

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2024-GC-231	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de Matthieu Aebischer, en remplacement de Ralph Alexander Schmid <i>Validierung des Mandats von Matthieu Aebischer, als Nachfolger von Ralph Alexander Schmid</i>				
4.	2023-GC-284	Motion <i>Motion</i>	Le prix de pension dans les EMS doit être indexé au coût de la vie <i>Der Pensionspreis in Pflegeheimen muss an die Lebenshaltungskosten angepasst werden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> François Ingold Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2023-DIME-305	Loi Gesetz	Loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (adoption du PAL par le pouvoir législatif communal) <i>Gesetz zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Annahme der Ortsplanung durch die Gemeinde Legislative)</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Elias Moussa Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Bertrand Gaillard Rapporteur-e de minorité / <i>Berichterstatter/-in der Minderheit</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2023-GC-205	Postulat Postulat	Plan d'action contre les pollutions de cours d'eau <i>Aktionsplan gegen Gewässerverschmutzungen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Fritz Glauser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2024-DIME-62	Rapport Bericht	Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux (rapport sur postulat 2020-GC-19) <i>Halbstundentakt auf der Linie Palézieux–Freiburg bzw. Freiburg–Palézieux (Bericht zum Postulat 2020-GC-19)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-284

Le prix de pension dans les EMS doit être indexé au coût de la vie

Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Ingold François
Nombre de cosignataires :	6
Dépôt :	24.11.2023
Développement :	24.11.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	24.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	17.09.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 novembre 2024, les motionnaires demandent que le prix de pension fixé par le Conseil d'Etat soit indexé au coût de la vie, de manière à éviter des décisions prises au coup par coup et assurer la prévisibilité des moyens financiers dont les EMS pourront disposer pour l'année suivante.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Prix de pension et sources de financement d'un EMS

Le Conseil d'Etat souhaite rappeler brièvement la structure de financement des EMS fribourgeois. Pour répondre à leur mission, les EMS obtiennent des recettes permettant de couvrir le coût des soins, le coût de l'accompagnement, les frais financiers ainsi que les dépenses liées à l'hôtellerie, l'intendance et l'administration de l'EMS (communément appelées pension). En plus de ces recettes, les EMS peuvent facturer des montants complémentaires (par exemple taxe d'entrée, frais de sortie, location de certains moyens auxiliaires, taxe TV ou téléphone, etc.)¹.

La couverture de ces coûts est assurée comme suit :

- > Le coût effectif des soins et de l'accompagnement est financé par les bénéficiaires, les assureurs-maladie et les pouvoirs publics (communes [55 %] et canton [45 %]).
- > Le prix de pension ainsi que les montants complémentaires sont facturés en totalité aux bénéficiaires.
- > Les frais financiers réels sont financés par les associations de communes, selon les normes établies par ces dernières (coûts réels ou moyenne cantonale).

¹ Cette facturation complémentaire n'est pas uniformisée au niveau cantonal, mais est précisé dans le contrat d'hébergement de chaque EMS.

En principe, les EMS peuvent définir librement le prix de pension permettant de couvrir leurs coûts effectifs. Toutefois, une grande majorité des personnes résidant en EMS est au bénéfice de prestations complémentaires. Ces dernières prennent en considération la taxe journalière jusqu'à concurrence d'un montant maximum, qui devient, dans les faits, le prix de pension unique et forfaitaire². Cette taxe est fixée par le Conseil d'Etat.

Avec un prix de pension unique, les écarts propres à chaque EMS entre le coût effectif de la prestation et ce prix de pension forfaitaire peuvent entraîner un bénéfice ou un déficit.

L'article 19 de la loi sur les prestations médico-sociales (LPMS) indique que le mandat de prestations entre l'EMS et l'association de communes doit régler la prise en charge de ces frais d'exploitation non couverts par les contributions de l'assurance obligatoire des soins, des bénéficiaires ou des pouvoirs publics. Lorsque le prix de pension augmente, les montants à charge des pouvoirs public évoluent également. En effet, le prix de pension est facturé aux résidant-e-s et ces derniers sont, en grande majorité, au bénéfice de prestations complémentaires et/ou de subventions à l'accompagnement. Les prestations complémentaires fribourgeoises limitent à 160 francs par jour les frais de séjour pris en considération. Ce montant permet de couvrir entièrement le prix de pension, la participation des résidant-e-s au coût des soins et, en partie, le coût de l'accompagnement. Les subventions à l'accompagnement couvrent le solde du coût de l'accompagnement. De ce fait, l'augmentation du prix de pension diminue la part des frais d'accompagnement pris en charge par les prestations complémentaires, qui se reporte directement sur les subventions à l'accompagnement pour toutes les personnes au bénéfice de celles-ci. Ces subventions à l'accompagnement sont cofinancées par les pouvoirs-publics (communes [55 %] et canton [45 %]).

2. Evolution du prix de pension

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du prix de pension ces 7 dernières années.

2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
108 francs	108 francs	105 francs	105 francs	105 francs	105 francs	103 francs
+0.8 francs	+0.8 francs	+0.8 francs				

L'augmentation de 80 centimes dès 2022 correspond à un forfait, versé aux EMS pour le matériel et les appareils, nouvellement reconnu dans le coût des soins³. Jusqu'à fin 2021, ce coût était imputé à charge du prix de pension. Depuis le 1^{er} janvier 2022, il est financé par les pouvoirs publics dans le cadre du coût résiduel des soins, entraînant directement une baisse des charges effectives imputées au prix de pension.

² Le canton de Fribourg, comme son voisin bernois par exemple, fixe une taxe journalière identique pour tous les EMS. Celle-ci ne prend pas en considération les écarts de coûts structurels et fonctionnels entre EMS (liés à la taille de l'établissement, la vétusté des locaux, l'organisation de l'intendance, l'outsourcing de certaines prestations, etc.). Certains cantons ont quant à eux fait le choix de définir un tarif socio-hôtelier propre à chaque EMS (par exemple modèle SOHO dans le canton de Vaud).

³ Liste des moyens et appareils (LiMA) de l'Ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021 (moyens et appareils de la catégorie A selon l'annexe 2)

Durant les 7 dernières années, le prix de pension dans les EMS a évolué de 5.63 %. Durant cette même période, l'Indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 6.6 %⁴ et l'indice retenu pour la fixation des échelles de traitement du personnel de l'Etat de Fribourg a augmenté de 4.20 %⁵. Ainsi, bien que légèrement inférieure à l'IPC, l'augmentation du prix de pension des EMS a donc été, ces dernières années, supérieure à l'indice retenu pour les salaires de l'Etat de Fribourg.

Considérant qu'environ 55 % des charges imputables au prix de pension sont des charges salariales, on peut dès lors considérer que l'évolution du prix de pension des dernières années est en relation avec l'évolution des coûts.

Au-delà des augmentations successives des prix de pension susmentionnées, le Conseil d'Etat rappelle que le Grand Conseil, dans le cadre de la suite donnée au mandat 2020-GC-186, a adopté le 13 octobre 2023 un crédit d'engagement d'environ 6,83 millions de francs destinés à assurer la prise en charge par l'Etat seul des surcoûts enregistrés par les EMS et les services d'aide et de soins à domicile en raison du COVID-19. Ce crédit incluait un montant de 2,65 millions de francs destiné aux EMS (dont 1,15 millions de francs pour les pertes des cafétarias et restaurants et 1,50 millions de francs pour les autres surcoûts) et un montant de 3,44 millions destinés aux communes (remboursement de leur participation aux surcoûts des EMS en 2020). Des efforts additionnels importants ont ainsi déjà été récemment consentis par l'Etat en faveur des EMS et des communes en dehors des modalités de financement habituelles.

3. Indexation automatique

Le Conseil d'Etat estime qu'une indexation automatique n'est pas nécessaire pour les prix de pension. Comme mis en évidence dans le chapitre précédent, le prix de pension a régulièrement évolué, de manière comparable aux salaires du personnel de l'Etat et à l'IPC. Il tient ainsi compte du renchérissement général du coût de la vie.

De plus, l'indexation automatique reviendrait à priver le Conseil d'Etat d'une marge d'appréciation indispensable pour prendre en compte et pondérer les besoins d'ajustements liées à des situations particulières. Ce fut par exemple le cas en 2023, lorsque le Conseil d'Etat a augmenté le prix de pension au-delà de l'augmentation de l'IPC et des salaires des employé-e-s de l'Etat, pour tenir compte de la hausse des prix, notamment de l'électricité.

En outre, le Conseil d'Etat doit pouvoir fixer le barème en regard des incidences sur le budget de l'Etat et de ses propres priorités, et cas échéant procéder aux arbitrages indispensables à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. La nécessité de laisser au Conseil d'Etat et au Grand Conseil une certaine marge de manœuvre budgétaire et de ne pas instaurer des mécanismes induisant une augmentation automatique des charges apparaît d'autant plus importante au vu de la dégradation confirmée des perspectives financières de l'Etat. Au moment où des mesures d'assainissement devant permettre de continuer à respecter les exigences constitutionnelles et légales d'équilibre doivent être préparées, il serait malvenu de prévoir une indexation systématique dans certains domaines, et de reporter ainsi de fait les efforts à effectuer sur un nombre de facto réduit d'autres domaines de tâches de l'Etat.

⁴ Augmentation entre janvier 2018 et janvier 2024 selon l'office fédérale de la statistique (<https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/31946758>)

⁵ Indice de l'échelle de traitement 2018 de l'Etat de Fribourg = 109.60 et indice de l'échelle de traitement 2024 de l'Etat de Fribourg = 114.20

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que les modalités actuelles, soit une révision périodique du prix de pension dans le cadre des procédures budgétaires, permet à la fois de tenir compte de l'augmentation des coûts tout en ménageant la marge de manœuvre de l'Etat, notamment pour tenir compte de situations particulières ou pour atteindre l'équilibre budgétaire.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la présente motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-284

Der Pensionspreis in Pflegeheimen muss an die Lebenshaltungskosten angepasst werden

Urheber/in :	de Weck Antoinette / Ingold François
Anzahl der Mitunterzeichner/innen :	6
Einreichung :	24.11.2023
Begründung :	24.11.2023
Überweisung an den Staatsrat :	24.11.2023
Antwort des Staatsrats :	17.09.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 24. November 2024 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre, dass der vom Staatsrat festgelegte Pensionspreis an den Index der Lebenshaltungskosten angepasst wird, um von Fall zu Fall getroffene Entscheidungen zu vermeiden und die Vorhersehbarkeit der finanziellen Mittel zu gewährleisten, über die die Pflegeheime im nächsten Jahr verfügen können.

II. Antwort des Staatsrats

1. Pensionspreis und Finanzierungsquellen eines Pflegeheims

Der Staatsrat möchte kurz auf die Finanzierungsstruktur der Freiburger Pflegeheime hinweisen. Um ihrem Auftrag gerecht zu werden, erzielen die Pflegeheime Einnahmen, mit denen sie die Pflegekosten, die Kosten für die Betreuung, die Finanzierungskosten sowie die Ausgaben für die Beherbergung, die Hauswirtschaft und die Verwaltung des Heims (gemeinhin als Pensionskosten bezeichnet) decken können. Zusätzlich zu diesen Einnahmen können die Pflegeheime weitere Beträge in Rechnung stellen (z. B. Eintrittsgebühr, Austrittskosten, Miete für bestimmte Hilfsmittel, Fernseh- oder Telefongebühren usw.)¹.

Die Deckung dieser Kosten wird wie folgt gewährleistet:

- > Die tatsächlichen Kosten für Pflege und Betreuung werden von den Leistungsempfängerinnen und -empfängern, den Krankenversicherern und der öffentlichen Hand (Gemeinden [55 %] und Kanton [45 %]) finanziert.
- > Der Pensionspreis sowie die zusätzlichen Beträge werden den Leistungsempfängerinnen und -empfängern in voller Höhe in Rechnung gestellt.

¹ Diese zusätzliche Rechnungsstellung ist nicht auf kantonaler Ebene vereinheitlicht, sondern wird im Beherbergungsvertrag jedes Pflegeheims festgelegt.

- > Die tatsächlichen Finanzierungskosten werden von den Gemeindeverbänden finanziert, gemäss den von ihnen festgelegten Normen (tatsächliche Kosten oder kantonaler Durchschnitt).

Grundsätzlich können die Pflegeheime den Pensionspreis, mit dem sie ihre tatsächlichen Kosten decken können, frei festlegen. Die grosse Mehrheit der Bewohner/innen von Pflegeheimen bezieht jedoch Ergänzungsleistungen. Diese berücksichtigen die Tagesgebühr bis zu einem Höchstbetrag, der in der Praxis zum einheitlichen und pauschalen Pensionspreis wird². Diese Tagesgebühr wird vom Staatsrat festgelegt.

Bei einem einheitlichen Pensionspreis können die für jedes Pflegeheim spezifischen Abweichungen zwischen den tatsächlichen Leistungskosten und diesem pauschalen Pensionspreis zu einem Gewinn oder einem Defizit führen.

Artikel 19 des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) legt fest, dass der Leistungsauftrag zwischen dem Pflegeheim und dem Gemeindeverband die Übernahme dieser Betriebskosten regeln muss, die nicht durch die Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, der Leistungsempfänger oder der öffentlichen Hand gedeckt sind. Wenn der Pensionspreis steigt, ändern sich auch die Beträge, die von der öffentlichen Hand zu tragen sind. Denn der Pensionspreis wird den Bewohnerinnen und Bewohnern in Rechnung gestellt, und diese beziehen in der überwiegenden Mehrheit Ergänzungsleistungen und/oder Subventionen für Betreuungsleistungen. Die Freiburger Ergänzungsleistungen beschränken die berücksichtigten Aufenthaltskosten auf 160 Franken pro Tag. Mit diesem Betrag werden der Pensionspreis, die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner an den Pflegekosten und teilweise die Betreuungskosten gedeckt. Die Beiträge an die Betreuungskosten decken die Restkosten für die Betreuung ab. Dadurch verringert sich bei einer Erhöhung des Pensionspreises der Anteil der Betreuungskosten, der von den Ergänzungsleistungen übernommen wird, was sich direkt auf die Beiträge an die Betreuungskosten für alle Personen, die diese Leistungen beziehen, auswirkt. Diese Subventionen für die Betreuung werden von der öffentlichen Hand (Gemeinden [55 %] und Kanton [45 %]) mitfinanziert.

2. Entwicklung des Pensionspreises

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Pensionspreises in den letzten 7 Jahren.

2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
108 Franken	108 Franken	105 Franken	105 Franken	105 Franken	105 Franken	103 Franken
+0.8 Franken	+0.8 Franken	+0.8 Franken				

² Der Kanton Freiburg legt, wie beispielsweise sein Nachbarkanton Bern, eine für alle Pflegeheime identische Tagesgebühr fest. Diese berücksichtigt die strukturellen und funktionellen Kostenunterschiede zwischen den Pflegeheimen (im Zusammenhang mit der Grösse des Heims, dem Alter der Räumlichkeiten, der Organisation der Hauswirtschaft, der Auslagerung bestimmter Leistungen usw.) nicht. Einige Kantone haben sich ihrerseits dafür entschieden, für jedes Pflegeheim einen eigenen Beherbergungstarif festzulegen (z. B. das SOHO-Modell im Kanton Waadt).

Die Erhöhung um 80 Rappen ab 2022 entspricht einer Pauschale, die den Pflegeheimen für Material und Geräte ausbezahlt wird und die neu in den Pflegekosten anerkannt wird³. Bis Ende 2021 wurden diese Kosten zu Lasten des Pensionspreises verrechnet. Seit dem 1. Januar 2022 werden sie von der öffentlichen Hand im Rahmen der Restkosten der Pflege finanziert, was direkt zu einer Senkung der effektiven Kosten führt, die dem Pensionspreis belastet werden.

In den letzten sieben Jahren hat sich der Pensionspreis in den Alters- und Pflegeheimen um 5.63 % verändert. Im gleichen Zeitraum stieg der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) um 6.6 %⁴ und der Index, der für die Festsetzung der Lohnskalen des Staatspersonals des Kantons Freiburg herangezogen wird, um 4.20 %⁵. Obwohl leicht niedriger als der LIK, lag der Anstieg der Pensionspreise der Alters- und Pflegeheime in den letzten Jahren also über dem Index, der für die Lohnfestsetzung des Staates Freiburg herangezogen wurde.

Wenn man bedenkt, dass etwa 55 % der Kosten, die dem Pensionspreis zugerechnet werden können, Lohnkosten sind, kann man daher davon ausgehen, dass die Entwicklung des Pensionspreises in den letzten Jahren mit der Kostenentwicklung in Zusammenhang steht.

Abgesehen von den oben erwähnten sukzessiven Erhöhungen der Pensionspreise erinnert der Staatsrat daran, dass der Grosse Rat im Rahmen der Weiterverfolgung des Mandats 2020-GC-186 am 13. Oktober 2023 einen Verpflichtungskredit von rund 6,83 Millionen Franken verabschiedet hat, mit dem sichergestellt werden sollte, dass der Staat allein die den Pflegeheimen und der Spitex aufgrund von COVID-19 entstandenen Mehrkosten übernimmt. Diese Mittel umfassten einen Betrag von 2,65 Millionen Franken für die Pflegeheime (davon 1,15 Millionen Franken für die Verluste der Cafeterias und Restaurants und 1,50 Millionen Franken für andere Mehrkosten) und einen Betrag von 3,44 Millionen Franken für die Gemeinden (Rückzahlung ihrer Beteiligung an den Mehrkosten der Pflegeheime im Jahr 2020). Somit wurden in jüngster Zeit bereits erhebliche zusätzliche Anstrengungen des Staates zugunsten der Pflegeheime und der Gemeinden ausserhalb der üblichen Finanzierungsmodalitäten unternommen.

3. Automatische Indexierung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass eine automatische Indexierung für die Pensionspreise nicht erforderlich ist. Wie im vorherigen Kapitel hervorgehoben, hat sich der Pensionspreis auf regelmässige Art entwickelt, vergleichbar mit der Entwicklung der Löhne des Staatspersonals und dem LIK. Damit trägt er der allgemeinen Teuerung der Lebenshaltungskosten Rechnung.

Darüber hinaus würde eine automatische Indexierung bedeuten, dass dem Staatsrat der unerlässliche Ermessensspielraum genommen wird, um den Anpassungsbedarf aufgrund besonderer Situationen zu berücksichtigen und zu gewichten. Dies war beispielsweise im Jahr 2023 der Fall, als der Staatsrat den Pensionspreis über den Anstieg des LIK und der Löhne der Staatsangestellten hinaus erhöhte, um den Preisanstieg, insbesondere bei den Stromkosten, zu berücksichtigen.

³ Mittel- und Gegenstände-Liste (MiGeL) der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, in Kraft getreten am 1^{er} Oktober 2021 (Mittel und Gegenstände der Kategorie A gemäss Anhang 2)

⁴ Anstieg zwischen Januar 2018 und Januar 2024 laut Bundesamt für Statistik (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.32267414.html>)

⁵ Index der Lohnskala 2018 des Staates Freiburg = 109.60 und Index der Lohnskala 2024 des Staates Freiburg = 114.20

Darüber hinaus muss der Staatsrat die Möglichkeit haben, die Gebührenordnung im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Staatshaushalt und seine eigenen Prioritäten festzulegen und gegebenenfalls die für das Erreichen eines ausgeglichenen Budgets unerlässlichen Abwägungen vorzunehmen. Die Notwendigkeit, dem Staatsrat und dem Grossen Rat einen gewissen haushaltspolitischen Handlungsspielraum zu lassen und keine Mechanismen einzuführen, die zu einem automatischen Kostenanstieg führen, erscheint angesichts der bestätigten Verschlechterung der finanziellen Perspektiven des Staates umso wichtiger. Zu einem Zeitpunkt, an dem Sanierungsmassnahmen vorbereitet werden müssen, die es ermöglichen sollen, die verfassungsmässigen und gesetzlichen Anforderungen an ein ausgeglichenes Budget weiterhin zu erfüllen, wäre es falsch, in gewissen Bereichen eine systematische Indexierung vorzusehen und damit die zu unternehmenden Anstrengungen de facto durch Verringerungen bei anderen Aufgabenbereichen des Staates auszugleichen.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die derzeitigen Modalitäten, d. h. eine regelmässige Überprüfung des Pensionspreises im Rahmen der Haushaltsverfahren, es ermöglicht, sowohl den Kostenanstieg zu berücksichtigen als auch den Handlungsspielraum des Staates zu wahren, insbesondere um besonderen Situationen Rechnung zu tragen oder einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Der Staatsrat fordert den Grossen Rat daher auf, die vorliegende Motion abzulehnen.

Loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): 140.1 | **710.1** | 780.1 | 812.1 | 821.32.1

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2023-DIME-305 du Conseil d'Etat du 14 mai 2024;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF [710.1](#) (Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LA-TeC), du 02.12.2008) est modifié comme il suit:

Art. 36 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*modifié*)

Autorités d'aménagement – En général (*titre médian modifié*)

¹ La responsabilité de l'aménagement incombe conjointement:

- a) (*nouveau*) à l'assemblée communale ou au conseil général, qui adopte les différents éléments du plan d'aménagement local;
- b) (*nouveau*) au conseil communal, qui mène la procédure d'élaboration de ces différents éléments, prend les mesures de coordination nécessaires et instruit les oppositions.

² Le conseil communal et l'assemblée communale ou le conseil général sont accompagnés dans leurs tâches par une commission d'aménagement qui les assiste également dans la mise en œuvre du plan.

Art. 36a (nouveau)

Autorités d'aménagement – Commission

¹ La commission d'aménagement est nommée par le conseil général ou par l'assemblée communale.

² Elle est composée d'au moins cinq membres domiciliés dans la commune, parmi lesquels:

- a) la majorité d'entre eux siège au conseil général ou, pour les communes ne disposant pas d'un conseil général, fait partie des citoyens actifs;
- b) le conseil communal est représenté par un membre au moins.

³ Le conseil communal consulte la commission au minimum lors des phases suivantes:

- a) choix de la personne qualifiée habilitée à élaborer le dossier de révision générale, de modification du plan d'aménagement local ou de plan d'aménagement de détail-cadre ou de plan d'aménagement de détail lorsque celui-ci est élaboré par la commune;
- b) présentation du programme d'aménagement local (art. 39a) avant sa transmission au SeCA, puis au conseil général ou à l'assemblée communale;
- c) présentation du dossier d'examen préalable (art. 77) avant sa transmission au SeCA;
- d) présentation du dossier de planification avant sa transmission au conseil général ou à l'assemblée communale en vue de la première mise à l'enquête publique ainsi que des mises à l'enquête complémentaires;
- e) présentation des résultats de l'enquête publique;
- f) présentation du projet de planification après le traitement des éventuelles oppositions avant la transmission de l'ensemble du dossier au conseil général ou à l'assemblée communale en vue de l'adoption;
- g) présentation de la teneur de la décision d'approbation rendue par la Direction.

Art. 39a (nouveau)

Programme d'aménagement local

¹ Le plan d'aménagement local se fonde sur le programme d'aménagement local, qui définit les objectifs et la politique générale d'aménagement local, en considérant le contexte donné par les planifications cantonales et régionales et les tendances existantes.

² Le programme d'aménagement local est proposé par le conseil communal et adopté par le conseil général ou l'assemblée communale.

³ Il est redéfini lors de la révision générale du plan d'aménagement local et sert de référence pour toutes modifications dudit plan.

Art. 51 al. 3 (*modifié*)

³ Le règlement communal d'urbanisme peut fixer un pourcentage minimal d'habitation.

Art. 52 al. 3 (*modifié*)

³ Le règlement communal d'urbanisme fixe le pourcentage minimal des activités.

Art. 60 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*modifié*) [DE: (*inchangé*)], **al. 3** (*modifié*)

Règlement communal d'urbanisme (*titre médian modifié*)

¹ Le conseil général ou l'assemblée communale adopte le règlement communal d'urbanisme qui comprend les prescriptions d'aménagement et de construction applicables dans les zones définies par le plan d'affectation.

² Le règlement peut également prévoir une répartition des fonctions dans les bâtiments, notamment pour garantir des logements familiaux en suffisance.

³ La commune peut aggraver les restrictions découlant du droit cantonal; elle ne peut les alléger que dans les cas prévus par les dispositions cantonales.

Art. 63 al. 1 (*modifié*), **al. 3** (*modifié*)

¹ Sous réserve d'éventuels ajustements mineurs et justifiés, la commune fixe dans le plan d'affectation des zones, d'une manière objective et cohérente, les périmètres dans lesquels l'établissement d'un plan d'aménagement de détail est exigé avant la délivrance d'un permis de construire. Elle fixe dans le règlement communal d'urbanisme les buts et les principes en vue de l'établissement du plan d'aménagement de détail.

³ Pour les plans d'aménagement de détail facultatifs, les conditions-cadre sont fixées par le conseil communal sur préavis de la commission d'aménagement au début des travaux de planification.

Art. 67 al. 3 (*modifié*)

³ La commune peut modifier ou abroger un plan d'aménagement de détail qui a été élaboré par les propriétaires. Le conseil communal les entend au préalable.

Art. 69 al. 4 (modifié)

⁴ Pour les sites historiques construits situés dans des zones ou des périmètres de protection, la commune peut admettre dans sa réglementation la reconstruction de bâtiments non conformes au sens de l'alinéa 1, après destruction par force majeure ou après démolition, ainsi que leur transformation, lorsque celle-ci est telle que le bâtiment concerné peut être considéré comme une nouvelle construction.

Art. 79 al. 1 (modifié), **al. 2** (nouveau)

¹ Le conseil communal soumet le plan directeur communal et le programme d'équipement au conseil général ou à l'assemblée communale.

² Le conseil général ou l'assemblée communale adopte le plan directeur communal et le programme d'équipement.

Art. 85 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (nouveau)

Décisions communales (titre médian modifié)

¹ Le conseil général ou l'assemblée communale adopte les plans ainsi que leur réglementation.

² Le conseil communal statue par une décision motivée sur les oppositions non liquidées. Il veille à la coordination matérielle entre ses décisions sur opposition et la décision d'adoption.

³ Pour les opposants, le délai de recours contre la décision d'adoption ne commence à courir qu'à partir de la notification des décisions sur opposition.

Art. 91 al. 2 (modifié), **al. 2a** (nouveau)

² Toutefois, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan en vue d'éviter des retards dommageables.

^{2a} Dans la procédure ordinaire, le préfet doit obtenir l'accord préalable du conseil communal, lequel consulte la commission d'aménagement avant de se prononcer sur cette question dans son préavis sur la demande de permis.

Art. 92 al. 1 (modifié)

¹ La commune ou la Direction peut suspendre la procédure d'un plan d'aménagement de détail au moyen d'une décision incidente, lorsque le plan à établir risque de compromettre les mesures d'aménagement en cours d'étude. La décision de la commune est prise par le conseil communal, sur préavis de la commission d'aménagement; elle peut faire l'objet d'un recours à la Direction.

Art. 175a (nouveau)

Adoption des plans et de leur réglementation

¹ Les plans d'aménagement local, les plans d'aménagement de détail et leurs modifications qui ont fait l'objet d'une mise à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la loi du xx.xx.202X modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (adoption du PAL par le pouvoir législatif) sont adoptés selon les dispositions légales antérieures à cette loi.

