

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2018-DAEC-56	Loi Gesetz	Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (aménagement régional et obligation de construire) <i>Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (regionale Planung und Baupflicht)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Markus Bapst Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
3.	2018-DAEC-61	Décret Dekret	Crédit d'engagement pour la contribution de l'Etat de Fribourg au réaménagement de la jonction autoroutière de Matran <i>Verpflichtungskredit für den Beitrag des Staats Freiburg an den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Jean-Daniel Wicht Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
4.	2018-DAEC-54	Décret Dekret	Crédit d'engagement pour les travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale entre Riederberg et Bösingén <i>Verpflichtungskredit für die Sanierung und Neugestaltung des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und Bösingén</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Jean-Daniel Wicht Rapporteur-e / Berichterstatter/-in  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2018-DAEC-72	Rapport <i>Bericht</i>	Métrocâble entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne (Rapport sur le postulat 2015-GC-33) <i>Urbane Luftseilbahn, um den Bahnhof Freiburg über das HFR mit dem Autobahnanschluss in Villars-sur-Glâne zu verbinden (Bericht zum Postulat 2015-GC-33)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2017-GC-169	Postulat <i>Postulat</i>	Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg <i>Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Raoul Girard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Doutaz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2018-DAEC-56

1<sup>er</sup> mai 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (aménagement régional et obligation de construire)

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Contexte des travaux législatifs</b>	<b>2</b>
<b>3. Procédure de consultation</b>	<b>5</b>
<b>4. Aménagement régional obligatoire</b>	<b>6</b>
<b>5. Solution préconisée pour concrétiser l'obligation de construire</b>	<b>8</b>
<b>6. Commentaires des dispositions</b>	<b>11</b>
<b>7. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes</b>	<b>15</b>
<b>8. Effets sur le développement durable</b>	<b>15</b>
<b>9. Conséquences financières et conformité au droit supérieur</b>	<b>16</b>

#### 1. Introduction

Le présent projet de loi s'inscrit dans le projet Territoire 2030 visant à mettre en œuvre au niveau du canton l'ensemble des mesures exigées par la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et de l'ordonnance du 28 juin 2000 (OAT, RS 700.1), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Ces mesures consistent d'une part, en l'adaptation de la législation cantonale (nouvelles règles pour la gestion de la zone à bâtir, introduction d'une taxe sur la plus-value) et, d'autre part, en la révision totale du plan directeur cantonal.

Les objectifs de la révision partielle de la LAT ainsi que ses enjeux pour le canton de Fribourg ont été déjà exposés dans le message du 22 septembre 2015 accompagnant le projet de loi modifiant la LATeC<sup>1</sup>.

La LAT révisée a pour but principal de freiner le gaspillage du sol et la spéculation, en permettant la réduction des zones à bâtir surdimensionnées existantes dans différents cantons ainsi qu'une meilleure utilisation des réserves de terrains à bâtir. La poursuite de cet objectif se concrétise par des dispositions fédérales plus restrictives que par le passé, marquées

par un renforcement du contrôle de la Confédération sur les cantons, un renforcement des exigences de contenu pour le plan directeur cantonal, une diminution de l'autonomie des communes dans la planification de leurs zones à bâtir, ainsi qu'une volonté de recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, en privilégiant les mesures de densification et la préservation de l'espace non construit, en particulier des terres cultivables<sup>2</sup>. A l'évidence, cette modification de la loi-cadre entraîne un changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire qui implique pour les autorités de planification une gestion de l'espace plus qualitative que quantitative et le développement d'une politique d'aménagement plus responsable, dans le respect du principe constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire (art. 75 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999).

Ce changement de paradigme doit être intégré et concrétisé notamment dans le nouveau plan directeur cantonal en cours de révision. Dans ce sens, la structure urbaine actuelle doit être renforcée et l'urbanisation développée de manière concentrée en privilégiant une approche supra-communale pour l'identification des besoins et la mise en œuvre coor-

<sup>1</sup> Message 2015-DAEC-138: [https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/fr\\_MES\\_2015-DAEC-138.pdf](https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/fr_MES_2015-DAEC-138.pdf)

<sup>2</sup> Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010, FF 2010, p. 966.

donnée des mesures de planification sur l'ensemble du territoire. Cette nouvelle approche implique un réexamen du rôle des régions et des plans directeurs que celles-ci peuvent élaborer sur la base de la LATeC. Compte tenu des exigences posées par la LAT et des principes prévus dans le projet de plan directeur cantonal pour un développement qualitatif de l'urbanisation, impliquant notamment un rôle accru des régions pour la gestion des zones d'activités et pour la répartition du territoire d'urbanisation, le présent projet de loi propose d'introduire l'obligation de planifier l'aménagement régional.

S'agissant de la gestion des zones à bâtir, le nouveau droit fédéral soumet le classement en zone à bâtir de terrains à des conditions plus strictes que par le passé, en exigeant que les cantons prennent les mesures nécessaires pour que ces terrains soient bel et bien construits. Ces mesures doivent conduire à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats (avant tout dans les centres et dans des sites bien équipés), tout en empêchant la thésaurisation des biens-fonds constructibles.

Selon l'article 15 al. 4 LAT, de nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que si les conditions suivantes sont réunies: ils sont propres à la construction (let. a); ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b); les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d); ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur (let. e).

Pour garantir que les terrains classés en zone à bâtir soient effectivement construits, l'article 15a LAT développe le concept de disponibilité en introduisant le principe fondamental de l'obligation de construire. L'alinéa 1 de cette disposition exige des cantons qu'ils prennent les mesures nécessaires pour que ces terrains soient utilisés conformément à leur affectation. Quant à l'alinéa 2, il contraint les cantons à prévoir dans leur législation que l'autorité compétente peut fixer un délai pour la réalisation d'une construction sur un bien-fonds et ordonner les mesures prévues par le droit cantonal si l'intérêt public le justifie.

Si la nouvelle teneur de l'article 15 LAT est directement applicable, l'article 15a LAT attribue un mandat législatif aux cantons qui sont ainsi tenus d'adapter leur législation en matière d'aménagement du territoire. Contrairement aux dispositions sur la planification directrice et la compensation de la plus-value (art. 38a al. 1 et 4 LAT), les dispositions transitoires de la LAT révisée ne prévoient pas expressément de délai particulier pour l'introduction de la réglementation cantonale sur cette obligation de construire. Toutefois, dans son arrêt IC\_222/2016 du 5 juillet 2017, sur lequel il sera revenu en détail au point 2.1, le Tribunal fédéral (TF) a

constaté que cette disposition légale se trouvait en lien étroit avec les autres dispositions ayant fait l'objet de la révision de la LAT et qu'il n'y avait pas de raison de retenir un délai différent de ceux fixés à l'article 38a LAT, soit cinq ans depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, le 1<sup>er</sup> mai 2014. Le nouveau plan directeur cantonal doit en effet définir la manière d'appliquer les principes de concentration et de densification, et les zones à bâtir doivent répondre aux exigences de l'article 15 al. 4 LAT sur la disponibilité des terrains à bâtir<sup>1</sup>, une notion qui est justement développée à l'article 15a LAT. Faute de mesures suffisantes sur le plan législatif, la planification directrice cantonale pourrait faire l'objet de réserve sur ce point de la part de la Confédération, ce qui pourrait prolonger d'autant le moratoire instauré à l'article 38a al. 3 LAT<sup>2</sup> et qui correspondrait de fait à un gel des zones à bâtir.

Autrement dit, il est impératif que le canton se dote de la base légale nécessaire afin de concrétiser l'obligation de construire au plus tard pour le 1<sup>er</sup> mai 2019.

## 2. Contexte des travaux législatifs

### 2.1. Loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC

Face aux impératifs fixés par la LAT révisée, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) s'est attelée à la révision totale du plan directeur cantonal ainsi qu'aux travaux législatifs dès l'automne 2014. L'objectif visé était, dans un premier temps, d'adapter la LATeC afin que le canton dispose d'un cadre légal clair et consolidé pour le futur plan directeur cantonal.

En date du 22 septembre 2015, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil un projet de loi modifiant la LATeC<sup>3</sup>. Ce projet contenait des dispositions en relation avec la gestion de la zone à bâtir, y compris l'obligation de construire, et d'autres introduisant le prélèvement d'une taxe sur la plus-value en application de l'article 5 LAT.

Concernant l'obligation de construire, l'article 46 al. 2 et 3 du projet du Conseil d'Etat donnait aux communes la faculté d'exercer un droit d'emption légal sur tous les terrains en zone à bâtir et en zone spéciale si ces terrains n'étaient pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant l'entrée en force de la décision d'approbation rendue par la DAEC. Pour faire usage de ce droit, les communes devaient rendre une décision fondée sur un intérêt public prépondérant. L'al. 4 de cette disposition attribuait à l'Etat, de manière subsidiaire, un droit d'emption sur les

<sup>1</sup> Art. 8a al. 1 let. c et d LAT; selon l'article 5a al. 3 let. b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RSF 700.1), le canton donne dans son plan directeur les mandats permettant de construire et densifier de manière efficace et en économisant le sol, les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées.

<sup>2</sup> Arrêt cité, consid. 2.

<sup>3</sup> Message 2015-DAEC-138 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la LATeC.

terrains affectés à une zone d'importance cantonale reconnue par le plan directeur cantonal.

Dans le cadre des débats parlementaires, le Grand Conseil a décidé, au terme de la deuxième lecture<sup>1</sup>, de supprimer le droit d'emption légal attribué par le projet de loi aux communes et de ne retenir qu'un droit d'emption légal pouvant être exercé par l'Etat sur les terrains affectés à une zone d'activités d'importance cantonale reconnue par le plan directeur cantonal. Le Grand Conseil a estimé que le droit cantonal, en particulier la LATeC, contenait déjà toute une panoplie de moyens permettant de concrétiser l'obligation de construire (notamment les contrats de droit administratif, la taxe sur la plus-value, la possibilité de dézoner un terrain et d'engager si nécessaire une procédure d'expropriation formelle) et qu'ainsi la modification légale adoptée le 15 mars 2016 permettrait au canton de remplir à satisfaction le mandat législatif donné par le législateur fédéral<sup>2</sup>.

La commune de Villars-sur-Glâne et quatre particuliers ont interjeté un recours de droit public auprès du TF contre cette décision du Grand Conseil, en concluant à l'annulation de la modification de la LATeC. Le recours était fondé sur le fait qu'en supprimant le droit d'emption légal accordé aux communes, le législateur cantonal avait adopté une loi qui n'était pas conforme à la LAT révisée.

