en simultané ayant eu lieu à Genève. La directrice communication et développement durable de la LoRo remarque que cette opération menée sur le jeu de tirage « Joker » a en effet exercé une certaine fascination dans la presse et auprès du grand public. Le système d'alerte a détecté cette prise d'enjeux et a bloqué la possibilité de déposer de nouveaux enjeux. La procédure étant en cours au moment où la question du député genevois est posée, la LoRo ne peut donner plus d'informations à ce sujet. Après des mois d'investigations, la LoRo est arrivée à la conclusion que le joueur était éligible à toucher son gain[1].

Discussion sur les rapports 2023 et 2024 du Tribunal des jeux d'argent (TJAr)

Baisse d'activité du TJAr
Le président du TJAr, M. Robert Zimmermann, indique qu'en 2024, 8 affaires ont été inscrites au rôle, dont une seule a fait l'objet d'un recours, et la recourante a manqué le délai, par conséquent son recours était irrecevable. En début d'année 2025, 3 affaires sont inscrites au rôle, dont deux recours au Tribunal fédéral (TF), ainsi qu'une affaire suspendue puisqu'elle dépend du sort d'un de ces recours. En conséquence, le TJAr se retrouve confronté à un manque d'activité. Il rappelle que l'une des hypothèses avant l'entrée en vigueur de la loi, consistait à penser que ce nouveau droit allait provoquer une série de recours pour définir la pratique et la jurisprudence. Cette hypothèse s'est révélée fausse. Il indique que le TJAr ne connaissait pas en détail l'activité de la GESPA, qui est non seulement une autorité de surveillance en matière de casinos et de loteries, mais qui rend aussi les décisions contre lesquelles les recours sont adressés au TJAr. Il semblerait donc que l'administration fonctionne et rende de bonnes décisions, contre lesquelles personne ne recourt, puisque les avocats indiquent qu'il n'y a pas de marge pour recourir. En 2023, la LoRo a demandé le renouvellement de l'autorisation pour toute une série de jeux et la GESPA a alors posé des conditions supplémentaires en termes de prévention de l'addiction au jeu. Des décisions ont été rendues mais elles ne portaient pas sur les mesures d'accompagnement permettant d'éviter que les gens ne jouent de façon excessive aux jeux de loterie. En définitive, la simplification de la loi a provoqué la disparition des recours techniques qui existaient auparavant.

Procédure LoRo / RTS
Le président du TJAr mentionne que le tribunal est confronté de façon indirecte à un recours, en lien avec la publication par la RTS d'une liste des restaurants ou stations-services de Romandie offrant des jeux de loterie. La GESPA a rendu une décision plutôt favorable à la RTS, qui a provoqué des recours de la LoRo, qui invoque la législation sur la protection des données, interdisant la remise à un tiers de données personnelles sans accord de la personne concernée. Il s'agit ici d'un choc entre deux lois et entre deux intérêts publics, à savoir la protection des joueurs et la prévention des addictions d'un côté ; la protection des données des personnes de l'autre.

Finances du tribunal
L'organisation comptable est un peu compliquée, en raison d'un système hérité de l'ancien président du TJAr, qui avait créé deux comptes bancaires : l'un pour la gestion des avances de frais, puisqu'en cas de recours rejeté, le montant est conservé, sinon restitué ; l'autre est

[1] Lien vers l'article de la RTS à ce sujet : https://www.rts.ch/info/suisse/2026/article/la-loterie-romande-paie-2-5-millions-aux-serial-joueurs-du-joker-29115733.html

le compte général du tribunal, servant à couvrir les frais de séances, la location de salles mais surtout le paiement des indemnités aux juges et aux greffiers. Le montant du budget annuel est déterminé de façon aléatoire, en fonction du nombre d'affaires traitées et il arrive qu'au fur et à mesure du paiement des factures, les montants ne soient pas suffisants, auquel cas une demande est adressée à la CSJA afin de rallonger le budget. Il s'agit donc d'une opération interne qui n'a pas d'impact financier réel.

Discussion sur les rapports 2023 et 2024 de la CPOR

Mission et organisation de la CPOR

La présidente de la CPOR, Mme Marina Vachnadze, explique que la mission de la CPOR est de traiter les dossiers dont les projets d'utilité publique s'adressent à la population de 4 cantons romands au minimum. La CPOR n'a pas de pouvoir décisionnel, elle statue sur l'éligibilité des demandes et émet des propositions de soutien à chacun des six organes de répartition romands, qui doivent les approuver de manière unanime. La CPOR ne fait pas de politique sociale ou culturelle mais veille à ce que les bases légales soient respectées et veille également à l'harmonisation de la politique de redistribution dans les cantons romands. Une députée vaudoise demande si tous les préavis de la CPOR sont suivis par les cantons et la présidente de la CPOR confirme que c'est le cas. Elle indique que si un préavis n'était pas suivi, il figurerait au rapport adressé à la GESPA.

Financement des projets en 2023 et 2024

En 2023, un montant total de 10'182'360 francs a été alloué dans des domaines aussi variés que l'action sociale et les personnes âgées, la jeunesse et l'éducation, la santé et le handicap, la culture, la formation et la recherche, la conservation et le patrimoine, l'environnement, la promotion du tourisme et le développement. La CPOR a examiné 161 dossiers, dont 135 ont été acceptés. De plus, 369 dossiers ont fait l'objet d'un refus direct car ils ne correspondaient pas aux exigences légales ou ne remplissaient pas les conditions d'octroi. Les montants attribués en 2024 s'élèvent à 8'405'500 francs. Le montant à disposition de la CPOR représente au maximum 10% du montant total des bénéfices versés aux cantons. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 12%. Les montants suggérés par la CPOR sont déduits des bénéfices de la loterie versés aux cantons, selon le prorata de la population de chacun.

Discussion sur les rapports 2023 et 2024 de la CPORS

Organisation de la CPORS

Le président de la CPORS, M. Grégoire Jirillo, rappelle que la CPORS est une conférence récente et que la position de la CPORS est très stable car il n'y a pas de présidence tournante. En 2023 et 2024, la CPORS s'est réunie à 3 reprises. Au niveau du traitement des dossiers, ils parviennent au président de la CPORS, qui les trie selon l'ordre suivant : les dossiers soumis à la commission, les dossiers refusés d'entrée et les dossiers renvoyés aux organes de répartition (OR) cantonaux. L'attribution de la CPORS correspond au maximum à 5% (soit environ 1,5 million de francs). Une exception à 7% peut être appliquée mais cela n'a jamais été le cas.

Dossiers 2023

7 dossiers ont obtenu un soutien, 9 ont été refusés, 3 ont été transmis à un organe cantonal. Les montants sont versés selon l'année calendaire de la manifestation, selon les règles de chaque canton. En Valais, le montant est versé après et dans le canton de Vaud, 20% sont versés avant et le solde après. Les montants non distribués restent dans la caisse de chacun des OR cantonaux. Le nombre de dossiers reçus est passé de 3 à 16 entre 2021 et 2023, et le nombre de dossiers acceptés de 2 à 7 sur cette même période. Le nombre de dossiers

traités ainsi que le volume des soutiens accordés augmentent de manière régulière. Il rappelle que la demande doit concerner au minimum 4 cantons romands et la CPORS n'entre en matière que si le canton entre en matière.

Tour de Romandie

Une députée vaudoise observe que le Tour de Romandie reçoit une très grosse part du montant, ce qui semble quelque peu disproportionné par rapport aux autres soutiens. Elle demande comment cela s'explique. Le président de la CPORS répond qu'historiquement, il n'y avait pas d'autre demande. Pour anticiper d'autres demandes à venir, la contribution au Tour de Romandie a été abaissée, avec un programme sur 8 ans et un seuil en 2026 - 2027. La CPORS pensait recevoir plus de demandes, mais ce n'est finalement pas le cas. De son côté, elle accorde ce qu'elle peut accorder. L'unanimité des 6 membres est requise, et certains cantons sont moins soutenus car ils présentent moins de projets.

Dossiers 2024

En 2024, 28 dossiers ont été traités, contre seulement 3 en 2021, lors de la première année d'activité. Une députée genevoise relève une différence de financement entre le Tour de Romandie masculin et féminin. Le vice-président de la CPORS, M. Frédéric Renevey, explique que cette différence s'explique principalement par la durée et l'ampleur des deux manifestations : le Tour de Romandie féminin, plus récent, se déroule sur une période plus courte et mobilise moins de ressources logistiques. La présidente de la CPOR ajoute que la CPOR apporte également un soutien financier au Tour de Romandie féminin, venant compléter d'autres contributions déjà octroyées à cette manifestation.

Solde restant

Un député valaisan revient sur les montants à disposition correspondant aux 5%. Il relève qu'il reste un solde et demande ce que deviennent ces montants, qui restent dans la caisse de chacun des OR cantonaux. Le président de la CPORS répond que chaque canton gère ces montants. La CPORS n'a pas de caisse commune comme la CPOR. Le solde reste dans le fonds cantonal et peut être utilisé pour une autre manifestation.

4. Conclusion

La CIP de contrôle recommande aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du présent rapport.

Lausanne, le 14 septembre 2026

Présidente 2025 CIP de contrôle
Sloane Studer (NE)

Bericht der Interparlamentarischen Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele für das Jahr 2025

Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura

Gemäss den nachfolgend erwähnten Bestimmungen unterbreitet Ihnen die Interparlamentarische Aufsichtskommission der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (IPK CORJA) ihren vierten Jahresbericht zur Kenntnisnahme.

1. Rechtlicher Rahmen

Die Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA), die seit 2021 in Kraft ist, dient als Grundlage für die Koordination der Politik der Westschweizer Kantone in Sachen Lotteriespiele und Verteilung der Gewinne der Loterie Romande (LoRo). Sie stützt sich auf das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSKK) und stärkt die interkantonale Koordination. Nach Artikel 27 CORJA legt die IPK CORJA den Parlamenten der Unterzeichnerkantone einmal jährlich einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit vor.

2. Zusammensetzung und Aufgaben der IPK CORJA

Die interparlamentarische Aufsichtskommission, die sich aus 18 Vertreterinnen und Vertreter der 6 Unterzeichnerkantone zusammensetzt, trifft sich mindestens einmal pro Jahr. Sie koordiniert die Aufsicht über die interkantonalen Organe im Bereich der Geldspiele und prüft die Jahresrechnung des Geldspielgerichts (GSG). Ihre allgemeine und strategische Rolle umfasst Massnahmen im Rahmen der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA), wobei sie bei Kleinspielen ein besonderes Augenmerk auf den Jugendschutz legt. Die operative Aufsicht über die Lotterien fällt in die Zuständigkeit der GESPA (Interkantonale Geldspielaufsicht), während sich die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) mit den Casinos befasst.

Am 31. Dezember 2025 gehörten der IPK CORJA folgende Mitglieder an:

Freiburg	**Genf**	**Jura**
PAUCHARD Marc	MAGNIN Danièle	WERMEILLE Vincent
PASQUIER Nicolas	LUSSI Patrick	CHETELAT Pierre
MICHELLOD Savio	SEYDOUX Laurent	GERBER Claude
Neuenburg	**Wallis**	**Waadt**
BERTSCHI Sarah	BESSON Julien	JATON Laure
MARGOT Emil	DUBUIS Alexandre	DEVAUD Grégory
STUDER Sloane	PIASENTA Florian	TREBOUX Maurice

3. Sitzungen 2025 der IPK CORJA

Die beiden Sitzungen der IPK CORJA des Jahres 2025 fanden am 3. Februar und am 6. Oktober 2025 im «Salle du Bicentenaire» des Waadtländer Parlaments statt. Dabei befasste sich die IPK CORJA mit folgenden Traktanden und Geschäften:

Wahl des Präsidiums und des Vizepräsidiums

Zeitraum	Präsidium	Vizepräsidium
2022	Raymond Wicky – GE	Thomas Birbaum – VS
2023	Thomas Birbaum – VS	Nicolas Pasquier – FR
2024	Nicolas Pasquier – FR	Sloane Studer – NE
2025	Sloane Studer – NE	Maurice Treboux – VD

Nachdem Sloane Studer, Abgeordnete des Kantons Neuenburg, 2024 als Vizepräsidentin amtete, erklärte sie sich dazu bereit, 2025 das Präsidium zu übernehmen. Maurice Treboux, Abgeordneter des Kantons Waadt, stellte sich für das Amt des Vizepräsidenten zur Verfügung.

Prüfung und Genehmigung des Berichts 2024 der IPK CORJA

Der Jahresbericht wurde ohne Änderungen angenommen.

Diskussion zu den Berichten 2023 und 2024 der CRJA

Entwicklung der Gesetzgebung
Wie der Präsident der CRJA, Christophe Darbellay, erklärt, sei man bei der unter der Leitung des Bundesamtes für Justiz (BJ) in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Swisslos-Betreibern sowie der LoRo durchgeführten Überprüfung des Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS) zum Schluss gekommen, dass eine Revision der Gesetzgebung nicht erforderlich sei.

Notwendigkeit der LoRo
Nach Angaben des Präsidenten läuft das Geschäft gut und die LoRo ist einer der wichtigsten Mäzene der Westschweiz. Er erinnert daran, dass ohne die LoRo die Mittel in zahlreichen Bereichen wie Sport, Kultur, Sozialwesen, Jugend oder auch bei den Seniorinnen und Senioren fehlen würden.