² Il en va de même des modifications du plan d'aménagement local et des plans d'aménagement de détail consécutives à une décision d'approbation de la Direction rendue au terme d'une procédure entrant dans le champ d'application de l'alinéa 1 et qui ont fait l'objet d'une mise à l'enquête publique après la date d'entrée en vigueur de cette loi, à condition que la commune ne prévoie pas de nouvelles mesures d'aménagement qui n'étaient pas comprises dans le dossier approuvé.

II.

1.

L'acte RSF [140.1](#) (Loi sur les communes (LCo), du 25.09.1980) est modifié comme il suit:

Art. 10a al. 1

¹ L'assemblée communale a les attributions suivantes:

- j) (*nouveau*) elle exerce les compétences qui lui sont déléguées en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions en matière d'aménagement local.

Art. 51^{ter} al. 1, al. 2 (modifié)

¹ Dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des citoyens actifs peut présenter une initiative concernant:

- f) (*nouveau*) le plan d'aménagement local et les plans d'aménagement de détail.

² L'initiative doit être déposée par écrit. Elle peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres b, e et f de l'alinéa 1. Elle est considérée comme une proposition faite en termes généraux en ce qui concerne les objets visés aux lettres a et c de l'alinéa 1.

Art. 52 al. 1

¹ Les décisions du conseil général concernant:

- h) (*nouveau*) le programme d'aménagement local;

- i) (*nouveau*) le plan d'aménagement local et les plans d'aménagement de détail.

sont soumises au referendum lorsque le dixième des citoyens actifs de la commune en font la demande écrite. Le seuil du dixième peut être abaissé par un règlement de portée générale.

2.

L'acte RSF [780.1](#) (Loi sur la mobilité (LMob), du 05.11.2021) est modifié comme il suit:

Art. 99 al. 1a (*nouveau*)

^{1a} En dérogation à l'article 85 LATeC, le plan d'infrastructure de mobilité est adopté par le conseil communal.

3.

L'acte RSF [812.1](#) (Loi sur les eaux (LCEaux), du 18.12.2009) est modifié comme il suit:

Art. 12 al. 3 (*modifié*)

³ La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PGEE. Avant la mise en consultation du plan, la commune le soumet à l'examen préalable du service compétent. En dérogation à l'article 79 LATeC, le PGEE est adopté par le conseil communal.

Art. 18 al. 1 (*modifié*)

¹ La procédure d'approbation des plans d'affectation des zones et de leur réglementation est applicable par analogie au plan et au règlement des zones de protection des eaux souterraines, à l'exception de l'enquête publique au cours de laquelle les plans et les règlements des zones de protection des eaux souterraines peuvent être consultés dans le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière. En dérogation à l'article 85 LATeC, le plan et le règlement des zones de protection des eaux souterraines sont adoptés par le conseil communal.

4.

L'acte RSF [821.32.1](#) (Loi sur l'eau potable (LEP), du 06.10.2011) est modifié comme il suit:

Art. 8 al. 4 (modifié)

⁴ La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PIEP. En dérogation à l'article 79 LATEC, le PIEP est adopté par le conseil communal. Il est approuvé par la Direction chargée de la gestion des eaux ¹⁾.

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.

¹⁾ Actuellement: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement.

Gesetz zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 140.1 | **710.1** | 780.1 | 812.1 | 821.32.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DIME-305 des Staatsrats vom 14. Mai 2024;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [710.1](#) (Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG), vom 02.12.2008) wird wie folgt geändert:

Art. 36 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*)

Planungsbehörden – Allgemein (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Die Verantwortung für die Raumplanung liegt gemeinsam bei:

- a) (*neu*) der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat, die bzw. der die verschiedenen Elemente der Ortsplanung annimmt;
- b) (*neu*) dem Gemeinderat, der das Verfahren zur Ausarbeitung dieser verschiedenen Elemente leitet, die notwendigen Koordinationsmassnahmen trifft und die Einsprachen behandelt.

² Der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung oder der Generalrat werden bei ihren Aufgaben von einer Planungskommission begleitet, die ihnen auch bei der Umsetzung des Plans behilflich ist.

Art. 36a (neu)

Planungsbehörden – Kommission

¹ Die Planungskommission wird vom Generalrat oder von der Gemeindeversammlung ernannt.

² Sie besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, wobei:

- a) die Mehrheit dem Generalrat angehört oder, bei Gemeinden ohne Generalrat, zu den Aktivbürgern zählt;
- b) der Gemeinderat durch mindestens ein Mitglied vertreten ist.

³ Der Gemeinderat zieht die Kommission zumindest in den folgenden Phasen hinzu:

- a) Wahl der qualifizierten Person, die befugt ist, das Dossier der Gesamtrevision, der Änderung des Ortsplans oder des Rahmen- oder Detailbebauungsplans auszuarbeiten, wenn dieses von der Gemeinde ausgearbeitet wird;
- b) Vorlage des Programms der Ortsplanung (Art. 39a), bevor es an das BRPA und anschliessend an den Generalrat oder die Gemeindeversammlung weitergeleitet wird;
- c) Vorlage des Dossiers zur Vorprüfung (Art. 77) vor dessen Weiterleitung an das BRPA;
- d) Vorlage des Planungsdossiers vor seiner Weiterleitung an den Generalrat oder die Gemeindeversammlung im Hinblick auf die erste öffentliche Auflage und ergänzende öffentliche Auflagen;
- e) Vorstellung der Ergebnisse der öffentlichen Auflage;
- f) Vorlage des Planungsentwurfs nach der Behandlung allfälliger Einsprachen, bevor das gesamte Dossier dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung zur Annahme unterbreitet wird;
- g) Vorstellung des Inhalts des Genehmigungsentscheids der Direktion.

Art. 39a (neu)

Programm der Ortsplanung

¹ Der Ortsplan beruht auf dem Programm der Ortsplanung, das die Ziele und die allgemeine Politik der Ortsplanung unter Berücksichtigung des durch die kantonalen und regionalen Planungen vorgegebenen Rahmens und der bestehenden Tendenzen festlegt.

² Das Programm der Ortsplanung wird vom Gemeinderat beantragt und vom Generalrat oder von der Gemeindeversammlung angenommen.

³ Es wird bei der Gesamtrevision des Ortsplans neu festgelegt und dient als Referenz für alle Änderungen dieses Plans.

Art. 51 Abs. 3 (geändert)

³ Das Gemeindebaureglement kann den minimalen Wohnanteil in Prozenten festlegen.

Art. 52 Abs. 3 (geändert)

³ Das Gemeindebaureglement legt den minimalen Industrie- und Gewerbeanteil in Prozenten fest.

Art. 60 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (unverändert) [FR: (geändert)], **Abs. 3** (geändert)

Gemeindebaureglement (Artikelüberschrift geändert)

¹ Der Generalrat oder die Gemeindeversammlung nimmt das Gemeindebaureglement an, das die Raumplanungs- und Bauvorschriften enthält, die in den Zonen gelten, die vom Nutzungsplan bezeichnet werden.

² Das Reglement kann ebenfalls in Gebäuden eine Nutzungsaufteilung vorsehen, namentlich mit dem Ziel, genügend Familienwohnungen sicherzustellen.

³ Die Gemeinde kann die Beschränkungen des kantonalen Rechts verschärfen; sie darf sie nur erleichtern, wenn die kantonalen Vorschriften dies vorsehen.

Art. 63 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Die Gemeinde legt, unter Vorbehalt allfälliger geringfügiger und gerechtfertigter Anpassungen, im Zonennutzungsplan in objektiver und zusammenhängender Weise Perimeter fest, in denen ein Detailbebauungsplan erstellt werden muss, bevor eine Baubewilligung erteilt werden kann. Im Gemeindebaureglement legt sie die Ziele und Grundsätze für die Erstellung des Detailbebauungsplanes fest.

³ Bei freiwilligen Detailbebauungsplänen setzt der Gemeinderat zu Beginn der Planungsarbeiten nach Stellungnahme der Planungskommission die zu beachtenden Rahmenbedingungen fest.

Art. 67 Abs. 3 (geändert)

³ Die Gemeinde kann einen Detailbebauungsplan, der auf Veranlassung der Grundeigentümerschaft ausgearbeitet worden ist, ändern oder aufheben. Der Gemeinderat hört diese vorgängig an.

Art. 69 Abs. 4 (geändert)

⁴ Die Gemeinde kann in ihren Vorschriften für Kernzonen mit historisch gewachsener Bausubstanz in Schutzzonen oder -perimetern zulassen, dass Gebäude, die nach Absatz 1 nicht mehr zonenkonform sind, nach einer Zerstörung durch höhere Gewalt oder nach einem Abbruch wieder aufgebaut sowie neubauähnliche Umbauten ausgeführt werden.

Art. 79 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (neu)

¹ Der Gemeinderat legt den Gemeinderichtplan und das Erschliessungsprogramm dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung vor.

² Der Generalrat oder die Gemeindeversammlung nimmt den Gemeinderichtplan und das Erschliessungsprogramm an.

Art. 85 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu)

Gemeindeentscheide (Artikelüberschrift geändert)

¹ Der Generalrat oder die Gemeindeversammlung nimmt die Pläne und die dazugehörigen Vorschriften an.

² Der Gemeinderat fällt über die unerledigten Einsprachen einen begründeten Entscheid. Er sorgt für die materielle Koordination zwischen seinen Einspracheentscheiden und dem Annahmebeschluss.

³ Für die Einsprechenden beginnt die Beschwerdefrist gegen den Annahmebeschluss erst ab der Zustellung der Einspracheentscheide zu laufen.

Art. 91 Abs. 2 (geändert), **Abs. 2a** (neu)

² Die Baubewilligungsbehörde kann jedoch zur Verhinderung von schädigenden Verzögerungen Bauten und Anlagen bewilligen, die dem aufgelegten Plan entsprechen.

^{2a} Im ordentlichen Verfahren muss der Oberamtmann die vorherige Zustimmung des Gemeinderats einholen, der die Planungskommission hinzuzieht, bevor er sich in seiner Stellungnahme zum Baubewilligungsgesuch zu dieser Frage äussert.

Art. 92 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Gemeinde oder die Direktion kann mit einem Zwischenentscheid ein Detailbebauungsplanverfahren aussetzen, wenn der Plan in Vorbereitung stehende Planungsmassnahmen zu beeinträchtigen droht. Der Entscheid der Gemeinde wird vom Gemeinderat nach Stellungnahme der Planungskommission getroffen; er kann mit Beschwerde bei der Direktion angefochten werden.

Art. 175a (neu)

Annahme der Pläne und ihrer Vorschriften

¹ Die Ortspläne, die Detailbebauungspläne und deren Änderungen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom xx.xx.202X zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (Annahme der Ortsplanung durch die Legislative) öffentlich aufgelegt worden sind, werden nach den vor diesem Gesetz geltenden gesetzlichen Bestimmungen angenommen.

² Dasselbe gilt für Änderungen des Ortsplans und der Detailbebauungspläne infolge eines Genehmigungsentscheids der Direktion, der nach einem Verfahren, das in den Anwendungsbereich von Absatz 1 fällt, erlassen wurde, und die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes öffentlich aufgelegt wurden, sofern die Gemeinde keine neuen Planungsmassnahmen vorsieht, die nicht im genehmigten Dossier enthalten waren.

II.

1.

Der Erlass SGF [140.1](#) (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.09.1980) wird wie folgt geändert:

Art. 10a Abs. 1

¹ Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:

- j) (neu) Sie übt die ihr nach dem Raumplanungs- und Baugesetz übertragenen Befugnisse im Bereich der Ortsplanung aus.

Art. 51^{ter} Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ In Gemeinden mit einem Generalrat kann ein Zehntel der Aktivbürger eine Initiative einreichen betreffend:

- f) (neu) den Ortsplan und die Detailbebauungspläne;

² Die Initiative muss schriftlich eingereicht werden. Wenn sie Absatz 1 Bst. b, e und f betrifft, kann sie die Form einer allgemeinen Anregung oder eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen. Die Initiativen nach Absatz 1 Bst. a und c werden als allgemeine Anregungen betrachtet.

Art. 52 Abs. 1

¹ Beschlüsse des Generalrates betreffend:

- h) (neu) das Programm der Ortsplanung;
- i) (neu) den Ortsplan und die Detailbebauungspläne;

unterliegen dem Referendum, wenn ein Zehntel der Aktivbürger der Gemeinde es schriftlich verlangt. Der Schwellenwert von einem Zehntel kann durch ein allgemeinverbindliches Reglement gesenkt werden.

2.

Der Erlass SGF [780.1](#) (Mobilitätsgesetz (MobG), vom 05.11.2021) wird wie folgt geändert:

Art. 99 Abs. 1a (neu)

^{1a} Abweichend von Artikel 85 RPBG wird der Mobilitätsinfrastrukturplan vom Gemeinderat angenommen.

3.

Der Erlass SGF [812.1](#) (Gewässergesetz (GewG), vom 18.12.2009) wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 3 (geändert)

³ Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne gilt sinngemäss für den GEP. Bevor der Plan in die Vernehmlassung gegeben wird, unterbreitet die Gemeinde ihn der zuständigen Dienststelle zur Vorprüfung. Abweichend von Art. 79 RPBG wird der GEP vom Gemeinderat angenommen.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Genehmigungsverfahren für die Zonennutzungspläne und deren Reglemente gilt sinngemäss für den Plan und das Reglement der Grundwasserschutzzonen, mit Ausnahme der öffentlichen Auflage, während der die Pläne und Reglemente der Grundwasserschutzzonen im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen eingesehen werden können. Abweichend von Artikel 85 RPBG werden der Plan und das Reglement für die Grundwasserschutzzonen vom Gemeinderat angenommen.

4.

Der Erlass SGF [821.32.1](#) (Gesetz über das Trinkwasser (TWG), vom 06.10.2011) wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 4 (geändert)

⁴ Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne ist sinngemäss auf den PTWI anwendbar. Abweichend von Art. 79 RPBG wird der PTWI vom Gemeinderat angenommen. Er wird von der für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Direktion ¹⁾ genehmigt.

¹⁾ Heute: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt.

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.



Message 2023-DIME-305

14 mai 2024

Modification de la LATeC en vue d'introduire la compétence du pouvoir législatif communal pour adopter les plans d'aménagement local

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

Ce document donne suite à la :

Motion 2020-GC-64	Plans et règlements d'aménagement locaux : liberté d'organisation des communes et droit d'initiative et de référendum
Auteurs :	Marmier Bruno / Dorthe Sébastien

partiellement acceptée par le Grand Conseil en date du 8 octobre 2021.

Table des matières

1	Adoption par le pouvoir législatif communal de la planification locale et droits politiques	3
1.1	Origines du projet	3
1.2	Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local selon le droit en vigueur	4
1.2.1	Principes généraux	4
1.2.2	Processus suivi par les travaux de planification	4
1.2.3	Procédure d'approbation et de recours	5
1.3	Vue d'ensemble des solutions retenues par les autres cantons	5
1.4	Synthèse de la consultation externe	6
1.5	Solutions proposées par le projet de loi	7
1.5.1	Choix d'une voie médiane	7
1.5.2	Effets procédurux	8
1.5.3	Programme d'aménagement local	10
1.5.4	Instruction des oppositions et procédure d'adoption	10
1.5.5	Dispositions transitoires	11
1.5.6	Droits politiques	11
2	Commentaires des dispositions légales	13
2.1	Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions	13
2.2	Loi sur les communes	17

2.3	Loi sur la mobilité	17
2.4	Loi sur les eaux	17
2.5	Loi sur l'eau potable	18
3	Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	18
4	Conséquences financières et en personnel	18
5	Conformité au droit supérieur	18

1 Adoption par le pouvoir législatif communal de la planification locale et droits politiques

1.1 Origines du projet

Le 7 mai 2020, les députés Bruno Marmier et Sébastien Dorthe ont déposé la motion 2020-GC-64. Celle-ci visait d'une part, à accorder aux communes la liberté de choisir la compétence, exécutive ou législative, de l'autorité qui adopte les plans et règlements d'aménagement communaux, et d'autre part, à octroyer aux citoyens le droit de déposer des initiatives ou de demander des référendums sur ces plans et règlements. Les motionnaires ont souligné que le canton de Fribourg était, avec celui de Soleure, le seul à réserver cette compétence au pouvoir exécutif communal, restreignant ainsi la participation des citoyens dans l'aménagement local. L'objectif de la modification légale demandée était de rendre l'aménagement local plus démocratique.

Le 8 octobre 2021, le Grand Conseil a accepté le fractionnement de la motion, l'introduction du programme d'aménagement local et l'octroi au pouvoir législatif communal de la compétence d'adopter des plans et règlements en matière d'aménagement du territoire. Cependant, la proposition offrant aux communes la liberté de choisir entre le pouvoir législatif et exécutif a été rejetée.

À la suite de cette décision, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a entamé les travaux législatifs. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a sondé 22 cantons (à l'exception des cantons de Soleure, de Genève et du Tessin, compte tenu des régimes très particuliers prévus par ces derniers) pour identifier les différents régimes d'adoption des plans d'aménagement local. Il a été constaté que la grande majorité des cantons confiant la compétence d'adopter les plans et leur réglementation au pouvoir législatif communal attribuent néanmoins des compétences étendues au pouvoir exécutif communal dans le cadre du processus de planification.

À partir de l'été 2022, un groupe de travail composé de la Conférence des préfets, de l'Association des communes fribourgeoises, du Secrétariat général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Service des communes et du Service des constructions et de l'aménagement a examiné diverses variantes pour intégrer l'objet de la motion dans la loi. Quatre séances de travail ont conduit à l'élaboration d'un avant-projet de loi conformément à la décision du Grand Conseil

Le 30 mai 2023, le Conseil d'État a autorisé la mise en consultation de l'avant-projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC). Les positions des destinataires de la consultation sont traitées dans un rapport détaillé élaboré par la DIME, laquelle a formulé diverses propositions de modifications de l'avant-projet à l'intention du Conseil d'Etat.

Donnant la suite qui convient à la motion acceptée partiellement par le Grand Conseil, le projet de loi prévoit que le conseil général ou l'assemblée communale soit compétent(e) pour adopter le plan d'aménagement local (PAL), les plans d'aménagement de détail (PAD) et leur réglementation. Il renforce également le rôle de la commission d'aménagement qui assiste les autorités communales dans l'élaboration et la mise en œuvre du PAL. De plus, il introduit le programme d'aménagement local, un nouvel instrument pour fixer les objectifs et la politique générale d'aménagement au niveau communal.

Parmi les différentes variantes envisageables pour donner suite à la motion, le Conseil d'Etat retient la solution qui lui semble la plus opérationnelle, en confiant l'adoption de la planification locale au pouvoir législatif communal tout en maintenant la compétence de l'exécutif communal pour conduire les travaux d'élaboration du PAL, assurer la coordination des procédures, ainsi que l'instruction des oppositions.

Le Conseil d'Etat souligne toutefois que cette modification de la loi risque d'allonger de manière significative la durée des travaux de la planification locale, ce qui ne sera pas non plus sans conséquence sur les délais de traitement des demandes de permis déposées pour des projets prévus sur des terrains touchés par des modifications des plans et règlement et/ou par des oppositions.

Après analyse des prises de position rendues dans le cadre de la consultation externe, le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il se justifie d'ouvrir le droit de référendum et d'initiative communale aux PAL et aux PAD (avec les précisions données à ce sujet au point 1.5.7).

Il considère que la solution proposée par le projet de loi est celle qui respecte au mieux la volonté des motionnaires et l'exercice des droits politiques en cohérence avec ce changement de paradigme pour la procédure d'adoption de la planification communale, tout en garantissant la sécurité du droit et en tenant compte autant que possible du but de célérité et de simplicité des procédures consacré par l'art. 1 al. 2 let. k de la LATeC.

1.2 Rappel de la procédure applicable aux plans d'aménagement local selon le droit en vigueur

1.2.1 Principes généraux

L'aménagement du territoire communal incombe à la commune (cf. art. 34 al. 1 LATeC), plus précisément au conseil communal comme prévu par l'art. 36 al. 1 LATeC. Le PAL constitue l'instrument par lequel la commune oriente son développement et fixe ses choix au moyen de mesures concrètes (art. 38 LATeC).

Le PAL se compose essentiellement de quatre éléments définis à l'art. 39 al. 1 LATeC, à savoir le dossier directeur (let. a), le plan d'affectation des zones (let. b), la réglementation afférente au plan des zones (let. c, communément dénommée « règlement communal d'urbanisme »), ainsi que des éventuels plans d'aménagement de détail (let. d). Un rapport explicatif et de conformité accompagne le plan d'affectation des zones et sa réglementation¹, comme précisé à l'alinéa 2.

Le conseil communal constitue une commission d'aménagement permanente qui l'appuie tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre du PAL (art. 36 al. 2 LATeC). Cette commission, composée d'au moins cinq membres, dont la majorité est désignée par l'assemblée communale ou le conseil général, a ainsi un rôle significatif à jouer dans les travaux de planification.

L'élaboration et l'adoption de ces différents éléments du PAL relèvent de la compétence du pouvoir exécutif communal, compétence qui découle directement de l'art. 36 al. 1 LATeC.

1.2.2 Processus suivi par les travaux de planification

Le processus de révision générale du PAL débute par l'élaboration par la commune d'un programme de révision qu'elle soumet au SeCA et dans lequel elle annonce le début des travaux de planification, rend compte de l'analyse du territoire communal, identifie les enjeux de la révision et fixe la stratégie communale pour toutes les activités ayant un impact sur le territoire. Le SeCA fait circuler ce programme au sein des services de l'Etat. Dans le cadre de l'examen de ce document, les services et organes de l'Etat font part de leurs exigences ou remarques pour l'établissement du dossier d'examen préalable de la révision générale. Ils transmettent également les informations et données utiles.

Sur la base de cette analyse, la commune élabore un dossier d'examen préalable qu'elle remet au SeCA (art. 77 LATeC). Cette phase est obligatoire pour tout dossier de planification, y compris pour les modifications du PAL et les PAD. Le SeCA met le dossier en circulation auprès des services et organes intéressés et établit son préavis de synthèse qu'il transmet à la commune.

Le conseil communal met à l'enquête publique les dossiers de PAL et de PAD.

Durant la mise à l'enquête publique du plan d'affectation des zones (PAZ), des PAD et de la réglementation y relative, les personnes intéressées et disposant d'un intérêt digne de protection peuvent former opposition (art. 84 LATeC). Les oppositions non liquidées font l'objet d'une décision motivée du conseil communal (art. 85 al. 1 LATeC). Simultanément au traitement des oppositions, le conseil communal adopte les plans et leur réglementation (art. 85 al. 2 LATeC).

¹ Il doit aussi accompagner le plan d'aménagement de détail.

Le plan directeur communal ne peut quant à lui faire l'objet que d'observations et de propositions de la part des personnes intéressées (art. 78 al. 2 LATeC). Les intervenants sont entendus par le conseil communal qui se détermine sur le résultat de la consultation (art. 31 ReLATeC).

Les décisions rendues par le conseil communal sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DIME dans les trente jours qui suivent leur notification (art. 88 al. 1 LATeC).

1.2.3 Procédure d'approbation et de recours

Le SeCA vérifie que les exigences formelles minimales requises par les directives de la DIME² (art. 29 al. 1 ReLATeC) sont remplies pour pouvoir mettre le dossier en circulation auprès des services et organes intéressés. Si un dossier de PAL ou de PAD déposé ne répond pas aux exigences fixées dans ces directives, le SeCA le renvoie directement à la commune afin qu'elle apporte les corrections et les compléments requis (art. 29 al. 2 ReLATeC).

Au terme de la circulation, le SeCA élabore à l'intention de la DIME son préavis de synthèse d'examen final. Dans l'hypothèse où la DIME envisage de ne pas approuver certaines mesures adoptées par la commune ou d'en imposer d'autres qui n'étaient pas prévues dans le dossier, elle en informe le conseil communal et les intéressés par le biais d'une publication dans la Feuille officielle (communément appelé « Droit d'être entendu »). La commune et les personnes intéressées ont alors la possibilité de se déterminer dans les trente jours sur les éléments que la DIME entend refuser (art. 86 LATeC et 34 ReLATeC).

La Direction rend sa décision d'approbation sur le PAL ou le PAD et statue simultanément sur les éventuels recours au terme de leur instruction (art. 86 al. 3 et 88 al. 2 LATeC).

Sa décision d'approbation sur les PAL fait l'objet d'une publication par avis dans la Feuille officielle (art. 86 al. 4 LATeC et 36 ReLATeC).

La décision d'approbation et les éventuelles décisions sur recours peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (TC).

1.3 Vue d'ensemble des solutions retenues par les autres cantons

L'analyse des solutions adoptées sur le plan cantonal révèle que la plupart des cantons confient l'adoption des plans au législatif communal, tout en attribuant de larges compétences à l'exécutif communal. Dans 80% des cantons, celui-ci est compétent pour attribuer des mandats lors de la révision d'un PAL, mais par exemple dans les cantons de Zoug et d'Argovie, le législatif a la compétence d'octroyer un crédit pour une révision générale.

Dans 80% des cantons sondés, l'exécutif communal est chargé d'élaborer le projet préalable avant l'enquête publique. Dans les autres cantons, les modalités de cette partie de la procédure et l'attribution des compétences varient. Par exemple, dans les cantons d'Argovie et de Saint-Gall, une commission de planification est compétente pour effectuer ces travaux. Tous les cantons, à l'exception de Glaris, où le système varie selon ce que prévoit la réglementation communale, prévoient que le dossier d'examen préalable est transmis par l'exécutif communal à l'autorité cantonale compétente.

Le traitement des oppositions relève de la compétence de l'exécutif communal dans la plupart des cantons, à quelques exceptions près : par exemple, dans le canton de Vaud, le législatif communal tranche les oppositions, sur proposition de l'exécutif, alors que dans les Grisons, cette compétence appartient essentiellement à l'exécutif communal sous réserve de quelques cas particuliers pour lesquels une commission du législatif est désignée compétente.

De manière générale, c'est l'exécutif communal qui transmet le dossier de la planification locale à l'autorité d'approbation.

² Guide pour l'aménagement local, Chapitre III.

S'agissant des droits politiques, les possibilités de contester un PAL par le biais d'un référendum obligatoire ou facultatif diffèrent selon les cantons. Certains prévoient un droit de référendum obligatoire et facultatif, tandis que d'autres n'autorisent que le référendum facultatif. Une minorité de cantons prévoient d'autres voies de contestation, tels que le droit d'initiative populaire ou des votations populaires.

Dans près de la moitié des cantons sondés, il incombe à l'exécutif communal de se prononcer sur les recours interjetés contre les décisions communales. C'est également lui qui est généralement compétent pour recourir contre les décisions cantonales auprès des instances judiciaires.

Quant à la question de l'efficacité de la procédure d'approbation des plans, l'appréciation des cantons s'avère relativement disparate. Un peu plus d'un tiers des cantons estiment que leur procédure actuelle satisfait aux exigences de célérité souhaitées par le canton et les citoyens, quelques cantons émettant des réserves sur le caractère chronophage de la procédure et, corollairement, la longueur des délais de traitement des dossiers.