Dans son arrêt du 5 juillet 2017 (1C\_222/2016), le TF a partiellement admis le recours, en jugeant que l'article 46 LATeC adopté par le Grand Conseil ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 15a LAT, en particulier son alinéa 2. A cet égard, le TF a rappelé dans les considérants de sa décision que les cantons sont obligés de fixer un délai à la construction, raisonnablement entre cinq et douze ans, pour l'ensemble des terrains en zone à bâtir en prévoyant les sanctions nécessaires en cas de non-respect de cette obligation. Il a précisé que les cantons disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la sanction, du moment que les mesures prévues apparaissent appropriées pour que la construction puisse être imposée si nécessaire à l'échéance du délai. Parmi les mesures possibles, le TF a mentionné les mesures foncières, la conclusion de contrats de droit administratif, la mise en zone conditionnée à une obligation de construire dans un certain délai, éventuellement assortie d'un droit d'emption, d'un retour en zone non constructible, voire d'une expropriation, ou encore d'autres mesures de nature fiscale. Enfin, s'agissant de déterminer quelle autorité est compétente à l'intérieur du canton pour prendre ces mesures et décisions, les cantons sont libres de la désigner, même s'il serait opportun que cette tâche revienne à l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, soit généralement les communes. Sur la base de ces divers éléments et de son analyse de l'article 46 LATeC qui faisait l'objet du recours, le TF a constaté que cette dis-

position était insuffisante sur deux points: elle ne permettait pas à l'autorité compétente (à savoir la commune, en vertu de l'art. 34 al. 1 LATeC) de fixer formellement un délai de construction; elle ne permettait pas non plus à cette même autorité d'intervenir en ce sens sur l'ensemble des zones à bâtir<sup>3</sup>.

Cela étant, le TF a considéré que le fait que cette disposition était insuffisante au regard du droit fédéral ne justifiait pas son annulation. Il a par ailleurs constaté que toutes les dispositions de la loi du 15 mars 2016 adoptée par le Grand Conseil étaient conformes au droit fédéral.

Compte tenu de cette jurisprudence, la loi du 15 mars 2016 ainsi qu'une modification du règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la LATeC<sup>4</sup> ont pu entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Cela étant, étant donné le lien entre les mesures législatives à prendre et le contenu du plan directeur cantonal attendu par la Confédération, il est urgent que le canton se dote de la base légale nécessaire pour satisfaire à l'exigence de l'article 15a LAT. S'il ne le fait pas de suite, les thèmes du plan directeur cantonal sur l'urbanisation risquent de ne pas être approuvés par le Conseil fédéral, de sorte qu'aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être créée sur le territoire du canton tant que celui-ci n'aura pas remédié à cette lacune. Dans tous les cas, l'Office du développement territorial (ARE) sera en mesure de contester valablement toute décision de la DAEC approuvant une nouvelle mise en zone à bâtir, par le biais de recours auprès des instances judiciaires.

## 2.2. Incidences de la révision totale du plan directeur cantonal sur l'aménagement régional

L'aménagement régional est un outil aujourd'hui largement répandu, même si tous les cantons suisses ne le connaissent pas. Actuellement, cette échelle de planification n'est rendue obligatoire ni par la LAT, ni par la LATeC. L'instrument de l'aménagement régional tel que défini par le droit cantonal en vigueur est le plan directeur régional, contraignant pour les autorités, mais non pour les particuliers. En matière d'organisation régionale, plusieurs formes juridiques sont possibles en vue d'élaborer un tel plan. Les communes d'une même région peuvent ainsi se grouper en une communauté dotée de la personnalité morale de droit public (la communauté régionale) afin de réaliser des tâches d'aménagement régional sous la forme d'association de communes en application de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes<sup>5</sup>.

Il est communément reconnu aujourd'hui que les limites administratives communales ne sont pas adéquates pour

<sup>1</sup> Par 51 voix contre 48, 0 abstention.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet, BGC mars 2016, p. 544 s.

<sup>3</sup> Arrêt cité, consid. 3.2. ss.

<sup>4</sup> ReLATeC, RSF 710.11.

<sup>5</sup> LCo, RSF 140.1.

appréhender pleinement certaines problématiques (urbanisation, développement économique, mobilité, eaux...) et qu'une mise en œuvre efficace et coordonnée de la politique en matière d'aménagement du territoire passe par un renforcement de l'aménagement régional. Cette réalité est déjà bien intégrée dans le plan directeur cantonal en vigueur, qui prévoit plusieurs mesures incitatives en vue de renforcer la planification à cette échelle (voir en particulier les thèmes «Structure urbaine», «Dimensionnement des zones à bâtir», «Zones d'activités», «Pôles touristiques» ou encore «Réseau routier cantonal»). Toutefois, d'un point de vue légal, l'aménagement régional demeure une option offerte aux communes et aux régions et non une obligation.

La question de savoir s'il convenait de rendre obligatoire l'aménagement régional par le biais de la LATeC s'était déjà posée dans le cadre des travaux de révision totale de cette loi, menés entre 2005 et 2008. L'avant-projet de loi mis en consultation publique contenait d'ailleurs une variante dans ce sens. Au moment de l'adoption du projet de loi, le Conseil d'Etat avait opté pour un maintien de son caractère facultatif, en tenant compte notamment du fait que l'introduction d'un aménagement régional obligatoire poserait le problème de son subventionnement, alors que celui-ci avait été abandonné au début des années 90. Au terme des travaux législatifs, le Grand Conseil s'était rallié à la proposition du Conseil d'Etat, en estimant que, sous l'angle du principe de subsidiarité et de la flexibilité dont doivent disposer les autorités, un aménagement régional facultatif avait l'avantage de responsabiliser les régions et les communes par rapport aux réflexions qu'elles devaient mener face aux nouvelles réalités de l'aménagement du territoire.

A ce jour, et comme c'était déjà le cas au moment de la révision de la LATeC, seules trois régions disposent d'un plan directeur régional en vigueur: le Lac<sup>1</sup>, la Singine<sup>2</sup> et la Broye<sup>3</sup>. Par ailleurs, les projets d'agglomération de Fribourg et de Bulle (Mobul) sont considérés comme des plans directeurs régionaux spéciaux en application de l'art. 27 al. 1 LATeC<sup>4</sup>.

Comme relevé au point 1, le contexte qui prévalait au moment de la révision de la LATeC a fondamentalement changé depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La LAT révisée a notamment fixé des exigences supplémentaires pour le contenu minimum du plan directeur cantonal dans le

domaine de l'urbanisation. Le canton doit désormais définir dans ce plan la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (art. 8a al. 1 let. a LAT). Ainsi, il appartient au canton de définir un territoire d'urbanisation. Cela étant, l'identification des besoins et la coordination des mesures de planification ne pourra se faire désormais qu'à un niveau supra-communal<sup>5</sup> de sorte que les régions auront un rôle important à jouer dans la stratégie d'urbanisation.

Ce rôle ressort clairement du décret du 2 février 2016 fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire<sup>6</sup>, et plus particulièrement des objectifs suivants:

- > maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal;
- > développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations;
- > assurer un développement adéquat des régions périphériques;
- > identifier et valoriser les différents types d'espaces en fonction de leur vocation;
- > répartir le territoire d'urbanisation en fonction des types d'espaces et privilégier en premier lieu une densification de qualité;
- > mettre en place un système régional de gestion des zones d'activités;
- > favoriser le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés.

Pour atteindre ces buts, le projet de plan directeur cantonal mis en consultation externe attribue aux régions de nouvelles tâches dans différents domaines présentant des enjeux fondamentaux pour le développement du canton.

Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal prévoit ainsi que les régions peuvent proposer une adaptation du territoire d'urbanisation défini par le canton par le biais d'un plan directeur régional, pour autant qu'elles tiennent compte des ordres de priorités, des critères de définition et qu'elles restent à l'intérieur de l'enveloppe attribuée au district<sup>7</sup>.

S'agissant de la densification, défi majeur pour l'aménagement du territoire de ces vingt prochaines années, il est prévu que les régions peuvent effectuer un travail préalable au moyen d'une analyse du potentiel de densification et de requalification dans les secteurs stratégiques identifiés dans leur plan directeur régional<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Association des communes du district du Lac, Plan directeur régional (PDR), approuvé par le Conseil d'Etat le 25 août 2015.

<sup>2</sup> Gemeindeverband Region Sense, Regionalplanung Sense 2030, approuvé par le Conseil d'Etat le 11 juin 2014.

<sup>3</sup> Association des communes de la Broye (Ascobroye), Plan directeur régional et principes de développement économique du district de la Broye – Fribourg, approuvé par le Conseil d'Etat le 26 février 1991. Le projet de plan directeur régional de la Broye (PDR Broye) vaudoise et fribourgeoise, élaboré par la Communauté régionale de la Broye (COREB), n'a pas encore été mis en consultation publique.

<sup>4</sup> Agglomération de Fribourg, Révision du plan directeur d'agglomération (PDA)/ Mobul – Plan directeur d'agglomération, tous deux approuvés par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016.

<sup>5</sup> Art. 15 al. 3 LAT.

<sup>6</sup> RSF 710.2.

<sup>7</sup> Thème T101. Territoire d'urbanisation, p. 3.

<sup>8</sup> Thème T103. Densification et requalification, p. 2.

Le nouveau plan directeur cantonal introduit également de nouvelles exigences pour la planification des zones d'activités dont la répartition et l'utilisation doivent être optimisées. Au niveau de leur typologie et de leur dimensionnement, les zones d'activités sont désormais classées selon trois catégories aux destinations et modalités de gestion différenciées: les zones d'activités cantonales, les zones d'activités régionales et les autres zones d'activités. Le projet de plan directeur cantonal désigne les zones de la première catégorie. Les régions peuvent désigner des zones d'activités régionales sur la base de critères d'appartenance définis dans le plan directeur cantonal et identifient les zones de cette catégorie qui peuvent s'étendre. Dans ce sens, le plan directeur régional leur permettra de justifier le besoin de nouvelles zones d'activités notamment sur la base d'un bilan des zones existantes<sup>1</sup>. Elaborée dans la perspective d'une introduction dans la LATeC d'un aménagement régional obligatoire, la variante 2 figurant dans le projet de nouveau plan directeur cantonal prévoit pour la répartition des besoins en zones d'activités une mise en œuvre à moyen terme, par les régions<sup>2</sup>. Dans ce cas de figure, celles-ci dimensionneraient elles-mêmes leurs zones d'activités en fonction de leur besoin, identifieraient les réductions et extensions de ces zones dans leur plan directeur régional, en donnant aux communes un délai de deux ans pour prendre les mesures nécessaires afin de redimensionner les zones d'activités. Le canton serait amené à se substituer aux régions qui n'auraient pas effectué leurs tâches dans un délai de trois ans après l'approbation du plan directeur cantonal<sup>3</sup>.