Aufteilung der Gewinne zwischen dem Sport und anderen Bereichen
Was den neuen möglichen Verteilschlüssel zwischen dem Sport und den anderen Bereichen betrifft, sprachen sich die für Sport und Lotterie zuständigen Regierungsvertreter einstimmig für die Beibehaltung der derzeitigen Aufteilung aus. Dank der Gesetzesrevision konnten dem nationalen Sport mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, da durch die Lotterien zusätzliche Mittel generiert werden. Der Sport wurde in der Vergangenheit sehr gut gefördert. So werden beispielsweise im Wallis bestimmte grosse Sportveranstaltungen auch über andere Budgets unterstützt, wobei es sich nicht um Sport im engeren Sinne handeln muss, da eine Ski-Weltmeisterschaft, eine Etappenankunft der Tour de France oder die «Patrouille des Glaciers» ebenfalls Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Tourismus haben. Ein Waadtländer Abgeordneter plädiert gleichermassen dafür, den Status quo nicht zu ändern. Er wirbt für die Möglichkeit, den Austausch auf Ebene der nationalen Stiftung hinsichtlich der Aufteilung zwischen Fussball, Eishockey und Swiss Olympics auszubauen, um die der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) sowie der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS) zur Verfügung stehenden Mittel zu erhöhen. Weiter weist er darauf hin, dass die Stiftung «Tour de Romandie» massgeblich von der CPOR und der CPORS unterstützt wird. In diesem Zusammenhang hält er es für keine schlechte Sache, den Sportanteil zugunsten anderer Organisationen zu reduzieren. Dies habe die Stiftung nämlich dazu veranlasst, sich die richtigen Fragen zu stellen und sich mit der CPOR auszutauschen, um die gesamte Westschweiz in den Vordergrund zu rücken – nicht nur über den Sport, sondern auch über Kultur, regionale Besonderheiten, Tourismus usw. Er begrüsst daher diese Unterstützung und betont, wie wichtig es sei, Organisationen dazu anzuregen, ihre Einnahmequellen zu diversifizieren und sich neu zu positionieren.

Online-Spiele
Der Präsident der CRJA erklärt, dass Online-Spiele oft problematisch und grösstenteils illegal waren. Mit dem neuen BGS sei dieses Problem jedoch gelöst worden, da Casinos über eine physische Lizenz, d. h. eine Spielstätte, verfügen müssen, bis sie eine Online-Lizenz erhielten. Diese Einschränkung sei zwar von ultraliberalen Kreisen bekämpft worden, doch es gäbe einen Verfassungsartikel, wonach Glücksspiele in der Schweiz von öffentlichem Interesse sein müssen, zumal es sich um eine äusserst lukrative Tätigkeit handelt. Der Bund verfügt also über Möglichkeiten, den Zugang bei illegalem Glücksspiel zu sperren – eine Situation, die regelmässig auftritt. Es geht darum, alle illegalen Formen des Glücksspiels zu bekämpfen, genauso wie jene Aktivitäten, die in irgendwelchen Hinterzimmern stattfinden und nicht dem öffentlichen Interesse dienen.

Vereinslotto
Ein Waadtländer Abgeordneter weist darauf hin, dass die kleinen Vereinslotterien nicht im Visier des Gesetzes standen, aufgrund der Schwellenwerte bei den Beträgen nun dennoch mit dessen Auswirkungen konfrontiert seien. Er betont, diese Lottos würden einen wesentlichen Teil der gemeinnützigen Vereine betreffen, die auf diese Weise Finanzmittel generieren. Dieser Aspekt sei wichtig und er hat den Eindruck, dass dieser in die Überlegungen einfliesse. Schliesslich gehe es darum, die Auflagen für diese Lottoveranstaltungen im Interesse des Vereinslebens etwas zu lockern, zumal diese nicht in Konkurrenz zur LoRo stünden. Der Präsident der CRJA weist darauf hin, die Aufsicht liege bei der GESPA. Diese übe seiner Meinung nach im Verhältnis zu den tatsächlichen Risiken einer Spielsucht einen unverhältnismässigen Druck aus, auch was diese kleinen Vereinslottos angehe. Er nennt einen Fall in Freiburg, der für Schlagzeilen sorgte, nachdem die lokalen Vereine die Organisation der Lottos an ein Unternehmen delegierten, das seinerseits in den sozialen Netzwerken Werbung machte, was schliesslich die GESPA auf den Plan rief. Das Unternehmen führte zwar einen Teil der Einnahmen gemeinnützigen Zwecken zu, doch handelte es sich dabei im Vergleich zu den eingestrichenen Beträgen in Wirklichkeit um einen eher bescheidenen Anteil. Eine Delegation von Regierungsratsmitgliedern aus der ganzen Schweiz wünscht sich einen Austausch mit der GESPA, um gewisse Fragen auf politischer Ebene anzusprechen. Er fügt hinzu, dass die GESPA auch in Bezug auf Einkaufsgutscheine Druck ausübt. Im Kanton Wallis stellt die Migros Einkaufsgutscheine im Wert von 800'000 Franken zur Verfügung, die von den Organisatoren zu einem Vorzugspreis erworben werden. Rechtlich gesehen gelten Lottos als Tombolas. Was die Einkaufsgutscheine betrifft, so muss man die Bedeutung dieses Betrags im Verhältnis zur Grösse des Kantons und zum Gesamtbudget der Migros relativieren. Ein Walliser Abgeordneter bestätigt, dass Lottos ohne diese Gutscheine oft nicht stattfinden würden, da es sich die wenigsten lokalen Geschäfte leisten können, für jedes Lotto Gutscheine im Wert von 200 Franken auszugeben. Auch könnten grosse Unternehmen in Zeitungen Werbung schalten, kleine Betriebe hingegen nicht. Man müsse aber auch beachten, dass die Lottos in der Regel von Freiwilligen organisiert würden und solche Aktivitäten den sozialen Zusammenhalt förderten.

Entwicklung von Glücksspielsucht
Eine Genfer Abgeordnete möchte wissen, wie sich die Spielsucht seit der Corona-Zeit entwickelt hat. Sie erinnert daran, dass damals ein deutlicher Anstieg der Glücksspielaktivitäten zu beobachten war, und möchte wissen, ob sich dieser Trend fortgesetzt, abgeschwächt oder umgekehrt hat. Der Präsident der CRJA antwortet, dass zu diesem Thema zwar zahlreiche Studien durchgeführt worden seien, es jedoch keine eindeutigen Anhaltspunkte gebe, die auf einen signifikanten Anstieg oder Rückgang der Fälle schliessen liessen. Seiner Einschätzung nach sei die Lage insgesamt ziemlich stabil. Die Verantwortliche für Kommunikation und Nachhaltigkeit der LoRo, Danielle Perrette, erwähnt die Studie zum Spielverhalten, die 2022 von der ESBK und der GESPA in Auftrag gegeben wurde und auf Daten basiert, die im Rahmen der vom BFS durchgeführten Schweizer Haushaltsbudgeterhebung erhoben und Ende 2024 veröffentlicht wurden. Der Studie zufolge sei zwischen 2017 und 2022 weder ein Anstieg der pathologischen Spielsucht noch des

risikoreichen Spielverhaltens festgestellt worden. Die Ergebnisse deuten auf eine stabile Prävalenz hin: 5,8 Prozent der Bevölkerung weisen ein risikoreiches Spielverhalten auf und 0,8 Prozent eine pathologische Spielsucht. Sie präzisiert, dass sich die Studie auf das gesamte in der Schweiz angebotene Glücksspielangebot bezieht, einschliesslich Lotterien, Casinospiele, Online-Plattformen sowie illegale Angebote.

Poker
Was die für Poker geltenden Rechtsvorschriften betrifft, möchte dieselbe Genfer Abgeordnete wissen, ob jeder Kanton ein eigenes Gesetz oder eine eigene Verordnung zu diesem Thema erlassen hat. Der Präsident der CRJA antwortet, es habe niemand Interesse an einem separaten Pokergesetz bekundet.

Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (CLASS)
Der Präsident der CRJA erklärt, die CLASS beantrage bei der LoRo regelmässig finanzielle Unterstützung für verschiedene Projekte und beleuchte die Fragen unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Gesundheit.

Lotterie-Arbitrage vom 13./14. Januar 2025 in Genf
Ein Genfer Grossrat bittet um Informationen zum Fall von Genf, wo jemand durch den systematischen Kauf von Spielscheinen (Lotterie-Arbitrage) eine grosse Summe gewonnen hat. Die Verantwortliche für Kommunikation und Nachhaltigkeit bei der LoRo hält fest, diese Aktion habe in Zusammenhang mit der «Joker»-Ziehung in der Presse und in der breiten Öffentlichkeit tatsächlich ein gewisses Echo ausgelöst. Das Warnsystem habe den systematischen Einsatz erkannt und die Möglichkeit, weitere Einsätze zu tätigen, gesperrt. Da das Verfahren zum Zeitpunkt der Sitzung noch lief, konnte die LoRo keine weiteren Auskünfte erteilen. Nach monatelangen Untersuchungen kam die LoRo schliesslich zum Schluss, der Spieler hätte Anspruch auf seinen Gewinn[1].

Diskussion zu den Berichten 2023 und 2024 des Geldspielgerichts (GSG)

Rückgang der Geschäftstätigkeit des GSG
Der Präsident des GSG, Robert Zimmermann, gibt an, 2024 seien acht Fälle ins Geschäftsregister aufgenommen worden; es sei aber nur in einem Fall um eine Beschwerde gegangen, die allerdings unzulässig war, da die Beschwerdeführerin die Frist versäumt hatte. Anfang 2025 gab es drei Fälle im Geschäftsregister, darunter zwei Beschwerden beim Bundesgericht (BGer) sowie ein Fall, der sistiert wurde, da er vom Ausgang einer dieser Beschwerden abhängt. Infolgedessen sah sich das GSG mit einem Rückgang der Geschäftstätigkeit konfrontiert. Der Präsident erinnert daran, man sei vor Inkrafttreten der Gesetzesrevision unter anderem davon ausgegangen, dieses würde eine Reihe von Rechtsmitteln nach sich ziehen, um die Praxis und die Rechtsprechung zu klären. Diese Annahme hat sich als falsch erwiesen. Er weist darauf hin, dass das GSG keine detaillierten Kenntnisse über die Tätigkeit der GESPA hatte, die nicht nur als Aufsichtsbehörde für Casinos und Lotterien fungiert, sondern auch Entscheide trifft, gegen die beim GSG Beschwerde eingereicht wird. Es scheint also, dass die Verwaltung gut funktioniert und fundierte Entscheide trifft, gegen die niemand Rechtsmittel erhebt. Möglicherweise weisen die Anwaltskanzleien ihre Mandanten darauf hin, es gäbe kaum Spielraum für solche Einsprachen. 2023 beantragte die LoRo die Erneuerung der Bewilligung für eine ganze Reihe von Spielen, woraufhin die GESPA zusätzliche Auflagen im Hinblick auf die Spielsuchtprävention stellte. Es wurden zwar Entscheide verfügt, diese betrafen jedoch nicht die Begleitmassnahmen, mit denen verhindert werden soll, dass Menschen exzessiv an Lotteriespielen teilnehmen. Letztendlich hat die

[1] Link zum RTS-Artikel: https://www.rts.ch/info/suisse/2026/article/la-loterie-romande-paie-2-5-millions-aux-serial-joueurs-du-joker-29115733.html

Vereinfachung des Gesetzes dazu geführt, dass die zuvor bestehenden technischen Beschwerden weggefallen sind.

Verfahren LoRo / RTS
Der Präsident des GSG weist darauf hin, das Gericht sei indirekt mit einer Beschwerde konfrontiert, die eingereicht wurde, nachdem das RTS einer Liste mit Westschweizer Restaurants und Tankstellen, die Lotteriespiele anbieten, publik gemacht hatte. Die GESPA hat ein für die RTS eher positives Urteil gefällt, woraufhin die LoRo Beschwerde eingereicht hat. Sie beruft sich dabei auf die Datenschutzgesetzgebung, die die Weitergabe von Personendaten an Dritte ohne Zustimmung der betroffenen Person verbietet. Hier geht es um einen Konflikt zwischen zwei Gesetzen und zwei öffentlichen Interessen, nämlich einerseits dem Schutz der Spielenden und der Suchtprävention und andererseits dem Schutz von Personendaten.

Finanzen des Gerichts
Die Buchhaltung gestaltet sich etwas kompliziert, da sie auf ein System zurückgeht, das vom ehemaligen Präsidenten des GSG eingeführt wurde, der zwei Bankkonten eingerichtet hatte: eines für die Verwaltung von Kostenvorschüssen, da der Betrag im Falle einer abgewiesenen Beschwerde einbehalten und andernfalls zurückerstattet wird; das andere ist das Hauptkonto des Gerichts, das zur Deckung der Sitzungskosten, der Raummiete, vor allem aber zur Auszahlung der Entschädigungen an Richterinnen und Richter sowie an Gerichtsschreiberinnen und -schreibern dient. Die Höhe des Jahresbudgets wird etwas willkürlich auf der Grundlage der Anzahl der bearbeiteten Fälle festgelegt. So kommt es vor, dass bei der Bezahlung von Rechnungen nicht genügend Mittel vorhanden sind und bei der CSJA ein Antrag auf Aufstockung des Budgets einreicht werden muss. Dabei handelt es sich aber um einen internen Vorgang, der keine effektiven finanziellen Auswirkungen hat.

Diskussion zu den Berichten 2023 und 2024 der CPOR

Auftrag und Organisation der CPOR
Die Aufgabe der CPOR sei es, Dossiers rund um gemeinnützige Projekte zu bearbeiten, welche die Bevölkerung von mindestens vier Westschweizer Kantonen betreffen, so die Präsidentin der CPOR, Marina Vachnadze. Dabei habe die CPOR keine Entscheidungsbefugnis; sie entscheide einzig über die Förderungswürdigkeit der Gesuche und unterbreite jedem der sechs Westschweizer Verteilorgane Vorschläge, die diese einstimmig genehmigen müssen. Dabei betreibt die CPOR weder Sozial- noch Kulturpolitik, sondern sorgt dafür, dass die gesetzlichen Grundlagen eingehalten werden, während sie gleichzeitig auf eine einheitliche Vergabepolitik in den Westschweizer Kantonen achtet. Eine Waadtländer Abgeordnete fragt, ob die Kantone die Vormeinungen der CPOR in der Regel befolgten, was die Präsidentin der CPOR bejaht. Abweichungen von einer Vormeinung würden allenfalls im Bericht an die GESPA vermerkt.