Sur le fond, il faut relever que la plupart des cantons considèrent que les communes mettent correctement en œuvre les nouveaux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) et de leur plan directeur cantonal dans le cadre des procédures de planification. La majorité des cantons salue également l'assise démocratique que procure la compétence du pouvoir législatif aux décisions prises en matière d'aménagement du territoire.

1.4 Synthèse de la consultation externe

Les avis exprimés dans le cadre de la consultation sont majoritairement défavorables au transfert de la compétence d'adoption des plans au pouvoir législatif communal, en relevant toutefois que le PSF, Les Verts, l'ATE section Fribourg, la FSU section romande et Mitteland, ainsi que les communes de Fribourg et de Morat notamment, se prononcent en faveur d'un tel transfert de compétence.

Les craintes émises par la Conférence des préfets, l'Association des communes fribourgeoises (à laquelle se sont explicitement ralliées 29 communes), certaines associations professionnelles (dont la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, la Chambre du commerce et d'industrie du canton de Fribourg, l'Union patronale du canton de Fribourg et la Fédération patronale et économique, qui ont déposé une prise de position commune, mais aussi l'Association fribourgeoise de l'industrie des graviers et du béton) et certains partis politiques (Le Centre, PLR) se focalisent principalement sur les implications procédurales et pratiques du transfert de compétence. Face aux défis que doit relever le canton de Fribourg pour assurer son développement dans le contexte économique actuel pour le moins tendu, ces intervenants redoutent un allongement – voire dans certain cas un blocage – ainsi qu'une complexification de la procédure de planification qui risquent de compromettre la réalisation de certains projets et péjorer encore les durées de traitement des demandes de permis. L'aménagement du territoire étant devenu un domaine hautement technique et complexe, seule une vision transversale sur le long terme, assurée par l'exécutif communal, pourrait permettre à leurs yeux d'assurer la célérité recherchée tout en assurant le respect des droits des administrés. Dans ce sens, bon nombre d'intervenants estiment que l'introduction d'un programme d'aménagement local adopté par le pouvoir législatif communal répond déjà aux ambitions démocratiques de la motion, rendant ainsi l'adoption des plans et de leur réglementation par le législatif superflue. Le programme d'aménagement local est d'ailleurs globalement considéré comme judicieux par l'ensemble des intervenants.

Tout en reconnaissant la nécessité de démocratiser le processus de planification au niveau communal, l'Association des communes fribourgeoises (ACF) propose quant à elle une solution alternative qui consisterait à transférer au pouvoir législatif communal la validation de la mise en consultation du dossier directeur, respectivement la mise à l'enquête publique du dossier d'affectation, tout en conservant en revanche la compétence d'adoption des plans et de leur réglementation au sein du pouvoir exécutif. L'ACF estime qu'une telle variante permettrait non seulement de respecter la volonté des motionnaires, puisqu'une adoption ne peut avoir lieu sans consultation, respectivement sans enquête publique (à valider par le conseil général ou l'assemblée communale), mais aussi de réduire les difficultés liées au prolongement de la durée des procédures, à leur coordination et à la protection des données dans le cadre du traitement des oppositions. Le Conseil d'Etat estime toutefois que cette proposition alternative ne répond pas entièrement aux ambitions de la motion du Grand Conseil, car elle n'accorde pas au pouvoir législatif communal la

compétence d'adopter les plans au terme du processus et de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence. Pour ce motif, il propose de maintenir la solution de principe qui figurait dans l'avant-projet de loi, qui permet de concilier au mieux l'objectif visé par la motion et la volonté d'efficacité dans la gestion de la procédure de planification au niveau communal.

Le renforcement du rôle de la commission d'aménagement, organe déjà institué par le droit en vigueur, est généralement bien accueilli, bon nombre d'intervenants s'interrogeant toutefois sur l'étendue de ses compétences et son rôle précis dans le cadre des travaux de planification. Le Conseil d'État choisit de retenir la solution principale qui était proposée dans le cadre de l'avant-projet, en clarifiant les rôles respectifs des autorités communales (art. 36 et 36a P-LATeC) et en spécifiant les phases du processus où la commission d'aménagement doit être obligatoirement consultée (art. 36a al. 3 P-LATeC).

Les autres demandes de modifications portant sur l'effet anticipé positif des plans, les droits politiques et les dispositions transitoires ont été suivies par le Conseil d'Etat qui a donc procédé aux adaptations nécessaires dans le cadre du projet de loi (et commentées ci-après).

1.5 Solutions proposées par le projet de loi

1.5.1 Choix d'une voie médiane

La mise en œuvre de la motion telle qu'acceptée par le Grand Conseil nécessite d'opérer un choix entre les multiples possibilités de répartir les compétences et les tâches entre les différents organes communaux. Le Conseil d'Etat propose de retenir une solution médiane qui donne une suite appropriée à la volonté des motionnaires de donner à la planification locale une plus grande assise démocratique, tout en laissant à l'exécutif communal des compétences étendues. Pour assurer la fluidité du processus et éviter un blocage lorsque le dossier de planification est soumis au pouvoir législatif communal pour adoption, le conseil communal bénéficie du soutien de la commission d'aménagement, dont les membres siègent (à tout le moins majoritairement) au sein du conseil général ou font partie des citoyens actifs. Dans le même ordre d'idée, le projet prévoit qu'au moins un membre du conseil communal représente le conseil communal dans cette commission.

L'art. 36a du projet liste les phases où la commission d'aménagement doit être consultée, soit lors de chaque jalon essentiel dans les travaux de planification, du choix du mandataire à la présentation de la teneur de la décision d'approbation rendue par la Direction, en passant par la présentation du programme d'aménagement local, du dossier d'examen préalable avant sa transmission au SeCA, du dossier de planification avant sa transmission au pouvoir législatif en vue de la mise à l'enquête publique, des résultats de cette enquête et du projet de planification et des projets de décision sur opposition. La commission pourra ainsi se prononcer à l'occasion de chacune de ces phases en émettant des préavis qui seront consignés au dossier. Cette solution permet de garantir une collaboration étroite entre l'exécutif communal et la commission qui l'accompagne dans le pilotage du processus. Elle assure une représentation et une intervention du pouvoir législatif en amont du processus et jusqu'à la finalisation du projet de plan et règlement qui seront transmis au conseil général ou à l'assemblée communale pour adoption.

Initialement, l'avant-projet excluait l'octroi de droits politiques directs aux citoyennes et citoyens pour contester les mesures d'aménagement. Cependant, après une analyse comparative complémentaire avec les solutions retenues sur ce point par les autres cantons et compte tenu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat propose d'étendre le droit d'initiative et de référendum aux instruments du PAL, en introduisant des dispositions spécifiques dans la loi sur les communes (LCo)³.

A relever enfin, par souci de cohérence, que le projet de loi prévoit de faire suivre aux PAD, qui font partie du PAL (art. 39 al. 1 LATeC), la même procédure que celle prévue pour la révision générale et les modifications du PAL. Ce choix se justifie également sous l'angle de l'importance que revêt l'instrument du PAD dans la mise en œuvre de la densification voulue par la LAT et la recherche de solutions qualitatives et durable pour la réalisation des projets.

³ Loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo, RSF 140.1).

1.5.2 Effets procéduraux

1.5.2.1 En général

L'adoption des PAL par le pouvoir législatif communal aura des répercussions inévitables sur la durée des travaux de planification qui s'en trouvera sensiblement allongée en comparaison avec la procédure en vigueur. La tenue ponctuelle des séances du conseil général ou des assemblées communales et éventuellement la tenue de votations populaires sur l'adoption du PAL et des plans d'aménagement de détail (compte tenu de l'élargissement des droits politiques sur cet instrument prévu par le projet de loi) impliqueront intrinsèquement des périodes d'inactivités plus nombreuses que dans le système actuel. Par ailleurs, l'aménagement du territoire est un domaine qui est devenu beaucoup plus technique et complexe, en particulier depuis la révision partielle de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, et les intérêts en jeu qui doivent être pondérés dans le cadre d'un contexte juridique à la fois restrictif et changeant conduisent actuellement les communes à vouloir modifier régulièrement leur PAL et les PAD en fonction de l'évolution des circonstances et des projets qui contribueraient à leur développement. Or, l'implication plus importante du pouvoir législatif dans le processus diminuera considérablement la flexibilité dont disposent actuellement les communes pour adapter leur planification. D'un autre côté, il faut relever que ce transfert de compétence aura l'avantage de garantir une plus grande stabilité des plans pour les propriétaires. Indépendamment de l'intérêt public évident que représente une plus grande démocratisation du processus de planification, le Conseil d'Etat se doit donc de mettre en évidence le risque concret d'augmentation de la durée de la procédure (avec les répercussions qui s'ensuivent sur le traitement des demandes de permis) à la lumière de l'objectif poursuivi par plusieurs interventions parlementaires déposées au Grand Conseil dans le sens d'une accélération des procédures en matière de planification et de traitement des demandes de permis.

1.5.2.2 Effet anticipé des plans

Les modalités de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement exercent une influence sur la délivrance des permis de construire en raison de l'effet anticipé négatif des plans. Selon l'art. 91 al. 1 de la LATeC, aucun permis ne peut être accordé pour des projets situés dans le périmètre du plan, dès la mise à l'enquête publique jusqu'à l'approbation du plan et de sa réglementation par la Direction. L'effet anticipé négatif des plans a ainsi pour effet de neutraliser l'application du droit actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du droit futur. Il engendre un blocage significatif des projets pendant les phases d'enquête publique, d'instruction, de traitement des oppositions et jusqu'à la décision d'approbation par la Direction.

L'analyse comparative avec les solutions adoptées dans les autres cantons révèle que la majorité d'entre eux connaissent un effet anticipé négatif des plans sous la forme d'une interdiction temporaire de bâtir ou d'une suspension de la procédure pour une durée allant de trois mois à cinq ans. Certains cantons prévoient les deux formes et distinguent leur application en fonction des circonstances, comme c'est notamment le cas à Fribourg : la suspension de la procédure de demande de permis de construire intervient lorsque la commune souhaite modifier le plan existant ou établir un plan d'aménagement de détail. En revanche, dès qu'un plan et sa réglementation ont été mis à l'enquête publique et jusqu'à leur approbation par la Direction, une interdiction temporaire de construire conduit au refus du permis de construire. Sur la base des résultats de l'analyse comparative, le Conseil d'Etat arrive à la conclusion que l'effet anticipé négatif des plans est généralement appliqué dans l'ordre juridique suisse.

Afin de pallier le blocage automatique et systématique des permis de construire, le droit cantonal fribourgeois prévoit la possibilité d'octroyer un effet anticipé positif des plans (art. 91 al. 2 LATeC). Selon le droit en vigueur, celui-ci permet à l'autorité compétente en matière de permis de construire d'autoriser les constructions et installations conformes au futur plan, afin d'éviter des retards dommageables. Pour ce faire, la loi exige que l'autorité compétente obtienne l'accord préalable de la commune et du Service, accord qui est donc liant pour la préfecture dans le cadre de la procédure ordinaire de permis. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal cantonal (TC), la nouvelle réglementation adoptée par une commune est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation ; pendant

cette phase, seules les constructions qui sont à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation peuvent en principe être autorisées⁴.

L'analyse comparative susmentionnée a permis de constater que seuls les cantons de Berne, Nidwald et Appenzell Rhodes-Extérieures connaissent un effet anticipé positif des plans et autorisent, à ce titre, les constructions avant que le futur plan et sa réglementation n'entrent en vigueur. Les conditions applicables varient : dans le canton de Berne⁵, l'effet anticipé positif des plans peut être appliqué si les mesures d'aménagement ont été décidées par l'organe communal compétent, si les prescriptions concernant le projet ne sont pas contestées et si le service étatique compétent a donné son accord. À Nidwald⁶ et en Appenzell Rhodes-Intérieures⁷, le permis de construire ne peut être délivré que s'il est conforme au plan en vigueur et au futur plan, à l'instar du canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que l'effet anticipé positif des plans n'est pas la panacée. Tout d'abord, il n'est jamais applicable en cas de nouvelle mise en zone à bâtir, ce qui a pour effet de bloquer les demandes de permis dans les secteurs concernés par ces mesures jusqu'à l'approbation du nouveau plan par la DIME. Ensuite, il faut garder à l'esprit qu'un permis de construire ne peut être délivré en vertu de l'effet anticipé positif des plans que s'il est presque certain que la mesure d'aménagement prévue sera validée et effective⁸. Cette dernière exigence a pour but de préserver les attributions de l'autorité d'adoption au niveau communal et de l'autorité d'approbation (à savoir la DIME)⁹. Par ailleurs, la jurisprudence du TF et la doctrine se montrent de plus en plus restrictives quant à l'octroi de l'effet anticipé positif des plans, car celui-ci contrevient dans son essence même au principe de la sécurité du droit et de la légalité¹⁰. Il n'est en principe pas admissible dans l'ordre juridique suisse ou seulement moyennant le respect de conditions restrictives¹¹.

Bon nombre d'intervenants se sont prononcés contre la solution de l'avant-projet qui prévoyait, en accord avec la jurisprudence cantonale restrictive¹², qu'un effet anticipé positif ne pouvait être octroyé tant que les plans et les règlements n'étaient pas adoptés par l'autorité compétente. Leur crainte résidait bien évidemment dans le risque de blocages de longue durée des projets de construction. Certains ont même invité le Conseil d'Etat à examiner la possibilité de supprimer la règle de l'effet anticipé négatif des plans.

Le Conseil d'Etat estime que cette dernière solution, en cours dans huit cantons et trois demi-cantons¹³, ne serait pas opportune dans la mesure où elle conduirait à complexifier davantage l'examen des demandes de permis. En effet, il serait nécessaire d'appliquer directement le droit en vigueur aux projets de construction, alors que parallèlement des travaux de planification seraient à l'étude ou un PAL aurait déjà été mis à l'enquête publique, voire adopté par l'autorité communale compétente. Le cas échéant, les communes n'auraient d'autre choix que de demander la suspension de ces demandes de permis (sous réserve de la modification de la loi dans le sens proposé par le projet)

⁴ Voir notamment les arrêts du TF 1C_427/2018 et 1C_428/2018 du 22 octobre 2019 ainsi que les arrêts du TC FR 602 2022 61 et 62 du 23 août 2022, 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, 602 2020 112 et 114 du 2 juillet 2021, 602 2017 130 et 136 du 28 juin 2018, 602 2018 36 du 5 juin 2018.

⁵ Art. 37 al. 1 let. a à c de la loi sur les constructions du 9 juin 1985.

⁶ Art. 18 al. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 21.05.2014.

⁷ Art. 47 al. 1 Baugesetz vom 29.04.2012.

⁸ Arrêts TC FR 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1, 602 2020 112 et 114 du 2 juillet 2021, c. 2.2; RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, in RFJ 2012 p. 97 ss, spéc. 129; voir également BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, 2012, p. 263 s.; BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, ch. 6.3.2.

⁹ Arrêts TC FR 602 2022 61 et 62 du 23 août 2022, 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1; BESSE, op. cit., p. 262 et la réf. cit.

¹⁰ ATF 125 II 278 c. 4c, arrêt du TF 1C_122/2017 du 13 février 2018, c. 6.1; arrêts TC FR 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, p. 70 n° 299; RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 55 ad art. 27 LAT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 197 n° 446-477 ss.

¹¹ ATF 136 I 142 c. 3.2; arrêts 1C_355/2021 du 17 mars 2022 c. 3, 2C_612/2017 du 7 mai 2018 c. 2.3.4, 1C_122/2017 du 13 février 2018 c. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., 2016, p. 70 n° 299; RUCH, op. cit., n° 45 ad art. 26 LAT; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3e éd. 2012, p. 205; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op.cit., p. 197 n° 447.

¹² Arrêt du TC 602 2020 70 du 29 octobre 2020, c. 4.1.

¹³ Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Grisons, Lucerne, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Valais.

auprès des préfetures, ce qui générerait une charge administrative supplémentaire importante et surtout une force d'instabilité juridique dommageable à l'avancement des projets.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat ne saurait ignorer l'effet juridique qu'implique le transfert de compétence en faveur du législatif communal. Il relève dans ce contexte que les communes donnent presque systématiquement leur accord pour l'effet anticipé positif des plans, sans étayer leur appréciation dans leur préavis sur la demande de permis et ainsi sans faire état d'une vérification de la conformité au droit et à la jurisprudence.

Afin de répondre aux préoccupations exprimées lors de la consultation quant à la longueur de la procédure, le projet de loi prévoit que pour les demandes de permis soumises à la procédure ordinaire, la préfète ou le préfet doit obtenir l'accord préalable du conseil communal, lequel doit consulter la commission d'aménagement avant de rendre son préavis sur le projet. Il ressort de cette proposition qu'un effet positif des plans pourra encore être octroyé dans des cas particuliers par la préfète ou le préfet avant l'adoption des plans mais qu'il appartiendra à la commune, par le biais d'un échange entre le conseil communal, autorité de préavis sur le permis, et la commission d'aménagement, chargée de la mise en œuvre du PAL (art. 36 al. 2 P-LATeC), de s'assurer que toutes les conditions sont remplies pour donner son accord sur ce point. Etant donné que l'accord du SeCA ne serait plus nécessaire, la responsabilité de la commune s'en trouverait renforcée, ce qui semble cohérent par rapport à un des objectifs de la motion qui vise à assurer que les projets autorisés sur la base d'un processus de planification plus démocratique s'inscrivent bien dans le cadre d'aménagement du territoire défini par la population.

1.5.3 Programme d'aménagement local

Lors du vote du 8 octobre 2021, le Grand Conseil a accepté l'introduction du programme d'aménagement local dans la LATeC. Le Conseil d'Etat rappelle que la LATeC contient déjà des dispositions sur des programmes d'aménagement, que ce soit au niveau de la planification directrice cantonale (art. 15 LATeC) ou régionale (art. 30 LATeC). La base légale instituant ce programme à l'échelle locale (art. 39a P-LATeC) est inspirée des dispositions existantes.

A l'instar de l'adoption du PAL, le projet propose que l'autorité habilitée à adopter le programme soit le pouvoir législatif communal. Le conseil communal est chargé d'élaborer le programme et de le soumettre au pouvoir législatif pour adoption avant de se lancer dans les travaux de planification proprement dits. Le programme d'aménagement local proposé est conçu sur le modèle du programme de révision actuel : il énonce les objectifs généraux de la planification, les thématiques à traiter (y compris celles nécessitant des études), il dresse le bilan de la planification précédente et esquisse un calendrier des travaux en précisant les étapes d'information de la population.

1.5.4 Instruction des oppositions et procédure d'adoption

Le Conseil d'Etat propose de maintenir la compétence du conseil communal pour traiter les oppositions déposées à l'encontre du PAL et des PAD. Cette solution, qui a d'ailleurs la faveur d'une très grande majorité des intervenants dans le cadre de la consultation externe (et notamment de l'ACF), se justifie dans la mesure où il est difficilement imaginable qu'un conseil général ou une assemblée communale puisse statuer sur des oppositions de particuliers en ayant, pour ce faire, accès à l'intégralité du dossier des opposants et aux données personnelles qui y figurent. De toute évidence, le traitement de telles procédures ne se prête pas à des débats en assemblée.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que les décisions communales statuant sur les oppositions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DIME. L'assemblée communale ou le conseil général n'est toutefois pas une autorité administrative au sens de l'art. 2 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA)¹⁴. Le fait que les votes d'une assemblée communale ne soient pas des décisions administratives au sens de l'art. 4 CPJA plaide également pour que le traitement des oppositions soit assuré par l'exécutif communal, lequel agit en qualité d'autorité administrative au sens de l'art. 2 al. 1 let. b CPJA.

¹⁴ RSF 150.1.

En vertu de la solution retenue dans le projet de loi, il appartiendra donc au conseil communal de constituer le dossier des oppositions, de présenter le résultat de l'enquête à la commission d'aménagement (art. 36a al. 3 let. e P-LATeC), d'organiser et de mener les séances de conciliation, de rédiger les procès-verbaux correspondants et de statuer sur les oppositions non liquidées une fois que le PAL ou le PAD aura été adopté, en assurant la coordination matérielle entre ses décisions sur opposition et celle du pouvoir législatif. Dans les faits, le conseil communal disposera d'un court laps de temps pour rédiger les décisions sur opposition. Ce décalage temporel lui évitera aussi de préparer des projets de décision sur la base d'un plan et/ou d'une réglementation qui ne serait finalement pas adopté(e) par le pouvoir législatif et devrait faire l'objet d'une modification (impliquant une mise à l'enquête publique complémentaire).

L'adoption du plan directeur communal et du programme d'équipement est soumis à une procédure largement similaire à celle du plan d'affectation des zones (à l'exception des règles relatives au traitement des oppositions, dès lors que la planification directrice ne peut faire l'objet que d'observations et de propositions). Le projet prévoit ainsi que le conseil communal soumet le plan directeur communal et le programme d'équipement au pouvoir législatif communal, lequel est compétent pour leur adoption.

1.5.5 Dispositions transitoires

Toute loi formelle est susceptible de changer alors qu'une procédure administrative est pendante. D'un point de vue strictement juridique, la jurisprudence constante rappelle que l'autorité de première instance doit fonder sa décision sur le nouveau droit. L'application générale de ce principe ne semble toutefois pas judicieuse compte tenu de la nature des procédures d'aménagement local et surtout de leur durée. Dès lors que des communes travaillent sur leur révision générale d'aménagement local durant plusieurs années, des modifications d'ordre procédural radicales compliqueraient considérablement le travail des autorités de planification. Aussi, il sied d'instaurer un régime transitoire afin de ne pas pénaliser les communes dont la future planification d'aménagement local serait bien entamée, voire à bout touchant au moment de l'entrée en force de la présente loi.

À ce titre, il faut considérer que les communes ayant finalisé l'élaboration de leurs plans, sur la base du préavis de synthèse d'examen préalable du SeCA, sont généralement prêtes pour mettre à l'enquête publique leur PAL ou les PAD. Cette phase constitue la dernière étape procédurale avant que les administrés puissent former opposition. Il semble donc opportun de désigner la mise à l'enquête publique comme étant la phase procédurale déterminante dans la révision générale du PAL pour l'application du nouveau droit.

Le projet prévoit ainsi que les plans d'aménagement local, les plans d'aménagement de détail et leurs modifications ayant fait l'objet d'une mise à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont régis par le droit antérieur à celle-ci. Le projet propose d'appliquer la même règle pour les modifications du PAL et des plans d'aménagement de détail consécutives à la décision d'approbation de la DIME rendue à l'issue d'une procédure visée à l'art. 175a al. 1 P-LATeC, lorsqu'elles ont été mises à l'enquête publique après la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, pour autant que ces modifications ne constituent pas de nouvelles mesures d'aménagement qui n'étaient pas comprises dans le dossier approuvé. Le droit antérieur est dès lors applicable aux dossiers de modification du PAL ou d'un PAD lorsque les instruments de planification faisant désormais référence (révision générale du PAL ou nouveau PAD) ont été mis à l'enquête publique avant l'entrée en vigueur de la modification légale. La date de la décision d'approbation de la DIME est ainsi sans influence sur l'application de l'ancien ou du nouveau droit. Par mesure de simplicité et afin de préserver la sécurité du droit, la première mise à l'enquête serait déterminante, dans l'hypothèse où d'autres suivraient.

1.5.6 Droits politiques

Dans le cadre de la consultation, la majorité des intervenants a relevé que l'ouverture des droits politiques en relation avec les instruments d'aménagement du territoire devait être considérée comme un corollaire à l'introduction de la compétence du pouvoir législatif communal d'adopter les plans et leur réglementation, certains jugeant même qu'une exclusion des droits de référendum et d'initiative dans un tel cas de figure serait potentiellement contraire au droit supérieur, à tout le moins s'agissant du règlement communal d'urbanisme (RCU), qui est un règlement de portée générale.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que les cantons disposent d'une grande autonomie dans l'organisation et la définition des droits politiques¹⁵ et que la Constitution fédérale laisse aux cantons la tâche régler l'exercice des droits politiques au niveau communal¹⁶. La Constitution cantonale se limite quant à elle à imposer le droit à l'initiative et le référendum pour les communes avec conseil général¹⁷ et pour les associations de communes, sans toutefois définir les objets¹⁸. Enfin, la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)¹⁹ renvoie à la LCo pour déterminer les objets qui peuvent faire l'objet d'une initiative ou d'un référendum²⁰ et réserve la LCo pour ce que la LEDP n'aurait pas réglé en matière d'exercice des droits politiques au niveau communal²¹. Le législateur fribourgeois est donc libre de déterminer, via la LCo, quels objets justifient, par leur importance ou par le contexte, d'être soumis au droit d'initiative et référendum²². Il existe alors une grande latitude d'appréciation dans le choix des objets soumis au droit d'initiative et de référendum. Tous les objets relevant de la compétence du législatif ne sont donc pas ouverts au référendum ou à l'initiative, ce qui est inhérent à la démocratie représentative. Il appartient au législateur de les définir. Une restriction de ces droits doit cependant être objectivement justifiable.

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que la motion qui a été partiellement acceptée par le Grand Conseil demandait non seulement le transfert de la compétence décisionnelle au pouvoir législatif communal, mais aussi la modification de la LCo pour ajouter la forme particulière d'acte visé (plan et règlement) à la liste des objets potentiels soumis au droit d'initiative ou de référendum. Il prend également en considération le fait que la majorité des intervenants estiment qu'un changement de compétence pour rendre effective une réelle démocratisation du processus de planification devrait logiquement s'accompagner de la possibilité pour les citoyens d'exercer leurs droits politiques dans un des domaines qui influence le plus leur cadre de vie. Par conséquent, il propose de soumettre le PAL ainsi que les PAD - qui font partie intégrante de ce dernier - au droit d'initiative et de référendum facultatif, par le biais d'une modification de la LCo. En revanche, étant donné que la mise en œuvre de la motion se rapporte uniquement à la procédure d'adoption suivie pour les instruments prévus par la LATeC, il se justifie d'adapter la loi sur la mobilité²³, la loi sur les eaux²⁴ et la loi sur l'eau potable²⁵ qui renvoient aux dispositions prévues par la LATeC pour la procédure applicable, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter le plan d'infrastructure de mobilité (lorsque celui relève de la compétence communale), le plan général d'évacuation des eaux, le plan et le règlement des zones de protection des eaux souterraines et, respectivement, le plan des infrastructures d'eau potable, conformément à la volonté du législateur concernant ces procédures.

Il est proposé de ne pas ouvrir un droit d'initiative pour le programme d'aménagement local. En principe, il existe un parallélisme entre le droit d'initiative et de référendum. Dans le cas de cet instrument, il s'agit plus de voir le référendum comme la possibilité d'avoir une validation « populaire » de la stratégie et des objectifs retenus par le pouvoir législatif. Comme le programme d'aménagement local n'intervient qu'en amont d'une révision générale du PAL, un droit d'initiative (qui peut être exercé à tout moment) ne semble pas judicieux au vu de la concordance temporelle nécessaire. Cependant, le programme d'aménagement local pourra faire l'objet d'un référendum.

¹⁵ Art. 47 al. 2 de la Constitution fédérale (RS 101) ; cf. ATF 143 I 211 c. 3.1, JdT 2018 I 108 ; ATF 136 I 376 consid. 4.1, JdT 2011 I 96.