Le projet de plan directeur cantonal attribue encore d'autres tâches de planification aux régions, notamment dans les thématiques suivantes: pôles touristiques, implantations d'équipements de tourisme et de loisirs, cyclotourisme, activités équestres, ports de plaisance et amarrages de bateaux, mobilité combinée, réseau cyclable, chemins pour piétons, transport individuel motorisé, surfaces d'assolement, alimentation en eau potable<sup>4</sup>.

Dans le cadre de la consultation interne du projet de plan directeur cantonal, la Conférence des préfets a salué l'orientation prise par le canton vers un renforcement du rôle des régions dans l'aménagement du territoire. Elle a jugé qu'à l'évidence les régions doivent se doter au plus vite d'instruments propres à leur permettre d'assumer les nouvelles missions que leur confère le plan directeur. Selon la Conférence des préfets, seule la réalisation des plans directeurs régionaux permettra d'atteindre les buts fixés et il semble préférable que l'Etat rende obligatoire ces plans, qu'il devrait également soutenir financièrement.

Sur la base du projet de plan directeur cantonal mis en consultation externe, le Conseil d'Etat peut se rallier à l'appréciation émise par la Conférence des préfets. Comme expliqué plus haut, le cadre légal actuel est fondamentalement différent de celui qui prévalait au moment de la révision de la LATeC. L'argument de l'autonomie communale utilisé à l'époque par les défenseurs d'un aménagement régional facultatif apparaît aujourd'hui dépassé à lumière de la nouvelle LAT étant donné que, dans les faits, les communes ne disposent pratiquement plus d'autonomie au niveau du dimensionnement et de l'emplacement des zones à bâtir et qu'elles doivent impérativement trouver des modalités de coopération et de coordination à une échelle supra-communale. Les nouvelles exigences du droit fédéral en matière de définition et de gestion de l'urbanisation imposent au canton de se montrer plus restrictif dans sa planification directrice. Soit il prend lui-même directement des mesures contraignantes pour répondre à ces exigences, soit il s'assure de la mise en place de ces mêmes mesures par le biais d'une collaboration dynamique avec les régions, dont l'organisation sur le plan juridique permet une intégration harmonieuse des communes dans le processus de la planification directrice et la réalisation de la nouvelle politique d'aménagement. C'est cette deuxième voie qu'entend privilégier le Conseil d'Etat. Dans ce contexte, et de manière à ce que les objectifs visés par la planification directrice puissent être atteints sur l'ensemble du territoire cantonal, une modification de la LATeC pour rendre obligatoire l'établissement des plans directeurs régionaux apparaît aujourd'hui indispensable.

### 3. Procédure de consultation

Initialement, les thématiques de l'aménagement régional et de l'obligation de construire ont été traitées dans le cadre de deux avant-projets de loi distincts.

Le premier, concernant l'aménagement régional obligatoire, a été mis en consultation externe en même temps que le projet de nouveau plan directeur cantonal.

Trente et une réponses ont été réceptionnées, dont vingt de la part de communes. La totalité des intervenants, y compris l'Association des communes fribourgeoises (ACF), se sont prononcés en faveur de l'obligation d'élaborer des plans directeurs régionaux. Les principales demandes de modifications qui ont été formulées concernaient les modalités de financement des plans directeurs régionaux, le délai imparti aux communes pour adhérer à une région, ainsi que les moyens de contrainte en cas de non-respect de leurs obligations par les communes et les régions. Dans la mesure où la consultation a révélé qu'une certaine confusion subsistait concernant les liens entre les projets d'agglomération et les

<sup>1</sup> Cf. Thème T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités.

<sup>2</sup> Cette variante est celle retenue par le Conseil d'Etat qui l'a mise en consultation complémentaire en date du 20 avril 2018.

<sup>3</sup> Cf. Thème T105. Gestion des zones d'activités, p. 4.

<sup>4</sup> T107, T109, T111, T113, T115, T203-T206, T301, T406.

plans directeurs régionaux, le message a été complété sur ce point<sup>1</sup>.

L'autre avant-projet, visant à concrétiser l'obligation de construire à la suite de l'arrêt du TF, a été mis en consultation restreinte à la fin décembre 2017. Cette modalité de consultation était dictée par l'urgence de la situation, liée à la nécessité d'intégrer le résultat des travaux législatifs dans le plan directeur cantonal en cours de révision. Il a également été tenu compte du fait que le contexte légal et les exigences de la LAT révisée, notamment concernant l'obligation de construire, ont déjà largement été analysés, présentés et débattus dans le cadre du processus qui avait conduit à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC<sup>2</sup>.

La majorité des destinataires ont salué l'introduction du droit d'emption légal en tant qu'outil pour concrétiser l'obligation de construire<sup>3</sup>. Les demandes de modifications qui ont été formulées sont d'ordre secondaire et ne remettent pas en cause le système prévu.

Pour des explications sur la prise en considération des demandes de modifications relatives aux deux avant-projets, il est renvoyé aux points 4 et 5 ainsi qu'aux commentaires des articles concernés.

## **4. Aménagement régional obligatoire**

### **4.1. En général**

Le projet de loi introduit un nouvel article 22a et modifie l'article 25 LATeC, en prévoyant l'obligation pour les régions d'établir un plan directeur régional. Malgré les nouvelles exigences contenues dans le projet de plan directeur cantonal, il est proposé de ne pas modifier l'art. 29 LATeC, qui fixe le contenu minimal du plan directeur régional. Il paraît en effet préférable de garder une certaine flexibilité afin de laisser au canton et aux régions une marge de manœuvre suffisante dans la définition du contenu du plan directeur cantonal, respectivement des plans directeurs régionaux.

### **4.2. Relation entre les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération**

L'article 27 LATeC dispose que, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux. Même si la portée juridique des projets d'agglomération est identique à celle des plans directeurs régionaux, puisque ces instru-

ments sont tous deux contraignants pour les autorités cantonales et communales dès leur approbation par le Conseil d'Etat, ils doivent être distingués l'un de l'autre. Alors que les plans directeurs régionaux sont instaurés par la LATeC, les projets d'agglomération sont fondés sur des bases légales fédérales spécifiques<sup>4</sup> et leur approbation par la Confédération conduit celle-ci à verser aux cantons des subventions pour les mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les agglomérations. Le contenu des projets d'agglomération, qui doit se conformer à des directives fédérales, est donc bien plus détaillé que celui des plans directeurs régionaux. Par ailleurs, ces derniers traitent habituellement des thématiques qui ne sont pas abordées dans les projets d'agglomération, telles que le développement économique, le tourisme, la nature, l'espace forestier ou les rives de lac<sup>5</sup>.

Les projets d'agglomération sont donc à considérer comme des plans directeurs régionaux spéciaux. L'appartenance d'une commune à une agglomération ne la dispense ainsi pas d'adhérer à une région d'aménagement au sens de l'art. 24 LATeC, chargée d'établir un plan directeur régional.

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet, certains intervenants ont estimé que cette situation était problématique étant donné qu'elle générera des travaux et des coûts supplémentaires pour les communes faisant partie d'une agglomération et qu'elle pourrait par ailleurs être source de contradictions entre le projet d'agglomération et le plan directeur régional. Le problème doit toutefois être relativisé dans la mesure où le seul district qui n'est pas encore organisé sous la forme d'une association de communes est celui de la Sarine. Dans tous les autres districts du canton, les associations de communes ont été constituées. Par ailleurs, il va de soi que les réflexions et conceptions développées dans les projets d'agglomération pourront être reprises dans le cadre de l'élaboration du plan directeur régional. Enfin, la cohérence entre le projet d'agglomération et le plan directeur régional sera vérifiée dans le cadre de la procédure d'approbation de ces deux instruments aboutissant à une décision du Conseil d'Etat, de sorte que la coordination matérielle sera assurée. En amont de ce processus, le préfet aura bien évidemment un rôle déterminant pour accompagner les agglomérations et les régions en veillant également à une coordination des travaux.

### **4.3. Moyens de contrainte et exécution par substitution**

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet de loi, l'ACF a estimé que les moyens de contrainte prévus

<sup>1</sup> Voir 4.2.

<sup>2</sup> Cf. Art. 28 et 31 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL, RSF 122.0.21).

<sup>3</sup> L'UDC a estimé pour sa part que la solution proposée par l'avant-projet ne respectait pas la décision initiale du Grand Conseil, lequel n'avait pas retenu le droit d'emption légal attribué aux communes dans la loi du 15 juin 2016 modifiant la LATeC.

<sup>4</sup> Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les fonds d'infrastructures pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LInfr, RS 725.13) et loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin, RS 725.116.2).

<sup>5</sup> Voir art. 29 al. 1 et 2 LATeC.



étaient trop intrusifs, la clé de la réussite d'un plan directeur régional devant passer par un processus volontaire au niveau des communes.

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il ne serait pas cohérent d'introduire une obligation dans la LATeC sans l'assortir de moyens de contrainte dans le cas où les autorités concernées ne prendraient pas les mesures requises. De plus, le projet de loi ne fait que renvoyer sur ce point aux solutions déjà prévues par la loi sur les communes<sup>1</sup> dont les dispositions paraissent suffisantes.

Pour plus de détails sur le contenu de ces dispositions légales, il est renvoyé aux commentaires des articles concernés.

#### 4.4. Financement

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'aménagement du territoire par le biais de l'élaboration des plans directeurs régionaux, il se justifie de prévoir une forme de participation du canton au financement de ces plans. Etant donné que la planification directrice régionale correspond à une mesure d'aménagement au sens de l'article 5 al. 1<sup>er</sup> LAT, le Conseil d'Etat estime que la solution la plus rationnelle est d'ajouter une nouvelle affectation dans la liste des objets pouvant être financés par le Fonds de la plus-value, au même niveau de priorité que les études régionales et communes en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti (modification de la lettre b de l'art. 113c LATeC.)<sup>2</sup>. La part et le montant maximal du financement seront définis dans le ReLATeC, comme c'est déjà le cas actuellement pour les autres mesures d'aménagement<sup>3</sup>.

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet, plusieurs intervenants, dont l'ACF et l'Association régionale de la Gruyère, ont demandé à ce qu'un mécanisme soit mis en place afin de pallier à une alimentation insuffisante du Fonds de la plus-value au cours des prochaines années, étant donné qu'en application de l'article 51a al. 2 ReLATeC, les mesures d'aménagement mentionnées à l'article 113c al. 2 let. b à d LATeC ne pourront faire l'objet d'une aide financière qu'à partir du moment où les montants cumulés ayant été alloués au Fonds auront dépassé les 20 millions de francs.