Projektfinanzierung in den Jahren 2023 und 2024
2023 wurden insgesamt 10'182'360 Franken für so unterschiedliche Bereiche wie Sozialwesen und Seniorinnen und Senioren, Jugend und Bildung, Gesundheit und Behinderung, Kultur, Ausbildung und Forschung, Denkmalpflege und Kulturerbe, Umwelt, Tourismusförderung und Entwicklung bereitgestellt. Von den 161 Dossiers, die die CPOR prüfte, hat sie 135 genehmigt. Zudem wurden 369 Anträge direkt abgelehnt, da sie nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprachen oder die Voraussetzungen für eine Bewilligung nicht erfüllten. 2024 beliefen sich die bewilligten Beträge auf 8'405'500 Franken. Der der CPOR zur Verfügung stehende Betrag beläuft sich auf höchstens 10 Prozent des Gesamtbetrags der an die Kantone ausgeschütteten Gewinne. Je nach Umfang und Wichtigkeit der Anträge kann dieser Satz in Ausnahmefällen auf 12 Prozent angehoben werden. Die von der CPOR vorgeschlagenen Beträge werden von

den an die Kantone ausgeschütteten Lotteriegewinnen abgezogen, und zwar proportional zu ihrer Einwohnerzahl.

Diskussion zu den Berichten 2023 und 2024 der CPORS

Organisation der CPORS

Der Präsident der CPORS, Grégoire Jirillo, weist darauf hin, die CPORS sei eine noch junge Konferenz und verfüge über eine sehr stabile Position, da es keinen rotierenden Vorsitz gäbe. 2023 und 2024 hat sich die CPORS drei Mal getroffen. Was die Bearbeitung der Dossiers angeht, gehen diese beim Präsidenten der CPORS ein, der sie wie folgt sortiert: Dossiers, die der Kommission zur Beratung unterbreitet werden; Dossiers, die von vornherein abgelehnt werden, und Dossiers, die an die kantonalen Verteilorgane zurückgewiesen werden. Die Beteiligung der CPORS liegt bei maximal 5 Prozent (also rund 1,5 Millionen Franken). In Ausnahmefällen können 7 Prozent gewährt werden, was aber noch nie vorgekommen ist.

Dossiers 2023

2023 wurden 7 Gesuche bewilligt, 9 abgelehnt und 3 an ein kantonales Organ weitergeleitet. Die Beträge werden je nach Kalenderjahr der Veranstaltung gemäss den Vorschriften des jeweiligen Kantons ausbezahlt. Im Wallis wird der Betrag nachträglich ausbezahlt, während der Kanton Waadt 20 Prozent im Voraus und der Restbetrag nachträglich auszahlt. Nicht verteilte Beträge verbleiben in der Kasse der jeweiligen kantonalen Vergabestelle. Die Zahl der eingegangenen Dossiers stieg zwischen 2021 und 2023 von 3 auf 16, während die Zahl der bewilligten Anträge im gleichen Zeitraum von 2 auf 7 stieg. Sowohl die Anzahl der bearbeiteten Gesuche als auch das Volumen der gewährten Fördergelder steigen damit stetig an. Der Präsident erinnert daran, dass der Antrag mindestens vier Westschweizer Kantone betreffen muss und die CPORS nur dann auf den Antrag eintritt, wenn der Kanton dies ebenfalls tut.

Tour de Romandie

Wie eine Waadtländer Abgeordnete bemerkt, erhält die Tour de Romandie einen sehr grossen Teil der Mittel, was ihr im Vergleich zu den anderen Unterstützungen etwas unverhältnismässig erscheint. Sie möchte eine Erklärung dafür. Der Präsident der CPORS antwortet, in der Vergangenheit habe man keine anderen Anträge erhalten. Um anderen zukünftigen Anträgen vorzugreifen, wurde der Beitrag an die Tour de Romandie gesenkt, wobei ein 8-Jahres-Programm mit einer Obergrenze für die Jahre 2026–2027 vorgesehen ist. Die CPORS habe mit mehr Gesuchen gerechnet, was letztendlich nicht der Fall gewesen sei. Die CPORS gewähre die Beträge, die sie gewähren kann. Erforderlich sei die Einstimmigkeit aller 6 Mitglieder, und bestimmte Kantone erhielten weniger Unterstützung, da sie schlichtweg weniger Projekte einreichten.

Dossiers 2024

Während im ersten Geschäftsjahr 2021 gerade mal 3 Dossiers behandelt wurden, waren es 2024 bereits 28. Eine Genfer Abgeordnete spricht den Unterschied bei der Finanzierung zwischen der Tour de Romandie der Männer und der Frauen an. Der Vizepräsident der CPORS, Frédéric Renevey, erklärt, dieser Unterschied sei hauptsächlich auf die Dauer und den Umfang der beiden Veranstaltungen zurückzuführen: Die noch junge Tour de Romandie féminin finde über einen kürzeren Zeitraum statt und erfordere weniger logistische Ressourcen. Die Präsidentin der CPOR fügt hinzu, die CPOR unterstütze die Rundfahrt der Frauen ebenfalls finanziell und ergänze auf diese Weise andere, für diese Veranstaltung bereits versprochenen Beiträge.

Verbleibendes Saldo

Ein Walliser Vertreter kommt auf die zur Verfügung stehenden Beträge in Höhe von 5 Prozent zu sprechen. Er weist auf den vorhandenen Restbetrag hin und möchte wissen, was mit

Beträgen geschieht, die in den Kassen der einzelnen kantonalen Verteilorgane verbleiben. Der Präsident der CPORS antwortet, jeder Kanton verwalte diese Beträge selbst. Die CPORS habe keine gemeinsame Kasse wie die CPOR. Restbeträge verbleiben im kantonalen Fonds und können für eine andere Veranstaltung verwendet werden.

4. Schlussfolgerung

Die IPK empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Lausanne, den 14. September 2026

Präsidentin 2025 der IPK

Sloane Studer (NE)



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Postulat 2026-GC-92

Que fait le canton contre le masculinisme et plus particulièrement contre la manosphère ?

Auteur-e-s :	**de Weck Antoinette / Vonlanthen Alexandre**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**15.04.2026**
Développement :	**15.04.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**15.04.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**29.09.2026**

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 15 avril 2026, ses auteurs exposent que le masculinisme est un courant idéologique antiféministe et réactionnaire qui considère l'égalité des genres et l'émancipation des femmes comme une menace pour les hommes.

Un réseau informel de forums et de blogs, nommé manosphère, diffuse, au sein de la sphère masculiniste, un message selon lequel la véritable masculinité serait menacée par la société et les femmes en seraient responsables. Les jeunes hommes en quête d'identité peuvent être sensibles à ces messages qui prônent la misogynie, la suprématie de l'homme sur la femme et l'usage de la violence.

Le site https://manosphere.ch/fr/ a été mis en place pour soutenir les parents et les éducateurs confrontés à ce problème. Dans ce contexte, l'Office fédéral de la police soutient ce site à hauteur d'environ 67 000 francs. D'autres autorités, ainsi que les cantons de Genève et de Zurich, participent également au projet. A Zurich, des offres de conseil spécialisées ont aussi été mises en place.

Les auteurs du postulat précisent que Fribourg n'est certainement pas épargné par ce phénomène. La violence envers les femmes y est bien présente. Il est indispensable de se saisir rapidement de ce problème, notamment par l'éducation, car il en va de la sécurité de notre population.

Par ce postulat, ses auteurs demandent que le Conseil d'Etat établisse un rapport sur la situation de ce phénomène dans notre canton et des mesures qu'il a prises ou entend prendre pour le combattre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat considère que la problématique du masculinisme mérite une attention particulière, notamment en raison de ses liens potentiels avec les violences domestiques, les comportements misogynes et certaines formes de radicalisation ou d'extrémisme.

L'évolution de ce phénomène, dans un contexte marqué par une intensification des violences en Suisse, justifie un examen de la situation au niveau cantonal.

Le masculinisme englobe en effet de nombreux comportements et raisonnements susceptibles de déboucher sur des situations de violence domestique. La Police cantonale est régulièrement confrontée à des situations impliquant de jeunes hommes présentant notamment des tendances qualifiées de « Talahon »[1].

À l'instar des travaux actuellement menés au niveau fédéral – le Conseil national a adopté le 29 avril 2026 un postulat pour lutter contre la montée de la radicalisation masculiniste et de la manosphère en Suisse –, un état des lieux à l'échelle cantonale permettrait de mieux cerner le phénomène, d'identifier ses différentes manifestations et de déterminer les pistes d'action pertinentes. Cet état des lieux permettrait d'aborder des thématiques comme la prévention de la violence, la prévention des comportements misogynes, la promotion du vivre-ensemble, la sensibilisation des jeunes, le soutien aux parents et aux professionnels et la coordination entre les services et institutions concernés.

Bien que cette thématique soit déjà abordée dans le cadre de la CVC (Commission cantonale de lutte contre les violences domestiques), il apparaît nécessaire de disposer d'un état des lieux plus exhaustif de la situation dans le canton et d'y apporter une réponse coordonnée entre les différents acteurs concernés. Une telle approche devrait notamment permettre de renforcer de manière significative le volet préventif.

Pour le domaine scolaire, le Conseil d'Etat relève que l'établissement d'un rapport spécifique sur le masculinisme ne permettrait pas, à lui seul, d'apporter des réponses pleinement satisfaisantes aux attentes des auteurs du postulat concernant ce phénomène particulier.

En milieu scolaire, la thématique du masculinisme est abordée dans le cadre plus large de la sensibilisation au vivre-ensemble, au même titre que d'autres problématiques telles que l'homophobie, le racisme ou les différentes formes de discrimination.

Le vivre-ensemble est traité de manière transversale dans les plans d'études et constitue un élément important de l'éducation et de la prévention au sein des établissements scolaires.

Par ailleurs, les établissements scolaires accordent une attention particulière au climat scolaire dans son ensemble, notamment en matière de respect, de prévention des violences et de relations entre élèves.

Au regard de ces différents éléments, et compte tenu de la nécessité de mieux documenter un phénomène susceptible d'avoir des répercussions en matière de violence, de prévention et de cohésion sociale, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le postulat.

---

[1] Le terme décrit (souvent de manière provocante, ironique ou péjorative) un jeune homme – généralement issu de l'immigration – qui adopte une sous-culture de rue spécifique.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Postulat 2026-GC-92

Was unternimmt der Kanton gegen den Maskulismus und insbesondere gegen die Manosphere?

Urheber/-in:	**de Weck Antoinette / Vonlanthen Alexandre**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**15.04.2026**
Begründung:	**15.04.2026**
Überweisung an den SR:	**15.04.2026**
Antwort des Staatsrats:	**29.09.2026**

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 15. April 2026 eingereichten und begründeten Postulat legen dessen Urheberin und Urheber dar, dass der Maskulismus eine antifeministische und reaktionäre ideologische Strömung ist, die die Gleichstellung der Geschlechter und die Emanzipation der Frauen als Bedrohung für Männer ansieht.

Ein informelles Netzwerk aus Foren und Blogs, das als «Manosphere» bezeichnet wird, verbreitet unter Männerrechtlern die Botschaft, dass echte Männlichkeit in der Gesellschaft bedroht sei und die Frauen daran schuld seien. Junge Männer auf Identitätssuche können für solche Erzählungen, die Frauenfeindlichkeit, die Vorherrschaft des Mannes über die Frau und Gewaltanwendung verherrlichen, empfänglich sein.

Die Website https://manosphere.ch wurde eingerichtet, um damit konfrontierte Eltern und Sozialarbeitende zu unterstützen. Das Bundesamt für Polizei unterstützt die Website mit rund 67 000 Franken. Auch andere Behörden sowie die Kantone Genf und Zürich sind an dem Projekt beteiligt. In Zürich wurden zudem spezielle Beratungsangebote eingerichtet.

Die Postulatsurheber weisen darauf hin, dass Freiburg von diesem Phänomen sicher nicht verschont bleibe. Auch hier komme Gewalt gegen Frauen häufig vor. Das Problem solle daher unbedingt zügig angegangen werden, insbesondere durch Aufklärung, denn es gehe um die Sicherheit unserer Bevölkerung.

Demzufolge verlangen sie vom Staatsrat einen Bericht über die diesbezügliche Situation in unserem Kanton und die Gegenmassnahmen, die er ergriffen hat oder zu ergreifen gedenkt.

II. Antwort des Staatsrats

Nach Ansicht des Staatsrats verdient das Phänomen Maskulismus besondere Aufmerksamkeit, insbesondere aufgrund der potenziellen Zusammenhänge mit häuslicher Gewalt, frauenfeindlichem Verhalten und bestimmten Radikalisierungs- und Extremismusformen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Gewalt in der Schweiz ist die Untersuchung des Phänomens auf kantonaler Ebene gerechtfertigt.

Maskulismus umfasst zahlreiche Verhaltens- und Denkweisen, die zu häuslicher Gewalt führen können. Die Kantonspolizei ist regelmässig mit Situationen konfrontiert, in denen junge Männer unter anderem sogenannte «Talahon»-Tendenzen[1] zeigen.

Ebenso wie die aktuell laufenden Arbeiten auf Bundesebene – am 29. April 2026 verabschiedete der Nationalrat ein Postulat zur Bekämpfung des Aufstiegs maskulinistischer Radikalisierung und der Manosphäre in der Schweiz – würde eine Situationsanalyse auf kantonaler Ebene die Möglichkeit bieten, das Phänomen und seine verschiedenen Ausprägungen besser zu erfassen und sinnvolle Handlungsansätze zu ermitteln. In der Analyse könnten verschiedene Themen behandelt werden, zum Beispiel Gewaltprävention, Prävention frauenfeindlichen Verhaltens, Förderung des Zusammenlebens, Sensibilisierung von Jugendlichen, Unterstützung für Eltern und Fachpersonen und die Koordination zwischen den betroffenen Diensten und Institutionen.

Obwohl das Thema bereits in der kantonalen Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen (KGP) angegangen wird, erscheint es notwendig, eine umfassendere Analyse der Situation im Kanton zu erstellen und eine koordinierte Antwort der verschiedenen zuständigen Akteure zu entwickeln. Mit diesem Ansatz sollte insbesondere die Präventionsarbeit wesentlich verstärkt werden.

Was den Bereich der Schule angeht, weist der Staatsrat darauf hin, dass es mit einem Bericht zum Maskulismus allein nicht möglich sein wird, Antworten auf das Phänomen zu entwickeln, die alle Erwartungen der Postulatsurheber erfüllen.

In der Schule wird das Thema Maskulismus im Rahmen der Sensibilisierung für das Zusammenleben im Allgemeinen behandelt, neben anderen problematischen Phänomenen wie Homophobie, Rassismus oder verschiedenen Formen der Diskriminierung.