¹⁶ Art. 39 al. 1 Cst.

¹⁷ Les communes qui ne disposent pas d'un conseil général ne peuvent se voir attaquer leur décision d'adoption par la voie du référendum, les citoyens actifs sur le plan politique s'étant déjà prononcés sur cet objet en votation lors de l'assemblée communale adoptant le plan.

¹⁸ Art. 50 et 51 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst., RSF 10.1).

¹⁹ Loi sur l'exercice des droits politiques du 6 avril 2001 (LEDP, RSF 115.1).

²⁰ Art. 137 al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 6 avril 2021 (LEDP, RSF 115.1).

²¹ Art. 35 LEDP.

²² Art. 50 s. Cst. et 137 LEDP.

²³ Art. 99 al. 1 let. d de la Loi sur la mobilité du 5 novembre 2021 (LMob, RSF 780.1).

²⁴ Art. 18 al. 1 de la loi sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux, RSF 812.1).

²⁵ Loi sur l'eau potable du 6 octobre 2011, LEP, RSF 821.32.1.

2 Commentaires des dispositions légales

2.1 Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions

Art. 36

Le titre médian de la disposition a été modifié pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences entre les différentes autorités compétentes, à savoir l'exécutif communal, le législatif communal et la commission d'aménagement.

Le projet propose que l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement local ne soient plus du ressort exclusif du pouvoir exécutif, mais fassent l'objet d'une compétence partagée avec le législatif communal. Le premier alinéa a ainsi été modifié et prévoit la responsabilité conjointe du pouvoir législatif (assemblée communale ou conseil général) et du pouvoir exécutif communal. Il est suggéré de confier l'adoption des plans au premier (let. *a*) et l'élaboration des plans, la coordination des procédures et l'instruction des oppositions au second (let. *b*). L'octroi d'une compétence au pouvoir exécutif communal permet d'assurer une opérationnalité continue durant la procédure d'adoption en ce qui concerne, à titre exemplatif, l'attribution des mandats dans le cadre des révisions du PAL, l'élaboration du dossier d'examen préalable avant la mise à l'enquête publique, ainsi que le traitement des oppositions et, en cas de recours, la rédaction des observations destinées à l'autorité supérieure. Le conseil communal n'est donc plus une autorité décisionnelle dans l'adoption du PAL, mais reste une autorité de pilotage dans le cadre de son élaboration.

Art. 36 al. 2

La commission d'aménagement a pour rôle de soutenir le pouvoir exécutif dans l'élaboration du PAL et de se prononcer lors des phases essentielles du processus de planification. Comme c'est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 36 al. 2 LATeC), la commission a également pour mission d'assister les autorités communales dans la mise en œuvre du plan, si l'on pense notamment à sa consultation dans le cadre de la procédure ordinaire de permis par le conseil communal avant que celui-ci se prononce sur l'effet anticipé des plans, selon la proposition faite à l'art. 91 al. 2a P-LATeC, mais aussi aux tâches qu'elle effectuera dans le cadre de l'élaboration des PAD.

Art. 36a

Pour des raisons de systématique légale, un article spécifique a été créé pour régler la question de l'autorité compétente pour constituer la commission, sa composition et les phases du processus où sa consultation est obligatoire. Le Conseil d'Etat propose d'adopter une solution unique pour l'ensemble des communes, qu'elles disposent d'un conseil général ou d'une assemblée communale.

Al. 1

Afin de rester cohérent dans les buts et les missions données à la commission, il apparaît judicieux que l'organe instituant la commission d'aménagement soit l'organe qui a la compétence décisionnelle au niveau de l'adoption du plan et de la réglementation, à savoir le pouvoir législatif communal. L'institution de la commission d'aménagement permet de créer un véritable équilibre entre la démocratisation des procédures d'adoption des plans d'aménagement local voulue par le législateur cantonal et l'opérationnalité recherchée au niveau de la conduite de la procédure.

Al. 2

Comme c'est déjà le cas selon l'art. 36 al. 2 LATeC, il est prévu que la commission soit composée d'au moins cinq membres, domiciliés dans la commune, et que la majorité d'entre eux émane du pouvoir législatif communal. Le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie que le conseil communal soit représenté au sein de cette commission par au moins un de ses membres, toujours dans l'esprit d'équilibre recherché, de perméabilité des échanges et d'une représentation appropriée des pouvoirs dans le cadre des travaux de planification.

Al. 3

Cet alinéa définit en quelque sorte le cahier des charges de la commission d'aménagement en fixant les phases où l'exécutif communal doit obligatoirement la consulter au cours des travaux de planification. Les différentes étapes énoncées aux lettres a à g correspondent aux jalons les plus importants dans le cadre du processus et les communes restent donc libres de s'organiser autrement, par exemple en créant une commission supplémentaire, dans les limites des attributions que leur confère la législation spéciale, ou de prévoir une consultation de la commission pour d'autres phases des travaux de planification. Les dispositions de la LCo (notamment l'art. 15^{bis} de cette loi) sont applicables pour tous les aspects qui ne sont pas réglés par les dispositions de la LATeC, raison pour laquelle il semble superflu de renvoyer à cette législation.

Art. 39a

Comme déjà évoqué au ch. 1.5.3 ci-dessus, le contenu de ce programme est plus ou moins similaire à celui de l'actuel programme de révision (instrument qui n'est pas défini par la LATeC mais est utilisé systématiquement par les communes sur la base des indications figurant dans le guide d'aménagement local²⁶). Celui-ci définit les objectifs globaux de la révision, les thématiques à traiter et celles à étudier, dresse un bilan de la dernière planification et esquisse un calendrier des travaux qui détermine, en particulier, les étapes d'information de la population. Un tel programme ne devrait être établi que pour une révision générale du PAL et non pour la modification de celui-ci, étant précisé que pour des adaptations ponctuelles et spécifiques de la planification, les autorités communales restent liées par les objectifs et les lignes directrices arrêtées dans le programme pour la durée de validité du PAL, soit 15 ans. C'est la raison pour laquelle l'alinéa 3 prévoit qu'il est redéfini lors de la révision générale du PAL et sert de référence pour toute modification de ce plan. Une certaine marge de manœuvre est laissée aux communes quant au contenu du programme. La DIME donnera toutefois des indications à ce sujet dans le guide pour l'aménagement local. La procédure d'adoption du programme suit une procédure similaire à celle du PAL en tant que tel : il est élaboré par le pouvoir exécutif, qui le propose au pouvoir législatif pour adoption (al 2.). Il est précisé que le programme d'aménagement local est soumis au référendum facultatif en application de l'art. 52 al. 1 let. h P-LCo.

Art. 51 al. 3

La modification apportée à cette disposition est d'ordre purement formel. Le pourcentage minimal d'habitation au sein d'une zone d'activités est fixé dans le RCU, qui constitue un élément du PAL selon l'art. 39 al. 1 let. c LATeC. Conformément aux modifications proposées dans le projet de loi, la compétence d'adopter ce règlement n'appartient plus au conseil communal, mais au pouvoir législatif. Il convient donc de modifier la teneur de l'art. 51 al. 3 LATeC en conséquence. À des fins de simplification lexicale, il est proposé de remplacer "conseil communal" par "règlement communal d'urbanisme", ce qui revient à introduire dans la LATeC le terme utilisé uniformément dans la pratique (et les dossiers de plans d'aménagement local) pour cet instrument.

Art. 52 al. 3

Pour le même motif que celui donné en relation avec l'art. 51 al. 3 P-LATeC, le terme "conseil communal" est remplacé par "règlement communal d'urbanisme".

Art. 60

Les modifications apportées à cette disposition sont d'ordre purement formel. Il convient de revoir la terminologie actuellement utilisée dans le titre médian de la disposition et à l'al. 1 s'agissant de la référence au règlement communal, car le terme de "réglementation afférente au plan d'affectation des zones" n'est plus utilisé en pratique depuis de nombreuses années. Il convient donc d'utiliser également ici le terme de « règlement communal d'urbanisme ». Par ailleurs, le projet propose de remplacer le verbe "édicter" par "adopter", afin d'éviter tout problème d'interprétation au sujet des rôles respectifs des différentes instances. Pour assurer une cohérence du texte avec le contenu modifié de l'alinéa 1, le terme "réglementation" est remplacé par "règlement" à l'alinéa 2. Par souci

²⁶ Guide pour l'aménagement local, II. C.2.1.

de cohérence et d'uniformité avec la formulation des autres dispositions de la LATeC, il est proposé modifier l'alinéa 3 et d'utiliser le singulier ("la commune peut...").

Art. 63 al. 1

La terminologie utilisée à cet alinéa a été modifiée dans le même sens que l'art. 60 al. 1 LATeC.

Art. 63 al. 3

Il est proposé de maintenir la compétence du conseil communal pour élaborer les conditions-cadre des PAD facultatifs, instruments qui ne sont utilisés que rarement en pratique et qui ne découlent pas d'objectifs obligatoires fixés dans le RCU par le planificateur communal. Dans la logique suivie par le projet de loi concernant le rôle et la mission de la commission d'aménagement, également responsable de la mise en œuvre du PAL (art. 36 al. 2 P-LATeC), il semble toutefois justifié que le conseil communal consulte au préalable cette commission. Le principe de cette consultation est prévu dans cet article et non à l'art. 36a al. 3 P-LATeC, qui prévoit les phases de consultation obligatoire dans le cadre de la procédure usuelle applicable au PAL et aux PAD obligatoires.

Art. 67 al. 3

Le droit d'être entendu des propriétaires est un acte d'instruction qui, conformément aux explications relatives à l'art. 36 al. 2 P-LATeC, est exécuté par le conseil communal. Le régime actuel n'est donc pas modifié, mais il convient de clarifier la répartition des rôles, le terme "commune" étant générique et pouvant porter à confusion. Le droit d'être entendu peut s'exercer selon diverses modalités, tant oralement que par écrit. Il est renoncé, à cet égard, à préciser ces modalités dans la loi, étant spécifié qu'il ne semble pas que cette disposition ait posé de problème particulier dans la pratique.

Art. 69 al. 4

Il est proposé de mettre le terme de "commune" au singulier à des fins d'uniformité avec la LATeC. La disposition reste inchangée pour le surplus.

Art. 79

La modification de cette disposition découle directement du transfert de compétence pour l'adoption du PAL, qui comprend le dossier directeur, se composant du plan directeur communal et du programme d'équipement (art. 39 al. 1 let. a et 40 ss LATeC).

Art. 85

Le titre médian est adapté pour faire simplement référence aux « décisions communales » qui comprennent l'adoption des plans/règlements et les décisions sur opposition.

S'agissant de la procédure d'adoption, l'art. 85 al. 1 est, avec l'art. 36 P-LATeC, la disposition centrale du projet de loi. L'alinéa 2 maintient la compétence actuelle du communal pour statuer sur les oppositions liquidées, pour les motifs mentionnés au point 1.5.4. A la différence du régime actuel dans lequel l'adoption des plans/règlements et les décisions sur oppositions sont simultanées, les décisions respectives du législatif et de l'exécutif communal sont rendues l'une après l'autre, la décision d'adoption précédant celles sur les oppositions. Cette solution se justifie par souci d'économie de procédure : on ne saurait exiger du conseil communal qu'il rédige les décisions sur opposition avant de connaître l'issue du vote du pouvoir législatif communal sur l'adoption du plan. Dans l'hypothèse où le plan n'était pas adopté dans sa version mise à l'enquête publique, il devrait faire l'objet d'une mise à l'enquête publique complémentaire, laquelle ouvrirait une nouvelle voie de droit aux personnes intéressées. Le conseil communal devra dans tous les cas attendre que l'ensemble du PAL ou du PAD soit adopté pour pouvoir élaborer ses décisions sur les oppositions non liquidées. Par voie de conséquence, dans le but de garantir la coordination matérielle et formelle des procédures compte du décalage temporel entre les différentes décisions, il convient d'introduire un alinéa 3 qui définit le moment à partir duquel le délai de recours commence à courir contre la décision d'adoption. Dans la mesure où, pour contester le plan d'aménagement et sa réglementation, les opposants doivent recourir tant contre la décision d'adoption que contre la décision qui rejette leur opposition, il convient de faire courir le délai de recours à partir de la notification des décisions sur opposition, puisque celles-ci seront rendues quelques jours après la date de l'adoption. Si un ou une administré-e n'a pas formé opposition au plan, les délais de recours sont ceux prévus par la

loi sur les communes pour attaquer les décisions de l'assemblée communale ou du conseil général (art. 154 et 156 LCo). A relever que le recours interjeté contre le contenu du plan par un ou une administré-e qui n'a pas formé opposition préalable contre ce même plan serait frappé d'irrecevabilité. L'examen d'un grief autre soulevé en lien avec la décision demeure réservé (p. ex. contestation du résultat du vote lors la prise de décision).

Art 91

Le but premier de l'art. 91 al. 1 LATeC est d'empêcher que de futures constructions compromettent les mesures de planification envisagées. Son alinéa 2 constitue une exception à la règle de l'effet anticipé négatif des plans, permettant d'autoriser des constructions avant l'entrée en vigueur du PAL ou d'un PAD, afin d'éviter des retards dommageables. Il convient de rappeler que la jurisprudence constante du TC y relative est particulièrement restrictive quant à l'octroi de l'effet anticipé positif des plans (cf. ch. 1.5.2.2 *supra*) : un permis de construire ne peut ainsi être octroyé de manière anticipée qu'à la condition qu'il soit conforme au plan en vigueur et à celui mis à l'enquête, et pour autant que l'adoption de celui-ci soit presque certaine²⁷.

La teneur de l'alinéa 2 est adaptée pour tenir compte de l'introduction de l'alinéa 2a, lequel modifie les conditions formelles pour l'octroi de l'effet anticipé positif des plans en relation avec des demandes de permis soumises à la procédure ordinaire, suivie dans la très grande majorité des projets et travaux. Selon ce nouvel alinéa, la préfète ou le préfet pourrait délivrer des permis de construire avant l'approbation du plan et de son règlement par la DIME, à condition que le conseil communal donne son accord préalable (et donc liant), après avoir consulté la commission d'aménagement (laquelle a également pour mission d'assister le conseil communal à la mise en œuvre du PAL et des PAD, cf. art. 36 al. 2 P-LATeC). L'accord liant du SeCA exigé par le droit en vigueur ne serait ainsi plus nécessaire. Le SeCA devrait tout de même se prononcer sur la question de l'effet anticipé des plans dans son préavis de synthèse (permettant ainsi la prise en compte d'autres éléments que ne connaîtrait pas la commune au moment où elle se prononce sur la demande de permis, p.ex. la teneur des préavis des services émis dans le cadre de l'examen final du dossier de PAL), mais son avis ne serait plus liant pour la préfète ou le préfet, lequel garderait ainsi toute la marge d'appréciation nécessaire pour procéder à la pesée des intérêts en présence.

La modification de cette disposition aurait par ailleurs pour effet que l'accord préalable SeCA pour un effet anticipé positif des plans ne serait plus requis dans le cadre de la procédure simplifiée de permis de construire, le conseil communal (autorité de décision) étant seul compétent pour examiner cette question au moment de statuer sur l'autorisation. Pour des raisons pratiques évidentes et compte tenu des faibles enjeux liés aux constructions de peu d'importance²⁸, il est renoncé à exiger du conseil communal qu'il consulte au préalable la commission d'aménagement. Il lui reviendra de veiller au respect des conditions de la jurisprudence.

Art. 92 al. 1

Cet alinéa fait référence à la « commune » comme autorité compétente pour prononcer la décision de suspension de la procédure d'un PAD. Il est proposé d'en modifier la formulation pour clarifier la répartition des compétences et préciser que cette décision relève de la compétence du conseil communal, autorité d'exécution, comme c'est le cas actuellement.

Art. 175a al. 1

Comme cela a été développé au ch. 1.5.6, il est proposé de définir un régime transitoire afin de ne pas porter préjudice aux communes qui seront arrivées à bout touchant dans l'élaboration de leur PAL au moment de l'entrée en vigueur des modifications légales. Il est renvoyé au surplus aux explications données au point 1.5.5 *supra*.

²⁷ Voir not. ATC 602 2022 44 du 25 avril 2023, c. 5.2, 602 2022 3 du 2 août 2022, c. 4.2, 602 2022 61 et 602 2022 62 du 23 août 2022, c. 4.1, 602 2021 55 et 57 du 1^{er} novembre 2021, c. 7.1.

²⁸ Art. 85 et 87 al. 2 du règlement d'exécution de la LATeC du 1^{er} décembre 2009 (ReLATeC, RSF 700.11).

2.2 Loi sur les communes

Art. 10a al. 1

Afin d'inclure les nouvelles compétences en matière de planification locale à la liste des attributions de l'assemblée communale, une nouvelle lettre j est ajoutée à l'alinéa 1 qui renvoie à la nouvelle compétence que confie la LATeC modifiée au pouvoir législatif communal.

Il s'agit de la compétence pour l'adoption du programme d'aménagement local (art. 39a P-LATeC) et du PAL, lequel comprend le dossier directeur (art. 40 à 42 LATeC), le plan d'affectation des zones (art. 43 à 59 LATeC), le règlement communal d'urbanisme (art. 60 LATeC) et les éventuels plans d'aménagement de détail (art. 62 à 68 LATeC).

Cette compétence vaut également pour le conseil général par renvoi de l'article 51^{bis} LCo, mais pas pour les associations de communes dont les compétences sont énumérées à l'article 116 LCo, lesquelles sont libres de choisir, via leurs statuts et selon l'art. 31 al. 1 LATeC, leur organe compétent pour adopter le plan directeur régional au sens des art. 22a à 33 LATeC.

Art. 51ter

Comme expliqué au ch. 1.5.6, le Conseil d'Etat estime opportun d'ouvrir le droit d'initiative contre le PAL et les PAD. Les règlements relatifs à ces plans sont également contestables par la voie de l'initiative dans la mesure où il s'agit de règlements de portée générale au sens de l'art. 51ter al. 1 let. b LCo. La deuxième phrase de l'alinéa 2 est adaptée afin de définir la forme que doit suivre une initiative portant sur un PAL ou un PAD (proposition faite en termes généraux ou projet entièrement rédigé, avec éventuellement la présentation d'un plan sur lequel figure la modification demandée).

Art. 52 al. 1

Deux nouvelles lettres h et i sont ajoutées à l'alinéa 1 de l'art. 51ter LCo pour inclure le programme d'aménagement local (let. i), le PAL et le PAD (let. j) dans la liste des objets soumis au référendum facultatif. A préciser que les règlements relatifs à ces plans peuvent également faire l'objet d'un référendum dans la mesure où il s'agit de règlements de portée générale au sens de l'art. 52 al. 1 let. e LCo. Au surplus, il est renvoyé aux explications données au point 1.5.6.

2.3 Loi sur la mobilité

Art. 99 al. 1a

Etant donné que la mise en œuvre de la motion porte uniquement sur la procédure suivie pour les plans d'aménagement local et donc, par extension, aux plans d'aménagement de détail qui en font partie (art. 39 al. 1 let. d LATeC), il convient d'adapter la disposition de la LMob régissant la procédure applicable aux plans d'infrastructure de mobilité de compétence communale par le biais d'un renvoi à la procédure prévue par la LATeC, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter ces plans, en accord avec la volonté du législateur.

2.4 Loi sur les eaux

Art. 12 al. 3 et 18 al. 1

Pour le même motif que celui évoqué en relation avec la LMob, il convient d'adapter les dispositions de la LCEaux régissant la procédure applicable au plan général d'évacuation des eaux (PGEE) ainsi qu'aux plans et règlements des zones de protection des eaux souterraines par le biais d'un renvoi à la procédure prévue par la LATeC, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter ces instruments, en accord avec la volonté du législateur.

2.5 Loi sur l'eau potable

Art. 8 al. 4

Pour le même motif que celui évoqué en relation avec les dispositions de la LCEaux, il convient d'adapter la disposition de la régissant la procédure applicable au plan des infrastructures de l'eau potable (PIEP) par le biais d'un renvoi à la procédure prévue par la LATeC, ceci afin de maintenir la compétence du conseil communal pour adopter cet instrument, en accord avec la volonté du législateur.

3 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

—

La modification légale n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Elle aura toutefois une influence au niveau de la répartition et de l'organisation des tâches au sein des communes. En particulier, les nouvelles attributions de la commission d'aménagement (consultation obligatoire par le conseil communal selon l'art. 36a al. 3 P-LATeC) impliqueront la distribution de jetons de présence supplémentaires. Des conséquences financières pour les communes ne sont dès lors pas exclues.

4 Conséquences financières et en personnel

—

La modification légale, qui porte essentiellement sur une question d'ordre procédural, n'a pas d'incidences financières et en personnel significatives pour l'Etat.

5 Conformité au droit supérieur

—

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicables en matière d'aménagement du territoire.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.



Botschaft 2023-DIME-305

14. Mai 2024

Änderung des RPBG zur Einführung der Zuständigkeit der Legislative der Gemeinde für die Verabschiedung von Ortsplänen

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG).

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2020-GC-64	Pläne und Vorschriften der Ortsplanung: Organisationsfreiheit der Gemeinden sowie Initiativ- und Referendumsrecht
Urheber:	Marmier Bruno / Dorthe Sébastien

Sie wurde vom Grossen Rat am 8. Oktober 2021 teilweise gutgeheissen.

Inhaltsverzeichnis

1	Annahme der Ortsplanung durch die Legislative der Gemeinde und politische Rechte	3
1.1	Ursprung des Entwurfs	3
1.2	Erinnerung an das Verfahren für Ortspläne gemäss geltendem Recht	4
1.2.1	Allgemeine Grundsätze	4
1.2.2	Prozess, dem die Planungsarbeiten folgen	4
1.2.3	Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren	5
1.3	Übersicht über die Lösungen anderer Kantone	5
1.4	Ergebnisse der externen Vernehmlassung	6
1.5	Im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösungen	7
1.5.1	Wahl des Mittelwegs	7
1.5.2	Verfahrenswirkungen	8
1.5.3	Programm der Ortsplanung	10
1.5.4	Bearbeitung von Einsprachen und Beschlussverfahren	10
1.5.5	Übergangsbestimmungen	11
1.5.6	Politische Rechte	12
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	13
2.1	Raumplanungs- und Baugesetz	13
2.2	Gesetz über die Gemeinden	17
2.3	Mobilitätsgesetz	17

2.4	Gewässergesetz	18
2.5	Gesetz über das Trinkwasser	18
3	Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	18
4	Finanzielle und personelle Folgen	18
5	Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	18

1 Annahme der Ortsplanung durch die Legislative der Gemeinde und politische Rechte

1.1 Ursprung des Entwurfs

Am 7. Mai 2020 reichten die Grossräte Bruno Marmier und Sébastien Dorthe die Motion 2020-GC-64 ein. Diese wollte einerseits den Gemeinden die Freiheit geben, zu wählen, ob die Exekutive oder die Legislative die Gemeindepläne und -vorschriften annimmt, und andererseits den Bürgerinnen und Bürgern das Recht einräumen, Initiativen oder Referenden zu diesen Plänen und Reglementen einzureichen oder zu verlangen. Die Motionäre wiesen darauf hin, dass der Kanton Freiburg neben dem Kanton Solothurn der einzige Kanton sei, der diese Kompetenz der Exekutive der Gemeinde vorbehält und damit die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Ortsplanung einschränkt. Ziel der geforderten Gesetzesänderung war es, die Ortsplanung demokratischer zu gestalten.

Am 8. Oktober 2021 stimmte der Grosse Rat der Aufteilung der Motion, der Einführung des Programms der Ortsplanung und der Übertragung der Kompetenz zum Erlass von Plänen und Vorschriften im Bereich der Raumplanung an die Legislative der Gemeinde zu. Der Vorschlag, der den Gemeinden die Freiheit bot, zwischen Legislative und Exekutive zu wählen, wurde jedoch abgelehnt.

Im Anschluss an den Beschluss des Grossen Rates begann die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) mit der gesetzgeberischen Arbeit. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) befragte 22 Kantone (mit Ausnahme der Kantone Solothurn, Genf und Tessin aufgrund der dort vorgesehenen sehr speziellen Regelungen), um die verschiedenen Regelungen für die Annahme von Ortsplänen zu ermitteln. Es wurde festgestellt, dass die grosse Mehrheit der Kantone, welche die Zuständigkeit für die Verabschiedung von Plänen und deren Vorschriften der Legislative der Gemeinde übertragen, der Exekutive der Gemeinde im Rahmen des Planungsprozesses dennoch weitreichende Kompetenzen zuweisen.

Ab Sommer 2022 prüfte eine Arbeitsgruppe, der die Oberamtspersonenkonferenz, der Freiburger Gemeindeverband, das Generalsekretariat der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, das Amt für Gemeinden und das Bau- und Raumplanungsamt angehörten, verschiedene Varianten, um das Anliegen der Motion ins Gesetz aufzunehmen. Vier Arbeitssitzungen führten zur Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs gemäss Beschluss des Grossen Rates.

Am 30. Mai 2023 bewilligte der Staatsrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG). Die Positionen der Vernehmlassungsadressaten werden in einem ausführlichen Bericht behandelt, der von der RIMU ausgearbeitet wurde. Die RIMU formulierte verschiedene Anträge zur Änderung des Vorentwurfs zuhanden des Staatsrates.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Generalrat oder die Gemeindeversammlung für die Annahme der Ortsplanung (OP), der Detailbebauungspläne (PAD) und der entsprechenden Vorschriften zuständig ist, und gibt damit der Motion, die vom Grossen Rat teilweise angenommen wurde, Folge. Er stärkt auch die Rolle der Planungskommission, welche die Gemeindebehörden bei der Ausarbeitung und Umsetzung des OP unterstützt. Ausserdem führt er das Programm der Ortsplanung ein, ein neues Instrument zur Festlegung der Ziele und der allgemeinen Planungspolitik auf Gemeindeebene.

Unter den verschiedenen Varianten, die zur Erfüllung der Motion in Betracht gezogen wurden, wählt der Staatsrat die Lösung, die ihm am praktikabelsten erscheint, indem er die Annahme der Ortsplanung der kommunalen Legislative überträgt und gleichzeitig die Zuständigkeit der kommunalen Exekutive für die Leitung der Arbeiten zur Ausarbeitung des OP, die Gewährleistung der Verfahrenskoordination sowie die Instruktion der Einsprachen beibehält.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass diese Gesetzesänderung die Dauer der Ortsplanungsarbeiten erheblich verlängern könnte, was auch nicht ohne Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer von Bewilligungsgesuchen bleiben wird, die für Projekte eingereicht werden, die auf Grundstücken geplant sind, die von Plan- und Vorschriftenänderungen und/oder von Einsprachen betroffen sind.

Nach Auswertung der im Rahmen der externen Vernehmlassung abgegebenen Stellungnahmen ist der Staatsrat im Übrigen der Ansicht, dass es gerechtfertigt ist, das Recht auf Gemeindereferendum und -initiative für die OP und die DBP zu öffnen (mit den diesbezüglichen Präzisierungen unter Punkt 1.5.7).