Il n'est effectivement pas possible de savoir quand les ressources du Fonds de la plus-value permettront de contribuer à un financement de ces différentes mesures, y compris les plans directeurs régionaux, alors que ceux-ci devront être élaborés dans un délai de trois ans dès l'approbation du nouveau plan directeur cantonal<sup>4</sup>. Il faut toutefois rappeler qu'en application de l'art. 51f al. 1 et 2 ReLATeC, la demande de financement est à adresser au Service des constructions et

de l'aménagement (SeCA) sur la base d'une offre, avec la possibilité de requérir, au début de chaque année, à ce que cette demande soit traitée l'année suivante. Par ailleurs, les montants arrêtés par décision de la DAEC sont versés sur présentation du décompte final. Dans la mesure où la LATeC ne prévoit pas de prescription pour le droit au paiement de tels montants, les régions auront l'assurance de pouvoir toucher la contribution à laquelle elles pourront prétendre dès que les montants seront disponibles dans le Fonds.

En complément de ce mécanisme déjà existant, le Conseil d'Etat a adopté dans le cadre d'un projet de modification de la loi sur la promotion économique<sup>5</sup> un nouvel article 16a<sup>6</sup> qui prévoit la possibilité pour l'Etat d'accorder un soutien, par le biais de prêts, aux études de planification destinées à l'élaboration des plans directeurs régionaux. Comme l'indique le message accompagnant ce projet de loi<sup>7</sup>, ces prêts constituent un préfinancement des activités de planification régionale, dans l'attente d'un financement définitif par le Fonds de la plus-value. Les prêts qui seraient octroyés sur la base de la LPEC modifiée pourraient ensuite être remboursés par le biais d'un prélèvement dans ce Fonds une fois que celui-ci disposera des ressources suffisantes à cette fin. Les modalités de remboursement seront à déterminer de manière coordonnée dans le cadre d'adaptations du règlement sur la promotion économique<sup>8</sup> et/ou du ReLATeC.

A relever également que dans le cadre de la consultation de l'avant-projet, l'ACF ainsi que les régions du district du Lac et de la Singine ont demandé à ce que les plans directeurs régionaux approuvés depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, puissent faire l'objet d'un financement rétroactif, de manière à ce qu'une égalité de traitement soit respectée entre les régions qui devront établir des plans directeurs et celles qui ont déjà fait leur travail. Si le Conseil d'Etat reconnaît l'opportunité de favoriser un financement des futurs plans directeurs régionaux qui devront être élaborés en raison de la modification légale, introduisant précisément une obligation d'aménager, il ne peut pas admettre une contribution financière rétroactive pour les plans directeurs régionaux qui ont été élaborés dans le cadre d'un régime facultatif. Ainsi que le mentionnait déjà le rapport explicatif accompagnant la modification du ReLATeC<sup>9</sup>, les dispositions relatives à la gestion du Fonds de la plus-value doivent s'inspirer des principes fixés dans la loi sur les subventions<sup>10</sup> afin

<sup>5</sup> Loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEC), RSF 900.1.

<sup>6</sup> Art. 16a (nouveau):

1. L'Etat peut participer par le biais de prêts au préfinancement des études de planification régionale en lien avec les stratégies économiques et territoriales de ces dernières.

2. Le règlement fixe les conditions et modalités des prêts, notamment en matière de taux, de garantie ainsi que de durée maximale.

<sup>7</sup> Message 2017-DEE-83 du 13 mars 2018 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique.

<sup>8</sup> Règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 sur la promotion économique, RPEC, RSF 900.11.

<sup>9</sup> Ordonnance du 11 décembre 2017 modifiant le ReLATeC.

<sup>10</sup> Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1).

<sup>1</sup> Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1.

<sup>2</sup> Voir aussi l'art. 51a al. 3 let. b ReLATeC.

<sup>3</sup> Art. 51<sup>e</sup> ReLATeC.

<sup>4</sup> Voir 2.2.

d'assurer un traitement équitable des demandes de financement et de garantir une gestion judicieuse et économe de ce Fonds. Ainsi, en référence aux articles 24 al. 1 et 28 al. 2 LSub, les coûts engagés par les régions pour des plans directeurs régionaux déjà élaborés ne pourront pas faire l'objet d'une contribution financière par le biais du Fonds de la plus-value.

## 5. Solution préconisée pour concrétiser l'obligation de construire

### 5.1. Solutions retenues par les autres cantons

La plupart des cantons ont déjà entrepris des travaux législatifs de manière à concrétiser les nouvelles exigences posées par les articles 15 et 15a LAT concernant la disponibilité des terrains en zone à bâtir et l'obligation de les construire dans un délai raisonnable. Les solutions qui ont été retenues dans les dispositions légales en vigueur<sup>1</sup> ou dans des projets de loi sont très diverses. Les informations qui suivent ne sont mentionnées qu'à titre d'exemples et de considérations d'ordre général<sup>2</sup>.

Des mesures sont prévues tant pour les nouvelles mises en zone à bâtir que pour les terrains non construits qui sont déjà affectés à la zone à bâtir. Le délai pour la construction des terrains varie entre cinq et douze ans, quelques cantons laissant le soin aux communes de fixer elle-même ce délai lorsque l'intérêt public le justifie, en reprenant ainsi directement le texte de l'article 15a al. 2 LAT<sup>3</sup>. Bon nombre de cantons donnent la possibilité aux communes de conditionner les nouvelles mises en zone à la conclusion d'une convention avec le ou la propriétaire<sup>4</sup>. Parmi les différentes sanctions en cas de non-construction du terrain dans le délai fixé, on trouve le dézonage automatique<sup>5</sup>, les mesures fiscales<sup>6</sup> ou foncières<sup>7</sup>, ou encore l'expropriation formelle<sup>8</sup>. La majorité des cantons donnent la possibilité aux autorités compétentes d'exercer un droit d'emption<sup>9</sup>. Il est à relever que plusieurs systèmes combinent les différents moyens à disposition pour concrétiser l'article 15a al. 2 LAT<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Dans 15 cantons, dont 7 (AG, AR, BE, JU, NW, SG et UR) qui ont adapté leur base légale à la suite de l'entrée en vigueur de la LAT révisée, le 1<sup>er</sup> mai 2014.

<sup>2</sup> Pour le détail des solutions retenues ou proposées, il convient de se référer au document établi par l'ASPAN «Dispositions légales pour lutter contre la thésaurisation du sol» (état au 24.01.2018): [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/dispo\\_legales\\_disponibilite\\_180124.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/dispo_legales_disponibilite_180124.pdf)

<sup>3</sup> AG, AR, LU.

<sup>4</sup> LU; de manière facultative, notamment AR, BE, GL, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, ZG; pour le canton de Fribourg, l'art. 48 LATeC (contrats de droit administratif) est applicable.

<sup>5</sup> BE, SZ; dans le cas de mises en zone liées à des projets: VS; voir aussi, pour le canton de Fribourg, l'art. 45 LATeC.

<sup>6</sup> AG, BE, VD?

<sup>7</sup> BS, NE, VD, ZG.

<sup>8</sup> Selon des modalités différentes: LU, SG, TI, UR, VS, ZG.

<sup>9</sup> AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SH, SG, SO, TG, VS, ZG.

<sup>10</sup> P. ex. BE, JU, NE, SG ou VS.

## 5.2. Situation dans le canton de Fribourg

Dans son arrêt du 5 juillet 2017, le TF a bien précisé que la marge d'appréciation dont disposait chaque canton pour concrétiser le mandat législatif fédéral était importante. Il convient donc de choisir les solutions les plus appropriées par rapport aux compétences et instruments prévus par la législation cantonale ainsi qu'à l'état de la planification au niveau local et aux orientations définies par le projet de nouveau plan directeur cantonal.

En l'occurrence, il est important de tenir compte du fait que, dans le canton de Fribourg, l'aménagement local est de la compétence des communes. Celles-ci ont la compétence de définir leurs zones à bâtir en se conformant aux exigences légales fédérales et cantonales ainsi qu'aux planifications d'ordre supérieur. Les plans d'aménagement local (PAL) doivent être réexaminés au moins tous les quinze ans et, au besoin, modifiés (art. 34 LATeC). Les communes ont la possibilité de conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires fonciers en vue de la construction des terrains qu'elles entendent mettre en zone à bâtir (art. 48 LATeC). Dans la pratique, de tels contrats prévoient le plus souvent déjà un délai à la construction assorti d'un droit d'emption en faveur de la commune. S'agissant de la possibilité pour le canton d'affecter lui-même des terrains, elle n'est donnée que dans des cas bien particuliers, par le biais de l'instrument du plan d'affectation cantonal (PAC, art. 20 ss LATeC), en tant que moyen subsidiaire par rapport aux PAL.

L'article 10 let. d LATeC demande aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de veiller à mener une politique foncière active, notamment de manière à garantir la disponibilité des terrains à bâtir. Dans ce sens, le plan directeur cantonal en cours de révision attribue au canton des tâches spécifiques dans la gestion et la mise à disposition des terrains affectés à des zones d'activités cantonales<sup>11</sup>.

Au vu du contexte légal et de planification, mais en tenant compte aussi de la teneur des débats parlementaires qui avaient conduit à l'adoption de la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC, le présent projet de loi préconise de prendre des mesures venant compléter la législation en vigueur plutôt que de mettre en place des solutions légales plus lourdes qui impliqueraient par exemple une refonte du système des remaniements parcellaires ou l'introduction de nouvelles règles spéciales en matière fiscale ou d'expropriation formelle. Il s'agit de laisser aux autorités chargées de la planification, en premier lieu les communes, toute la flexibilité nécessaire pour trouver des solutions adaptées à leurs propres besoins et aux exigences du droit supérieur, en tenant compte de leur situation et de leur stratégie de développement, dans le cadre défini par la législation d'ordre supérieur et le plan directeur cantonal.

<sup>11</sup> T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités; T105. Gestion des zones d'activités.

### 5.3. Solution préconisée par le projet de loi

#### 5.3.1. Délai à la construction

Le projet de loi introduit pour l'ensemble des zones à bâtir un délai à la construction de dix ans dès l'entrée en force de la décision par laquelle la Direction approuve la mesure de planification. Ce délai, qui paraît raisonnable au regard de la doctrine et de la jurisprudence<sup>2</sup>, vaut non seulement pour les terrains nouvellement classés en zone à bâtir, mais aussi pour les terrains non construits dont l'affectation en zone à bâtir est reconduite dans le cadre de la révision générale d'un PAL. Il est à relever à cet égard qu'une obligation de déposer une demande de permis dans un tel délai (ou un délai plus bref) ne donnerait pas la garantie que les terrains soient effectivement construits, raison pour laquelle cette solution n'est pas retenue dans le projet de loi<sup>3</sup>.