Das Zusammenleben wird in den Lehrplänen fächerübergreifend behandelt und ist ein wichtiger Bestandteil der Erziehung und Prävention an den Schulen.

Des Weiteren schenken die Schulen dem Schulklima insgesamt besondere Aufmerksamkeit, namentlich was Respekt, die Gewaltprävention und die Beziehungen zwischen Schülerinnen und Schülern angeht.

Aufgrund dieser Ausführungen und weil das Phänomen im Hinblick auf seine möglichen Auswirkungen auf die Bereiche Gewalt, Prävention und gesellschaftlicher Zusammenhalt besser dokumentiert werden sollte, lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, das Postulat anzunehmen.

---

[1] Der Begriff bezeichnet (oft provokativ, ironisch oder abwertend) einen jungen Mann – in der Regel mit Migrationshintergrund –, der einer bestimmten Strassen-Subkultur angehört.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2024-GC-125
Pas d'entrave disproportionnée au droit constitutionnel fribourgeois

Auteurs :	**Kubski Grégoire / Berset Alexandre**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**24.05.2024**
Développement :	**24.05.2024**
Transmission au Conseil d'Etat :	**24.05.2024**
Réponse du Conseil d'Etat :	**08.09.2026**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 mai 2024, les motionnaires demandent qu'il n'y ait plus d'entrave disproportionnée au droit constitutionnel fribourgeois.

La liberté de manifester est un droit essentiel et un outil démocratique important permettant de mettre en lumière des enjeux cruciaux, d'interpeller les autorités ou de relayer des préoccupations sociales. Les manifestations pacifiques participent ainsi à l'exercice de droits fondamentaux indispensables à une société démocratique saine et vivante. Or, la liberté de manifester est actuellement restreinte dans le Canton de Fribourg et cela est problématique.

Pour rappel, les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'article 16 Cst. et par l'article 10 § 1 CEDH. Les articles 22 Cst. et 11 § 1 CEDH garantissent quant à eux la liberté de réunion. En outre, l'article 24 Cst.-FR garantit expressément la liberté de manifestation. Selon la jurisprudence, il existe, sur la base de la liberté d'opinion, d'information et de réunion, un droit conditionnel à l'usage accru du domaine public pour des manifestations avec appel au public.

La doctrine est claire sur le fait qu'un égard particulier doit être apporté au risque d'effet dissuasif (« chilling effect ») que peut jouer une restriction de la liberté de manifester, notamment en ce qui concerne la perspective de devoir payer des frais de police (DUBEY, Droits fondamentaux Volume II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018, n. 2239).

Actuellement, la Police cantonale facture ses frais d'intervention pour des manifestations à caractère politique pourtant sans débordement. Elle restreint ainsi les libertés constitutionnelles précitées en créant un important effet dissuasif.

L'article 42 al. 1 LPol prévoit que « les interventions de la Police cantonale sont effectuées sans contrepartie ». L'alinéa 2 de cet article dispose que « tout ou partie des frais liés au service d'ordre et de protection à l'occasion de manifestations culturelles ». Dans les faits, lors de manifestations d'ordre politique sans débordement, la Police cantonale facture ses interventions en considérant qu'il s'agit de manifestations culturelles, alors que ce sont des manifestations d'ordre politique. Il s'agit toutefois d'une restriction des droits fondamentaux. Les exigences prévues à l'article 36 Cst.

à savoir l'exigence de la base légale suffisante, l'exigence de l'intérêt public prépondérant de même que l'exigence de la proportionnalité ne sont pas respectées.

Afin de clarifier la base légale et de faire respecter pleinement notre Constitution cantonale, les coauteurs proposent que l'article 42 LPol soit précisé en ce sens que les manifestations à caractère politique demeurent sous le régime ordinaire de l'article 42 al. 1 LPol ne prévoyant pas de contrepartie.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les auteurs de la motion concernant la nécessité de garantir pleinement l'exercice de la liberté de manifestation, en particulier lorsque celle-ci s'exerce dans le cadre de manifestations pacifiques à caractère politique.

La liberté de manifester constitue en effet un droit fondamental essentiel au fonctionnement d'une société démocratique. Comme le relèvent les auteurs de la motion, les libertés d'opinion, d'information et de réunion sont garanties par la Constitution fédérale et la CEDH, tandis que l'article 24 de la Constitution du canton de Fribourg garantit expressément la liberté de manifestation. La motion souligne à juste titre que la perspective de devoir supporter des frais de police peut, dans certaines circonstances, produire un effet dissuasif (« chilling effect ») sur l'exercice de ces droits.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que la situation a d'ores et déjà évolué à la suite de l'arrêt rendu le 20 mai 2025 par la Cour fiscale du Tribunal cantonal. Dans cette affaire, le Tribunal cantonal a considéré que la notion de « prestation fournie principalement dans l'intérêt des particuliers », au sens de l'article 42 al. 2 let. a de la loi sur la Police cantonale (LPol), ne couvre ni le service d'ordre ni le service de circulation lorsqu'ils sont fournis dans le cadre d'une manifestation avec appel au public, organisée au bénéfice d'une autorisation, sans acte de violence et lorsque les obligations imposées aux organisateurs et organisatrices ont été respectées.

Selon cette jurisprudence, les prestations de la Police cantonale dans le cadre de manifestations d'opinion avec appel au public relèvent de l'accomplissement d'une tâche ordinaire de l'Etat. Le service de circulation vise notamment à assurer la sécurité de l'ensemble des usagers de la route et participe à l'obligation de l'Etat de mettre le domaine public à disposition des personnes qui exercent leur liberté de réunion. Il en résulte que ces prestations sont effectuées sans contrepartie, conformément au principe posé à l'article 42 al. 1 LPol.

Le Tribunal cantonal a ainsi clairement établi que, dans le cas de manifestations avec appel au public organisées dans le but d'exprimer une opinion, le service de circulation et le service d'ordre ne constituent pas des « services fournis principalement dans l'intérêt des particuliers » au sens de l'article 42 al. 2 let. a LPol. Ils ne peuvent dès lors pas faire l'objet des émoluments prévus aux articles 11 à 15 de l'ordonnance sur les émoluments de la Police cantonale, notamment de l'émolument prévu à l'article 12 al. 1 let. a pour le service de circulation lors de manifestations.

A la suite de cet arrêt, la Police cantonale a adapté sa pratique à cette jurisprudence. Les manifestations d'opinion avec appel au public ne donnent ainsi plus lieu à la facturation d'émoluments pour les prestations concernées. Les autres catégories de manifestations, notamment les cortèges festifs ou culturels, les courses, les manifestations commerciales, sportives ou culturelles, ainsi que les fêtes et assemblées, demeurent quant à elles soumises aux règles de facturation prévues par la législation en vigueur.

Le Conseil d'Etat considère néanmoins qu'une clarification explicite de la législation demeure opportune. Une telle clarification permettrait de renforcer la sécurité juridique, de consacrer dans la loi les enseignements de la jurisprudence récente et de prévenir toute interprétation susceptible de conduire à une restriction injustifiée de l'exercice de la liberté de manifestation.

Le Conseil d'Etat est dès lors favorable à la motion dans son principe.

Il estime toutefois que cette clarification doit être intégrée dans une réflexion plus large portant sur l'ensemble du régime applicable aux prestations de la Police cantonale et aux émoluments correspondants. Il est ainsi prévu de **traiter cette question dans le cadre des prochaines révisions de la loi sur la Police cantonale, dont les travaux sont envisagés à l'horizon 2028**.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat examinera en particulier l'opportunité de préciser l'article 42 LPol afin d'y inscrire clairement que les manifestations à caractère politique, lorsqu'elles se déroulent dans le respect des conditions légales et sans débordement, relèvent du régime ordinaire de l'article 42 al. 1 LPol et ne donnent pas lieu à la perception d'une contrepartie pour les prestations de police concernées.

Cette démarche permettra ainsi de donner suite à l'objectif de la motion, tout en tenant compte de la jurisprudence du Tribunal cantonal et de l'expérience acquise dans l'application de la législation actuelle.

La mise en œuvre de la motion entraînera un dépassement du délai ordinaire octroyé pour la mise en œuvre avec un délai prévisionnel maximum au printemps 2030.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion 2024-GC-125.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2024-GC-125
Keine unverhältnismässige Einschränkung des Freiburger Verfassungsrechts

Urheber:	**Kubski Grégoire / Berset Alexandre**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**24.05.2024**
Begründung:	**24.05.2024**
Überweisung an den SR:	**24.05.2024**
Antwort des Staatsrats:	**08.09.2026**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 24. Mai 2024 eingereichten und gleichentags begründeten Motion verlangen deren Urheber, dass das Freiburger Verfassungsrecht nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird.

Die Demonstrationsfreiheit ist ein zentrales Recht und ein wichtiges demokratisches Mittel, um auf drängende Probleme aufmerksam zu machen, die Behörden zur Rechenschaft zu ziehen oder gesellschaftliche Anliegen sichtbar zu machen. Mit friedlichen Demonstrationen werden Grundrechte ausgeübt, die für eine gesunde und lebendige demokratische Gesellschaft unverzichtbar sind. Derzeit werde die Demonstrationsfreiheit im Kanton Freiburg jedoch eingeschränkt, und das sei problematisch.

Zur Erinnerung: Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist in Artikel 16 BV und in Artikel 10 § 1 EMRK garantiert. Artikel 22 BV und Artikel 11 § 1 EMRK garantieren ausserdem die Versammlungsfreiheit. Zudem ist die Demonstrationsfreiheit explizit auch in Artikel 24 KV verankert. Gemäss Rechtsprechung begründen die Meinungs-, Informations- und Versammlungsfreiheit für Kundgebungen mit Appellwirkung ein verfassungsmässiges Recht auf eine Nutzung des öffentlichen Grunds, die über den Gemeingebrauch hinausgeht.

In der Rechtslehre ist unbestritten, dass der Abschreckungswirkung («chilling effect») infolge einer Einschränkung der Demonstrationsfreiheit besondere Beachtung zu schenken ist, insbesondere in Bezug auf die Überwälzung von Polizeikosten (DUBEY, *Droits fondamentaux Volume II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques*, Basel 2018, Nr. 2239).

Derzeit stellt die Kantonspolizei ihre Einsatzkosten für politische Veranstaltungen auch dann in Rechnung, wenn es zu keinen Ausschreitungen gekommen ist. Mit der daraus folgenden erheblichen Abschreckung schränke sie die obgenannten verfassungsmässigen Rechte ein.

Gemäss Artikel 42 Abs. 1 PolG erfolgen die Einsätze der Kantonspolizei unentgeltlich. Absatz 2 dieser Bestimmung sieht vor, dass «für die gesamten oder einen Teil der Kosten des Ordnungs- und Schutzdienstes anlässlich von kulturellen Veranstaltungen» Gebühren erhoben werden können. Bei politischen Veranstaltungen ohne Ausschreitungen stelle sich die Kantonspolizei für die

Verrechnung ihrer Einsätze somit auf den Standpunkt, es handle sich um kulturelle Veranstaltungen, was nicht zutreffe. Es handle sich vielmehr um eine Einschränkung der Grundrechte. Die Voraussetzungen nach Artikel 36 BV, das heisst eine ausreichende gesetzliche Grundlage, ein überwiegendes öffentliches Interesse und die Verhältnismässigkeit, seien nicht erfüllt.

Zur Klärung der Rechtsgrundlage und für eine uneingeschränkte Einhaltung der Kantonsverfassung schlagen die Motionsurheber deshalb vor, Artikel 42 PolG dahingehend zu ergänzen, dass politische Kundgebungen unter die allgemeine Regel der Unentgeltlichkeit von Absatz 1 fallen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt das Anliegen der Motionsurheber, die Demonstrationsfreiheit uneingeschränkt zu gewährleisten, insbesondere wenn dieses Recht an friedlichen politischen Kundgebungen ausgeübt wird.

Die Demonstrationsfreiheit ist in der Tat ein Grundrecht, das für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft zentral ist. Wie die Motionsurheber festhalten, sind die Meinungs-, Informations- und Versammlungsfreiheit durch die Bundesverfassung und die EMRK garantiert, während Artikel 24 der Verfassung des Kantons Freiburg ausdrücklich die Versammlungsfreiheit verankert. In der Motion wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Aussicht auf eine Überwälzung der Polizeikosten bei der Ausübung dieser Rechte unter bestimmten Umständen eine abschreckende Wirkung («chilling effect») haben kann.

Der Staatsrat hält jedoch fest, dass sich die Situation nach dem Urteil des Steuergerichtshofs des Kantonsgerichts vom 20. Mai 2025 bereits geändert hat. In dieser Angelegenheit vertrat das Kantonsgericht die Auffassung, dass der Begriff von Artikel 42 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Kantonspolizei (PolG), «Dienstleistungen, die hauptsächlich im Interesse von Privatpersonen erbracht werden», weder den Ordnungs- noch den Verkehrsdienst einschliesst, wenn die Leistungen im Rahmen von bewilligten Kundgebungen ohne Ausschreitungen erbracht werden, bei denen die den Veranstaltenden auferlegten Bedingungen eingehalten wurden.

Gemäss diesem Entscheid gehören die Leistungen der Kantonspolizei im Rahmen von Kundgebungen mit Appellwirkung zu den regulären staatlichen Aufgaben. Gerade der Verkehrsdienst hat zum Zweck, die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden zu gewährleisten, und ist Teil der staatlichen Pflicht, den öffentlichen Raum Personen zur Verfügung zu stellen, die ihr Versammlungsrecht ausüben. Daraus folgt, dass diese Dienstleistungen gemäss dem in Artikel 42 Abs. 1 PolG festgelegten Grundsatz unentgeltlich erbracht werden.

Das Kantonsgericht hat somit eindeutig aufgezeigt, dass Verkehrs- und Ordnungsdienst bei Kundgebungen mit Appellwirkung zum Zweck der Meinungsäusserung keine «Dienstleistungen, die hauptsächlich im Interesse von Privatpersonen erbracht werden,» im Sinne von Artikel 42 Abs. 2 Bst. a PolG darstellen. Für diese Leistungen dürfen daher keine Gebühren nach den Artikeln 11–15 der Verordnung über die Gebühren der Kantonspolizei erhoben werden, und insbesondere keine Gebühr nach Artikel 12 Abs. 1 Bst. a für den Verkehrsdienst bei Veranstaltungen.