Er ist der Ansicht, dass die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung diejenige ist, die den Willen der Motionäre und die Ausübung der politischen Rechte im Einklang mit diesem Paradigmenwechsel für das Verfahren zur Annahme der Planung der Gemeinde am besten respektiert, die Rechtssicherheit gewährleistet und so weit wie möglich dem in Artikel 1 Abs. 2 Bst. k des RPBG verankerten Ziel der Beschleunigung und der einfachen Verfahren Rechnung trägt.

1.2 Erinnerung an das Verfahren für Ortspläne gemäss geltendem Recht

1.2.1 Allgemeine Grundsätze

Die kommunale Raumplanung obliegt der Gemeinde (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPBG), genauer gesagt dem Gemeinderat, wie in Art. 36 Abs. 1 RPBG vorgesehen. Der OP ist das Instrument, mit dem die Gemeinde ihre Entwicklung festlegt und ihre Entscheidungen durch konkrete Massnahmen bestimmt (Art. 38 RPBG).

Der OP umfasst vier Elemente, die in Artikel 39 Abs. 1 RPBG definiert sind: das Richtplandossier (Bst. a), den Zonennutzungsplan (Bst. b), die Vorschriften zum Zonennutzungsplan (Bst. c, gemeinhin als «Gemeindebaureglement» bezeichnet) und allfällige Detailbebauungspläne (Bst. d). Ein erläuternder Bericht begleitet den Zonennutzungsplan und seine Vorschriften¹, wie in Absatz 2 festgelegt.

Der Gemeinderat setzt eine ständige Planungskommission ein, die ihn sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Umsetzung des OP unterstützt (Art. 36 Abs. 2 RPBG). Diese Kommission, die aus mindestens fünf Mitgliedern besteht, deren Mehrheit von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat bezeichnet wird, spielt somit eine bedeutende Rolle bei der Planungsarbeit.

Die Ausarbeitung und Annahme dieser verschiedenen Elemente des OP fällt in die Zuständigkeit der Gemeindeexekutive, eine Zuständigkeit, die sich direkt aus Art. 36 Abs. 1 RPBG ergibt.

1.2.2 Prozess, dem die Planungsarbeiten folgen

Der Prozess der Gesamtrevision des OP beginnt damit, dass die Gemeinde ein Revisionsprogramm ausarbeitet, das sie dem BRPA vorlegt und in dem sie den Beginn der Planungsarbeiten ankündigt, über die Analyse des Gemeindegebiets berichtet, die Herausforderungen der Revision identifiziert und die kommunale Strategie für alle raumwirksamen Aktivitäten festlegt. Das BRPA lässt dieses Programm innerhalb der staatlichen Dienststellen zirkulieren. Im Rahmen der Prüfung dieses Dokuments teilen die staatlichen Stellen und Organe ihre Anforderungen oder Bemerkungen für die Erstellung der Unterlagen für die Vorprüfung der Totalrevision mit. Auch übermitteln sie nützliche Informationen und Daten.

Auf der Grundlage dieser Analyse erstellt die Gemeinde ein Vorprüfungsdossier, das sie dem BRPA vorlegt (Art. 77 RPBG). Diese Phase ist für jedes Planungsdossier obligatorisch, auch für Änderungen des OP und der DBP. Das BRPA setzt das Dossier bei den interessierten Ämtern und Organen in Umlauf und erstellt seine zusammenfassende Stellungnahme, die es der Gemeinde übermittelt.

Der Gemeinderat legt die Dossiers des OP und der DBP öffentlich auf.

Während der öffentlichen Auflage von Zonennutzungs- (ZNP) und Detailbebauungsplänen (DBP) und den dazugehörigen Vorschriften können betroffene Personen, die ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können, Einsprache erheben (Art. 84 RPBG). Unerledigte Einsprachen sind Gegenstand eines begründeten Entscheids, der

¹ Er muss auch dem Detailbebauungsplan beiliegen.

vom Gemeinderat gefällt wird (Art. 85 Abs. 1 RPBG). Parallel zur Bearbeitung der Einsprachen nimmt der Gemeinderat die Pläne und die dazugehörigen Vorschriften an (Art. 85 Abs. 2 RPBG).

Der Gemeinderichtplan seinerseits kann nur Gegenstand von Bemerkungen und Vorschlägen seitens der betroffenen Personen sein (Art. 78 Abs. 2 RPBG). Die Beteiligten werden vom Gemeinderat angehört, der über das Ergebnis der Anhörung entscheidet (Art. 31 RPBR).

Die Einspracheentscheide des Gemeinderats können innert 30 Tagen nach ihrer Zustellung mit Beschwerde bei der RIMU angefochten werden (Art. 88 Abs. 1 RPBG).

1.2.3 Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren

Das BRPA prüft, ob die formalen Mindestanforderungen der Richtlinien der RIMU² (Art. 29 Abs. 1 RPBR) erfüllt sind, um das Dossier bei den interessierten Ämtern und Organen in Umlauf bringen zu können. Wenn ein eingereichtes OP- oder DBP-Dossier nicht den Anforderungen gemäss diesen Richtlinien entspricht, sendet das BRPA es direkt an die Gemeinde zurück, damit diese die erforderlichen Korrekturen und Ergänzungen vornimmt (Art. 29 Abs. 2 RPBR).

Am Ende der Zirkulation erstellt das BRPA für die RIMU seine Gesamtgutachten zur Schlussprüfung. Falls die RIMU beabsichtigt, bestimmte von der Gemeinde beschlossene Massnahmen nicht zu genehmigen oder andere Massnahmen vorzuschreiben, die in den Unterlagen nicht vorgesehen waren, informiert sie den Gemeinderat und die Betroffenen durch eine Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Freiburg (gemeinhin als «rechtliches Gehör» bezeichnet). Die Gemeinde und die betroffenen Personen haben dann die Möglichkeit, sich innerhalb von 30 Tagen zu den Elementen zu äussern, welche die RIMU ablehnen will (Art. 86 RPBG und 34 RPBR).

Die Direktion erlässt ihren Genehmigungsentscheid über den OP oder den DBP und entscheidet gleichzeitig über allfällige Beschwerden nach Abschluss ihrer Untersuchung (Art. 86 Abs. 3 und 88 Abs. 2 RPBG).

Ihr Entscheid über die Genehmigung der OP wird durch Bekanntmachung im Amtsblatt des Kantons Freiburg veröffentlicht (Art. 86 Abs. 4 RPBG und 36 RPBR).

Gegen den Genehmigungsentscheid und allfällige Entscheide über Beschwerden kann beim Kantonsgericht (KG) Beschwerde erhoben werden.

1.3 Übersicht über die Lösungen anderer Kantone

Eine Analyse der Lösungen auf kantonaler Ebene zeigt, dass die meisten Kantone die Annahme der Pläne der Legislative der Gemeinde übertragen und gleichzeitig der Exekutive der Gemeinde weitreichende Kompetenzen zuweisen. In 80 % der Kantone ist dieser für die Vergabe von Aufträgen bei der Revision einer OP zuständig, aber z. B. in den Kantonen Zug und Aargau hat die Legislative die Kompetenz, einen Kredit für eine Totalrevision zu bewilligen.

In 80 % der befragten Kantone ist die Exekutive der Gemeinde für die Ausarbeitung des Vorprojekts vor der öffentlichen Auflage zuständig. In den anderen Kantonen variieren die Modalitäten dieses Teils des Verfahrens und die Zuweisung der Zuständigkeiten. In den Kantonen Aargau und St. Gallen ist zum Beispiel eine Planungskommission für diese Arbeiten zuständig. Alle Kantone, mit Ausnahme von Glarus, wo das System je nachdem, was das Gemeindereglement vorsieht, variiert, sehen vor, dass das Vorprüfungsdossier von der Exekutive der Gemeinde an die zuständige kantonale Behörde weitergeleitet wird.

Die Behandlung von Einsprachen fällt in den meisten Kantonen in die Zuständigkeit der Gemeindeexekutive, mit einigen Ausnahmen: z. B. entscheidet im Kanton Waadt die Gemeindelegislative auf Antrag der Exekutive über Einsprachen, während in Graubünden diese Zuständigkeit im Wesentlichen bei der Gemeindeexekutive liegt, einige Sonderfälle, für die eine Kommission der Legislative als zuständig bezeichnet wird, bleiben vorbehalten.

Im Allgemeinen leitet die Exekutive der Gemeinde das Planungsdossier an die Genehmigungsbehörde weiter.

² Leitfaden für die Ortsplanung, Kapitel III.

Bei den politischen Rechten unterscheiden sich die Möglichkeiten, einen OP mit einem obligatorischen oder fakultativen Referendum anzufechten, von Kanton zu Kanton. Einige sehen das Recht auf ein obligatorisches und fakultatives Referendum vor, während andere nur das fakultative Referendum zulassen. Eine Minderheit der Kantone sieht andere Anfechtungsmöglichkeiten vor, wie z. B. die Volksinitiative oder Volksabstimmungen.

In fast der Hälfte der befragten Kantone ist es Aufgabe der Gemeindeexekutive, über Beschwerden gegen Gemeindebeschlüsse zu entscheiden. Sie ist es auch, die in der Regel dafür zuständig ist, bei den gerichtlichen Instanzen gegen kantonale Entscheide Beschwerde einzulegen.

Was die Frage nach der Effizienz des Plangenehmigungsverfahrens betrifft, erweist sich die Beurteilung der Kantone als relativ uneinheitlich. Etwas mehr als ein Drittel der Kantone ist der Ansicht, dass ihr derzeitiges Verfahren den vom Kanton und den Bürgerinnen und Bürgern gewünschten Anforderungen an die Schnelligkeit entspricht, wobei einige Kantone Vorbehalte wegen des zeitraubenden Charakters des Verfahrens und der damit verbundenen langen Bearbeitungsdauer der Dossiers anmelden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die meisten Kantone der Ansicht sind, dass die Gemeinden die neuen Grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und ihres kantonalen Richtplans im Rahmen der Planungsverfahren korrekt umsetzen. Die Mehrheit der Kantone begrüsst auch die demokratische Grundlage, welche die Kompetenz der Legislative für Entscheidungen im Bereich der Raumplanung schafft.

1.4 Ergebnisse der externen Vernehmlassung

Die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Meinungen sprechen sich mehrheitlich gegen eine Übertragung der Kompetenz zur Annahme der Pläne an die Legislative der Gemeinde aus, wobei jedoch zu beachten ist, dass sich die SP Freiburg, die Grünen, der VCS Sektion Freiburg, die FSU Sektion Suisse Romande und Mittelland sowie insbesondere die Gemeinden Freiburg und Murten für eine solche Kompetenzübertragung aussprechen.

Die Befürchtungen der Oberamtspersonenkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands (dem sich ausdrücklich 29 Gemeinden angeschlossen haben), einiger Berufsverbände (darunter der Freiburger Arbeitgeberverband, die Industrie- und Handelskammer des Kantons Freiburg, der Freiburgische Arbeitgeberverband und der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband, die eine gemeinsame Stellungnahme eingereicht haben, aber auch der Freiburger Verband der Kies- und Betonindustrie) und einiger politischer Parteien (Die Mitte, FDP) konzentrieren sich hauptsächlich auf die verfahrensrechtlichen und praktischen Auswirkungen der Übertragung der Zuständigkeit. Angesichts der Herausforderungen, die der Kanton Freiburg zu bewältigen hat, um seine Entwicklung in der angespannten Wirtschaftslage sicherzustellen, befürchten sie eine Verlängerung – und in gewissen Fällen sogar eine Blockierung – sowie eine Verkomplizierung des Planungsverfahrens, was die Verwirklichung gewisser Projekte gefährden und die Bearbeitungsdauer der Bewilligungsgesuche weiter verlängern könnte. Da die Raumplanung zu einem hochtechnischen und komplexen Bereich geworden ist, könnte ihrer Meinung nach nur eine langfristige, übergreifende Vision, die von der Gemeindeexekutive gewährleistet wird, die angestrebte Schnelligkeit sicherstellen und gleichzeitig die Rechte der Bürgerinnen und Bürger wahren. In diesem Sinne sind viele der Antwortenden der Ansicht, dass die Einführung eines von der Gemeindelegislative verabschiedeten Programms der Ortsplanung bereits den demokratischen Ambitionen der Motion entspricht und somit die Annahme der Pläne und ihrer Vorschriften durch die Legislative überflüssig macht. Das Programm der Ortsplanung wird im Übrigen insgesamt von allen Antwortenden als sinnvoll erachtet.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) anerkennt zwar die Notwendigkeit, den Planungsprozess auf Gemeindeebene zu demokratisieren, schlägt aber seinerseits eine alternative Lösung vor, die darin bestünde, die Genehmigung der Vernehmlassung des Richtplandossiers öffentlich aufzulegen bzw. die öffentliche Auflage des Nutzungsdossiers der Gemeindelegislative zu übertragen, während die Zuständigkeit für die Annahme der Pläne und ihrer Vorschriften hingegen bei der Exekutive verbleibt. Nach Ansicht des FGV würde eine solche Variante nicht nur den Willen der Motionäre respektieren, da eine Annahme nicht ohne Vernehmlassung bzw. öffentliche Auflage (die vom Generalrat oder der Gemeindeversammlung zu genehmigen ist) erfolgen kann, sondern auch die Schwierigkeiten verringern, die mit der Verlängerung der Verfahrensdauer, der Koordinierung der Verfahren und mit dem Datenschutz bei der Behandlung von Einsprachen verbunden sind. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass dieser Alternativvorschlag den

Bestrebungen der Motion des Grossen Rates nicht vollständig gerecht wird, da er der Legislative der Gemeinde nicht die Kompetenz einräumt, die Pläne am Ende des Prozesses anzunehmen und alle Interessen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund beantragt er, dass die im Vorentwurf des Gesetzes enthaltene Grundsatzlösung beibehalten wird, mit der das mit der Motion verfolgte Ziel und der Wunsch nach Effizienz bei der Verwaltung des Planungsverfahrens auf Gemeindeebene am besten in Einklang gebracht werden können.

Die Stärkung der Rolle der Planungskommission, eines bereits nach geltendem Recht eingesetzten Organs, wird allgemein begrüsst, wobei viele der Antwortenden jedoch den Umfang ihrer Kompetenzen und ihre genaue Rolle im Rahmen der Planungsarbeiten in Frage stellen. Der Staatsrat entscheidet sich für die Hauptlösung, die im Rahmen des Vorentwurfs vorgeschlagen wurde, indem er die jeweiligen Rollen der Gemeindebehörden klärt (Art. 36 und 36a des Entwurfs) und die Phasen des Prozesses spezifiziert, in denen die Planungskommission obligatorisch angehört werden muss (Art. 36a Abs. 3 des Entwurfs).

Den anderen Änderungswünschen, welche die positive Vorwirkung von Plänen, die politischen Rechte und die Übergangsbestimmungen betrafen, folgte der Staatsrat und nahm daher die notwendigen Anpassungen im Rahmen des Gesetzesentwurfs vor (und kommentiert diese im Folgenden).

1.5 Im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösungen

1.5.1 Wahl des Mittelwegs

Die Umsetzung der Motion, wie sie vom Grossen Rat angenommen wurde, erfordert eine Wahl zwischen den zahlreichen Möglichkeiten, die Kompetenzen und Aufgaben zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen zu verteilen. Der Staatsrat schlägt vor, einen Mittelweg zu wählen, der dem Wunsch der Motionäre nach einer stärkeren demokratischen Verankerung der lokalen Planung angemessenen Rechnung trägt und der Exekutive der Gemeinde gleichzeitig weitreichende Kompetenzen belässt. Um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten und eine Blockade zu vermeiden, wenn die Planungsunterlagen der Legislative der Gemeinde zur Annahme vorgelegt werden, wird der Gemeinderat von der Planungskommission unterstützt, deren Mitglieder (zumindest mehrheitlich) im Generalrat sitzen oder zu den Aktivbürgern zählen. Im gleichen Sinne sieht der Entwurf vor, dass mindestens ein Mitglied des Gemeinderats den Gemeinderat in dieser Kommission vertritt.

Artikel 36a des Entwurfs listet die Phasen auf, in denen die Planungskommission angehört werden muss, d. h. bei jedem wesentlichen Meilenstein der Planungsarbeiten, von der Auswahl des Beauftragten über die Vorlage des Programms der Ortsplanung, der Vorprüfungsunterlagen vor ihrer Weiterleitung an das RPBA, der Planungsunterlagen vor ihrer Weiterleitung an die Legislative zur öffentlichen Auflage, der Ergebnisse dieser Auflage und des Planungsentwurfs bis hin zu den Entwürfen für Einspracheentscheide und zur Präsentation des Inhalts des von der Direktion erlassenen Genehmigungsentscheids. Die Kommission kann sich somit in jeder dieser Phasen äussern, indem sie Stellungnahmen abgibt, die im Dossier festgehalten werden. Diese Lösung gewährleistet eine enge Zusammenarbeit zwischen der Exekutive der Gemeinde und der Kommission, die sie bei der Steuerung des Prozesses begleitet. Sie gewährleistet eine Vertretung und Intervention der Legislative im Vorfeld des Prozesses und bis zur Fertigstellung des Plan- und Verordnungsentwurfs, der dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung zur Annahme übermittelt wird.

Ursprünglich schloss der Vorentwurf aus, dass Bürgerinnen und Bürger direkte politische Rechte erhalten, um Planungsmaßnahmen anzufechten. Nach einer zusätzlichen vergleichenden Analyse mit den in diesem Punkt von anderen Kantonen gewählten Lösungen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens beantragt der Staatsrat jedoch, das Initiativ- und Referendumsrecht auf die Instrumente des OP auszudehnen und spezifische Bestimmungen in das Gesetz über die Gemeinden (GG) aufzunehmen³.

Aus Gründen der Kohärenz sieht der Gesetzesentwurf vor, dass für die DBP, die Teil des OP sind (Art. 39 Abs. 1 RPBG), das gleiche Verfahren gilt wie für die Totalrevision und die Änderungen des OP. Diese Wahl ist auch unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung des Instruments des DBP bei der Umsetzung der vom RPG angestrebten

³ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1).

Verdichtung und der Suche nach qualitativen und nachhaltigen Lösungen für die Realisierung der Projekte gerechtfertigt.

1.5.2 Verfahrenswirkungen

1.5.2.1 Im Allgemeinen

Die Annahme der OP durch die Legislative der Gemeinde wird sich unweigerlich auf die Dauer der Planungsarbeiten auswirken, die sich im Vergleich zum bisherigen Verfahren deutlich verlängern wird. Punktuelle Sitzungen des Generalrats oder der Gemeindeversammlung und möglicherweise Volksabstimmungen über die Verabschiedung des OP und der Detailbebauungspläne (angesichts der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Erweiterung der politischen Rechte auf dieses Instrument) werden naturgemäss mehr Inaktivitätszeiten mit sich bringen als im derzeitigen System. Zudem ist die Raumplanung ein Bereich, der viel technischer und komplexer geworden ist, insbesondere seit der Teilrevision des RPG, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist. Die Interessen, die im Rahmen eines sowohl restriktiven als auch sich ändernden rechtlichen Umfelds abgewogen werden müssen, führen derzeit dazu, dass die Gemeinden ihre OP und die DBP regelmässig an veränderte Umstände und Projekte, die zu ihrer Entwicklung beitragen würden, anpassen wollen. Die stärkere Einbindung der Legislative in den Prozess wird jedoch die Flexibilität, über welche die Gemeinden derzeit verfügen, um ihre Planung anzupassen, erheblich verringern. Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass diese Übertragung der Zuständigkeit den Vorteil hat, dass die Pläne für die Eigentümerinnen und Eigentümer stabiler sind. Unabhängig vom offensichtlichen öffentlichen Interesse an einer stärkeren Demokratisierung des Planungsprozesses muss der Staatsrat daher die konkrete Gefahr einer Verlängerung der Verfahrensdauer (mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen) angesichts des Ziels aufzeigen, das mit mehreren im Grosse Rat eingereichten parlamentarischen Vorstössen im Sinne einer Beschleunigung der Verfahren im Bereich der Planung und der Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen verfolgt wird.

1.5.2.2 Vorwirkung der Pläne

Die Modalitäten des Verfahrens zur Annahme eines Raumplans üben aufgrund der negativen Vorwirkung der Pläne einen Einfluss auf die Erteilung von Baubewilligungen aus. Gemäss Artikel 91 Abs. 1 RPBG dürfen ab der öffentlichen Auflage bis zur Genehmigung des Plans und seiner Vorschriften durch die Direktion keine Bewilligungen für Projekte erteilt werden, die innerhalb des Planperimeters liegen. Die negative Vorwirkung der Pläne bewirkt somit, dass die Anwendung des geltenden Rechts bis zum Inkrafttreten des zukünftigen Rechts neutralisiert wird. Er führt zu einer erheblichen Blockade der Projekte während der Phasen der öffentlichen Auflage, der Instruktion, der Behandlung von Einsprachen und bis zum Genehmigungsentscheid durch die Direktion.

Die vergleichende Analyse mit den Lösungen in anderen Kantonen zeigt, dass die Mehrheit der Kantone eine negative Vorwirkung der Pläne in Form eines vorübergehenden Bauverbots oder einer Verfahrensaussetzung für eine Dauer von drei Monaten bis fünf Jahren kennt. Einige Kantone sehen beide Formen vor und unterscheiden ihre Anwendung je nach Umständen, wie es insbesondere in Freiburg der Fall ist: Das Baubewilligungsverfahren wird ausgesetzt, wenn die Gemeinde den bestehenden Plan ändern oder einen Detailbebauungsplan erstellen möchte. Sobald ein Plan und seine Vorschriften öffentlich aufgelegt wurden und bis sie von der Direktion genehmigt wurden, führt ein vorübergehendes Bauverbot hingegen zur Verweigerung der Baubewilligung. Aufgrund der Ergebnisse der vergleichenden Analyse kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die negative Vorwirkung von Plänen in der schweizerischen Rechtsordnung allgemein zur Anwendung gelangt.

Um der automatischen und systematischen Blockierung von Baubewilligungen entgegenzuwirken, sieht das kantonale Recht des Kantons Freiburg die Möglichkeit vor, eine positive Vorwirkung von Plänen zu gewähren (Art. 91 Abs. 2 RPBG). Nach geltendem Recht erlaubt diese der Baubewilligungsbehörde, Bauten und Anlagen zu bewilligen, die mit dem künftigen Plan übereinstimmen, um schädliche Verzögerungen zu vermeiden. Dazu muss die zuständige Behörde laut Gesetz die vorherige Zustimmung der Gemeinde und des Amtes einholen, eine Zustimmung, die somit für das Oberamt im Rahmen des ordentlichen Bewilligungsverfahrens bindend ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BG) und des Kantonsgerichts (KG) sind die von einer Gemeinde verabschiedeten neuen Vorschriften mit einer negativen Vorwirkung ausgestattet und gelten insofern zusammen mit der früheren noch geltenden Regelung

bis zu deren Genehmigung; während dieser Phase können im Prinzip nur Bauten bewilligt werden, die sowohl den aktuellen als auch den zukünftigen Vorschriften entsprechen⁴.

Die oben erwähnte vergleichende Analyse ergab, dass nur die Kantone Bern, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden eine positive Vorwirkung der Pläne kennen und als solche Bauten bewilligen, bevor der zukünftige Plan und seine Vorschriften in Kraft treten. Die anwendbaren Bedingungen variieren: im Kanton Bern⁵ kann die positive Vorwirkung von Plänen angewendet werden, wenn die Planungsmassnahmen vom zuständigen Gemeindeorgan beschlossen wurden, die Vorschriften für das Projekt nicht angefochten werden und die zuständige staatliche Stelle ihre Zustimmung erteilt hat. In Nidwalden⁶ und Appenzell Innerrhoden⁷ kann eine Baubewilligung nur erteilt werden, wenn sie mit dem geltenden und dem zukünftigen Plan übereinstimmt, ähnlich wie im Kanton Freiburg.

Der Staatsrat möchte betonen, dass die positive Vorwirkung der Pläne kein Allheilmittel ist. Erstens ist sie bei Neueinzonungen nie anwendbar, was zur Folge hat, dass Bewilligungsgesuche in den von diesen Massnahmen betroffenen Gebieten bis zur Genehmigung des neuen Plans durch die RIMU blockiert werden. Zweitens ist zu bedenken, dass eine Baubewilligung aufgrund der positiven Vorwirkung von Plänen nur dann erteilt werden kann, wenn mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass die geplante Planungsmassnahme genehmigt und rechtskräftig wird.⁸ Die letztgenannte Anforderung zielt darauf ab, die Befugnisse der anordnenden Behörde auf Gemeindeebene und der genehmigenden Behörde (d. h. der RIMU) zu wahren⁹. Zudem wird die Gewährung der positiven Vorwirkung von Plänen in der Rechtsprechung des BG und in der Lehre zunehmend restriktiver gehandhabt, da diese in ihrem Kern gegen das Prinzip der Rechtssicherheit und der Legalität verstösst¹⁰. Sie ist in der Schweizer Rechtsordnung grundsätzlich nicht oder nur unter Einhaltung restriktiver Bedingungen zulässig¹¹.

Viele Antwortende sprachen sich gegen die Lösung des Vorentwurfs aus, die in Übereinstimmung mit der restriktiven kantonalen Rechtsprechung¹² vorsah, dass eine positive Vorwirkung erst dann gewährt werden kann, wenn die Pläne und Verordnungen von der zuständigen Behörde angenommen wurden. Ihre Befürchtung bestand natürlich in der Gefahr, dass es zu langwierigen Blockaden von Bauvorhaben kommen könnte. Einige forderten den Staatsrat sogar auf, die Möglichkeit zu prüfen, die Regel der negativen Vorwirkung von Plänen abzuschaffen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die letztgenannte Lösung, die in acht Kantonen und drei Halbkantonen praktiziert wird¹³, nicht zweckmässig wäre, da sie dazu führen würde, dass die Prüfung von Baubewilligungsgesuchen noch komplexer würde. Tatsächlich wäre es notwendig, das geltende Recht direkt auf das Bauprojekt anzuwenden, während parallel dazu Planungsarbeiten im Gange sind oder ein OP bereits öffentlich aufgelegt wurde oder sogar von der zuständigen Gemeindebehörde angenommen worden ist. In diesem Fall hätten die Gemeinden keine andere Wahl,

⁴ Siehe insbesondere die Urteile des BG 1C_427/2018 und 1C_428/2018 vom 22. Oktober 2019 und die Urteile des KG FR 602 2022 61 und 62 vom 23. August 2022, 602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, 602 2020 112 und 114 vom 2. Juli 2021, 602 2017 130 und 136 vom 28. Juni 2018, 602 2018 36 vom 5. Juni 2018.

⁵ Art. 37 Abs. 1 Bst. a bis c Baugesetz vom 9. Juni 1985.

⁶ Art. 18 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 21.05.2014.

⁷ Art. 47 al. 1 Baugesetz vom 29.04.2012.

⁸ Urteile KG FR 602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, Ziff. 7.1, 602 2020 112 und 114 vom 2. Juli 2021, Erw. 2.2; RAMUZ, *Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions*, in FZR 2012 S. 97 ff., Spez. 129; siehe auch BESSE, *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier*, 2012, S. 263 f.; BIANCHI, *La révision du plan d'affectation communal*, 1990, Kap. 6.3.2.