L'article 46a al. 1 propose de fixer directement le délai de dix ans pour l'ensemble des zones à bâtir et non de donner aux communes la possibilité de le faire uniquement lorsqu'un intérêt public prépondérant à la construction est avéré. Certes, cette solution diffère quelque peu du texte de l'article 15a al. 2 LAT, mais elle n'en apparaît pas moins conforme au droit fédéral. En effet, il faut tenir compte du fait que l'article 15 al. 4 LAT exige de toute façon que l'ensemble des terrains à bâtir soient disponibles sur le plan juridique et qu'ils soient construits dans les quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation du PAL par la DAEC. Par ailleurs, le recours à la sanction en cas de non-construction d'un terrain restera dans tous les cas conditionné à l'existence d'un intérêt public prépondérant<sup>4</sup>. Mais à la différence de la lettre de l'article 15a al. 2 LAT, la solution proposée par le projet de loi permet de reporter l'examen de l'intérêt public prépondérant au moment où le délai de dix ans est échu plutôt que de l'imposer au moment de la mesure de classement en zone à bâtir. Une telle solution paraît judicieuse non seulement parce que l'existence d'un intérêt public ne se limite pas seulement à un type d'affectation prévu pour le terrain considéré (p. ex. zone d'activités ou zone d'intérêt général), puisqu'un tel intérêt peut également être avéré pour des zones destinées à de l'habitat, mais aussi parce que l'intérêt public à la construction n'est pas forcément donné au moment de l'approbation de la mise en zone et qu'il pourra être évalué différemment à l'échéance du délai de dix ans<sup>5</sup>.

Il paraît également judicieux de faire courir le délai à partir de l'entrée en force de la décision d'approbation et non pas à partir de la réalisation de l'équipement de base, comme le font certains cantons, étant donné d'une part, que la réalisation de cet équipement peut prendre un certain temps et,

d'autre part, qu'il faut donner aux autorités compétentes un certain temps pour exercer, si elles le jugent nécessaire, leur droit d'emption avant l'échéance du délai de quinze ans correspondant à la durée de validité des plans d'affectation des zones (PAZ).

#### 5.3.2. Droit d'emption légal et intérêt public prépondérant

La sanction préconisée par l'article 46a al. 2 en cas de non-construction du terrain est celle du droit d'emption légal. Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de dix ans, les autorités compétentes peuvent exercer ce droit à la valeur vénale sur tout ou partie de la surface concernée. En application de l'article 15a al. 2 LAT, un tel droit ne pourra être exercé que sur la base d'une décision fondée sur un intérêt prépondérant.

Quand bien même les contours de cette notion de droit administratif sont clairement définis par la doctrine et la jurisprudence<sup>6</sup>, le projet de loi pose des exigences à ce sujet en relation avec le contenu des décisions que rendront les autorités pour exercer ce droit.

Il est admis que le droit d'emption légal représente une restriction légale importante au droit de la propriété. Toutefois, compte tenu de l'obligation légale fédérale qui est faite au canton d'introduire un instrument adéquat pour concrétiser l'obligation de construire, il apparaît indispensable de prévoir un instrument fort afin de pousser les propriétaires à prendre à temps les dispositions nécessaires pour utiliser leurs terrains conformément à leur affectation. L'exercice facultatif d'un droit d'emption, limité par des conditions strictes et utilisé en dernier recours pour pallier l'inaction des propriétaires, apparaît encore préférable à la voie de l'expropriation formelle, qui implique l'ouverture d'une procédure relativement lourde et de longue durée. On rappelle aussi que le droit d'emption légal a été choisi par la majorité des cantons dans le cadre de l'adaptation de leur législation à l'article 15a LAT<sup>7</sup>.

#### 5.3.3. Autres solutions non retenues

L'introduction d'un droit d'emption légal paraît également préférable à celle de l'obligation de conclure des contrats de droit administratif pour toute mise en zone ou confirmation de l'affectation d'un terrain non construit dans le cadre de la révision générale d'un PAL. Une telle solution aurait pour conséquence d'alourdir la procédure, en particulier la phase du traitement des oppositions et des recours, étant donné que de tels contrats devraient alors faire partie intégrante du dossier de PAL et que leur teneur devrait être examinée par la DAEC dans le cadre de ses décisions d'approbation des plans et sur les recours. On rappelle que l'introduction d'un

<sup>1</sup> Voir aussi l'art. 178b du projet.

<sup>2</sup> Voir point 2.1 ainsi que les solutions retenues par les autres cantons, point 5.1.

<sup>3</sup> Seul le canton de VD la prévoit dans son projet de loi.

<sup>4</sup> Voir point 5.3.2 et commentaire de l'art. 46b al. 2.

<sup>5</sup> Cette solution est également retenue par les cantons de JU et OW.

<sup>6</sup> Voir commentaire art. 46b al. 2.

<sup>7</sup> Voir 5.1, note 46.

délai à la construction de dix ans assorti d'un droit d'emption légal n'empêchera en rien les communes de conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires des terrains à bâtir, en prévoyant un délai à la construction plus court (oscillant dans la pratique entre cinq et huit ans), à l'échéance duquel elles pourraient exercer leur droit d'emption sans avoir à démontrer l'existence d'un intérêt public prépondérant.

Un dézonage automatique des terrains non construits au terme du délai de dix ans n'apparaît pas non plus être une solution judicieuse pour concrétiser l'article 15a al. 2 LAT. En fonction de la situation géographique du terrain et de ses caractéristiques, un dézonage pourrait aller à l'encontre des principes d'aménagement, en particulier si les terrains touchés se situent à l'intérieur du milieu bâti. Par ailleurs, une telle mesure paraît aller à l'encontre des buts de planification puisqu'un terrain dont l'affectation en zone à bâtir a été reconnue comme étant nécessaire aux besoins de développement d'une commune devrait être construit dans le délai de validité du PAZ de quinze ans et non pas dézonné avant la fin de cette échéance. L'élaboration de nouvelles mesures fiscales (p. ex. introduction d'une taxe d'incitation à la construction ou adaptation des modalités de perception de la taxe sur la plus-value) est jugée délicate, ne serait-ce qu'en raison des analyses juridiques qu'elle nécessiterait afin d'assurer une coordination avec les autres mesures fiscales existantes, qu'il s'agisse de la taxe sur la plus-value ou de l'impôt sur les gains immobiliers. Une modification législative introduisant des mesures foncières ne semble pas non plus souhaitable. Si de telles mesures permettraient, sur le principe, d'améliorer la coordination entre la planification et les adaptations du parcellaire, en associant les propriétaires concerné-es au processus, il est peu probable qu'elles permettraient d'atteindre le but recherché par l'article 15a LAT étant donné que l'état du parcellaire dans le canton n'est manifestement pas la principale cause de non-construction des terrains à bâtir. Les travaux législatifs supplémentaires qui devraient être entrepris pour élaborer de nouvelles mesures fiscales ou foncières compromettraient fortement l'objectif du canton de se doter d'une base légale répondant aux exigences du droit fédéral au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2019. A souligner enfin que de telles solutions engendreraient inévitablement des conséquences financières et en personnel, qu'elles soient introduites au niveau du canton ou des communes.

Au vu de ce qui précède, l'introduction d'un délai à la construction de dix ans, assorti d'un droit d'emption légal qui peut être exercé de manière facultative par les autorités compétentes moyennant l'existence d'un intérêt public prépondérant, apparaît être la solution la plus appropriée. D'un côté, elle laisse suffisamment de temps aux propriétaires pour construire les terrains conformément à leur affectation, tout en leur mettant la pression voulue par le législateur fédéral. De l'autre, elle donne aux autorités compétentes toute la flexi-

bilité nécessaire ainsi qu'un outil de politique foncière active pour agir le moment venu et garantir la réalisation de leurs objectifs de planification.

#### 5.3.4. Modalités d'exercice du droit d'emption

Si la solution proposée par l'article 46a al. 1 et 2 reprend donc en grande partie celle qui avait été retenue par le Conseil d'Etat dans son projet de loi du 22 septembre 2015, elle s'en éloigne quelque peu s'agissant des compétences et des modalités pour l'exercice du droit d'emption.

Tout d'abord, l'article 46a al. 3 propose d'attribuer l'exercice du droit d'emption légal de manière principale au canton pour les zones d'activités cantonales définies par le plan directeur cantonal en cours de révision<sup>1</sup>. Le projet de plan directeur cantonal prévoit à cet égard que le canton peut exercer son droit d'emption lorsqu'un terrain affecté à une telle zone est thésaurisé par un propriétaire foncier privé depuis plus de dix ans et que la totalité des surfaces non utilisées dans une même zone d'activités cantonale n'excède pas 4 ha<sup>2</sup>. Donnant une suite favorable à une demande formulée par l'ACF dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet de loi, le Conseil d'Etat estime qu'il est cohérent de donner aux communes la possibilité d'exercer de manière subsidiaire un droit d'emption sur les zones d'activités cantonales, pour le cas où le canton ne ferait pas usage de son droit, raison pour laquelle l'article 46a al. 4 a été modifié.

Pour toutes les autres zones à bâtir, y compris les zones d'activités régionales, l'exercice du droit d'emption légal est attribué de manière principale aux communes (al. 3) et de manière subsidiaire au canton (al. 4). Un droit d'emption communal pour la grande majorité des zones définies sur le territoire apparaît opportun dans la mesure où la LATeC désigne les communes comme étant responsables de l'aménagement local. La solution se justifie également au regard de la politique foncière active à mener par les autorités communales.

A la différence du projet de loi du 22 septembre 2015, il est proposé également de prévoir expressément dans la loi que les terrains acquis par les autorités compétentes peuvent ensuite être transférés à des tiers moyennant la constitution d'un droit de réméré en faveur de l'autorité avec obligation contractuelle dans un délai qui devrait être fixé par les parties. L'objectif est de préciser les possibilités dont disposent les autorités pour assurer la construction des terrains dans le délai de quinze ans.

<sup>1</sup> Voir T.104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, p. 1.

<sup>2</sup> T105. Gestion des zones d'activités, p. 3.