Infolge dieses Urteils hat die Kantonspolizei ihre Praxis entsprechend angepasst. Bei Kundgebungen mit Appellwirkung werden für die genannten Leistungen somit keine Gebühren mehr in Rechnung gestellt. Für die übrigen Veranstaltungen, namentlich Umzüge, Läufe,

kommerzielle, sportliche oder kulturelle Veranstaltungen sowie Feste und Versammlungen, gelten weiterhin die in der Gesetzgebung vorgesehenen Fakturierungsregeln.

Der Staatsrat hält es hingegen weiterhin für angebracht, diese Frage in der Gesetzgebung ausdrücklich zu klären. Damit würden die Rechtssicherheit verbessert, die Lehren aus der jüngsten Rechtsprechung gesetzlich verankert und jegliche Auslegung, die eine ungerechtfertigte Einschränkung der Demonstrationsfreiheit bewirken könnte, verhindert werden.

Folglich stimmt der Staatsrat der Motion in ihrem Grundsatz zu.

Er ist jedoch der Ansicht, dass die Klärung Teil einer umfassenderen Auseinandersetzung mit sämtlichen den Leistungen der Kantonspolizei und den entsprechenden Gebühren sein sollte. Die Frage soll deshalb **im Rahmen der nächsten Revisionen des Gesetzes über die Kantonspolizei behandelt werden, die für das Jahr 2028 geplant sind.**

Bei dieser Gelegenheit wird der Staatsrat insbesondere prüfen, ob es zweckmässig ist, in Artikel 42 PolG festzuhalten, dass politische Kundgebungen – sofern die gesetzlichen Bedingungen eingehalten werden und keine Ausschreitungen auftreten – unter die allgemeine Regelung von Artikel 42 Abs. 1 PolG fallen und die Kosten für die damit verbundenen polizeilichen Leistungen nicht in Rechnung gestellt werden.

Auf diese Weise kann dem Ziel der Motion entsprochen und gleichzeitig der Rechtsprechung des Kantonsgerichts und den Erfahrungen bei der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften Rechnung getragen werden.

Die Umsetzung der Motion wird dazu führen, dass die ordentliche Frist dafür überschritten wird. Sie dürfte jedoch spätestens im Frühling 2030 abgeschlossen sein.

Aufgrund der obigen Ausführungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion 2024-GC-125 anzunehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2025-GC-277
Pour l'autorisation des caméras individuelles au sein de la Police cantonale Fribourg

Auteur-e-s :	**Esseiva Catherine / Dafflon Hubert**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**14.11.2025**
Développement :	**14.11.2025**
Transmission au Conseil d'Etat :	**14.11.2025**
Réponse du Conseil d'Etat :	**08.09.2026**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 novembre 2025, les député-e-s Catherine Esseiva et Hubert Dafflon demande au Conseil d'Etat de proposer une modification de la loi sur la Police cantonale permettant de doter les agents et agentes de la Police cantonale de caméras individuelles (bodycams) et réglant son utilisation, dans le respect du droit de la protection des données et des droits fondamentaux des personnes filmées. Ils demandent en outre de mettre subséquemment en œuvre un projet pilote.

Pour les auteurs, qui se fondent sur les expériences acquises par d'autres corps de police, il s'agit avec ce nouveau moyen de renforcer la sécurité des agent-e-s et des citoyen-ne-s, tout en assurant une meilleure traçabilité et une transparence accrue des interventions.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État est favorable à l'introduction du principe des caméras individuelles au sein de la Police cantonale.

L'évolution des moyens techniques à disposition des forces de police conduit en effet à s'interroger sur les instruments susceptibles d'améliorer à la fois la sécurité des interventions, la qualité du travail policier et la protection des droits des personnes concernées. Les caméras individuelles s'inscrivent dans cette évolution.

1. Un outil au service de la sécurité des interventions

Du point de vue du Conseil d'État, l'un des principaux intérêts des caméras individuelles réside dans leur potentiel en matière de sécurité.

Les agentes et agents de police sont régulièrement confrontés à des situations imprévisibles, parfois tendues ou conflictuelles, dans lesquelles leur intervention peut faire l'objet de contestations ultérieures. La possibilité d'enregistrer certaines séquences d'une intervention peut contribuer à

objectiver le déroulement des faits et, dans certaines circonstances, à prévenir ou à désamorcer des comportements agressifs.

La présence d'une caméra constitue ainsi un outil supplémentaire à disposition des agentes et agents dans l'exercice de leurs missions. Elle ne saurait évidemment remplacer la formation, le discernement professionnel ou les autres moyens dont dispose la police, mais peut utilement compléter ceux-ci.

L'utilisation de bodycams doit également être envisagée sous l'angle de la sécurité des citoyennes et citoyens. Un enregistrement objectif d'une intervention peut contribuer à documenter les circonstances dans lesquelles une mesure de police a été prise et, le cas échéant, à faciliter l'établissement des faits lorsqu'un événement fait ultérieurement l'objet d'une procédure ou d'une contestation.

2. Une meilleure traçabilité des interventions

Le Conseil d'État considère également que les caméras individuelles présentent un intérêt important en matière de traçabilité.

Les interventions de police se déroulent souvent dans des contextes où, par la suite, les versions des différents protagonistes peuvent diverger. Les rapports établis par les agentes et agents constituent naturellement un élément essentiel de la documentation d'une intervention. Un enregistrement audiovisuel peut, dans les situations où son utilisation est justifiée, apporter un élément de constatation supplémentaire.

La bodycam ne doit dès lors pas être considérée comme un instrument destiné à surveiller systématiquement l'activité des agentes et agents, mais comme un moyen permettant, dans certaines situations définies à l'avance, de disposer d'une représentation aussi objective que possible du déroulement d'une intervention.

Cette traçabilité accrue peut également contribuer à renforcer la qualité des interventions et la responsabilité professionnelle. Elle peut notamment permettre de disposer d'éléments concrets lorsqu'une intervention doit être examinée a posteriori, que ce soit dans le cadre d'une procédure judiciaire, d'une procédure administrative ou d'un mécanisme interne de contrôle.

3. Un instrument pouvant renforcer la transparence et la confiance

Le Conseil d'État estime par ailleurs que l'utilisation correctement encadrée de caméras individuelles peut contribuer à renforcer la confiance entre la police et la population.

La relation entre les forces de l'ordre et la population repose notamment sur la confiance dans le caractère professionnel, proportionné et contrôlable des interventions. Dans ce contexte, la possibilité de documenter certaines interventions constitue un élément susceptible d'améliorer la transparence.

Cette transparence doit toutefois être comprise dans les deux sens. Les enregistrements peuvent protéger les personnes faisant l'objet d'une intervention, mais également les agentes et agents de police lorsque leur comportement ou leurs décisions sont contestés. La bodycam peut ainsi constituer un instrument de protection tant pour la population que pour les membres de la Police cantonale.

Le Conseil d'État considère que cet aspect est particulièrement important. L'introduction des bodycams ne doit pas être pensée comme un dispositif de surveillance unilatéral de l'activité policière, mais comme un outil permettant, dans un cadre défini par la loi, de mieux documenter certaines interventions et de disposer d'éléments objectifs au bénéfice de toutes les parties concernées.

4. La nécessité d'un cadre légal clair

L'utilisation de caméras individuelles touche toutefois directement à la sphère privée et au traitement de données potentiellement sensibles. Elle doit dès lors impérativement reposer sur un cadre légal suffisamment précis.

Le Conseil d'État partage ainsi la volonté des auteurs de la motion de régler dans la loi les conditions d'utilisation des bodycams et de garantir le respect de la protection des données et des droits fondamentaux.

La future réglementation devra notamment déterminer les circonstances dans lesquelles l'activation d'une caméra est admissible, les modalités d'utilisation des enregistrements, leur durée de conservation, les conditions d'accès aux images ainsi que les règles applicables à leur transmission ou à leur utilisation dans le cadre de procédures.

Il conviendra également de garantir que le recours aux bodycams respecte les principes de nécessité, de proportionnalité et de finalité. L'objectif ne doit pas être de filmer de manière permanente et indifférenciée l'activité des agentes et agents, mais de disposer d'un outil pouvant être activé dans les situations pour lesquelles son utilisation se justifie.

Ces différents éléments devront être examinés avec attention lors de l'élaboration du cadre légal, en collaboration avec les services compétents en matière de protection des données et, le cas échéant, avec les autres autorités concernées.

5. L'intérêt d'un projet pilote

Le Conseil d'État considère également qu'un projet pilote constitue une approche appropriée avant une généralisation du dispositif.

Les expériences acquises dans d'autres corps de police peuvent fournir des indications utiles, mais les conditions d'intervention de la Police cantonale fribourgeoise, son organisation et les besoins spécifiques de ses agentes et agents doivent également être pris en considération.

Un projet pilote permettrait notamment de tester concrètement les modalités d'utilisation des appareils, d'identifier les situations dans lesquelles leur emploi présente la plus grande utilité, d'évaluer les contraintes opérationnelles et techniques et de vérifier l'adéquation des règles de protection des données.

Il permettrait également de recueillir l'expérience des agentes et agents concernés et d'évaluer la perception de cet outil par la population. Les enseignements tirés du projet pilote pourront ensuite être utilisés pour adapter, si nécessaire, le cadre réglementaire et les modalités pratiques d'utilisation.

Le Conseil d'État estime ainsi que l'introduction progressive des bodycams, précédée d'un cadre légal et accompagnée d'une phase pilote, constitue une démarche équilibrée et proportionnée.

III. Suite proposée

Le Conseil d'État est favorable à la motion dans son principe et partage l'objectif visant à permettre à la Police cantonale de disposer de caméras individuelles dans le cadre de ses missions.

Il estime toutefois que cette évolution doit être accompagnée d'un encadrement juridique précis permettant de concilier les avantages opérationnels de cet outil avec les exigences découlant de la protection des données, de la protection de la personnalité et des droits fondamentaux.

Le Conseil d'État entend dès lors intégrer cette thématique **dans les travaux de révision de la loi sur la Police cantonale (LPol), prévus à l'horizon 2028**. Ces travaux permettront de définir les bases légales nécessaires à l'utilisation des caméras individuelles et de préciser notamment les conditions d'activation, les finalités du traitement, les modalités de conservation et d'accès aux enregistrements ainsi que les garanties applicables aux personnes filmées.

Une fois le cadre légal défini, un projet pilote pourra être mis en œuvre afin de tester le dispositif dans la pratique et d'en tirer les enseignements nécessaires avant une éventuelle généralisation.

Le Conseil d'État considère que cette démarche répond aux objectifs de la motion tout en permettant de garantir que l'introduction des bodycams au sein de la Police cantonale se fasse de manière progressive, maîtrisée et conforme aux exigences légales.

Le coût estimatif pour l'acquisition de 126 bodycams serait de 220'000 francs auxquels s'ajoutent annuellement 35'000 francs de frais de licences.

La mise en œuvre de la motion entraînera un dépassement du délai ordinaire octroyé pour la mise en œuvre avec un délai prévisionnel maximum au printemps 2030.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État propose au Grand Conseil d'accepter la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2025-GC-277
Für die Zulassung von Körperkameras bei der Kantonspolizei

Urheber/in:	**Esseiva Catherine / Dafflon Hubert**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**14.11.2025**
Begründung:	**14.11.2025**
Überweisung an den SR:	**14.11.2025**
Antwort des Staatsrats:	**08.09.2026**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 14. November 2025 eingereichten und gleichentags begründeten Motion fordern Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Hubert Dafflon den Staatsrat auf, eine Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei vorzulegen, mit der die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei mit Körperkameras (Bodycams) ausgestattet und der Einsatz der Kameras unter Wahrung des Datenschutzrechts und der Grundrechte der gefilmten Personen geregelt wird. Anschliessend soll ein Pilotprojekt durchgeführt werden.

Den Motionsurhebern, die sich auf die Erfahrungen anderer Polizeikräfte stützen, geht es bei diesem neuen Mittel darum, die Sicherheit der Beamtinnen und Beamten sowie der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und gleichzeitig eine bessere Nachprüfbarkeit und Transparenz der Einsätze zu erreichen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat befürwortet grundsätzlich die Einführung von Körperkameras bei der Kantonspolizei.

Im Zuge der Entwicklung der technischen Mittel, die den Polizeikräften zur Verfügung stehen, stellt sich in der Tat die Frage, mit welchen Instrumenten sich die Einsatzsicherheit, die Qualität der Polizeiarbeit und der Rechtsschutz von Betroffenen gleichzeitig verbessern lassen. Eines dieser technischen Mitteln sind Körperkameras.

1. Verbesserung der Einsatzsicherheit

Nach Ansicht des Staatsrats liegt einer der Hauptvorteile von Körperkameras in ihrem Potenzial für die Sicherheit.

Polizistinnen und Polizisten sind regelmässig mit unvorhersehbaren, mitunter angespannten oder konfliktreichen Situationen konfrontiert, die zu Beschwerden führen können, in denen ihre Intervention kritisiert wird. Die Möglichkeit, bestimmte Sequenzen eines Einsatzes aufzuzeichnen, kann dazu beitragen, die Ereignisse objektiv zu rekonstruieren sowie unter bestimmten Umständen aggressives Verhalten zu verhindern oder zu entschärfen.

Eine Körperkamera stellt für die Beamtinnen und Beamten somit ein zusätzliches Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben dar. Natürlich kann sie weder die Ausbildung noch das professionelle Urteilsvermögen oder die anderen Einsatzmittel der Polizei ersetzen, sie kann diese jedoch sinnvoll ergänzen.

Beim Einsatz von Bodycams ist auch die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in Betracht zu ziehen. Die objektive Aufzeichnung eines Einsatzes kann dazu beitragen, die Umstände zu dokumentieren, unter denen eine polizeiliche Massnahme ergriffen wurde, und gegebenenfalls die Feststellung des Sachverhalts erleichtern, falls ein Vorfall später Gegenstand eines Verfahrens oder einer Beschwerde wird.