⁹ Urteile KG FR 602 2022 61 62 23 2022602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, Ziff. 7.1; BESSE, a. a. O., S. 262 und zit. Ref.

¹⁰ BGE 125 II 278 Erw. 4c, BGE 1C_122/2017 vom 13. Februar 2018, Erw. 6.1; Urteile KG FR 602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, Erw. 7.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl. 2016, S. 70 Nr. 299; RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], *Praxiskommentar RPG: Zonennutzungspläne*, 2016, Nr. 55 Komm. Art. 27 RPG; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, S. 197 Nr. 446-477 ff.

¹¹ BGE 136 II 142 Erw. 3.2; Entscheide 1C_355/2021 vom 17. März 2022 Erw. 3, 2C_612/2017 vom 7. Mai 2018 Erw. 2.3.4, 1C_122/2017 vom 13. Februar 2018 Erw. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a. a. O., 2016, S. 70 Nr. 299; RUCH, a. a. O., Nr. 45 zu Art. 26 RPG; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif*, Band I, 3. Aufl. 2012, S. 205; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, a. a. O., S. 197 Nr. 447.

¹² Beschluss KG 602 2020 70 vom 29. Oktober 2020, Erw. 4.1.

¹³ Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Tessin, Wallis.

als bei den Oberämtern die Aussetzung dieser Baubewilligungsgesuche (unter Vorbehalt einer Gesetzesänderung in dem im Entwurf vorgeschlagenen Sinne) zu beantragen, was einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und vor allem eine starke rechtliche Instabilität erzeugen würde, die dem Fortschritt der Projekte abträglich wäre.

Andererseits kann der Staatsrat die rechtliche Wirkung, welche die Übertragung der Zuständigkeit an die Legislative der Gemeinde mit sich bringt, nicht ignorieren. Er stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Gemeinden fast durchweg ihre Zustimmung zur positiven Vorwirkung der Pläne erteilen, ohne ihre Beurteilung in ihrer Stellungnahme zum Baubewilligungsgesuch zu untermauern und damit eine Prüfung der Rechtskonformität und Rechtsprechung auszuweisen.

Um den in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken zur Länge des Verfahrens Rechnung zu tragen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass bei Baubewilligungsgesuchen, die dem ordentlichen Verfahren unterliegen, die Oberamtsperson die vorherige Zustimmung des Gemeinderats einholen muss, der wiederum die Planungskommission anhören muss, bevor sie ihre Stellungnahme zum Projekt abgibt. Aus diesem Vorschlag geht hervor, dass die Oberamtsperson eine positive Wirkung der Pläne in besonderen Fällen noch von der Oberamtsperson vor der Annahme der Pläne gewähren kann, dass es aber Sache der Gemeinde sein wird, durch einen Austausch zwischen dem Gemeinderat, der für die Stellungnahme zur Bewilligung zuständigen Behörde, und der Planungskommission, die für die Umsetzung des OP zuständig ist (Art. 36 Abs. 2 Entwurf RPBG), sicherzustellen, dass alle Bedingungen erfüllt sind, um ihre Zustimmung zu diesem Punkt zu erteilen. Da die Zustimmung des BRPA nicht mehr erforderlich wäre, würde die Verantwortung der Gemeinde gestärkt, was im Einklang mit einem der Ziele der Motion zu stehen scheint, das sicherstellen soll, dass Projekte, die auf der Grundlage eines demokratischeren Planungsprozesses genehmigt werden, sich gut in den von der Bevölkerung festgelegten Rahmen der Raumplanung einfügen.

1.5.3 Programm der Ortsplanung

In der Abstimmung vom 8. Oktober 2021 stimmte der Grosse Rat der Einführung des Programms der Ortsplanung im RPBG zu. Der Staatsrat erinnert daran, dass das RPBG bereits Bestimmungen über Planungsprogramme enthält, sei es auf der Ebene der kantonalen Richtplanung (Art. 15 RPBG) oder der regionalen Richtplanung (Art. 30 RPBG). Die gesetzliche Grundlage, die dieses Programm auf lokaler Ebene einführt (Art. 39a Entwurf RPBG), orientiert sich an den bestehenden Bestimmungen.

Ähnlich wie bei der Annahme des OP beantragt der Entwurf, dass die zur Annahme des Programms berechnete Behörde die Legislative der Gemeinde sein soll. Der Gemeinderat hat die Aufgabe, das Programm auszuarbeiten und der Legislative zur Annahme vorzulegen, bevor er mit der eigentlichen Planungsarbeit beginnt. Das beantragte Programm der Ortsplanung ist nach dem Vorbild des aktuellen Revisionsprogramms gestaltet: Es nennt die allgemeinen Ziele der Planung, die zu behandelnden Themen (einschliesslich derjenigen, die Studien erfordern), zieht eine Bilanz der vorangegangenen Planung und skizziert einen Zeitplan für die Arbeiten unter Angabe der Schritte zur Information der Bevölkerung.

1.5.4 Bearbeitung von Einsprachen und Beschlussverfahren

Der Staatsrat beantragt, dass die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Behandlung von Einsprachen gegen den OP und die DBP beibehalten wird. Diese Lösung, die im Übrigen von einer sehr grossen Mehrheit der Antwortenden im Rahmen der externen Vernehmlassung (und insbesondere vom FGV) befürwortet wird, ist insofern gerechtfertigt, als es schwer vorstellbar ist, dass ein Generalrat oder eine Gemeindeversammlung über Einsprachen von Privatpersonen entscheiden kann und zu diesem Zweck Zugang zum gesamten Dossier der Einsprechenden und den darin enthaltenen Personendaten hat. Es ist offensichtlich, dass sich die Behandlung solcher Verfahren nicht für Debatten in einer Versammlung eignet.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass gegen Entscheide der Gemeinden über Einsprachen bei der RIMU Beschwerde eingelegt werden kann. Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat ist jedoch keine Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege

(VRG)¹⁴. Weiter sind Abstimmungen einer Gemeindeversammlung keine Verwaltungsentscheide nach Artikel 4 VRG, was ebenfalls dafürspricht, dass Einsprachen von der Exekutive der Gemeinde behandelt werden, da diese laut Artikel 2 Abs. 1 Bst. b VRG eine Verwaltungsbehörde ist.

Nach der im Gesetzesentwurf gewählten Lösung wird es also dem Gemeinderat obliegen, die Einsprachedossiers anzulegen, der Planungskommission das Ergebnis der Untersuchung vorzulegen (Art. 36a Abs. 3 Bst. e Entwurf RPBG), die Einigungsverhandlungen zu organisieren und durchzuführen, die entsprechenden Protokolle zu verfassen und nach der Annahme des OP oder des DBP über die unerledigten Einsprachen zu entscheiden, wobei er die materielle Koordination zwischen seinen Einspracheentscheiden und denjenigen der Legislative sicherstellen muss. In der Praxis wird der Gemeinderat eine kurze Zeitspanne haben, um die Einspracheentscheide zu verfassen. Diese Zeitverschiebung wird es ihm auch ersparen, Entscheidungsvorlagen auf der Grundlage eines Plans und/oder einer Vorschrift vorzubereiten, die schliesslich nicht von der Legislative verabschiedet werden und geändert werden müssen (was eine zusätzliche öffentliche Auflage mit sich bringt).

Die Verabschiedung des kommunalen Richtplans und des Erschliessungsprogramms unterliegt einem Verfahren, das weitgehend demjenigen des Zonenutzungsplans entspricht (mit Ausnahme der Vorschriften für die Behandlung von Einsprachen, da die Richtplanung nur Gegenstand von Bemerkungen und Anträgen sein kann). So sieht der Entwurf vor, dass der Gemeinderat den Gemeinderichtplan und das Erschliessungsprogramm der Legislative der Gemeinde vorlegt, die für deren Verabschiedung zuständig ist.

1.5.5 Übergangsbestimmungen

Jedes formelle Gesetz kann sich ändern, während ein Verwaltungsverfahren anhängig ist. Aus rein rechtlicher Sicht muss die erstinstanzliche Behörde in einem solchen Fall laut ständiger Rechtsprechung der Gerichtsinstanzen ihren Entscheid auf das neue Recht stützen. Eine allgemeine Anwendung dieses Prinzips erscheint jedoch angesichts der Art der Ortsplanungsverfahren und vor allem ihrer Dauer nicht sinnvoll. Da Gemeinden mehrere Jahre lang an ihrer allgemeinen Ortsplanungsrevision arbeiten, würden einschneidende Verfahrensänderungen die Arbeit der Planungsbehörden erheblich erschweren. Daher sollte eine Übergangsregelung eingeführt werden, um Gemeinden, deren künftige Ortsplanung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits weit fortgeschritten oder fast abgeschlossen ist, nicht zu benachteiligen.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden, welche die Ausarbeitung ihrer Pläne auf der Grundlage der zusammenfassenden Stellungnahme des BRPA abgeschlossen haben, in der Regel bereit sind, ihre OP und DBP öffentlich aufzulegen. Diese Phase ist der letzte Verfahrensschritt, bevor die Bürgerinnen und Bürger Einsprache erheben können. Es scheint daher angebracht, die öffentliche Auflage als die entscheidende Verfahrensphase bei der allgemeinen Revision des OP für die Anwendung des neuen Rechts zu bezeichnen.

Der Entwurf sieht somit vor, dass für Ortspläne, Detailbebauungspläne und deren Änderungen, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes öffentlich aufgelegt wurden, das Recht vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gilt. Der Entwurf beantragt, dass die gleiche Regel auf Änderungen des OP und der daraus resultierenden Detailbebauungspläne angewendet wird, die auf den nach einem Verfahren nach Art. 175a Abs. 1 Entwurf RPBG ergangenen Genehmigungsentscheid der RIMU folgen, wenn sie nach dem Datum des Inkrafttretens des neuen Gesetzes öffentlich aufgelegt wurden, sofern diese Änderungen keine neuen Planungsmassnahmen darstellen, die nicht im genehmigten Dossier enthalten waren. Das frühere Recht ist daher auf Dossiers zur Änderung des OP oder eines DBP anwendbar, wenn die nunmehr massgeblichen Planungsinstrumente (allgemeine Revision des OP oder neuer DBP) vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung öffentlich aufgelegt wurden. Das Datum der Genehmigungsentscheids der RIMU hat somit keinen Einfluss auf die Anwendung des alten oder neuen Rechts. Ebenfalls der Einfachheit halber und im Hinblick auf die Rechtssicherheit wäre die erste öffentliche Auflage, falls weitere folgen sollten, ausschlaggebend.

¹⁴ SGF 150.1.

1.5.6 Politische Rechte

In der Vernehmlassung wurde mehrheitlich darauf hingewiesen, dass die Öffnung der politischen Rechte im Zusammenhang mit den Raumplanungsinstrumenten als Begleiterscheinung der Einführung der Kompetenz der Legislative der Gemeinde zum Annahme von Plänen und Vorschriften zu betrachten sei, einige meinten sogar, dass ein Ausschluss von den Referendums- und Initiativrechte in einem solchen Fall potenziell gegen höheres Recht verstossen würde, zumindest wenn es sich um das Gemeindebaureglement (GBR) handelt, das ein allgemeinverbindliches Reglement ist.

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kantone bei der Organisation und Definition der politischen Rechte über eine grosse Autonomie verfügen¹⁵ und dass die Bundesverfassung den Kantonen die Aufgabe überlässt, die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene zu regeln¹⁶. Die Kantonsverfassung beschränkt sich ihrerseits darauf, das Recht auf Initiative und Referendum für Gemeinden mit Generalrat¹⁷ und für Gemeindeverbände vorzuschreiben, ohne jedoch die Gegenstände zu definieren¹⁸. Schliesslich verweist das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)¹⁹ auf das GG, um die Gegenstände zu bestimmen, die Gegenstand einer Initiative oder eines Referendums sein können,²⁰ und behält sich das GG für das vor, was das PRG bei der Ausübung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene nicht geregelt hätte²¹. Es steht dem Freiburger Gesetzgeber also frei, über das GG zu bestimmen, bei welchen Gegenständen es aufgrund ihrer Bedeutung oder des Kontextes gerechtfertigt ist, dass sie dem Initiativ- und Referendumsrecht unterstellt werden²². Es besteht somit ein grosser Ermessensspielraum bei der Auswahl der Gegenstände, die dem Initiativ- und Referendumsrecht unterliegen. Nicht alle Gegenstände, die in den Zuständigkeitsbereich der Legislative fallen, stehen daher dem Referendum oder der Initiative offen, was der repräsentativen Demokratie inhärent ist. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese zu definieren. Eine Einschränkung dieser Rechte muss jedoch objektiv begründbar sein.

Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Motion, die vom Grossen Rat teilweise angenommen wurde, nicht nur die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die Legislative der Gemeinde verlangte, sondern auch die Änderung des GG, um die besondere Form des angestrebten Erlasses (Plan und Vorschriften) in die Liste der potenziellen Gegenstände aufzunehmen, die dem Initiativ- oder Referendumsrecht unterliegen. Er berücksichtigt auch die Tatsache, dass die Mehrheit der Antwortenden der Ansicht ist, dass, um eine echte Demokratisierung des Planungsprozesses wirksam werden zu lassen, eine Änderung der Zuständigkeit logischerweise mit der Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger einhergehen müsste, ihre politischen Rechte in einem der Bereiche auszuüben, die ihr Lebensumfeld am stärksten beeinflussen. Daher schlägt er vor, den OP und die DBP – die einen integralen Bestandteil des OP bilden – durch eine Änderung des GG dem Initiativ- und fakultativen Referendumsrecht zu unterstellen. Da sich die Umsetzung der Motion jedoch nur auf das Annahmeverfahren für die im RPBG vorgesehenen Instrumente bezieht, ist es gerechtfertigt, das Mobilitätsgesetz²³, das Gewässergesetz²⁴ und das Gesetz über das Trinkwasser²⁵, welche beim anwendbaren Verfahren auf die im RPBG vorgesehenen Bestimmungen verweisen, anzupassen. Damit soll die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Annahme des Mobilitätsinfrastrukturplans (wenn dieser in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt), des allgemeinen Entwässerungsplans, des Plans und des Reglements der Grundwasserschutzzonen und des Trinkwasserinfrastrukturplans gemäss dem Willen des Gesetzgebers für diese Verfahren beibehalten werden.

¹⁵ Art. 47 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101); siehe BGE 143 I 211 Erw. 3.1, JdT 2018 I 108; BGE 136 I 376 Erw. 4.1, JdT 2011 I 96.

¹⁶ Art. 39 Abs. 1 KV

¹⁷ Der Beschluss zur Annahme des Plans durch Gemeinden ohne Generalrat kann nicht mit dem Referendum angefochten werden, weil sich die Aktivbürgerinnen und -bürger bereits bei der Gemeindeversammlung, die den Plan annimmt, in einer Abstimmung über diesen Gegenstand geäussert haben.

¹⁸ Art. 50 und 51 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV, SGF 10.1).

¹⁹ Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1).

²⁰ Art. 137 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1).

²¹ Art. 35 PRG.

²² Art. 50 f. KV und 137 PRG.

²³ Art. 99 Abs. 1 Bst. d des Mobilitätsgesetzes vom 5. November 2021 (MobG, SGF 780.1).

²⁴ Art. 18 Abs. 1 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1).

²⁵ Gesetz vom 6. Oktober 2011 über das Trinkwasser, TWG, SGF 821.32.1.

Es wird beantragt, das Initiativrecht nicht für das Programm der Ortsplanung zu öffnen. Grundsätzlich besteht eine Parallele zwischen dem Initiativ- und dem Referendumsrecht. Im Falle dieses Instruments geht es eher darum, das Referendum als Möglichkeit zu sehen, eine «öffentliche» Bestätigung der von der Legislative gewählten Strategie und Ziele zu erhalten. Da das Programm der Ortsplanung erst im Vorfeld einer Generalrevision des OP erstellt wird, erscheint ein Initiativrecht (das jederzeit ausgeübt werden kann) angesichts der notwendigen zeitlichen Übereinstimmung nicht sinnvoll. Das Programm der Ortsplanung kann aber Gegenstand eines Referendums sein.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Raumplanungs- und Baugesetz

Art. 36

Die Überschrift der Bestimmung wurde geändert, um der neuen Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden Rechnung zu tragen, d. h. der Exekutive der Gemeinde, der Legislative der Gemeinde und der Planungskommission.

Der Entwurf beantragt, dass die Ausarbeitung und Verabschiedung von Ortsplanungen nicht mehr ausschliesslich in die Zuständigkeit der Exekutive der Gemeinde fällt, sondern in eine gemeinsame Zuständigkeit mit der Legislative der Gemeinde fällt. So wurde der erste Absatz geändert und sieht die gemeinsame Verantwortung der Legislative (Gemeindeversammlung oder Generalrat) und der Exekutive der Gemeinde vor. Es wird beantragt, dass die Annahme der Pläne der Legislative (Bst. *a*) und die Ausarbeitung der Pläne, die Koordination der Verfahren und die Behandlung von Einsprachen der Exekutive (Bst. *b*) übertragen wird. Die Übertragung einer Kompetenz an die Exekutive einer Gemeinde ermöglicht eine kontinuierliche Funktionsfähigkeit während des Annahmeverfahrens, was zum Beispiel die Vergabe von Aufträgen im Rahmen von Revisionen der OP, die Ausarbeitung der Unterlagen für die Vorprüfung vor der öffentlichen Auflage sowie die Behandlung von Einsprachen und im Falle einer Beschwerde die Verfassung von Stellungnahmen für die übergeordnete Behörde betrifft. Der Gemeinderat ist somit nicht mehr Entscheidbehörde für die Annahme des OP, bleibt aber zuständig für die Steuerung von dessen Ausarbeitung.

Art. 36 Abs. 2

Die Planungskommission hat die Aufgabe, die Exekutive bei der Ausarbeitung des OP zu unterstützen und in den wesentlichen Phasen des Planungsprozesses Stellung zu nehmen. Wie bereits im geltenden Recht (Art. 36 Abs. 2 RPBG) hat die Kommission auch die Aufgabe, die Gemeindebehörden bei der Umsetzung des Plans zu unterstützen, wenn man insbesondere an die Vernehmlassung im Rahmen des ordentlichen Genehmigungsverfahrens durch den Gemeinderat denkt, bevor dieser über die Vorwirkung gemäss dem Antrag in Artikel 91 Abs. 2a Entwurf RPBG entscheidet, aber auch an die Aufgaben, die sie im Rahmen der Ausarbeitung der DBP wahrnehmen wird.

Art. 36a

Aus rechtssystematischen Gründen wurde ein eigener Artikel geschaffen, der die Frage regelt, welche Behörde für die Einsetzung der Planungskommission zuständig ist, wie sie zusammengesetzt ist und in welchen Phasen des Prozesses deren Anhörung obligatorisch ist. Der Staatsrat beantragt, eine einheitliche Lösung für alle Gemeinden anzunehmen, unabhängig davon, ob sie über einen Generalrat oder eine Gemeindeversammlung verfügen.

Abs. 1

Um in den Zielen und Aufgaben, die der Kommission gegeben und übertragen werden, kohärent zu bleiben, erscheint es sinnvoll, dass das Organ, das die Planungskommission einsetzt, das Organ ist, das die Entscheidungskompetenz auf der Ebene der Verabschiedung des Plans und der Vorschriften hat, d. h. die Legislative der Gemeinde. Die Einrichtung der Planungskommission ermöglicht es, ein echtes Gleichgewicht zwischen der vom kantonalen Gesetzgeber gewollten Demokratisierung der Verfahren zur Annahme von Ortsplanungen und der angestrebten Operationalität auf der Ebene der Verfahrensführung zu schaffen.

Abs. 2

Wie bereits das gemäss Artikel 36 Abs. 2 RPBG der Fall ist, wird vorgesehen, dass die Kommission aus mindestens fünf Mitgliedern besteht, die in der Gemeinde wohnhaft sind, und dass die Mehrheit von ihnen aus der Legislative der Gemeinde stammt. Der Staatsrat hält es für gerechtfertigt, dass der Gemeinderat in dieser Kommission durch mindestens eines seiner Mitglieder vertreten ist, immer im Sinne des angestrebten Gleichgewichts, der Durchlässigkeit des Austauschs und einer angemessenen Vertretung der Kräfte im Rahmen der Planungsarbeiten.

Abs. 3

Dieser Absatz definiert gewissermassen das Pflichtenheft der Planungskommission, indem er die Phasen festlegt, in denen die Exekutive der Gemeinde sie im Laufe der Planungsarbeiten zwingend anhören muss. Die verschiedenen in den Buchstaben a–g genannten Phasen entsprechen den wichtigsten Meilensteinen im Rahmen des Prozesses, und den Gemeinden bleibt es daher freigestellt, sich anders zu organisieren, indem sie beispielsweise im Rahmen der ihnen durch die Spezialgesetzgebung übertragenen Befugnisse eine zusätzliche Kommission einsetzen oder eine Anhörung der Kommission für andere Phasen der Planungsarbeiten vorsehen. Die Bestimmungen des GG (insbesondere Art. 15^{bis} dieses Gesetzes) gelten für alle Aspekte, die nicht durch die Bestimmungen des RPBG geregelt werden, weshalb es überflüssig erscheint, auf diese Gesetzgebung zu verweisen.

Art. 39a

Wie bereits in Ziff. 1.5.3 oben erwähnt, ist der Inhalt dieses Programms mehr oder weniger ähnlich wie derjenige des aktuellen Revisionsprogramms (ein Instrument, das nicht im RPBG definiert ist, sondern von den Gemeinden aufgrund der Angaben im Leitfaden für die Ortsplanung systematisch angewendet wird²⁶). Darin werden die allgemeinen Ziele der Revision, die zu behandelnden und zu untersuchenden Themenbereiche definiert, eine Bilanz der letzten Planung gezogen und ein Zeitplan für die Arbeiten, der insbesondere die Schritte zur Information der Bevölkerung festlegt, skizziert. Ein solches Programm sollte nur für eine Totalrevision des OP und nicht für dessen Änderung erstellt werden, wobei darauf hingewiesen wird, dass die Gemeindebehörden bei punktuellen und spezifischen Planungsanpassungen während der Gültigkeitsdauer des OP von 15 Jahren an die im Programm beschlossenen Ziele und Leitlinien gebunden bleiben. Aus diesem Grund sieht Absatz 3 vor, dass es bei der Totalrevision des OP neu festgelegt wird und als Referenz für jede Änderung dieses Plans dient. Den Gemeinden wird ein gewisser Spielraum bei der inhaltlichen Gestaltung des Programms eingeräumt. Die RIMU wird jedoch im Leitfaden für die Ortsplanung dazu Hinweise geben. Das Verfahren zur Annahme des Programms folgt einem ähnlichen Verfahren wie dasjenige des OP als solchem: Er wird von der Exekutive ausgearbeitet, die ihn der Legislative zur Annahme vorschlägt (Abs. 2.). Es wird darauf hingewiesen, dass das Programm der Ortsplanung in Anwendung von Artikel 52 Abs. 1 Bst. h Entwurf GG dem fakultativen Referendum unterstellt ist.

Art. 51 Abs. 3

Die Änderung an dieser Bestimmung ist rein formaler Natur. Der Mindestanteil an Wohnraum innerhalb einer Gewerbezone wird im GBR festgelegt, das nach Art. 39 Abs. 1 Bst. c RPBG einen Bestandteil des OP darstellt. Gemäss den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen liegt die Zuständigkeit für den Erlass dieses Reglements nicht mehr bei der Exekutive der Gemeinde, sondern bei deren Legislative. Daher sollte der Wortlaut von Artikel 51 Abs. 3 RPBG entsprechend geändert werden. Zur lexikalischen Vereinfachung wird vorgeschlagen, «Gemeinderat» durch «Gemeindebaureglement» zu ersetzen. Damit wird der in der Praxis (und in den Dossiers der Ortspläne) einheitlich verwendete Begriff für dieses Instrument in das RPBG aufgenommen.

Art. 52 Abs. 3

Aus demselben Grund, der im Zusammenhang mit Artikel 51 Abs. 3 Entwurf RPBG angegeben wurde, wird der Begriff «Gemeinderat» durch «Gemeindebaureglement» ersetzt.

²⁶ Leitfaden für die Ortsplanung, II. C.2.1.

Art. 60

Die angebrachten Änderungen sind rein formeller Natur. Die derzeit in der Überschrift der Bestimmung und in Absatz 1 verwendete Terminologie beim Verweis auf die Gemeindeordnung sollte überarbeitet werden, da der Begriff «Reglement zum Zonennutzungsplan» in der Praxis seit vielen Jahren nicht mehr verwendet wird. Daher sollte auch hier der Begriff «Gemeindebaureglement» verwendet werden. Ausserdem wird im Entwurf beantragt, das Verb «erlassen» durch «annehmen» zu ersetzen, um Interpretationsprobleme hinsichtlich der jeweiligen Rollen der verschiedenen Instanzen zu vermeiden. Um die Textkonsistenz mit dem geänderten Inhalt von Absatz 1 zu gewährleisten, wird, nur in der französischen Fassung von Absatz 2 das Wort «réglementation» durch «règlement» ersetzt. Im Interesse der Kohärenz und Einheitlichkeit mit dem Wortlaut der anderen Bestimmungen des RPBG wird vorgeschlagen, Absatz 3 zu ändern und den Singular zu verwenden («die Gemeinde kann ...»).

Art. 63 Abs. 1

Die in diesem Absatz verwendete Terminologie wurde im gleichen Sinne wie in Artikel 60 Abs. 1 RPBG geändert.

Art. 63 Abs. 3

Es wird beantragt, die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Ausarbeitung der Rahmenbedingungen für fakultative DBP beizubehalten. Diese Instrumente werden in der Praxis nur selten eingesetzt und leiten sich nicht aus verbindlichen Zielen ab, die der Gemeindeplaner im GBR festgelegt hat. In der Logik, die der Gesetzesentwurf bei der Rolle und Aufgabe der Planungskommission verfolgt, die auch für die Umsetzung des OP verantwortlich ist (Art. 36 Abs. 2 Entwurf RPBG), scheint es jedoch gerechtfertigt, dass der Gemeinderat diese Kommission vorab anhört. Der Grundsatz dieser Anhörung ist in diesem Artikel und nicht in Artikel 36a Abs. 3 Entwurf RPBG vorgesehen, der die obligatorischen Anhörungsphasen im Rahmen des üblichen Verfahrens vorsieht, das für obligatorische OP und DBP gilt.

Art. 67 Abs. 3

Der Anspruch auf rechtliches Gehör der Eigentümerinnen und Eigentümer ist eine Abklärungshandlung, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt (siehe Kommentar zu Artikel 36 Abs. 2 Entwurf RPBG). Die derzeitige Ordnung wird also nicht geändert, aber die Rollenverteilung muss geklärt werden, da der Begriff «Gemeinde» allgemein gehalten ist und zu Verwirrung führen kann. Der Anspruch auf rechtliches Gehör kann sowohl mündlich als auch schriftlich ausgeübt werden. In diesem Zusammenhang wird darauf verzichtet, diese Modalitäten im Gesetz festzulegen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass diese Bestimmung in der Praxis offenbar keine besonderen Probleme bereitet hat.