### 5.3.5. Réexamen de l'opportunité du maintien en zone à bâtir des terrains non construits

Par rapport au droit en vigueur, le projet de loi ne prévoit pas de mesure supplémentaire en cas de non-construction d'un terrain à l'échéance du délai à la construction. Dans une telle situation, la commune sera tenue de réexaminer l'opportunité de le maintenir en zone dans le cadre de la révision générale de son PAL. Comme déjà évoqué plus haut<sup>1</sup>, la sanction d'un dézonage automatique n'apparaît pas appropriée dans la mesure où le terrain considéré pourrait se situer à l'intérieur du tissu bâti.

D'autre part, il serait contraire au droit fédéral de prévoir un dézonage sans indemnisation dans la mesure où l'article 5 al. 2 LAT prévoit expressément qu'une juste indemnité doit être accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation<sup>2</sup>.

Après examen complémentaire à la suite de la consultation restreinte, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas non plus judicieux de prévoir la possibilité de déclasser les terrains non construits au bout de quinze ans en zone d'affectation différée au sens de l'article 18 al. 2 LAT, comme le prévoyait une variante de l'avant-projet. Des zones de ce type sont certes prévues par certains cantons<sup>3</sup>, mais ceux-ci se trouvent dans une situation différente de celle du canton de Fribourg. A l'origine, les zones d'affectation différée étaient prévues par le droit fédéral pour permettre aux cantons d'introduire le régime de la LAT, en commençant par délimiter les zones à bâtir en les séparant du territoire «sans affectation spéciale» avant de déterminer les zones agricoles définitives. Plus de trente-cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAT, le sens et la nécessité de telles zones doivent être appréciés différemment et ces zones ne devraient plus servir à retarder l'affectation définitive d'un terrain en zone à bâtir ou en zone agricole. Pour la planification qui va au-delà de la période de quinze ans, on utilise aujourd'hui de préférence la planification directrice au niveau cantonal, régional et communal<sup>4</sup>.

Etant donné que le canton de Fribourg connaît l'instrument du plan directeur communal et qu'il n'a pas l'utilité de recourir à des zones d'affectation différée pour terminer le processus de redimensionnement des zones à bâtir, il n'apparaît pas opportun d'introduire dans la LATeC la possibilité d'avoir recours à de telles zones. En application de l'article 15 al. 4 let. d et de l'article 15a LAT, les terrains nécessaires à la construction pour les quinze prochaines années et dont la disponibilité juridique ne peut être garantie

devraient être dézonés, avec possibilité éventuelle de les inscrire au plan directeur communal en tant qu'extension possible de l'urbanisation. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat n'a pas retenu la variante qu'il avait mise en consultation externe concernant l'article 46a al. 6.

### 5.4. Disposition transitoire

Par rapport au projet du 22 septembre 2015, il semble justifié de prévoir en plus une disposition transitoire afin de garantir non seulement la construction des terrains qui seront classés en zone à bâtir après la date d'entrée en vigueur de la modification légale, mais également celle des terrains dont l'affectation en zone à bâtir a été approuvée avant cette date. Etant donné que les nouvelles mises en zone à bâtir seront beaucoup moins nombreuses compte tenu du nouveau plan directeur cantonal, il faut veiller à ce que les terrains qui sont déjà affectés à la zone à bâtir, mais ne sont pas encore construits à ce jour, ne puissent pas échapper à cette obligation de construire, imposée par le droit fédéral depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014. Or, sur la base de l'état des travaux de planification en cours dans les communes, la plupart d'entre elles auront pu faire approuver leur PAL par la DAEC avant l'entrée en force du nouveau droit. Pour cette raison, l'article 178b prévoit que, pour les terrains non construits dont l'affectation en zone à bâtir a été approuvée avant la date d'entrée en vigueur de la modification de la loi, le délai de dix ans fixé à l'article 46a al. 1 court à partir de cette date.

## 6. Commentaires des dispositions

### Art. 22a

Les alinéas 1 et 2 reprennent à l'échelle régionale les principes de l'obligation d'aménager au niveau communal et d'établir un PAL<sup>5</sup>. Du caractère obligatoire de l'aménagement régional découle l'obligation pour la région de mettre en œuvre une planification directrice. Par «région», il faut entendre «région d'aménagement» au sens de l'art. 24 LATeC qui prévoit qu'une commune peut appartenir à différentes régions d'aménagement, si cette appartenance est justifiée par des motifs suffisants. En ce sens, le périmètre d'une région d'aménagement peut donc s'étendre au-delà de celui d'un district.

Si une région (constituée) n'établit pas un plan directeur régional, le préfet peut intervenir en tant qu'autorité de surveillance. Sa compétence pour le faire et, si nécessaire, agir en lieu et place d'une association de communes, est donnée par les articles 146 et 151 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo).

<sup>1</sup> Voir 5.3.3.

<sup>2</sup> Le canton d'Argovie prévoit une telle solution.

<sup>3</sup> BL, LU, SO, ZH (Reservezonen), VD, VS (zones intermédiaires), NE (zones d'utilisation différée).

<sup>4</sup> Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Genève Zurich Bâle 2016, Art. 18 N. 34 ss

<sup>5</sup> Cf. art. 34 al. 1 et 2 LATeC.

### Art. 25 al. 1

Etant donné que l'art. 27 al. 1 LATeC prévoit que, pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs, il se justifie de conserver le renvoi à la législation sur les agglomérations pour ce qui concerne les modalités d'organisation au niveau régional. Il n'en reste pas moins, comme cela a déjà relevé plus haut<sup>1</sup>, que les communes faisant partie d'une agglomération devront également intégrer une région d'aménagement dans le délai fixé par l'article 178c, en vue de l'élaboration d'un plan directeur fixant des principes pour l'ensemble du territoire de la région.

### Art. 46

Cette disposition reprend l'actuel article 46 al. 1 LATeC qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Compte tenu des nouvelles propositions pour régler l'obligation de construire et du fait que cette disposition n'a pas de lien direct avec cette problématique, il paraît préférable de prévoir un article à part.

### Art. 46a al. 1

Par rapport à la loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC, le projet de loi introduit un article intitulé «Obligation de construire».

Entrent dans le champ d'application de cette disposition:

- > les terrains nouvellement affectés à une zone à bâtir (art. 15 LAT) après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC, dans le cadre d'une procédure de révision générale du PAL ou d'une modification du PAZ;
- > les terrains non construits déjà affectés à une zone à bâtir et dont l'affectation est reconduite dans le cadre d'une procédure de révision générale du PAL (avec ou sans changement d'affectation de la zone constructible) après l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC.

Le délai de dix ans, dont l'échéance fait naître la possibilité pour les autorités compétentes d'exercer un droit d'emption, semble approprié au regard de l'article 15 al. 4 let. b LAT qui prévoit que les terrains mis en zone à bâtir doivent être équipés et construits dans un délai de quinze ans. Le délai fixé à l'alinéa 1 paraît raisonnable, laissant le temps nécessaire aux propriétaires, mais aussi à la collectivité qui déciderait d'exercer son droit, d'effectuer les démarches afin de construire le terrain dans le délai prévu par la LAT.

A relever ici que ce délai de dix ans est également applicable aux terrains dont l'affectation en zone à bâtir est entrée en force avant l'entrée en vigueur de cette modification de la LATeC. Il est renvoyé sur ce point à l'article 178b.

### Art. 46a al. 2

Le droit d'emption est le droit d'acheter un bien mobilier ou immobilier, à un prix convenu et pendant une certaine durée, accordé par le propriétaire à une autre personne. Celle-ci a donc le droit mais pas l'obligation d'acheter, le propriétaire étant en revanche obligé de vendre<sup>2</sup>. Le droit d'emption légal introduit par le projet de loi constitue un véritable droit d'acquisition permettant à son titulaire (le canton ou la commune) de devenir propriétaire d'un terrain appartenant à un tiers, indépendamment de toute convention et de tout acte volontaire de la part de ce dernier. Ce droit trouve donc son origine non pas dans une convention, mais dans la loi elle-même. Du fait de son caractère légal, il n'y a pas lieu d'inscrire ce droit au registre foncier (art. 680 al. 1 du code civil suisse du 10 décembre 1907).

Le canton peut exercer ce droit sur les zones d'activités cantonales reconnues par le plan directeur cantonal. Ces zones, qui comprennent les secteurs stratégiques, désignent des terrains qui présentent de grandes potentialités pour l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonale. Les entreprises sont dites à vocation supra-cantonales si plus de 50% de leur chiffre d'affaire provient de clients extra-cantonaux. Les zones d'activités cantonales sont listées de manière exhaustive par le plan directeur cantonal<sup>3</sup>. Au vu des principes et des tâches fixés par le plan directeur cantonal, il est cohérent de donner au canton la possibilité d'exercer le droit d'emption à titre principal. Pour toutes les autres zones à bâtir, la compétence des autorités communales se justifie compte tenu du système prévu par l'article 34 LATeC pour l'aménagement local.

Dans la mesure où l'exercice d'un tel droit constitue une restriction du droit privé à la propriété, le projet de loi prévoit qu'il fasse l'objet d'une décision rendue par l'autorité compétente, dans laquelle celle-ci fixera le prix d'acquisition. Conformément aux principes de droit administratif, mais aussi à l'article 15a al. 2 LAT, cette décision devra être justifiée par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. S'agissant de la notion d'intérêt public prépondérant, il est renvoyé au commentaire de l'article 46b al. 2.

Dans les faits, le droit d'emption légal peut ainsi être exercé par le canton ou la commune dans les cinq ans qui suivent l'échéance du délai fixé à l'alinéa 2, soit jusqu'au réexamen de l'affectation du terrain considéré conformément à l'article 46a al. 6.

Au niveau de la commune, la compétence pour prendre la décision formelle d'exercer le droit d'emption est subordon-

<sup>1</sup> Voir 3.2.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet, Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, Tome II, 2012, 4<sup>ème</sup> édition, n. 1695 ss; Bénédicte Foëx, Le droit d'emption – questions choisies, in Les droits d'emption, de préemption et de réméré, Questions pratiques et d'actualité, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2017.

<sup>3</sup> T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités, p. 2.

née à la condition de l'accord du législatif communal, compte tenu des articles 10 al. 1 let. c et g et 51bis, 52 al. 1 let. a et 89 al. 2 LCo<sup>1</sup>, qui attribuent à l'assemblée communale, respectivement au conseil général la compétence de décider des crédits et de l'achat d'un immeuble. En raison de l'engagement financier induit par l'exercice du droit d'emption et au vu des compétences financières du législatif communal, la décision rendue par le conseil communal ne pourra donc pas déployer ses effets avant d'avoir été formellement validée par l'assemblée communale ou le conseil général.

A préciser enfin que l'introduction d'un droit d'emption prévu par la loi n'empêche pas les communes de conclure avec les propriétaires concerné-es des contrats de droit administratif dans lesquels seraient fixés à l'avance le prix d'acquisition du terrain ou un délai plus court que les dix ans prévus par la loi<sup>2</sup>.