2. Bessere Nachprüfbarkeit der Einsätze

Weiter ist der Staatsrat der Ansicht, dass Körperkameras für die Nachprüfbarkeit von grossem Interesse sind.

Polizeieinsätze finden oft in Situationen statt, die von den Beteiligten im Nachhinein häufig verschieden geschildert werden. Die von den Beamtinnen und Beamten erstellten Berichte sind natürlich ein wesentlicher Bestandteil der Dokumentation eines Einsatzes. Ergänzend kann eine audiovisuelle Aufzeichnung in Fällen, in denen ihre Verwendung gerechtfertigt ist, ein zusätzliches Beweismittel darstellen.

Bodycams sollten daher nicht als Instrument für die systematische Überwachung der Tätigkeit von Beamtinnen und Beamten betrachtet werden, sondern als Mittel, das es in bestimmten, im Voraus festgelegten Situationen ermöglicht, sich ein möglichst objektives Bild vom Ablauf eines Einsatzes zu verschaffen.

Diese verbesserte Nachprüfbarkeit kann auch dazu beitragen, die Qualität der Einsätze und das berufliche Verantwortungsbewusstsein zu stärken. Sie kann insbesondere zu konkreten Anhaltspunkten führen, wenn ein Einsatz nachträglich überprüft werden muss, sei es im Rahmen eines Gerichtsverfahrens, eines Verwaltungsverfahrens oder eines internen Kontrollmechanismus.

3. Förderung von Transparenz und Vertrauen

Des Weiteren kann ein korrekt geregelter Einsatz von Körperkameras nach Ansicht des Staatsrats dazu beitragen, das Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung zu stärken.

Wichtig für das Verhältnis zwischen Ordnungskräften und Bevölkerung ist insbesondere das Vertrauen in die Professionalität, Verhältnismässigkeit und Kontrollierbarkeit der Einsätze. Die Möglichkeit, bestimmte Einsätze zu dokumentieren, kann hier zu einer Verbesserung der Transparenz beitragen.

Diese Transparenz gilt jedoch für beide Seiten. Die Aufzeichnungen können sowohl Personen schützen, gegen die ein Einsatz gerichtet ist, als auch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, deren Verhalten oder Entscheidungen kritisiert werden. Die Bodycams können also sowohl für die Bevölkerung als auch für die Angehörigen der Kantonspolizei eine Schutzfunktion haben.

Der Staatsrat hält diesen Aspekt für besonders wichtig. Die Einführung von Bodycams sollte nicht einseitig als Instrument zur Überwachung der Polizeiarbeit verstanden werden, sondern als Werkzeug, mit dem sich bestimmte Einsätze in einem gesetzlich festgelegten Rahmen besser dokumentieren und objektive Fakten zum Nutzen aller Beteiligten erheben lassen.

4. Notwendigkeit eines klaren rechtlichen Rahmens

Der Einsatz von Körperkameras berührt jedoch direkt die Privatsphäre und die Bearbeitung potenziell besonders schützenswerter Personendaten. Er muss daher zwingend auf einem hinreichend präzisen Rechtsrahmen beruhen.

Der Staatsrat teilt somit das Anliegen der Motionsurheber, die Bedingungen für den Einsatz von Bodycams gesetzlich zu regeln und die Einhaltung des Datenschutzes sowie der Grundrechte zu gewährleisten.

Die künftige Regelung muss insbesondere die Bedingungen für eine Aktivierung der Kamera sowie für die Verwendung der Aufzeichnungen und den Zugriff darauf festlegen, wie lange sie aufbewahrt werden dürfen und welche Regeln für ihre Weitergabe oder für ihre Verwendung im Rahmen von Verfahren gelten.

Ausserdem ist sicherzustellen, dass der Einsatz der Bodycams den Grundsätzen der Notwendigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung entspricht. Das Ziel darf nicht darin bestehen, die Arbeit der Beamtinnen und Beamten ständig und unterschiedslos zu filmen, sondern in der Möglichkeit, die Körperkameras in Situationen einzusetzen, in denen dies gerechtfertigt ist.

Bei der Ausarbeitung des Rechtsrahmens müssen diese Aspekte gemeinsam mit den für den Datenschutz zuständigen Stellen und anderen, allenfalls betroffenen Behörden sorgfältig geprüft werden.

5. Nutzen eines Pilotprojekts

Ferner befürwortet der Staatsrat die Durchführung eines Pilotprojekts vor der flächendeckenden Einführung von Körperkameras.

Zwar können die in anderen Polizeikorps gesammelten Erfahrungen hilfreiche Anhaltspunkte liefern, doch es müssen auch die Einsatzbedingungen der Kantonspolizei Freiburg, ihre Organisation und die spezifischen Bedürfnisse ihrer Beamtinnen und Beamten berücksichtigt werden.

Ein Pilotprojekt würde insbesondere die Gelegenheit bieten, die Bedingungen für die Nutzung der Kameras in der Praxis zu testen, die nutzbringendsten Situationen für ihren Einsatz zu ermitteln, die betrieblichen und technischen Einschränkungen zu beurteilen und die Angemessenheit der Datenschutzvorschriften zu überprüfen.

Ausserdem würde es ein Pilotprojekt ermöglichen, die Erfahrungen der beteiligten Beamtinnen und Beamten zu sammeln, und zu beurteilen, wie die Kameras von der Bevölkerung wahrgenommen werden. Die Erkenntnisse könnten anschliessend in eine allfällige Anpassung des Rechtsrahmens und der Nutzungsbedingungen einfliessen.

Der Staatsrat ist daher der Meinung, dass die schrittweise Einführung von Bodycams – nach der Erarbeitung eines rechtlichen Rahmen und begleitet von einer Projektphase – eine ausgewogene und verhältnismässige Lösung darstellt.

III. Vorschlag für das weitere Vorgehen

Der Staatsrat stimmt der Motion grundsätzlich zu und befürwortet das Ziel, der Kantonspolizei die Nutzung von Körperkameras im Rahmen ihrer Einsätze zu ermöglichen.

Er ist jedoch der Ansicht, dass diese Entwicklung mit einem präzisen rechtlichen Rahmen einhergehen muss, der die operativen Vorteile dieses Hilfsmittels mit den Anforderungen des Datenschutzes, des Persönlichkeitsschutzes und der Grundrechte in Einklang bringt.

Der Staatsrat beabsichtigt daher, die Thematik der Bodycams **in die für 2028 geplante Revision des Gesetzes über die Kantonspolizei (PolG)** zu integrieren. In Rahmen dieser Arbeiten können die nötigen gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz von Körperkameras festgelegt sowie unter anderem die Bedingungen für die Geräteaktivierung, die Datenaufbewahrung und den Zugriff, die Bearbeitungszwecke und die Vorkehrungen zum Schutz der gefilmten Personen geklärt werden.

Sobald der rechtliche Rahmen feststeht, kann ein Pilotprojekt durchgeführt werden, um die Kameras in der Praxis zu testen und daraus die notwendigen Erkenntnisse zu gewinnen, bevor sie gegebenenfalls flächendeckend eingeführt werden.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dieser Ansatz den Zielen der Motion entspricht und gleichzeitig gewährleistet, dass die Einführung der Bodycams bei der Kantonspolizei schrittweise, kontrolliert und im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen erfolgt.

Die geschätzten Kosten für den Erwerb von 126 Bodycams würden 220'000 Franken plus jährlich 35'000 Franken Lizenzgebühren betragen.

Die Umsetzung der Motion wird dazu führen, dass die ordentliche Frist dafür überschritten wird. Sie dürfte jedoch spätestens im Frühling 2030 abgeschlossen sein.

Aufgrund der oben dargelegten Ausführungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion anzunehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2026-GC-102
Pour des impôts sur les véhicules favorisant la protection du climat

Auteurs :	**Berset Alexandre / Vuilleumier Julien**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**27.04.2026**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**27.04.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**22.09.2026**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 27.4.2026, les motionnaires demandent une augmentation de 5 % de l'imposition sur les véhicules les plus polluants.

Le résultat de la votation du 26 avril montre clairement que la population fribourgeoise refuse les mesures d'assainissement totalement déséquilibrées proposées par le Conseil d'Etat et soutenues par la majorité du Grand Conseil.

Le rejet de la LAFE doit permettre d'ouvrir la voie à une nouvelle orientation fondée sur des mesures d'assainissement profitant au plus grand nombre. Des pistes existent, tant du côté de la réduction de certaines charges que de l'augmentation ciblée des recettes, tout en contribuant à la réalisation des objectifs climatiques et de biodiversité adoptés par le Grand Conseil.

Constatant qu'une majorité de la population fribourgeoise avait partagé son mécontentement face à la LAFE, la présente motion propose une mesure permettant à la fois une augmentation substantielle des recettes tout en renforçant la protection du climat.

Par la présente motion, les auteurs demandent une augmentation de 5 % de l'imposition sur les véhicules les plus polluants. Dans ce sens, les auteurs proposent de cibler les véhicules les plus impactant en combinant le critère de l'étiquette énergétique et le critère des émissions directes de CO_2.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'objectif de poursuivre une politique visant à réduire les émissions de CO_2 liées au parc automobile et à favoriser des comportements plus respectueux de l'environnement. Le secteur des transports constitue la principale source d'émissions directes de gaz à effet de serre dans le canton de Fribourg, comme le souligne la deuxième génération du Plan Climat adoptée par le Conseil d'Etat le 26 août 2026**.**

Il relève toutefois que la fiscalité automobile fait actuellement l'objet d'une révision de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles (LIVAR), laquelle est actuellement mise en consultation. Cette révision vise notamment à adapter le système d'imposition aux évolutions du parc automobile et aux objectifs de politique climatique, tout en tenant compte des différents enjeux liés à la mobilité.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun d'introduire, par le biais de la présente motion, une modification ponctuelle de l'imposition des véhicules les plus polluants. Une telle mesure risquerait en outre d'intervenir avant que les travaux de révision de la LIVAR ne soient aboutis et de créer des incohérences avec le futur dispositif.

Le Conseil d'Etat considère qu'il convient de disposer d'une vision d'ensemble de la fiscalité automobile avant de procéder à d'éventuelles adaptations ciblées. Il rappelle par ailleurs que les objectifs climatiques doivent être poursuivis au moyen de mesures cohérentes et coordonnées dans les différents domaines concernés.

Pour ces raisons, et compte tenu de la révision en cours de la LIVAR, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la présente motion.

Il invite dès lors le Grand Conseil à refuser la motion.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2026-GC-102
Für klimafreundliche Motorfahrzeugsteuern

Urheber:	**Berset Alexandre / Vuilleumier Julien**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**27.04.2026**
Begründung:	**---**
Überweisung an den SR:	**27.04.2026**
Antwort des Staatsrats:	**22.09.2026**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 27. April 2026 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen deren Urheber, dass die Steuer für die umweltschädlichsten Fahrzeuge um 5 % angehoben wird.

Das Ergebnis der Abstimmung vom 26. April zeige deutlich, dass die Freiburger Bevölkerung die völlig unausgewogenen Sanierungsmassnahmen, die vom Staatsrat vorgeschlagen und von der Mehrheit des Grossen Rates unterstützt wurden, ablehnt.

Die Ablehnung des SKfG solle den Weg ebnen für eine Neuausrichtung der Sanierungsmassnahmen, von der möglichst viele Menschen profitieren. Es gebe Ansätze in Form einer Senkung bestimmter Ausgaben und der gezielten Steigerung von Einnahmen, mit denen sich gleichzeitig die vom Grossen Rat verabschiedeten Klima- und Biodiversitätsziele erreichen liessen.

In Anbetracht der Tatsache, dass ein Grossteil der Freiburger Bevölkerung ihre Unzufriedenheit mit dem SKfG teile, werde mit der vorliegenden Motion eine Massnahme vorgeschlagen, die sowohl eine erhebliche Steigerung der Einnahmen ermögliche als auch dem Klimaschutz zugutekomme.

Mit der vorliegenden Motion beantragen deren Urheber eine Erhöhung der Steuer für die umweltschädlichsten Fahrzeuge um 5 %. Sie schlagen vor, die Fahrzeuge mit dem grössten Klimaeffekt ins Visier zu nehmen, indem das Kriterium der Energieetikette mit dem Kriterium der direkten CO_2-Emissionen kombiniert wird.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt das Ziel, weiterhin eine Politik zu verfolgen, die eine Senkung der CO_2-Emissionen von Motorfahrzeugen und ein umweltfreundlicheres Verhalten der Bevölkerung anstrebt. Der Verkehr ist im Kanton Freiburg Hauptverursacher der direkten Treibhausgasemissionen, wie aus dem Klimaplan der 2. Generation hervorgeht, den der Staatsrat am 26. August 2026 verabschiedet hat.

Allerdings weist der Staatsrat darauf hin, dass die Motorfahrzeugbesteuerung gerade Gegenstand einer Revision des Gesetzes über die Besteuerung der Motorfahrzeuge (BMfzAG) ist, die sich in Vernehmlassung befindet. Mit dieser Revision soll das Steuersystem namentlich an die Entwicklung des Fahrzeugparks und die klimapolitischen Ziele angepasst werden, wobei verschiedene verkehrspolitische Herausforderungen berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund hält es der Staatsrat nicht für angebracht, im Rahmen dieser Motion die Besteuerung der umweltschädlichsten Fahrzeuge punktuell zu ändern. Die Massnahme könnte zudem noch vor Abschluss der Arbeiten zur Revision des BMfzAG in Kraft treten und die Kohärenz der künftigen Regelungen beeinträchtigen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass zunächst ein Überblick über die Motorfahrzeugbesteuerung vorliegen sollte, bevor allenfalls gezielte Anpassungen vorgenommen werden. Er weist zudem darauf hin, dass die Klimaziele mit kohärenten und koordinierten Massnahmen in allen betroffenen Bereichen verfolgt werden müssen.

Aus diesen Gründen und aufgrund der laufenden Revision des BMfzAG ist der Staatsrat der Ansicht, dass diese Motion nicht angenommen werden sollte.

Er lädt den Grossen Rat daher ein, die Motion abzulehnen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Postulat 2025-GC-208
Sans-papiers dans le canton de Fribourg : où en est-on ?