Art. 69 Abs. 4

Es wird beantragt, den Begriff «Gemeinde» im Singular zu verwenden, um eine Einheitlichkeit innerhalb des RPBG herzustellen. Der Rest der Bestimmung bleibt unverändert.

Art. 79

Die Änderung dieser Bestimmung ergibt sich direkt aus der Übertragung der Zuständigkeit für die Annahme der OP, die das Richtplandossier umfasst, das sich aus dem Gemeinderichtplan und dem Erschliessungsprogramm zusammensetzt (Art. 39 Abs. 1 Bst. a und 40 ff. RPBG).

Art. 85

Die Artikelüberschrift wird angepasst, um einfach auf «Gemeindeentscheide» zu verweisen, welche die Annahme von Plänen/Vorschriften und Einspracheentscheide umfassen.

Für das Annahmeverfahren ist Artikel 85 Abs. 1 zusammen mit Artikel 36 Entwurf RPBG die zentrale Bestimmung des Gesetzesentwurfs. Absatz 2 behält die derzeitige Zuständigkeit des Gemeinderats für die Entscheidung über erledigte Einsprachen aus den in Abschnitt 1.5.4 genannten Gründen bei. Im Unterschied zur derzeitigen Regelung, in der die Annahme der Pläne/Vorschriften und die Einspracheentscheide gleichzeitig erfolgen, werden die jeweiligen Entscheide der Legislative und der Exekutive der Gemeinde nacheinander getroffen, wobei der Entscheid über die Annahme den Entscheiden über die Einsprachen vorausgeht. Diese Lösung ist aus Gründen der Verfahrensökonomie gerechtfertigt: Vom Gemeinderat kann nicht verlangt werden, die Einspracheentscheide zu verfassen, bevor das

Ergebnis der Abstimmung der Legislative der Gemeinde über die Annahme des Plans bekannt ist. Sollte der Plan in seiner öffentlich aufgelegten Fassung nicht angenommen werden, müsste er Gegenstand einer zusätzlichen öffentlichen Auflage sein, die den Betroffenen einen neuen Rechtsweg eröffnen würde. Der Gemeinderat muss in jedem Fall warten, bis der gesamte OP oder DBP verabschiedet ist, bevor er seine Entscheide über unerledigte Einsprachen ausarbeiten kann. Um die materielle und formale Koordination der Verfahren angesichts des zeitlichen Abstands zwischen den verschiedenen Entscheiden zu gewährleisten, sollte daher ein Absatz 3 eingeführt werden, der den Zeitpunkt festlegt, ab dem die Beschwerdefrist gegen den Entscheid zur Annahme zu laufen beginnt. Da die Einsprechenden, um den Plan und seine Vorschriften anzufechten, sowohl gegen den Annahmebeschluss als auch gegen den Entscheid, mit dem ihre Einsprache zurückgewiesen wird, Beschwerde einlegen müssen, sollte die Beschwerdefrist mit der Zustellung der Einspracheentscheide zu laufen beginnen, da diese einige Tage nach dem Datum der Annahme ergehen werden. Wenn eine Bürgerin oder ein Bürger keine Einsprache gegen den Plan erhoben hat, gelten die im Gemeindegesetz vorgesehenen Fristen für die Anfechtung von Beschlüssen der Gemeindeversammlung oder des Generalrates (Art. 154 und 156 GG). Es ist anzumerken, dass eine Beschwerde einer Bürgerin oder eines Bürgers gegen den Inhalt des Plans unzulässig wäre, wenn sie oder er davor nicht Einspruch gegen den Plan eingelegt hat. Die Prüfung einer anderen Beschwerde, die im Zusammenhang mit dem Entscheid erhoben wurde, bleibt vorbehalten (z. B. Anfechtung des Abstimmungsergebnisses bei der Beschlussfassung).

Art 91

Der Hauptzweck von Art. 91 Abs. 1 RPBG besteht darin, zu verhindern, dass künftige Bauten die beabsichtigten Planungsmassnahmen gefährden. Sein Absatz 2 stellt eine Ausnahme von der Regel der negativen Vorwirkung von Plänen dar, die es erlaubt, Bauten vor dem Inkrafttreten des OP oder eines DBP zuzulassen, um schädigende Verzögerungen zu vermeiden. Es sei daran erinnert, dass in der diesbezüglichen ständigen Rechtsprechung des KG die positiven Vorwirkung von Plänen besonders restriktiv gewährt wird (vgl. Ziff. 1.5.2.2 *oben*): Eine Baubewilligung kann somit nur dann vorzeitig erteilt werden, wenn sie mit dem geltenden und dem aufgelegten Plan übereinstimmt und sofern die Annahme des Plans so gut wie sicher ist²⁷.

Der Inhalt von Absatz 2 wird angepasst, um der Einführung von Absatz 2a Rechnung zu tragen, der die formalen Bedingungen für die Gewährung der positiven Vorwirkung von Plänen im Zusammenhang mit Baubewilligungsgesuchen, die dem ordentlichen Verfahren unterliegen, das bei der überwiegenden Mehrheit der Projekte und Arbeiten befolgt wird, ändert. Nach diesem neuen Absatz könnte die Oberamtsperson Baubewilligungen erteilen, bevor der Plan und seine Vorschriften von der RIMU genehmigt wurden, vorausgesetzt, der Gemeinderat erteilt seine vorherige (und damit bindende) Zustimmung, nachdem er die Planungskommission angehört hat (die auch die Aufgabe hat, den Gemeinderat bei der Umsetzung des OP und der DBP zu unterstützen, vgl. Art. 36 Abs. 2 Entwurf RPBG). Die nach geltendem Recht erforderliche bindende Zustimmung des BRPA wäre damit nicht mehr erforderlich. Das BRPA müsste sich in seiner zusammenfassenden Stellungnahme immer noch zur Frage der Vorwirkung der Pläne äussern (was die Berücksichtigung anderer Elemente ermöglicht, die der Gemeinde zum Zeitpunkt des Entscheids über das Bewilligungsgesuch nicht bekannt sind, z. B. der Inhalt der Stellungnahmen der Dienststellen, die im Rahmen der abschliessenden Prüfung des OP-Dossiers abgegeben wurden), aber seine Stellungnahme wäre für die Oberamtsperson nicht mehr bindend, die damit weiterhin den nötigen Ermessensspielraum hätte, um eine Interessenabwägung vorzunehmen.

Die Änderung dieser Bestimmung hätte ausserdem zur Folge, dass die vorherige Zustimmung des BRPA für eine positive Vorwirkung der Pläne im Rahmen des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens nicht mehr erforderlich wäre, da der Gemeinderat (Entscheidungsbehörde) allein dafür zuständig wäre, diese Frage beim Entscheid über die Bewilligung zu prüfen. Aus offensichtlichen praktischen Gründen und angesichts der Tatsache, dass es bei unbedeutenden Bauten um nicht viel geht²⁸, wird darauf verzichtet, vom Gemeinderat zu verlangen, dass er vorab die

²⁷ Siehe Not. Entscheid KG 602 2022 44 vom 25. April 2023, Erw. 5.2, 602 2022 3 vom 2. August 2022, Erw. 4.2, 602 2022 61 und 602 2022 62 vom 23. August 2022, Erw. 4.1, 602 2021 55 et 57 vom 1. November 2021, Erw. 7.1.

²⁸ Art. 85 und 87 Abs. 2 des Ausführungsreglements zum RPBG vom 1. Dezember 2009 (RPBR, SGF 700.11).

Planungskommission anhört. Es wird seine Aufgabe sein, dafür zu sorgen, dass die Bedingungen der Rechtsprechung eingehalten werden.

Art. 92 Abs. 1

Dieser Absatz bezieht sich auf die «Gemeinde» als zuständige Behörde für den Entscheid, das DBP-Verfahren auszusetzen. Es wird beantragt, den Wortlaut zu ändern, um die Kompetenzverteilung zu klären und zu verdeutlichen, dass dieser Entscheid wie bisher in die Zuständigkeit des Gemeinderats als ausführende Behörde fällt.

Art. 175a Abs. 1

Wie in Abschnitt 1.5.6 ausgeführt, wird beantragt, eine Übergangsregelung festzulegen, damit Gemeinden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderungen am Ende der Ausarbeitung ihrer OP angelangt sind, nicht benachteiligt werden. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Abschnitt 1.5.5 weiter oben verwiesen.

2.2 Gesetz über die Gemeinden

Art. 10a Abs. 1

Um die neuen Zuständigkeiten im Bereich der Ortsplanung in die Liste der Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung aufzunehmen, wird in Absatz 1 ein neuer Buchstabe j eingefügt, der auf die neue Zuständigkeit verweist, die das geänderte RPBG der Legislative der Gemeinde überträgt.

Es handelt sich um die Zuständigkeit für die Verabschiedung des Programms der Ortsplanung (Art. 39a Entwurf RPBG) und des OP, der das Richtplandossier (Art. 40–42 RPBG), den Zonennutzungsplan (Art. 43–59 RPBG), das Gemeindebaureglement (Art. 60 RPBG) und eventuelle Detailbebauungspläne (Art. 62–68 RPBG) umfasst.

Diese Kompetenz gilt durch Verweis in Art. 51^{bis} GG auch für den Generalrat, nicht aber für die Gemeindeverbände, deren Kompetenzen in Art. 116 GG aufgeführt sind, die über ihre Statuten und nach Art. 31 Abs. 1 RPBG frei entscheiden können, welches Organ für den Erlass des regionalen Richtplans im Sinne der Art. 22a bis 33 RPBG zuständig ist.

Art. 51ter

Wie in Ziff. 1.5.6 erläutert, hält es der Staatsrat für angebracht, das Initiativrecht gegen die OP und die DBP zu öffnen. Die Verordnungen zu diesen Plänen sind ebenfalls auf dem Initiativweg anfechtbar, sofern es sich um allgemeinverbindliche Vorschriften im Sinne von Art. 51ter Abs. 1 Bst. b GG handelt. Der zweite Satz von Absatz 2 wird angepasst, um die Form festzulegen, die eine Initiative zu einem OP oder DBP einhalten muss (Vorschlag in allgemeiner Form oder vollständig ausgearbeiteter Entwurf, eventuell mit Vorlage eines Plans, auf dem die geforderte Änderung verzeichnet ist).

Art. 52 Abs. 1

Zwei neue Buchstaben h und i werden in Absatz 1 von Art. 51ter GG eingefügt, um das Programm der Ortsplanung (Bst. i), den OP und den DBP (Bst. j) in die Liste der Gegenstände aufzunehmen, die dem fakultativen Referendum unterliegen. Zu präzisieren ist, dass die Verordnungen zu diesen Plänen ebenfalls Gegenstand eines Referendums sein können, sofern es sich um allgemeinverbindliche Verordnungen im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Bst. e GG handelt. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Abschnitt 1.5.6 verwiesen.

2.3 Mobilitätsgesetz

Art. 99 Abs. 1a

Da sich die Umsetzung der Motion nur auf das Verfahren für die Ortsplanungen und somit im weiteren Sinne auch auf die dazugehörigen Detailbebauungspläne bezieht (Art. 39 Abs. 1 Bst. d RPBG), muss die Bestimmung des MobG, die das Verfahren für die Mobilitätsinfrastrukturpläne in der Zuständigkeit der Gemeinden regelt, durch einen Verweis auf das im RPBG vorgesehene Verfahren angepasst werden, damit die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Annahme dieser Pläne entsprechend dem Willen des Gesetzgebers beibehalten wird.

2.4 Gewässergesetz

Art. 12 Abs. 3 und 18 Abs. 1

Aus demselben Grund, der im Zusammenhang mit dem MobG erwähnt wurde, müssen die Bestimmungen des GewG, die das Verfahren für den generellen Entwässerungsplan (GEP) sowie für die Pläne und Reglemente der Grundwasserschutzzonen regeln, durch einen Verweis auf das im RPBG vorgesehene Verfahren angepasst werden, damit die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Verabschiedung dieser Instrumente entsprechend dem Willen des Gesetzgebers erhalten bleibt.

2.5 Gesetz über das Trinkwasser

Art. 8 Abs. 4

Aus demselben Grund, der im Zusammenhang mit den Bestimmungen des GewG genannt wurde, muss die Bestimmung des TWG, die das Verfahren für den Plan für die Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) regelt, durch einen Verweis auf das im RPBG vorgesehene Verfahren angepasst werden, um die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Verabschiedung dieses Instruments entsprechend dem Willen des Gesetzgebers beizubehalten.

3 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Sie wird jedoch einen Einfluss auf die Verteilung und Organisation von Aufgaben innerhalb der Gemeinden haben. Insbesondere die neuen Aufgaben der Planungskommission (obligatorische Anhörung durch den Gemeinderat nach Art. 36a Abs. 3 Entwurf RPBG) werden die Verteilung von zusätzlichen Sitzungsgeldern mit sich bringen. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden sind daher nicht auszuschliessen.

4 Finanzielle und personelle Folgen

—

Die Gesetzesänderung, die hauptsächlich eine Verfahrensfrage zum Gegenstand hat, hat für den Staat keine bedeutenden finanziellen oder personellen Auswirkungen.

5 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

—

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung.

Schliesslich ist der Entwurf europarechtskonform.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DIME-305

Projet de loi:

Loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (adoption du PAL par le pouvoir législatif communal)

Propositions de la commission ordinaire CAH-2024-006

Présidence : Estelle Zermatten

Membres : Nicolas Berset, Sébastien Dorthe, Bertrand Gaillard, Bruno Marmier, Roland Mesot, Elias Moussa, Benoît Rey, Julia Senti, Dominic Tschümperlin, Jean-Daniel Wicht

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 36 al. 2

~~² Le conseil communal et l'assemblée communale ou le conseil général sont accompagnés dans leurs tâches par une commission d'aménagement qui les assiste également dans la mise en œuvre du plan. L'assemblée communale ou le conseil général dispose d'une commission d'aménagement.~~

Anhang

GROSSER RAT

2023-DIME-305

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Annahme der Ortsplanung durch die Gemeindelegislative)

Antrag der ordentlichen Kommission ADK-2024-006

Präsidium : Estelle Zermatten

Mitglieder : Nicolas Berset, Sébastien Dorthe, Bertrand Gaillard, Bruno Marmier, Roland Mesot, Elias Moussa, Benoît Rey, Julia Senti, Dominic Tschümperlin, Jean-Daniel Wicht

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 36 Abs. 2

A1

~~² Der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung oder der Generalrat werden bei ihren Aufgaben von einer Planungskommission begleitet, die ihnen auch bei der Umsetzung des Plans behilflich ist. Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat verfügt über eine Planungskommission.~~

Art. 36a al. 1 et 2

¹ ~~La commission d'aménagement est nommée par le conseil général ou par l'assemblée communale. La commission d'aménagement se compose d'au moins cinq membres. Ils sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la législature parmi les citoyens et citoyennes actifs de la commune ou les membres du conseil général.~~

² ~~Elle est composée d'au moins cinq membres domiciliés dans la commune, parmi lesquels:~~

- a) ~~la majorité d'entre eux siège au conseil général ou, pour les communes ne disposant pas d'un conseil général, fait partie des citoyens actifs;~~
- b) ~~le conseil communal est représenté par un membre au moins.~~

~~Ne sont pas éligibles les membres du conseil communal et les membres du personnel communal. Pour le reste, l'article 15bis de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes s'applique.~~

Art. 36a al. 3, phr. intr.

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 67 al. 3

³ ~~La commune~~ L'assemblée communale ou le Conseil général peut modifier ou abroger un plan d'aménagement de détail qui a été élaboré par les propriétaires. Le conseil communal les entend au préalable.

Art. 79 al. 1

¹ Le conseil communal élabore et soumet le plan directeur communal et le programme d'équipement au conseil général ou à l'assemblée communale.

Art. 91 al. 2a

^{2a} Dans la procédure ordinaire, le préfet doit obtenir l'accord préalable du conseil communal, lequel ~~consulte~~ peut consulter la commission d'aménagement avant de se prononcer sur cette question dans son préavis sur la demande de permis.

Art. 36a Abs. 1 et 2

A1 ¹ ~~Die Planungskommission wird vom Generalrat oder von der Gemeindeversammlung ernannt. Die Planungskommission besteht aus mindestens fünf Mitgliedern. Diese werden von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat für die Dauer einer Legislaturperiode gewählt. Wählbar sind Aktivbürgerinnen und Aktivbürger der Gemeinde beziehungsweise Mitglieder des Generalrates.~~

² ~~Sie besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, wobei:~~

- a) ~~die Mehrheit dem Generalrat angehört oder, bei Gemeinden ohne Generalrat, zu den Aktivbürgern zählt;~~
- b) ~~der Gemeinderat durch mindestens ein Mitglied vertreten ist.~~

~~Nicht wählbar sind Mitglieder des Gemeinderates sowie Gemeindepersonal.~~

Art. 36a Abs. 3, einl. Satz

A2 ³ Der Gemeinderat zieht die Kommission ~~zum~~indest mindestens in den folgenden Phasen hinzu:

Art. 67 Abs. 3

A3 ³ Die ~~Gemeinde~~ Gemeindeversammlung oder der Generalrat kann einen Detailbebauungsplan, der auf Veranlassung der Grundeigentümerschaft ausgearbeitet worden ist, ändern oder aufheben. Der Gemeinderat hört diese vorgängig an.

Art. 79 Abs. 1

A4 ¹ Der Gemeinderat ~~legt~~ arbeitet den Gemeinderichtplan und das Erschliessungsprogramm aus und legt diese dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung vor.

Art. 91 Abs. 2a

A5 ^{2a} Im ordentlichen Verfahren muss der Oberamtmann die vorherige Zustimmung des Gemeinderats einholen, der die Planungskommission ~~hinzuzieht~~ hinzuziehen kann, bevor er sich in seiner Stellungnahme zum Baubewilligungsgesuch zu dieser Frage äussert.

Vote final

Par 7 voix contre 4 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 36 al. 1

¹ La responsabilité de l'aménagement incombe conjointement:

- a) à l'assemblée communale ou au conseil général, qui adopte ~~les différents éléments du plan d'aménagement local~~ le Programme d'aménagement local et est consulté pour l'adoption des plans;
- b) au conseil communal, qui mène la procédure d'élaboration ~~de ces~~ des différents éléments, prend les mesures de coordination nécessaires, et instruit les oppositions et adopte les plans finaux.

Art. 85 al. 1, 1^{bis} et 1^{ter}

¹ ~~Le conseil général ou l'assemblée communale~~ conseil communal adopte les plans ainsi que leur réglementation.

^{1bis} Les plans doivent être soumis à l'assemblée communale ou au conseil général pour évaluation préalable. L'assemblée communale ou le conseil général peuvent renvoyer une fois les plans pour une révision.

^{1ter} Le conseil communal peut soumettre une nouvelle fois les plans révisés à l'assemblée communale ou au conseil général ou les adopter directement en tenant compte des domaines faisant l'objet des griefs et des règles du droit fédéral et cantonal.

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 36 Abs. 1

R1 *Antrag ausschliesslich in franz. Version eingereicht.*

Art. 85 Abs. 1, 1^{bis} und 1^{ter}

R1 *Antrag ausschliesslich in franz. Version eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R1, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstentions.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

Le 29 août 2024

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R1
R1 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A5 Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 29. August 2024



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-205

Plan d'action contre les pollutions de cours d'eau

Auteurs :	Glauser Fritz / Zurich Simon
Nombre de cosignataires :	9
Dépôt :	08.09.2023
Développement :	08.09.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	08.09.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	20.08.2024

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 8 septembre 2023, les députés Glauser et Zurich demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur les pollutions de cours d'eau dans le canton, avec une analyse détaillée des pollutions ainsi que des mesures prises jusqu'à présent. Les députés demandent en plus l'établissement d'un plan d'action avec une évaluation des mesures suivantes :

- > renforcement des contrôles dans les infrastructures à risque et dans les zones sensibles ;
- > accélération des mises en conformité nécessaires à la suite de contrôles ;
- > recensement des piscines et jacuzzis privés par les communes dans le cadre du contrôle des travaux selon l'article 165 al. 1 LATeC ;
- > mesures spécifiques pour la protection des eaux lors de la planification des chantiers ;
- > lancement d'une initiative cantonale demandant le renforcement des sanctions prévues par la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) ;
- > renforcement de la communication à l'attention des personnes exploitant une infrastructure à risque.

Les députés fondent leur demande sur le constat de la récurrence des pollutions annoncées et leurs effets négatifs sur les poissons, la nature ainsi que les êtres humains. Elle fait suite à la réponse donnée par le Conseil d'Etat à la question 2022-CE-450 « Pollutions en série des cours d'eau fribourgeois – quelles mesures pour éviter des drames », ceci dans un contexte de réchauffement climatique, y compris des cours d'eau, et de manques d'habitats naturels pour la faune piscicole. Ils estiment que le rapport à produire permettra de disposer d'une vue d'ensemble plus claire sur les causes et les conséquences des pollutions et de définir des mesures adéquates pour prévenir de futures pollutions.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Rappel de la situation actuelle

En cas de pollution mais aussi en cas de risque imminent de pollution des eaux et du sol, la centrale d'alarme et d'engagement (117) du canton de Fribourg applique des procédures d'alerte faisant participer tous les services d'intervention : le service d'assistance en cas de pollution (SAPo) du Service de l'environnement, les gardes-faune, les sapeurs-pompiers et la Police cantonale.

Le SAPo assure une assistance tous les jours 24h/24h. Il a pour mission d'assurer le conseil et l'assistance des services d'intervention.

Concernant la récurrence des pollutions annoncées évoquées par les postulants, il est important de préciser que le nombre d'incidents annoncés au SAPo du SEn reste stable depuis plusieurs années. Il est même en diminution en 2023 ([voir tableau en annexe](#)).

Le nombre d'interventions des gardes-faune est quant à lui stable ces trois dernières années ; le nombre de poissons récoltés morts est lui par contre en augmentation sur la même période ([voir tableau en annexe](#)).

Les incidents annoncés au SAPo sont de type différent et comprennent notamment :

- > les accidents (circulation, navigation, incendies) pour lesquels il est difficile de faire réduire le nombre d'incidents ;
- > des cas bagatelles qui ne provoquent pas ou très peu de pollution (les actions des services d'intervention dont le SAPo ont permis d'éviter ou de limiter très fortement la pollution des eaux et des sols) ;
- > des incidents provoquant des atteintes à l'environnement qui peuvent être qualifiées de faibles à élevées.

2. Communication des pollutions

La Police (POL), le Service de l'environnement (SEn), le Service des forêts et de la nature (SFN) et l'établissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ont mis en place une procédure pour communiquer les incidents qui ont eu un impact sur l'environnement. En vue d'un renforcement de la sensibilisation, la communication a été renforcée ces dernières années, ainsi 8 communiqués ont été diffusés en 2021, 13 en 2022 et 16 jusqu'au 7 décembre 2023¹.

3. Mesures prises

Le nombre des cas à impact élevé reste heureusement limité grâce aux mesures d'anticipation prises en amont et aux moyens mis en œuvre pour les interventions. Parmi celles-ci, on peut notamment citer :

- > l'élaboration et la mise à jour de cadastres des eaux industrielles par les détenteurs de stations d'épuration (STEP) et les communes raccordées ;
- > le contrôle de l'ensemble des exploitations agricoles sur une période de 4 ans afin de mettre en évidence les éventuelles insuffisances et de veiller à leur assainissement ;
- > la réalisation de contrôles par le SEn pour les entreprises et infrastructures qui présentent un risque marqué de pollution ;

¹ <https://www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/pollutions/actualites>

- > la réalisation de contrôles aléatoires sur les chantiers, en priorité sur ceux de grande importance ;
- > ou encore la mise à disposition de nombreuses informations – notamment pour les installations particulières telles que les piscines – sur le site de l'Etat de Fribourg.

La réponse à la question [2022-CE-450](#) (Pollutions en série des cours d'eau fribourgeois – Quelles mesures pour éviter des drames ?) explicite de manière plus exhaustive une partie des mesures évoquées ci-dessus, en particulier celles dans le domaine de l'agriculture. Des informations se trouvent également dans l'article [Pollutions des cours d'eau et des sols](#).

4. Sanctions

Les sanctions prévues par la LEaux permettent les sanctions suivantes :

- > délits (art. 70), en particulier pollution des eaux : peine privative de liberté de trois ans au plus ou peine pécuniaire (intentionnellement). Peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus (négligence) ;
- > contraventions (art. 71) : amende de 20 000 francs au plus.

III. Conclusion

En ce qui concerne le renforcement des sanctions évoqué par les postulants, il sied de relever que les outils ont été prévus par le législateur, mais que les peines prononcées par les autorités pénales cantonales, qui gardent toute leur indépendance en la matière, n'exploitent de loin pas les maximums fixés ni les outils à disposition (par exemple confiscation ou créance compensatrice),

Les mesures déjà en place et dont des exemples sont évoqués ci-dessus permettent d'éviter de nombreuses pollutions. Pour limiter encore la fréquence de ces incidents, une augmentation des contrôles et des sanctions plus sévères pour les cas graves pourraient être une solution, cependant l'impact sur les cas accidentels – qui représentent la majorité des incidents – serait limité. De même, un renforcement des mesures déjà prises pour les cas de pollution qualifiés de faible importance semble disproportionné.

Le Conseil d'Etat estime malgré tout que l'élaboration d'un rapport sur les pollutions de cours d'eau dans le canton, qui présentera par ailleurs le plan d'action actuel, et d'un plan d'action avec des mesures complémentaires concrètes se justifie afin de renforcer à l'avenir encore la protection des eaux. Au vu des mesures déjà prises, il semble que le détail proposé par les postulants n'apparait pas des plus pertinents à analyser. Il propose, sous forme de contre-projet, d'établir un rapport spécifique contenant les éléments suivants :

- > statistique des cas de pollution pour les 3 dernières années (origine et importance de l'impact de la pollution, évolution, sanctions) ;
- > élaboration d'une statistique intercantonale afin de préciser la situation du canton par rapport à certains de ses voisins ;
- > énumération des mesures prises jusqu'à présent ;
- > proposition si nécessaire d'un plan de mesures complémentaires et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre ;
- > état des lieux des sanctions prononcées au cours des dernières années.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à

- > fractionner le postulat ;
- > accepter le postulat selon les grandes lignes du contre-projet visant à ne pas reprendre entièrement la liste de mesures du postulat, mais de limiter le rapport aux cinq éléments énumérés ci-dessus ;
- > rejeter le volet demandant une évaluation des mesures suivantes :
 - > renforcement des contrôles dans les infrastructures à risque et dans les zones sensibles ;
 - > accélération des mises en conformité nécessaires à la suite de contrôles ;
 - > recensement des piscines et jacuzzis privés par les communes dans le cadre du contrôle des travaux selon l'article 165 al. 1 LATeC ;
 - > mesures spécifiques pour la protection des eaux lors de la planification des chantiers ;
 - > lancement d'une initiative cantonale demandant le renforcement des sanctions prévues par la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) ;
 - > renforcement de la communication à l'attention des personnes exploitant une infrastructure à risque.