#### *Art. 46a al. 4*

La possibilité pour le canton et les communes d'exercer pour ces zones un droit d'emption de manière subsidiaire va dans le sens d'un renforcement de la politique foncière active tout en permettant de renforcer le système légal en cas d'inaction des propriétaires.

#### *Art. 46a al. 5*

Le droit de réméré est la faculté en vertu de laquelle une personne (le vendeur ou la vendeuse d'une chose) peut exiger d'une autre personne (l'acheteur ou l'acheteuse de la chose, le promettant) qu'il lui retransfère la propriété de la chose moyennant paiement d'un prix. Si rien d'autre n'est prévu, le prix à payer est celui que l'acheteur ou l'acheteuse avait payé pour acquérir la chose. Ce droit est ainsi un droit de rachat du bien par le vendeur ou la vendeuse. Le droit de réméré peut trouver sa source dans la volonté des parties, mais également dans la loi<sup>3</sup>. Même si un tel droit peut être prévu par les parties contractantes, il apparaît judicieux de le prévoir dans la loi cantonale, de manière à ce que la collectivité publique qui a exercé le droit d'emption reste maîtresse des opérations nécessaires à la construction des terrains cédés à un tiers.

#### *Art. 46a al. 6*

Cette disposition reprend la teneur de l'article 46 al. 3 LATeC, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Pour le surplus, il est renvoyé au point 5.3.5.

#### *Art. 46b al. 1 et 2*

Dans le prolongement du principe de la légalité, le principe de l'intérêt public pose ce qui fonde et ce qui limite la puissance publique<sup>4</sup>. On peut définir un intérêt public comme un intérêt jugé digne de protection, parce qu'il touche un grand nombre d'administré-es et que ceux-ci ou celles-ci ne veulent ou ne peuvent pas le satisfaire par leurs propres moyens. On a coutume d'opposer l'intérêt public à l'intérêt privé, en particulier pour trancher la question de savoir lequel doit l'emporter sur l'autre lorsqu'une mesure étatique dictée par un intérêt public apporte une restriction à un intérêt privé protégé éventuellement en tant que droit fondamental<sup>5</sup>. Or, dans cette opération de pondération des intérêts, ce qui est mis en balance ne saurait se résumer à un pur «intérêt privé-particulier» d'une part, et un pur «intérêt public-général» d'autre part. La protection des intérêts privés, en particulier sous la forme des droits fondamentaux, revêt aussi un intérêt public, en tant qu'il s'agit d'une forme d'organisation de la vie politique, sociale ou économique; la protection d'un intérêt public, en particulier sous la forme d'une loi fondant l'Etat à agir en son nom, vise aussi des intérêts privés, dès lors qu'il s'agit en définitive d'assurer à des individus certains avantages ou de les préserver de certains désavantages<sup>6</sup>.

Ces considérations issues de la doctrine sont essentielles pour comprendre la notion d'intérêt public prépondérant justifiant une action des collectivités publiques, l'exercice du droit d'emption, ayant pour effet de restreindre le droit fondamental de la garantie de la propriété. Tout intérêt public ne l'emporte pas nécessairement sur les intérêts privés qui lui sont opposés. Il ne prévaut que s'il apparaît prépondérant lors de la pondération concrète et complète des intérêts en présence. Lorsque l'autorité envisagera d'exercer son droit d'emption à l'égard d'un terrain non construit, elle devra donc d'abord identifier les intérêts en jeu, privés et publics, puis établir les effets prévisibles des mesures qu'elle envisage, pour déterminer enfin lequel doit prévaloir. Il n'existe aucune méthodologie qui permette d'arriver à une pondération en tous points incontestable; la seule garantie qui puisse se trouver est d'exiger que les motifs pour lesquels l'autorité fait pencher la balance soient soigneusement explicités, de manière à ce que la plus grande objectivité possible soit atteinte<sup>7</sup>. Devra également être intégré dans cette opération le principe de la proportionnalité, autre principe fondamental sur lequel doit se fonder toute activité étatique.

Selon la lettre a, l'autorité souhaitant exercer son droit d'emption devra en particulier établir si la construction du terrain considéré revêt une importance stratégique particulière pour

<sup>1</sup> Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1. A noter que le principe de la réserve des attributions du pouvoir législatif s'appliquera également dans le cadre de la future nouvelle loi sur les finances communales qui aura notamment pour effet de modifier les articles cités.

<sup>2</sup> Voir point 5.2.

<sup>3</sup> Voir Paul-Henri Steinauer, op. cit. no 1717

<sup>4</sup> Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, N. 553.

<sup>5</sup> Dubey/Zufferey, op. cit. No. 559 s.

<sup>6</sup> Dubey/Zufferey, op. cit. N. 562; voir aussi Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif, I, Berne 2012, p. 776 s

<sup>7</sup> Moor/Flückiger/Martenet, op. cit. p. 778.

le développement du canton (pour les zones d'activités cantonales et, lorsque le droit d'emption est exercé par le canton de manière subsidiaire, pour les autres zones à bâtir), respectivement des régions et des communes (pour toutes les autres zones à bâtir, y compris les zones d'activités régionales telles que définies par le plan directeur cantonal, ainsi que, lorsque le droit d'emption est exercé de manière subsidiaire par les communes, pour les zones d'activités cantonales). A titre d'exemple, on peut citer le cas d'un terrain dont la construction est nécessaire pour la réalisation des orientations définies dans un projet d'agglomération ou dans un plan directeur régional. En application du principe de proportionnalité, l'autorité compétente devra également démontrer que l'acquisition est le moyen le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés par la planification (let. b). Dans son analyse, elle tiendra compte des intérêts privés défendus par les propriétaires ainsi que de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Devront notamment être pris en considération à ce stade les éventuels engagements financiers et démarches déjà entrepris par les propriétaires, de même que les obstacles auxquels ils ou elles auront été confronté-es dans le délai de dix ans. Les éléments de cette pondération des intérêts devront apparaître expressément dans la décision de l'autorité (let. c).

A relever qu'un simple renvoi à la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation<sup>1</sup> afin de préciser la notion d'intérêt public ne serait pas suffisant pour couvrir les cas où un droit d'emption pourrait être exercé sur un terrain non construit. L'article 10 de cette loi prévoit que l'expropriation peut viser les immeubles nécessaires à l'exécution, la transformation, l'entretien et l'exploitation, ainsi qu'à l'extension future d'un ouvrage d'utilité publique (let. a), les immeubles nécessaires au transport et au dépôt du matériel de construction d'un tel ouvrage (let. b), les immeubles nécessaires à l'acquisition du matériel, s'il n'est possible de se le procurer autrement qu'à des conditions particulièrement onéreuses (let. c), les immeubles nécessaires à l'exécution des mesures destinées au remplacement en nature de droits expropriés ou à la sauvegarde d'intérêts publics (let. d). Concrètement, seuls les biens-fonds affectés en zones d'intérêt général (art. 55 al. 2 et 116 LATeC) pourraient entrer dans le champ d'application de la lettre a de cette disposition. S'agissant des «intérêts publics» mentionnés à la lettre d, la disposition renvoie aux articles 14 à 16 qui ne sont pas pertinents ici (domaine public, mesures de sécurité, fontaines et sources).

En ce qui concerne le prix d'acquisition du terrain, l'autorité devra également faire apparaître dans sa décision les différents critères et éléments qui ont conduit à déterminer la valeur vénale du bien (let. d). Les communes pourront avoir recours à une expertise immobilière si la situation du terrain à estimer s'avère particulièrement complexe. Elles ont également, de même que l'Etat, toutefois sous suite de frais, la

possibilité de recourir à la Commission d'acquisition des immeubles (CAI).

### **Art. 46b al. 3**

La voie de droit contre les décisions prises par les communes pour exercer leur droit d'emption est la même que celle prévue par la LATeC pour les décisions qu'elles rendent sur les plans et leur réglementation, à savoir la DAEC.

Dans le cadre de la consultation externe de l'avant-projet, l'ACF et la Conférence des préfets ont demandé que la solution retenue soit celle de la voie de droit ordinaire contre les décisions communales, à savoir les préfets. Ces intervenants ont en effet estimé que dans la mesure où les décisions des communes sur le droit d'emption ne feront pas ensuite l'objet d'une approbation par la DAEC, elles sont d'une autre nature que celles concernant les PAL et ne justifient ainsi pas de s'écarter du régime ordinaire en la matière.

A cet égard, le Conseil d'Etat constate tout d'abord qu'en application de la LATeC en vigueur, les préfetures n'ont aucune compétence de juridiction administrative en relation avec le contrôle des décisions communales prises dans le cadre de la mise en œuvre de leurs tâches de planificateur au niveau local. Il considère en outre que, dans le cadre de l'instruction des recours, l'appréciation de la notion d'intérêt public prépondérant fera nécessairement intervenir des notions d'aménagement et des appréciations liées au contenu de plans directeurs et/ou à la réalisation du PAL, un instrument de planification examiné et approuvé par la DAEC. Etant donné que les litiges porteront essentiellement sur la notion d'intérêt public prépondérant, il semble cohérent de s'écarter du système ordinaire des voies de droit et d'attribuer ainsi à la DAEC la compétence pour traiter des recours contre ces décisions. A noter que si un recours devait également porter sur la question de la valeur vénale déterminée par la commune, la compétence de la DAEC apparaît d'autant plus justifiée dans la mesure où celle-ci doit se prononcer de manière détaillée sur cette question dans le cadre de ses décisions de taxation sur la plus-value en application de l'art. 113d LATeC. La solution d'une voie de droit auprès de la Direction présente également l'avantage de ne pas nécessiter des ressources supplémentaires.

En application de l'article 114 al. 1 let. a CPJA<sup>2</sup>, les décisions rendues par l'Etat peuvent faire l'objet de recours au Tribunal cantonal.

### **Art. 113c al. 2 let. b**

L'article 113c al. 2 tel qu'adopté par le Grand Conseil est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette disposition définit la liste

<sup>1</sup> RSF 76.1.

<sup>2</sup> Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, RSF 150.1.



des objets pouvant être financés par le Fonds de la plus-value, selon un ordre de priorité.

Compte tenu de l'importance des plans directeurs régionaux pour la mise en œuvre du nouveau plan directeur cantonal, il est proposé de permettre leur financement par le Fonds de la plus-value en deuxième priorité, soit après les indemnités dues pour expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement, au même niveau que les études régionales et communales sur la densification, et donc devant les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomérations ou de plans directeurs régionaux et les autres mesures d'aménagement prévues par l'art. 3 LAT.