Auteur-e-s :	**Vial Pierre / Levrat Marie**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**04.09.2025**
Développement :	**04.09.2025**
Transmission au Conseil d'Etat :	**04.09.2025**
Réponse du Conseil d'Etat :	**15.09.2026**

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 4 septembre 2025, les députés Pierre Vial et Marie Levrat demandent au Conseil d'Etat de mandater une entité indépendante afin d'établir un rapport sur la situation des sans-papiers dans le canton de Fribourg. Un tel rapport aura pour but notamment de dénombrer les sans-papiers présents dans le canton et d'établir dans quels secteurs économiques ils sont actifs, ainsi que d'esquisser des pistes de réflexion en vue d'une régularisation des personnes bien intégrées.

Les auteurs du postulat évoquent à titre d'exemple l'opération « Papyrus » par laquelle le canton de Genève, en 2017 et 2018, a procédé à la régularisation d'un grand nombre de personnes sans papiers principalement actives dans l'économie domestique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La démarche proposée au travers de l'exemple de l'opération « Papyrus » menée il y a quelques années dans le canton de Genève ne fait guère de sens pour le canton de Fribourg.

Cela faisait de très nombreuses années que Genève entretenait le forcing auprès de la Confédération pour solutionner le problème récurrent, de la présence bien connue de milliers de clandestins actifs pour la plupart dans l'économie domestique. Bien des années déjà avant cette opération, le nombre des personnes concernées était estimé à environ 5'000.

Cette situation ressortait bien davantage d'une particularité genevoise que de l'illustration d'une réalité susceptible de se rencontrer comme telle dans les autres cantons.

En l'occurrence, si cette opération a été significative du fait de son écho médiatique et de son ampleur, elle n'a bénéficié d'aucun traitement extra-légal et s'est appuyée, pour les règlements intervenus, sur les dispositions légales habituelles, largement connues des cantons, dispositions qui sont d'ores et déjà appliquées en continu par les services de migration sans publicité particulière.

Il n'existe en effet aucune piste particulière à imaginer pour le règlement de sans-papiers. Les critères sont fixés par la jurisprudence du Tribunal fédéral à laquelle ne déroge pas le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), qui doit in fine obligatoirement donner son approbation, après un examen individuel, à tout règlement de sans-papiers que soutient un canton.

Ainsi, l'approbation du SEM n'est accordée qu'au cas par cas, sur proposition du canton, lorsque les personnes concernées peuvent réellement faire valoir une intégration telle que la mise en œuvre d'un renvoi de Suisse les confronterait à une situation de détresse personnelle, car dites personnes travaillent depuis des années, ont des enfants scolarisés, n'ont jamais fait l'objet de condamnations, etc.

Une telle opération dans le canton de Fribourg ne répondrait à aucune réalité comparable à celle que connaît le canton de Genève.

Il n'y a en outre pas actuellement dans le canton de Fribourg l'existence de problématiques notoires en lien avec la présence en masse de sans-papiers et qui présenteraient des situations personnelles d'extrême rigueur (soit vivant depuis des années dans la clandestinité tout en contribuant à la bonne marche de notre économie et ayant même des enfant scolarisés).

La réalité quotidienne de l'activité du SPoMi le confronte par contre très fréquemment à des situations de sans-papiers interpellés par la Police cantonale alors qu'ils séjournent et travaillent sans autorisations en Suisse sans pour autant constituer des cas de rigueur. L'immense majorité ne séjourne en effet en Suisse que depuis relativement très peu de temps.

Le bon fonctionnement des flux d'informations entre le SPoMi et les contrôles des habitants des communes contribue notamment à contenir fortement le phénomène des personnes demeurant en séjour sur le territoire cantonal sans aucune autorisation durant de nombreuses années, phénomène alors propice à constituer des cas de rigueur.

Par ailleurs, des situations réellement de rigueur sont déjà ponctuellement portées à la connaissance des autorités fribourgeoises et sont alors examinées individuellement. Si les conditions de reconnaissance d'une situation personnelle d'extrême gravité sont réunies, le dossier est alors soumis au SEM pour approbation d'une autorisation de séjour en exception aux mesures restrictives d'admission en Suisse. Cette manière de procéder dans le respect du cadre légal a toujours valu une forte crédibilité du canton Fribourg auprès de la Confédération.

S'agissant du nombre de sans-papiers dans notre canton, aucune estimation fiable ne peut réellement être faite, les personnes concernées vivant par définition dans la clandestinité. En outre, la notion même de « sans-papiers » devrait clairement être définie, cette notion pouvant recouvrir de nombreuses réalités distinctes à apprécier différemment selon la situation juridique. Ainsi, pour certains requérants d'asile déboutés de longue date et au regard desquels le renvoi se révèle impossible, le canton a mis en œuvre un programme d'intégration spécial (FriRAD).

Il convient également de relever que les contrôles effectués dans le cadre de la lutte contre le travail au noir ne mettent pas en évidence l'existence, dans le canton de Fribourg, d'une présence massive de sans-papiers susceptible de révéler un système d'exploitation de personnes à des fins de travail. Depuis la mise en place, en 2008, de l'organisme chargé de la surveillance du marché du travail, les inspecteurs n'ont en effet jamais constaté une telle situation.

Lorsque les inspecteurs rencontrent une personne en situation illégale et dépourvue de pièce de légitimation, ils font appel à la Police cantonale, qui procède aux auditions usuelles et règle la situation en collaboration avec le SPoMi, conformément à la législation en vigueur. Dans le cadre des échanges réguliers entre la Police, le SPoMi et les autres organismes chargés de collaborer à la lutte contre le travail au noir, aucune situation de rigueur concernant un travailleur sans papiers présent sur le territoire cantonal depuis une longue période n'a par ailleurs été communiquée.

Les situations évoquées dans le cadre de l'opération « Papyrus » à Genève ressortaient essentiellement du domaine de l'économie domestique. A cet égard, le SPE a procédé à une refonte complète du contrat-type de travail pour les travailleuses et travailleurs du service de maison, afin de mieux encadrer cette activité. Il convient toutefois de relever la difficulté particulière de contrôler le respect des conditions sociales dans le domaine de l'économie domestique et, partant, de vérifier l'autorisation de séjour et/ou de travail d'une personne salariée dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser le postulat.

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat 2025-GC-208
Sans-Papiers im Kanton Freiburg: Wo stehen wir?

Urheber/in:	**Vial Pierre / Levrat Marie**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**04.09.2025**
Begründung:	**04.09.2025**
Weitergeleitet SR:	**04.09.2025**
Antwort des Staatsrats:	**15.09.2026**

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 4. September 2025 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat bitten Grossrat Pierre Vial und Grossrätin Marie Levrat den Staatsrat, eine unabhängige Stelle mit der Ausarbeitung eines Berichts zur Situation papierloser Menschen im Kanton Freiburg zu beauftragen. Mit dem Bericht soll unter anderem ermittelt werden, wie viele Papierlose sich in unserem Kanton aufhalten und in welchen Wirtschaftssektoren sie arbeiten. Zudem sollen Ansätze für eine Legalisierung gut integrierter Personen aufgezeigt werden.

Die Urheber des Postulats führen als Beispiel die Aktion «Papyrus» an, mit der der Kanton Genf in den Jahren 2017 und 2018 eine grosse Zahl von Sans-Papiers, die hauptsächlich in Privathaushalten tätig sind, legalisiert hat.

II. Antwort des Staatsrats

Der vorgeschlagene Ansatz nach dem Beispiel der vor einigen Jahren im Kanton Genf durchgeführten Aktion «Papyrus» ist für den Kanton Freiburg kaum sinnvoll.

Genf hatte schon seit vielen Jahren Druck auf den Bund ausgeübt, um das wiederkehrende Problem der Tausenden Personen ohne Aufenthaltsbewilligung zu lösen, deren Anwesenheit bekannt war und die mehrheitlich in Privathaushalten arbeiten. Schon viele Jahre vor der Aktion «Papyrus» wurde die Zahl der Betroffenen auf etwa 5000 geschätzt.

Diese Situation war aber eher eine Genfer Besonderheit, als dass sie die Realität in den anderen Kantonen widergespiegelt hätte.

Zwar war die Aktion aufgrund des Medienechos und ihres Umfangs bedeutend, doch sie erfolgte nicht ausserhalb des gesetzlichen Rahmens. Vielmehr stützten sich die Regularisierungen auf die üblichen Gesetzesbestimmungen, die in den Kantonen bestens bekannt sind und von den Migrationsbehörden bereits laufend und ohne besondere Bekanntmachung angewendet werden.

Es ist daher nicht nötig, ein besonderes Vorgehen für die Regularisierung von Papierlosen zu entwerfen. Die nötigen Kriterien werden in der Rechtsprechung des Bundesgerichts festgelegt, von der das Staatssekretariat für Migration (SEM) nicht abweicht: Jede von einem Kanton vorgeschlagene Regularisierung einer papierlosen Person muss nach einer Einzelfallprüfung zwingend vom SEM genehmigt werden.

Das SEM erteilt seine Genehmigung auf Vorschlag des Kantons nur im Einzelfall, und nur, wenn die betroffene Person tatsächlich nachweisen kann, dass sie so gut integriert ist, dass eine Wegweisung aus der Schweiz sie in eine persönliche Notlage bringen würde, weil sie seit Jahren hier arbeiten, Kinder im schulpflichtigen Alter haben, nie strafrechtlich verurteilt wurden usw.

Die Situation im Kanton Freiburg wäre bei einer solchen Massnahme mitnichten mit derjenigen im Kanton Genf vergleichbar.

Ausserdem gibt es im Kanton Freiburg derzeit keine bekannten Probleme mit einer grossen Zahl von Sans-Papiers, die sich in einer besonders schwerwiegenden persönlichen Notlage befinden würden (d. h. seit Jahren im Verborgenen leben, dabei aber zum Funktionieren unserer Wirtschaft beitragen und schulpflichtige Kinder haben).

Im Arbeitsalltag des BMA kommt es jedoch häufig vor, dass die Kantonspolizei Personen festnimmt, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben und arbeiten, ohne dass es sich um Härtefälle handeln würde. Die allermeisten dieser Personen halten sich erst seit relativ kurzer Zeit in der Schweiz auf.

Der gute Informationsfluss zwischen dem BMA und den Einwohnerkontrollen der Gemeinden trägt unter anderem dazu bei, dass es nur wenige Menschen gibt, die sich über Jahre hinweg ohne Aufenthaltsbewilligung auf dem Kantonsgebiet aufhalten und bei denen die Härtefallklausel greifen kann.

Im Übrigen werden echte Härtefälle den Freiburger Behörden bereits vereinzelt gemeldet und dann individuell geprüft. Sind die Voraussetzungen für die Anerkennung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls erfüllt, so wird dem SEM ein Gesuch für eine Aufenthaltsbewilligung als Ausnahme von den restriktiven Einreisebestimmungen der Schweiz zur Genehmigung vorgelegt. Dieses Vorgehen unter Einhaltung des gesetzlichen Rahmens hat dem Kanton Freiburg beim Bund eine hohe Glaubwürdigkeit eingebracht.

Die Zahl der Sans-Papiers in unserem Kanton lässt sich nicht verlässlich schätzen, da sie per Definition versteckt leben. Zudem müsste der Begriff «Sans-Papiers» klar definiert werden, da er viele verschiedene Fälle umfasst, die je nach rechtlicher Situation unterschiedlich zu bewerten sind. So hat der Kanton für bestimmte, vor langer Zeit abgewiesene Asylsuchende, bei denen eine Wegweisung nicht möglich ist, ein besonderes Integrationsprogramm (FriRAD) eingeführt.

Auch die Kontrollen, die im Kanton Freiburg zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durchgeführt werden, liefern keine Hinweise auf eine massive Präsenz von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung, die auf eine systematische Ausbeutung dieser Menschen auf dem Arbeitsmarkt hindeuten würde. Seit der Einsetzung der Behörde für die Arbeitsmarktüberwachung im Jahr 2008 wurde noch nie eine solche Situation festgestellt.

Wenn die Inspektorinnen und Inspektoren auf eine Person treffen, die sich illegal im Land aufhält und keine Ausweispapiere vorweisen kann, wenden sie sich an die Kantonspolizei, die die üblichen Befragungen durchführt und die Angelegenheit in Zusammenarbeit mit dem BMA gemäss den geltenden Rechtsvorschriften regelt. Im Rahmen des regelmässigen Austauschs zwischen der Polizei, dem BMA und den übrigen Stellen, die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständig sind, wurde zudem kein Härtefall gemeldet, in dem sich eine Papierlose oder ein Papierloser bereits seit langer Zeit auf dem Kantonsgebiet aufgehalten hätte.

Die Fälle, die im Rahmen der Aktion «Papyrus» in Genf bekannt wurden, betrafen im Wesentlichen den Bereich des Hausdienstes. Das AMA hat den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende im Hausdienst vollständig überarbeitet, um diese Tätigkeit besser zu regeln. Allerdings ist es in diesem Wirtschaftsbereich besonders schwierig, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen zu kontrollieren und die Aufenthalts- und/oder Arbeitsbewilligung der Arbeitnehmenden zu überprüfen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat daher ein, das Postulat abzuweisen.

Détermination du Bureau relative à un instrument parlementaire

—

Motion 2026-GC-172
Instauration des député-e-s suppléant-e-s – révision partielle de la Constitution cantonale

Auteur-e-s :	**Menétrey Lucie, Hug Marie**
Nombre de cosignataires :	**13**
Dépôt :	**26.06.2026**
Développement :	**26.06.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**29.06.2026**
Réponse du Bureau :	**25.09.2026**

I. Résumé de la motion

Déposée le 26 juin 2026 par les députées Lucie Menétrey et Marie Hug et cosignée par 13 député-e-s, la motion « Instauration des député-e-s suppléant-e-s – révision partielle de la Constitution cantonale » propose d'étendre à l'ensemble des membres du Grand Conseil le principe de suppléance que le Parlement a adopté, lors de sa session de juin 2026, pour les scrutateurs et scrutatrices du Bureau. Les motionnaires estiment que la représentativité des forces politiques, jugée nécessaire au sein du Bureau, s'impose avec davantage d'évidence encore au sein du plénum, où s'exerce le pouvoir décisionnel politique.