En cas de refus des grandes lignes du contre-projet, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

Annexe

	2023		2022		2021	
	Nombre d'incidents	Nombre d'interventions du SEEn	Nombre d'incidents	Nombre d'interventions du SEEn	Nombre d'incidents	Nombre d'interventions du SEEn
Hydrocarbures	26	9	25	11	42	19
Chimiques	24	16	63	31	32	10
Agricoles	18	14	19	10	18	14
Incendies	12	9	12	9	8	7
Autres	13	8	7	5	18	14
Totaux	93	56	126	66	118	64

	2023	2022	2021
Nombre de poissons récoltés morts	2092	1735	124
Nombre d'incidents avec intervention des gardes-faune	62	60	63



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2023-GC-205

Aktionsplan gegen Gewässerverschmutzungen

Urheber:	Glauser Fritz / Zurich Simon
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	9
Einreichung:	08.09.2023
Begründung:	08.09.2023
Überweisung an den Staatsrat:	08.09.2023
Antwort des Staatsrats:	20.08.2024

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 8. September 2023 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossräte Fritz Glauser und Simon Zurich den Staatsrat auf, einen Bericht über die Verschmutzung von Fliessgewässern im Kanton mit einer detaillierten Analyse der Verschmutzungen und der bisher getroffenen Massnahmen zu erstellen. Die Verfasser des Postulats fordern zudem die Erstellung eines Aktionsplans mit einer Bewertung der folgenden Massnahmen:

- > Verstärkung der Kontrollen der Infrastrukturen mit Gefährdungspotenzial und der sensiblen Gebiete;
- > Beschleunigung der aufgrund der Kontrollen nötigen Mängelbehebung;
- > Erfassung der privaten Schwimmbäder und Jacuzzis durch die Gemeinden im Rahmen der Kontrolle der Arbeiten nach Artikel 165 Abs. 1 RPBG;
- > spezifische Gewässerschutzmassnahmen bei der Planung von Baustellen;
- > Lancierung einer Standesinitiative, um eine Verschärfung der im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) vorgesehenen Sanktionen zu erreichen;
- > Verstärkung der Kommunikation für die Betreiberinnen von Infrastrukturen mit Gefährdungspotenzial.

Die Verfasser des Postulats begründen ihren Antrag mit der Feststellung, dass immer wieder Verschmutzungen auftreten, die negative Auswirkungen auf die Fische, die Natur und die Menschen haben. Das Postulat schliesst an die Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2022-CE-450 «Beunruhigende Serie von Gewässerverschmutzungen im Kanton Freiburg – Was wird dagegen getan?» an, dies vor dem Hintergrund des Klimawandels mit der Erwärmung der Fliessgewässer und des Mangels an natürlichen Lebensräumen für die Fischfauna. Der Bericht soll ein besserer Überblick über die Ursachen und Folgen von Verschmutzungen ermöglichen und geeignete Massnahmen zur Vermeidung zukünftiger Verschmutzungen festlegen helfen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Die aktuelle Situation

Bei einer Verschmutzung, aber auch bei unmittelbarer Gefahr einer Wasser- oder Bodenverschmutzung, sorgt die Einsatz- und Alarmzentrale (117) des Kantons Freiburg für die Benachrichtigung und das Aufgebot aller betroffenen Einsatzkräfte (Unterstützungsdienst bei Verschmutzungen [UDV] des Amts für Umwelt, Wildhüter und Fischereiaufseher, Feuerwehren).

Der UDV leistet täglich rund um die Uhr Hilfe. Seine Aufgabe ist es, die Einsatzdienste zu beraten und zu unterstützen.

Was die von den Postulanten angesprochene Wiederholung der gemeldeten Verschmutzungen betrifft, so kann festgehalten werden, dass die Zahl der dem UDV gemeldeten Vorfälle seit mehreren Jahren stabil ist. Im Jahr 2023 nahm sie sogar ab ([siehe Tabelle im Anhang](#)).

Die Zahl der Interventionen der Wildhüterin-Fischereiaufseherin und Wildhüter-Fischereiaufseher ist in den letzten drei Jahren stabil geblieben, während die Zahl der toten Fische im selben Zeitraum zugenommen hat ([siehe Tabelle im Anhang](#)).

Die dem UDV gemeldeten Vorfälle sind unterschiedlicher Art und umfassen unter anderem:

- > Unfälle (Verkehr, Schifffahrt, Brände), deren Zahl kaum reduziert werden kann;
- > Bagatellfälle, die keine oder eine sehr geringe Umweltverschmutzung verursachen (dank der Intervention der Einsatzdienste – darunter des UDV);
- > Vorfälle, die zu Umweltbelastungen führen, die als gering bis hoch einzustufen sind.

2. Meldung von Verschmutzungen

Die Polizei (POL), das Amt für Umwelt (AfU), das Amt für Wald und Natur (WNA) und die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) haben ein Verfahren zur Meldung von Vorfällen, die die Umwelt belasten, eingeführt. Im Hinblick auf eine bessere Sensibilisierung wurde die Kommunikation in den letzten Jahren verstärkt: Im Jahr 2021 wurden 8 Mitteilungen publiziert, im Jahr 2022 waren es deren 13 und 2023 deren 16 (bis zum 7. Dezember).¹

3. Getroffene Massnahmen

Die Zahl der Vorfälle mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt blieb glücklicherweise gering – auch dank der vorbeugenden Massnahmen und der bei den Einsätzen eingesetzten Mittel. Zu den vorbeugenden Massnahmen zählen insbesondere:

- > die Erstellung und Aktualisierung von Industrieabwasser-Katastern durch die Inhaberinnen von Abwasserreinigungsanlagen (ARA) und die angeschlossenen Gemeinden;
- > die Kontrolle aller landwirtschaftlichen Betriebe über einen Zeitraum von vier Jahren, um allfällige Mängel zu identifizieren und für deren Sanierung zu sorgen;
- > die Durchführung von Kontrollen durch das AfU bei Betrieben und Infrastrukturen, die ein erhöhtes Verschmutzungsrisiko aufweisen;
- > die Durchführung von Stichprobenkontrollen auf Baustellen, vorrangig auf grösseren Baustellen;
- > die Bereitstellung umfangreicher Informationen auf der Website des Staats Freiburg, namentlich für private Anlagen wie Swimmingpools.

¹ <https://www.fr.ch/de/energie-agriculture-et-environnement/verschmutzungen/news>

Die Antwort auf die Anfrage [2022-CE-450](#) (Beunruhigende Serie von Gewässerverschmutzungen im Kanton Freiburg – Was wird dagegen getan?) erläutert einen Teil der oben erwähnten Massnahmen ausführlicher, insbesondere die Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft. Weitere Informationen finden sich auf der Internetseite [Verschmutzung der Fliessgewässer und Böden](#).

4. Strafrechtliche Sanktionen

Das GSchG enthält folgende Strafbestimmungen:

- > Vergehen (Art. 70), insbesondere Gewässerverschmutzung: Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bei Vorsatz. Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bei Fahrlässigkeit;
- > Übertretungen (Art. 71): Busse bis zu 20 000 Franken.

III. Schlussfolgerung

Zu der von den Postulanten angesprochenen Verschärfung der strafrechtlichen Sanktionen ist zu sagen, dass die entsprechenden Instrumente vom Gesetzgeber vorgesehen wurden, dass aber die von den kantonalen Strafbehörden, die in diesem Bereich ihre volle Unabhängigkeit behalten, ausgesprochenen Strafen bei weitem nicht die festgelegten Höchstgrenzen und die zur Verfügung stehenden Instrumente (z. B. Einziehung von Vermögenswerten oder Ersatzforderung) ausschöpfen.

Mit den bereits bestehenden Massnahmen (siehe Beispiele weiter oben) können viele Verschmutzungen verhindert werden. Um die Häufigkeit dieser Vorfälle weiter zu reduzieren, könnten mehr Kontrollen und härtere Strafen für schwere Fälle in Betracht gezogen werden, doch wäre deren Auswirkung auf unfallbedingte Ereignisse, die die Mehrheit ausmachen, begrenzt. Ebenso erscheint eine Verschärfung der bereits ergriffenen Massnahmen für Verschmutzungen geringen Ausmasses unverhältnismässig.

Die Erstellung eines Berichts über die Gewässerverschmutzung im Kanton, in dem auch der aktuelle Aktionsplan dargelegt wird, sowie die Erarbeitung eines Aktionsplans mit konkreten zusätzlichen Massnahmen ist nach Ansicht des Staatsrat aber gerechtfertigt, um den Gewässerschutz weiter zu stärken. Gleichzeitig ist der Staatsrat unter Berücksichtigung der bereits ergriffenen Massnahmen der Meinung, dass es zweckmässiger wäre, andere Aspekte als die von den Postulanten vorgeschlagenen Punkte zu analysieren. Deshalb schlägt der Staatsrat als Gegenvorschlag vor, einen Bericht mit folgenden Elementen zu erarbeiten:

- > Statistik der Verschmutzungsfälle in den letzten drei Jahren (Ursprung und Auswirkungen der Verschmutzung, Entwicklung, Sanktionen);
- > interkantonale Statistik, um die Situation des Kantons Freiburg im Vergleich zu einigen seiner Nachbarn genauer zu erfassen;
- > Liste der bisherigen Massnahmen;
- > gegebenenfalls Plan für zusätzliche Massnahmen mit den zu ihrer Umsetzung erforderlichen Mitteln;
- > Bestandsaufnahme der in den letzten Jahren verhängten Sanktionen.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat:

- > das Postulat aufzuteilen;
- > das Postulat gemäss den Grundzügen des Gegenvorschlags anzunehmen, der darauf abzielt, die Massnahmenliste des Postulats nicht vollständig zu übernehmen, sondern den Bericht auf die fünf oben aufgelisteten Elemente zu beschränken;

- > die Bewertung der folgenden Massnahmen abzulehnen:
 - > Verstärkung der Kontrollen der Infrastrukturen mit Gefährdungspotenzial und der sensiblen Gebiete;
 - > Beschleunigung der aufgrund der Kontrollen nötigen Mängelbehebung;
 - > Erfassung der privaten Schwimmbäder und Jacuzzis durch die Gemeinden im Rahmen der Kontrolle der Arbeiten nach Artikel 165 Abs. 1 RPBG;
 - > spezifische Gewässerschutzmassnahmen bei der Planung von Baustellen;
 - > Lancierung einer Standesinitiative, um eine Verschärfung der im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) vorgesehenen Sanktionen zu erreichen;
 - > Verstärkung der Kommunikation für die Betreiberinnen von Infrastrukturen mit Gefährdungspotenzial.

Im Falle einer Ablehnung der Grundzüge des Gegenvorschlags, ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.

Anhang

	2023		2022		2021	
	Anzahl Vorfälle	Anzahl Einsätze des AfU	Anzahl Vorfälle	Anzahl Einsätze des AfU	Anzahl Vorfälle	Anzahl Einsätze des AfU
Kohlenwasserstoffe	26	9	25	11	42	19
Chemikalien	24	16	63	31	32	10
Landwirtschaft	18	14	19	10	18	14
Brände	12	9	12	9	8	7
Andere	13	8	7	5	18	14
Total	93	56	126	66	118	64

	2023	2022	2021
Tote Fische	2092	1735	124
Anzahl Einsätze der Wildhüterinnen- Fischereiaufseherinnen und Wildhüter- Fischereiaufseher	62	60	63



Rapport 2024-DIME-62

20 août 2024

— Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2020-GC-19 Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux déposé par le député Roland Mesot le 6 février 2020 et accepté par le Grand Conseil le 19 août 2020 par 90 voix contre 0.

Le présent rapport s'articule comme suit :

Table des matières

1	Introduction	2
2	Analyses et horaire 2025	2
3	Développements de l'offre entre Fribourg et Palézieux	3
4	Conclusion	3

1 Introduction

Par postulat accepté par le Grand Conseil le 19 août 2020, le député Roland Mesot et 43 cosignataires demandent au Conseil d'Etat « d'étudier la mise en service d'une cadence à la demi-heure entre Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux ». Ils constatent en effet que toutes les haltes ferroviaires du district de la Veveyse, mis à part celle de La Verrerie¹, bénéficient de la cadence 30 minutes et que cette cadence est également disponible entre Palézieux et Lausanne. En revanche Palézieux n'est relié directement à Fribourg qu'une fois par heure par l'InterRegio (IR) 15 Lucerne – Genève-Aéroport.

La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a donc demandé aux CFF d'analyser l'introduction d'une deuxième liaison entre Palézieux et Fribourg. Cette entreprise de transport a débuté une analyse dans le cadre d'une étude sur une nouvelle liaison ferroviaire Vevey – Palézieux – Romont - Fribourg/Freiburg – Berne. Cette analyse a été intégrée en avril 2021 dans celle, plus générale, de la ligne Berne – Lausanne. Finalement le développement de la desserte entre Palézieux et Fribourg se fera dans le cadre de l'horaire de chantier 2025 (ci-après : « horaire 2025 »), horaire transitoire mais évolutif prévu pour une durée de 10 à 15 ans qui détériore l'offre en Suisse occidentale tout en apportant quelques améliorations ponctuelles.

Les chapitres 2 et 3 présentent les analyses effectuées par les CFF puis les développements de l'offre qui bénéficieront à Palézieux dès le 15 décembre 2024.

2 Analyses et horaire 2025

Les CFF ont étudié en 2021 la possibilité d'introduire une liaison Vevey – Palézieux – Romont - Fribourg/Freiburg – Berne. Etant donné la saturation de la ligne Lausanne – Berne, leur analyse s'est focalisée sur la solution dite de coupe/accroche à Romont sur le RegioExpress (RE) Bulle – Berne. Plusieurs pistes ont été étudiées afin de pallier le manque de temps pour réaliser à Romont une telle manœuvre qui dure au minimum 2,4 minutes. Cette problématique touchant les horaires des trains circulants entre Lausanne et Berne, les CFF, sur demande de la DIME, l'ont inclus en avril 2021 dans les discussions sur les travaux et les développements de l'offre prévus jusqu'en 2035 sur cette ligne. Ces discussions ont finalement été reprises dans celles sur le trafic grandes lignes en Suisse romande qui ont abouti à l'horaire 2025.

L'horaire 2025 est un horaire de chantier transitoire et évolutif prévu pour une durée de 10 à 15 ans. Il péjorera fortement le trafic grandes lignes et le trafic régional de voyageurs en Suisse occidentale, notamment en allongeant les temps de parcours, mais permettra d'améliorer la ponctualité des trains, de stabiliser le système ferroviaire et de réaliser les travaux et aménagements prévus à l'infrastructure pour rattraper l'état de sous-investissement du système ferroviaire romand. Il est le fruit de négociations entre les CFF, les cantons et la Conférence des transports de la Suisse occidentale (CTSO) qui ont permis des compromis et constitue « la moins mauvaise solution » trouvée. Cette situation découle notamment du retard dans l'entretien, ainsi que de la nécessité de mise en conformité et du développement des installations ferroviaires en Suisse occidentale.

Toutefois, l'horaire 2025 apportera aussi des améliorations dans certaines régions à l'offre des transports publics. C'est le cas de la desserte de Palézieux qui verra augmenter le nombre de ses liaisons directes avec Fribourg mais aussi Lausanne et Vevey.

¹ La Verrerie est desservie deux fois par heure depuis décembre 2022 (horaire 2023).

3 Développements de l'offre entre Fribourg et Palézieux

Le changement d'horaire 2025 permettra le développement de l'offre ferroviaire à Palézieux. En effet, les trains régionaux S30 Yverdon-les-Bains - Payerne - Fribourg/Freiburg – Romont circuleront jusqu'à Lausanne avec arrêt notamment à Palézieux. Palézieux sera ainsi reliée trois fois par heure dans les deux sens à Fribourg, deux fois en environ 41 minutes par les trains régionaux et une fois en 35 minutes (actuellement 33) par les trains de l'InterRegio 15. Ce nœud ferroviaire sera relié cinq fois par heure dans les deux sens à Lausanne, en un temps de parcours allant de 16 à 23 minutes, 1 fois par l'IR15, deux fois par les trains régionaux Payerne – Lausanne et deux fois par ceux Fribourg/Fribourg - Lausanne. Le prolongement de la S30 profitera également à Vauderens et à Oron qui seront reliées une fois par heure chacune, en alternance, à Lausanne, (actuellement ces gares sont reliées à Romont et Lausanne uniquement par trois paires de course aux heures de pointe du matin et trois paires de course aux heures de pointe du soir²).

En revanche, si Palézieux sera reliée trois fois par heure à Fribourg, aucune de ces liaisons ne sera en bonne correspondance avec les trains régionaux S50 (Montbovon -) Gruyères – Bulle – Châtel-St-Denis – Palézieux circulant à la cadence 30 minutes. Une nouvelle ligne de bus reliant Châtel-st-Denis et Palézieux palliera ce manque grâce à une correspondance avec les IR 15, pour compenser cet effet très problématique du nouvel horaire. Des travaux d'entretien constructif sur la voie étroite des TPF ces prochaines années devraient permettre un gain de temps de quelques minutes et ainsi permettre de retrouver les correspondances avec les deux autres liaisons. Le canton de Fribourg s'engage dans ce sens auprès des différents acteurs concernés.

Avec l'horaire 2025, Palézieux sera également relié directement à Vevey une fois par heure dans les deux sens par un train régional (train des vignes qui relie actuellement Puidoux à Vevey). Il offrira de bonnes correspondances à Vevey avec l'IR 90 circulant jusqu'à Brig³ et à Palézieux avec l'IR 15. Cette nouvelle offre est possible grâce à l'aménagement des infrastructures à la gare ferroviaire de Puidoux-Chexbres qui a été demandée avec beaucoup d'insistance par le canton de Fribourg au cours des années écoulées – et désormais obtenue.

4 Conclusion

Les développements de l'offre, présentés au chapitre 3 du présent rapport, permettront à Palézieux, durant la durée de l'horaire 2025 qui est de 10 à 15 ans, d'être reliée très bien à Fribourg. Ce développement de l'offre est le résultat d'analyses des CFF et de discussions menées avec les cantons concernés, notamment celui de Fribourg et de Vaud. Il remplit les buts de l'étude demandée par le député Roland Mesot dans le Postulat 2020-GC-19 Cadence à la demi-heure sur la ligne Palézieux-Fribourg & Fribourg-Palézieux.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

² Le train régional S6 qui relie Palézieux et Lausanne est en effet actuellement prolongé jusqu'à Romont aux heures de pointe du matin et du soir.

³ Cette correspondance à Vevey permettra de palier à la suppression de la correspondance à Lausanne entre l'IR 15 Lucerne – Genève-Aéroport et l'IR 90 Genève-Aéroport – Brig.



Bericht 2024-DIME-62

20. August 2024

— Halbstundentakt auf der Linie Palézieux–Freiburg bzw. Freiburg–Palézieux

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2020-GC-19 Halbstundentakt auf der Linie Palézieux–Freiburg bzw. Freiburg–Palézieux, das von Grossrat Roland Mesot am 6. Februar 2020 eingereicht und vom Grossen Rat am 19. August 2020 mit 90 zu 0 Stimmen angenommen wurde.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Analysen und Fahrplan 2025	2
3	Angebotsentwicklungen zwischen Freiburg und Palézieux	3
4	Schlussfolgerung	3

1 Einleitung

Mit dem am 19. August 2020 vom Grossen Rat angenommenen Postulat forderte Grossrat Roland Mesot zusammen mit 43 Mitunterzeichnenden die Einführung des Halbstundentakts zwischen Palézieux und Freiburg bzw. zwischen Freiburg und Palézieux. Anlass für diese Forderung war die Feststellung, dass sämtliche Bahnhaltstellen des Vivisbachbezirks mit Ausnahme der Haltestelle La Verrerie alle 30 Minuten bedient werden¹ und dass der Halbstundentakt auch zwischen Palézieux und Lausanne gilt. Palézieux hingegen ist nur einmal pro Stunde mit dem InterRegio (IR) 15 Luzern–Genf Flughafen direkt mit Freiburg verbunden.

Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) bat deshalb die SBB, die Einführung einer zweiten Verbindung zwischen Palézieux und Freiburg zu prüfen. Das Unternehmen des öffentlichen Verkehrs hatte im Rahmen einer Studie über eine neue Bahnverbindung Vevey–Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern mit einer Analyse begonnen. Diese Analyse wurde im April 2021 in die allgemeinere Analyse der Verbindung Bern–Lausanne integriert. Schliesslich wird die Entwicklung der Erschliessung zwischen Palézieux und Freiburg im Rahmen des Baustellenfahrplans 2025 (nachfolgend: Fahrplan 2025) erfolgen, einem vorläufigen und evolutiven Fahrplan, der für eine Dauer von 10 bis 15 Jahren vorgesehen ist, das Angebot in der Westschweiz verschlechtert, aber auch einige punktuelle Verbesserungen mit sich bringt.

In den Kapiteln 2 und 3 werden die von den SBB durchgeführten Analysen und anschliessend die Angebotsentwicklungen vorgestellt, von denen Palézieux ab dem 15. Dezember 2024 profitieren wird.

2 Analysen und Fahrplan 2025

Die SBB untersuchten 2021 die Möglichkeit, eine Verbindung Vevey–Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern einzuführen. Angesichts der Überlastung der Strecke Lausanne–Bern konzentrierte sich die Analyse auf das sogenannte Flügelzug-Konzept für den RegioExpress (RE) Bulle–Bern (Aufteilen/Zusammenschliessen in Romont). Es wurden mehrere Möglichkeiten untersucht, um den Zeitmangel zu beheben, der besteht, um in Romont ein solches Manöver durchzuführen, das mindestens 2,4 Minuten dauert. Da diese Problematik die Fahrpläne für die zwischen Lausanne und Bern verkehrenden Züge betrifft, hat die SBB sie auf Antrag der RIMU im April 2021 in die Diskussionen über die bis 2035 auf dieser Linie vorgesehenen Arbeiten und Angebotsentwicklungen einbezogen. Diese Diskussionen wurden schliesslich in die Diskussionen über den Fernverkehr in der Westschweiz aufgenommen, die zum Fahrplan 2025 führten.

Der Fahrplan 2025 ist ein vorläufiger und evolutiver Baustellenfahrplan, der für eine Dauer von 10 bis 15 Jahren gelten wird. Er wird den Fernverkehr und den regionalen Personenverkehr in der Westschweiz stark beeinträchtigen, insbesondere durch längere Fahrzeiten. Er wird auf der anderen Seite die Pünktlichkeit der Züge verbessern, das Bahnsystem stabilisieren und die geplanten Arbeiten und den Ausbau an der Infrastruktur ermöglichen, um die Unterinvestitionen im Westschweizer Bahnsystem aufzuholen. Er ist die am wenigsten schlechte Lösung und das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den SBB, den Kantonen und der Westschweizer Verkehrsdirektorenkonferenz (CTSO), die zu Kompromissen führten. Der Baustellenfahrplan ist nötig wegen des Nachholbedarfs im Unterhalt und weil die Bahnanlagen in der Westschweiz angepasst und ausgebaut werden müssen.

Der Fahrplan 2025 hat indessen nicht nur Beeinträchtigungen, sondern in einigen Regionen auch Verbesserungen des Angebots des öffentlichen Verkehrs zur Folge. Dies ist etwa der Fall für Palézieux, wo die Anzahl der Direktverbindungen nach Freiburg, aber auch nach Lausanne und Vevey erhöht wird.

¹ La Verrerie wird seit Dezember 2022 zweimal pro Stunde bedient (Fahrplan 2023).

3 Angebotsentwicklungen zwischen Freiburg und Palézieux

Der Fahrplan 2025 wird den Ausbau des Bahnangebots in Palézieux ermöglichen; denn die Regionalzüge S30 Yverdon-les-Bains–Payerne–Fribourg/Freiburg–Romont werden bis nach Lausanne verkehren und unter anderem in Palézieux halten. Palézieux wird somit dreimal pro Stunde in beiden Richtungen mit Freiburg verbunden sein – zweimal mit einer Fahrzeit von rund 41 Minuten mit den Regionalzügen und einmal mit einer Fahrzeit von 35 Minuten (derzeit 33) mit den Zügen des InterRegio 15. Dieser Eisenbahnknotenpunkt wird zudem fünfmal pro Stunde in beiden Richtungen mit einer Fahrzeit zwischen 16 und 23 Minuten mit Lausanne verbunden sein, einmal mit dem IR15, zweimal mit den Regionalzügen Payerne–Lausanne und zweimal mit den Regionalzügen Fribourg/Freiburg–Lausanne. Die Verlängerung der S30 wird auch Vauderens und Oron zugutekommen, die jeweils einmal pro Stunde abwechselnd mit Lausanne verbunden sein werden (derzeit sind diese Bahnhöfe nur durch drei Kurspaare in der morgendlichen Hauptverkehrszeit und drei Kurspaare in der abendlichen Hauptverkehrszeit mit Romont und Lausanne verbunden²).

Dagegen wird Palézieux zwar dreimal pro Stunde mit Freiburg verbunden sein, doch wird keine dieser Verbindungen einen guten Anschluss mit der S50 (Montbovon–)Gruyères–Bulle–Châtel-Saint-Denis–Palézieux haben, die im Halbstundentakt verkehrt. Eine neue Buslinie, die Châtel-Saint-Denis mit Palézieux verbindet, wird diesen Mangel durch einen Anschluss mit der IR15 beheben und so diesen problematischen Effekt des neuen Fahrplans kompensieren. Bauliche Unterhaltsarbeiten an der Schmalspurbahn der TPF in den nächsten Jahren sollten zu einem Zeitgewinn von einigen Minuten führen und somit die Anschlüsse an die beiden anderen Verbindungen wieder ermöglichen. Der Kanton Freiburg setzt sich bei den verschiedenen betroffenen Akteuren für eine Verbesserung der Situation ein.

Mit dem Fahrplan 2025 wird auch Palézieux einmal pro Stunde in beiden Richtungen mit einem Regionalzug («Train des Vignes», der heute Puidoux mit Vevey verbindet) direkt mit Vevey verbunden sein. Er wird in Vevey gute Anschlüsse mit dem IR90 Richtung Brig³ und in Palézieux mit dem IR15 bieten. Möglich wird dieses neue Angebot durch den Ausbau der Infrastruktur am Bahnhof Puidoux-Chexbres, der vom Kanton Freiburg in den vergangenen Jahren mit grossem Nachdruck gefordert wurde und nun Tatsache ist.

4 Schlussfolgerung

Die Angebotsentwicklungen, die in Kapitel 3 dieses Berichts dargelegt sind, werden es Palézieux ermöglichen, während der Dauer des Fahrplans 2025, die 10 bis 15 Jahre beträgt, sehr gut mit Freiburg verbunden zu sein. Dieser Ausbau des Angebots ist das Ergebnis von Analysen der SBB und von Gesprächen mit den betroffenen Kantonen, insbesondere Freiburg und Waadt. Er erfüllt die Ziele der Abklärungen, die von Grossrat Roland Mesot im Postulat 2020-GC-19 Halbstundentakt auf der Linie Palézieux–Freiburg bzw. Freiburg–Palézieux gefordert wurden.

Abschliessend bittet der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

² Der Regionalzug S6, der zwischen Palézieux und Lausanne verkehrt, wird derzeit zu den Hauptverkehrszeiten am Morgen und am Abend bis nach Romont verlängert.

³ Der Anschluss in Vevey wird den Wegfall des Anschlusses in Lausanne mit dem IR15 Luzern–Genf Flughafen und dem IR90 Genf Flughafen–Brig kompensieren.