Elles font valoir que les électeurs et électrices confient, par leur vote, un nombre déterminé de sièges à chaque force politique et que ces sièges devraient pouvoir être occupés en permanence, sans que l'absence ponctuelle d'un-e député-e ne prive une partie de la population de sa représentation politique et régionale. L'instauration de député-e-s suppléant-e-s constituerait, selon elles, une force pour le système de milice, en le rendant compatible avec la diversité des situations professionnelles, familiales et personnelles des député-e-s, et s'inscrirait dans une tendance déjà observée dans les cantons du Valais, de Genève, de Neuchâtel et du Jura, ainsi qu'à l'examen dans le canton de Vaud.

Sur cette base, la motion demande la modification de l'article 95 de la Constitution du canton de Fribourg.

II. Détermination du Bureau du Grand Conseil

1. Une suppléance des scrutateurs et scrutatrices qui ne saurait être transposée telle quelle au plénum

Le Bureau du Grand Conseil a examiné avec attention la motion. Il rappelle avoir lui-même admis, lors de sa session de juin 2026, le principe d'une suppléance pour les scrutateurs et scrutatrices appelé-e-s à siéger au Bureau. Il estime toutefois que ce précédent ne peut être transposé sans nuance à l'ensemble du plénum.

Les situations ne sont en effet pas comparables : les scrutateurs et scrutatrices suppléant-e-s sont eux-mêmes et elles-mêmes des député-e-s élu-e-s par le peuple, déjà rompu-e-s au fonctionnement du Grand Conseil, appelé-e-s ponctuellement à exercer une fonction supplémentaire au sein d'un organe dont ils et elles font déjà partie. La suppléance envisagée par la motion pour le plénum est d'une tout autre nature, puisqu'elle porterait sur le mandat parlementaire lui-même et sur la qualité de membre du Grand Conseil. Le précédent relatif au Bureau ne permet dès lors pas de conclure, par analogie, à la nécessité d'étendre ce principe à l'ensemble des député-e-s.

2. Une remise en cause de la légitimité et de l'implication attachées au mandat parlementaire

Le Bureau rappelle que la Constitution de 2004 a précisément eu pour objectif de renforcer le pouvoir législatif, notamment par la création du Bureau et du Secrétariat général du Grand Conseil ainsi que par la réduction du nombre de député-e-s de 130 à 110. Cette réduction visait à disposer de député-e-s pleinement au fait des affaires cantonales et personnellement investi-e-s dans leur mandat. Autoriser des personnes non élues à siéger à temps partiel au Grand Conseil n'irait pas dans le sens de ce renforcement du pouvoir parlementaire.

Le Bureau souligne en outre qu'un-e suppléant-e, appelé-e à ne participer qu'à une partie des séances, se sentira structurellement moins impliqué-e qu'un-e titulaire. Les député-e-s ont été élu-e-s pour représenter la population dans la durée et non pour exercer leur mandat à temps partiel.

3. Des risques concrets pour la continuité et le bon fonctionnement des travaux parlementaires

Le Bureau met en garde contre plusieurs effets concrets que l'instauration d'une suppléance généralisée pourrait engendrer. S'agissant de personnes appelées à être mobilisées ponctuellement, souvent dans l'urgence, les suppléant-e-s présentent eux-mêmes et elles-mêmes un risque accru d'empêchement. Lorsqu'un-e suppléant-e participe à un débat un jour donné et que celui-ci se poursuit un autre jour sans lui ou elle, la continuité de la discussion s'en trouve nécessairement affectée.

Le Bureau relève enfin un risque d'effet pervers : l'existence de suppléant-e-s pourrait inciter certain-e-s titulaires à moduler leur présence en fonction de leur intérêt pour tel ou tel objet à l'ordre du jour, ce qui conduirait à une institution à géométrie variable, peu propice à la création de liens durables entre ses membres et au bon fonctionnement collégial du Parlement.

4. Un enseignement contrasté et incomplet de l'expérience des autres cantons

L'expérience d'autres cantons, invoquée par les motionnaires à l'appui de leur texte, ne permet pas de dégager un enseignement univoque. Il ressort des échanges rapportés au sein du Bureau que la pratique valaisanne a, selon certains témoignages, compliqué le travail des groupes parlementaires : les président-e-s de groupe doivent constamment s'assurer de qui, du ou de la titulaire ou du ou de la suppléant-e, sera effectivement présent-e à telle ou telle séance, ce qui alourdit leur charge ; les suppléant-e-s eux-mêmes et elles-mêmes ne se disent que modérément convaincu-e-s par ce dispositif. Il a également été rapporté que, dans certains parlements pratiquant la suppléance en plénum, des binômes titulaire/suppléant-e en viendraient à se partager un poste à parts égales, ce qui ne correspond pas nécessairement à la volonté exprimée par le corps électoral.

Le Bureau relève en outre que le système valaisan, régulièrement cité en exemple, repose sur une élection séparée des député-e-s suppléant-e-s par le peuple, sur des listes distinctes de celles des titulaires : le corps électoral élit ainsi séparément 130 député-e-s et 130 suppléant-e-s. Or, la motion ne prévoit pas de mécanisme équivalent et l'absence de définition du mode de désignation des suppléant-e-s constitue une lacune importante du dispositif proposé. Le Bureau rappelle enfin que l'Assemblée constituante fribourgeoise s'était déjà penchée sur le système valaisan, jugé à l'époque trop complexe par certain-e-s de ses membres, et que l'instauration de député-e-s suppléant-e-s avait alors été écartée.

5. Conclusion

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Bureau considère que l'extension du principe de suppléance à l'ensemble des député-e-s du Grand Conseil, telle que proposée par la motion, ne se justifie pas. Elle remettrait en cause l'équilibre institutionnel voulu par la Constitution de 2004 et comporterait des risques concrets pour la continuité et la cohésion des travaux parlementaires.

Le Bureau propose dès lors au Grand Conseil de refuser la prise en considération de la motion.

Stellungnahme des Büros zu einem parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2026-GC-172
Einführung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern – Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg

Urheber/innen:	**Menétrey Lucie; Hug Marie**
Anzahl der Mitunterzeichner/innen:	**13**
Einreichung:	**26.06.2026**
Begründung:	**26.06.2026**
Überweisung an den Staatsrat:	**29.06.2026**
Antwort des Büros:	**25.09.2026**

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motion «Einführung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern – Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg» wurde am 26. Juni 2026 von den Grossrätinnen Lucie Menétrey und Marie Hug und von 13 mitunterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräten eingereicht und schlägt vor, das Prinzip der Stellvertretung, welches das Parlament in seiner Juni-Session 2026 für die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler des Büros verabschiedet hat, auf alle Mitglieder des Grossen Rates auszuweiten. Die Motionärinnen sind der Ansicht, dass die Repräsentativität der politischen Kräfte, die im Büro als notwendig erachtet wird, im Plenum, wo die politische Entscheidungsgewalt ausgeübt wird, noch offensichtlicher ist.

Sie machen geltend, dass die Wählerinnen und Wähler durch ihre Stimme jeder politischen Kraft eine bestimmte Anzahl von Sitzen zuweisen und dass diese Sitze dauerhaft besetzt sein sollten, ohne dass die vorübergehende Abwesenheit einer Grossrätin oder eines Grossrates einen Teil der Bevölkerung seiner politischen und regionalen Vertretung beraubt. Die Einführung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern würde ihrer Ansicht nach das Milizsystem stärken, indem es mit den unterschiedlichen beruflichen, familiären und persönlichen Lebensumständen der Grossrätinnen und Grossräte kompatibler werden würde und einem Trend folgen würde, der bereits in den Kantonen Wallis, Genf, Neuenburg und Jura zu beobachten ist und im Kanton Waadt derzeit geprüft wird.

Auf dieser Grundlage fordert die Motion eine Änderung von Artikel 95 der Verfassung des Kantons Freiburg.

II. Stellungnahme des Büros des Grossen Rates

1. Eine Vertretung der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler, die nicht unverändert auf die Plenarsitzung übertragen werden kann

Das Büro des Grossen Rates hat die Motion sorgfältig geprüft. Es sei daran erinnert, dass es selbst in seiner Juni-Session 2026 den Grundsatz einer Stellvertretung für die Stimmenzählerinnen und

Stimmenzähler, die ins Büro berufen werden sollen, gebilligt hat. Es ist jedoch der Ansicht, dass dieser Präzedenzfall nicht ohne Nuancen auf die gesamte Plenarversammlung übertragen werden kann.

Die Situationen sind in der Tat nicht vergleichbar: Die stellvertretenden Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler sind selbst vom Volk gewählte Grossrätinnen und Grossräte, die bereits mit den Arbeitsweisen des Grossen Rates vertraut sind und gelegentlich dazu aufgerufen werden, eine zusätzliche Funktion in einem Gremium auszuüben, dem sie bereits angehören. Die in der Motion für die Plenarversammlung vorgesehene Vertretung ist ganz anderer Art, da sie sich auf das parlamentarische Mandat selbst und auf die Mitgliedschaft im Grossen Rat beziehen würde. Aus dem Präzedenzfall bezüglich des Büros lässt sich daher nicht analog schliessen, dass dieser Grundsatz auf alle Grossrätinnen und Grossräte ausgeweitet werden muss.

2. Eine Infragestellung der Legitimität und des Engagements, die mit dem parlamentarischen Mandat verbunden sind

Das Büro erinnert daran, dass die Verfassung von 2004 gerade darauf abzielte, die Gesetzgebungsgewalt zu stärken, insbesondere durch die Schaffung des Büros und des Generalsekretariats des Grossen Rates sowie durch die Verringerung der Zahl der Grossrätinnen und Grossräte von 130 auf 110. Diese Reduzierung zielte darauf ab, über Grossrätinnen und Grossräte zu verfügen, die mit den kantonalen Angelegenheiten bestens vertraut und persönlich in ihr Mandat eingebunden sind. Nicht gewählten Personen zu gestatten, in Teilzeit im Grossen Rat zu sitzen, würde dieser Stärkung der parlamentarischen Macht zuwiderlaufen.

Da Büro betont zudem, dass sich eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter, die oder der nur an einem Teil der Sitzungen teilnimmt, naturgemäss weniger eingebunden fühlen wird als ein ordentliches Mitglied. Die Grossrätinnen und Grossräte wurden gewählt, um die Bevölkerung langfristig zu vertreten, und nicht, um ihr Mandat in Teilzeit auszuüben.

3. Konkrete Risiken für die Kontinuität und den reibungslosen Ablauf der parlamentarischen Arbeit

Das Büro warnt vor mehreren konkreten Auswirkungen, welche die Einführung einer flächendeckenden Stellvertretung nach sich ziehen könnte. Da es sich um Personen handelt, die punktuell und oft in dringenden Fällen einspringen müssen, besteht bei den Stellvertreterinnen und -vertretern selbst ein erhöhtes Risiko, verhindert zu sein. Wenn eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter an einem bestimmten Tag an einer Debatte teilnimmt und diese an einem anderen Tag ohne sie oder ihn fortgesetzt wird, wird die Kontinuität der Diskussion zwangsläufig beeinträchtigt.

Das Büro weist schliesslich auf die Gefahr eines unerwünschten Effekts hin: Die Existenz von Stellvertreterinnen und -vertretern könnte manche ordentliche Mitglieder dazu veranlassen, ihre Anwesenheit je nach ihrem Interesse an dem einen oder anderen Geschäft auf der Traktandenliste anzupassen, was zu einer Institution mit variabler Struktur führen würde, die dem Aufbau dauerhafter Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern und dem reibungslosen kollegialen Funktionieren des Parlaments kaum förderlich wäre.

4. Eine uneinheitliche und unvollständige Darstellung der Erfahrungen anderer Kantone

Aus den Erfahrungen anderer Kantone, auf die sich die Motionärinnen zur Untermauerung ihres Textes berufen, lässt sich keine eindeutige Schlussfolgerung ziehen. Aus den im Büro berichteten

Diskussionen geht hervor, dass die Praxis im Kanton Wallis einigen Aussagen zufolge die Arbeit der Fraktionen erschwert hat: Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten müssen ständig überprüfen, ob die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber oder die Stellvertreterin oder der Stellvertreter bei der jeweiligen Sitzung tatsächlich anwesend sein wird, was ihre Arbeitsbelastung erhöht; Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter selbst zeigen sich von dieser Regelung nur mässig überzeugt. Es wurde zudem berichtet, dass es in einigen Parlamenten, in denen die Stellvertretung im Plenum praktiziert wird, vorkommt, dass sich ein Duo aus Haupt- und Stellvertreterin und -vertreter ein Mandat zu gleichen Teilen teilt, was nicht unbedingt dem von der Wählerschaft zum Ausdruck gebrachten Willen entspricht.

Das Büro stellt zudem fest, dass das Walliser System, das regelmässig als Vorbild angeführt wird, auf einer getrennten Wahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter durch das Volk basiert, wobei diese auf Listen stehen, die sich von denen der ordentlichen Ratsmitglieder unterscheiden: Die Wählerschaft wählt somit getrennt 130 Ratsmitglieder und 130 Stellvertreterinnen und -vertreter. Die Motion sieht jedoch keinen entsprechenden Mechanismus vor, und das Fehlen einer Regelung zur Ernennung der Stellvertreterinnen und -vertreter stellt eine erhebliche Lücke in dem vorgeschlagenen System dar. Das Büro erinnert schliesslich daran, dass sich die Versammlung des Verfassungsrats des Kantons Freiburg bereits mit dem Walliser System befasst hatte, das damals von einigen ihrer Mitglieder als zu komplex erachtet wurde, und dass die Einführung von stellvertretenden Ratsmitgliedern damals verworfen wurde.

5. Schlussfolgerung

Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte ist das Büro der Ansicht, dass die in der Motion vorgeschlagene Ausweitung des Vertretungsprinzips auf alle Grossratsmitglieder nicht gerechtfertigt ist. Dies würde das durch die Verfassung von 2004 angestrebte institutionelle Gleichgewicht in Frage stellen und konkrete Risiken für die Kontinuität und den Zusammenhalt der parlamentarischen Arbeit mit sich bringen.

Das Büro schlägt dem Grossen Rat daher vor, die Motion für nicht erheblich zu erklären.