Comme c'est le cas pour les autres mesures financées par ce fonds, les modalités de financement des plans directeurs régionaux (part et montant maximal de la contribution cantonale) seront définies dans le ReLATEC. Compte tenu des coûts de ces plans, le Conseil d'Etat envisage d'attribuer des montants maximums plus élevés que pour les études régionales et communales sur la densification et la requalification du milieu bâti.

#### **Art. 178b**

L'objectif de cette disposition est de faire en sorte que l'ensemble des terrains classés en zone à bâtir soient soumis à l'obligation de construire prévue par le droit fédéral. Il ne s'agit toutefois pas d'introduire une application rétroactive de la loi qui aurait pour effet de faire courir le délai de dix ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation du classement des terrains. L'article 178b prévoit ainsi que ce délai court à partir de l'entrée en vigueur de la modification légale. Pour bon nombre de PAL dont la révision générale aura été approuvée avant cette date, mais après le 1<sup>er</sup> mai 2014, soit dès l'entrée en vigueur de la LAT révisée, les autorités compétentes auront encore la possibilité, en cas d'intérêt public prépondérant, d'exercer si nécessaire leur droit d'emption avant l'échéance des quinze ans prévus par le droit fédéral et cantonal. Pour atteindre les objectifs fixés par le législateur fédéral, il apparaît important de prévoir une telle disposition transitoire d'une part dans la mesure où il faut s'attendre à une importante diminution des terrains qui pourront être nouvellement mis en zone compte tenu du plan directeur cantonal révisé et, d'autre part, compte tenu des PAL déjà approuvés ou en cours d'approbation. Au 1<sup>er</sup> avril 2018, 57 PAL conformes à la LATEC<sup>1</sup> ont été approuvés par la DAEC. 33 PAL ont été mis à l'enquête publique ou sont en cours d'approbation. 60 PAL, aujourd'hui non conformes à la LATEC, sont en cours de révision (programme de révision ou examen préalable).

<sup>1</sup> L'art. 175 al. 1 LATEC fixait aux communes un délai d'ordre jusqu'au 31 décembre 2014 pour adapter leur PAL à la LATEC révisée.

#### **Art. 178c**

Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat entend faire passer de deux à trois ans le délai imparti aux régions pour établir un plan directeur, il se justifie de fixer un délai de deux ans aux communes pour intégrer une région d'aménagement.

Si une commune n'adhère pas une région dans le délai imparti par cette disposition, le Conseil d'Etat pourra intervenir en tant qu'autorité de surveillance et, si nécessaire, l'obliger à s'associer ou à adhérer à une association, en application de l'article 110 LCo. Le même délai s'applique et la même autorité de surveillance intervient, au besoin, par rapport au groupement des communes d'une même région d'aménagement en une association de communes. Enfin, il est rappelé aux régions constituées l'opportunité d'examiner si leurs statuts nécessitent encore, dans le même délai de deux ans, des compléments par rapport à la nouvelle obligation légale d'établir un plan directeur régional.

### **7. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes**

En introduisant une obligation pour les communes d'adhérer à une association de communes et pour les régions d'établir un plan directeur, le projet de loi a des incidences sur les tâches des communes. Toutefois, étant donné que l'instrument du plan directeur régional est déjà connu, que les communes, à l'exception de celles du district de la Sarine hors agglomération, sont déjà regroupées sous la forme d'une association de communes, et que les moyens de surveillance et de contrainte prévus par le projet ne font que renvoyer à ceux figurant déjà dans la LCo, le changement induit par cette modification légale doit être relativisé. A relever également que le projet de plan directeur cantonal pourrait tout à fait être mis en œuvre même si toutes les régions n'établissaient pas un plan directeur régional.

L'introduction d'un droit d'emption légal induit également une modification du catalogue des compétences de l'Etat et des communes. On rappelle toutefois que pour exercer son droit d'emption, que ce soit à titre principal, pour les zones d'activités cantonales reconnues par le plan directeur cantonal, ou de manière subsidiaire, pour les autres zones à bâtir, l'Etat devra faire valoir une importance stratégique particulière pour l'intérêt du canton, de sorte que la compétence pour gérer les terrains affectés en zone à bâtir et garantir leur construction dans le délai de réalisation du PAZ appartient toujours en premier lieu aux communes.

### **8. Effets sur le développement durable**

Dans la mesure où le présent projet de loi reprend pour l'essentiel la proposition qui figurait dans le projet de loi adopté le 22 septembre 2015 par le Conseil d'Etat concernant la

concrétisation de l'obligation de construire, à savoir le droit d'emption légal, il est renvoyé, pour ses effets sur le développement durable, à l'évaluation «Boussole 21» qui avait été effectuée dans le cadre des précédents travaux législatifs<sup>1</sup>. Certes, le présent projet de loi introduit également un aménagement régional obligatoire, mais étant donné que ce niveau d'aménagement existe déjà et que certaines régions l'ont déjà concrétisé, il est estimé que cette modification n'aurait pas d'incidence majeure sur l'évaluation déjà réalisée.

## **9. Conséquences financières et conformité au droit supérieur**

Le présent projet de loi n'induit aucune conséquence financière, ni en personnel. Le Conseil d'Etat rappelle que dans le cadre de la mise en œuvre du projet de territoire 2030, un EPT avait déjà été attribué au SeCA, en particulier pour permettre la réalisation des travaux de révision totale du plan directeur cantonal dans le délai de cinq ans fixé par la LAT révisée. Une fois ces travaux achevés, cette ressource pourra être utilisée pour traiter les dossiers de plans directeurs régionaux, de sorte que l'obligation introduite par le projet de loi n'appelle pas de ressources supplémentaires.

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel ainsi qu'au droit fédéral. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'union européenne.

---

<sup>1</sup> <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/consultations/archives/2015.htm>.



## Botschaft 2018-DAEC-56

1. Mai 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (regionale Planung und Baupflicht)

<b>1. Einführung</b>	<b>17</b>
<b>2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten</b>	<b>18</b>
<b>3. Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>21</b>
<b>4. Obligatorische Regionalplanung</b>	<b>22</b>
<b>5. Vorgeschlagene Lösung für die Umsetzung der Baupflicht</b>	<b>24</b>
<b>6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>28</b>
<b>7. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden</b>	<b>32</b>
<b>8. Auswirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>32</b>
<b>9. Finanzielle Auswirkungen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>32</b>

#### 1. Einführung

Der vorliegende Entwurf ist Bestandteil des Projekts Raum 2030, mit dem auf kantonaler Ebene alle Massnahmen umgesetzt werden, die mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) nötig wurden. Diese Massnahmen bestehen einerseits in der Anpassung des kantonalen Rechts (neue Regeln für die Bewirtschaftung der Bauzone, Einführung der Mehrwertabgabe) und andererseits in der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans.

Die Ziele der Teilrevision des RPG und die Herausforderungen für den Kanton Freiburg wurden bereits in der Botschaft vom 22. September 2015 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG<sup>1</sup> beschrieben.

Das revidierte RPG zielt in erster Linie darauf ab, Landverschleiss und Bodenspekulation zu bremsen. Hierzu sollen in den Kantonen überdimensionierte Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven besser genutzt werden. Dies geht einher mit strengeren Bestimmungen auf Bundesebene, einer engeren Kontrolle der Kantone durch den Bund,

einer Verschärfung der Anforderungen betreffend den Inhalt des kantonalen Richtplans, einer geringeren Gemeindeautonomie bei der Planung der Bauzonen und dem Willen, dank Planungsmassnahmen zur Verdichtung innerhalb der Bauzonen und zur Bewahrung von unbebautem Land – insbesondere von Kulturland – die Siedlungsentwicklung nach innen in den Mittelpunkt zu setzen<sup>2</sup>. Es ist eindeutig, dass diese Änderung des Rahmengesetzes mit einem Paradigmenwechsel in der Raumplanung einhergeht, was bedeutet, dass die Planungsbehörden die Räume qualitativer statt quantitativer verwalten sollen und eine verantwortungsbewusstere Raumplanungspolitik im Sinne des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 BV) entwickeln.

Dieser Paradigmenwechsel ist namentlich in den sich in Revision befindenden kantonalen Richtplan aufzunehmen und zu konkretisieren. In diesem Sinne ist die bestehende Siedlungsstruktur zu stärken und die konzentrierte Siedlungsentwicklung zu fördern, indem ein gemeindeübergreifender Ansatz für die Bestimmung der Bedürfnisse und die koordinierte Umsetzung der Planungsmassnahmen auf dem

<sup>1</sup> Botschaft 2015-DAEC-138: [https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/de\\_MES\\_2015-DAEC-138.pdf](https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/de_MES_2015-DAEC-138.pdf)

<sup>2</sup> Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl. 2010, S. 1056 f.

gesamten Gebiet bevorzugt wird. Dieser neue Ansatz impliziert eine Überprüfung der Stellung der Regionen und der Richtpläne, die die Regionen gestützt auf das RPBG ausarbeiten können. Angesichts der Vorgaben des RPG und der im Entwurf zum kantonalen Richtplan vorgesehenen Grundsätze zur qualitativen Siedlungsentwicklung, die namentlich einen gesteigerten Miteinbezug der Regionen zur Verwaltung der Arbeitszonen und zur Verteilung des Siedlungsgebiets beinhaltet, schlägt der vorliegende Gesetzesentwurf vor, die Verpflichtung zur regionalen Planung einzuführen.

In Bezug auf die Verwaltung der Bauzonen werden mit dem neuen Bundesrecht Einzonungen an strengere Bedingungen geknüpft. So müssen die Kantone die nötigen Massnahmen treffen, damit diese Grundstücke auch tatsächlich überbaut werden. Diese Massnahmen sollen dazu führen, dass nur adäquate Grundstücke (vorwiegend in Zentren und in gut erschlossenen Standorten) einer Bauzone zugewiesen werden, wobei gleichzeitig die Baulandhortung verhindert werden soll.

Nach Artikel 15 Abs. 4 RPG kann Land nur dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn: es sich für die Überbauung eignet (Bst. a); es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (Bst. b); Kulturland damit nicht zerstückelt wird (Bst. c); seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (Bst. d); und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (Bst. e).

Um sicherzustellen, dass bereits eingezonte Grundstücke tatsächlich überbaut werden, entwickelt Artikel 15a RPG das Konzept der Verfügbarkeit und führt den zentralen Grundsatz der Baupflicht ein. Mit Absatz 1 dieses Artikels werden die Kantone verpflichtet, die Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Absatz 2 beauftragt die Kantone, in ihrer Gesetzgebung vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und die vom kantonalen Recht vorgesehenen Massnahmen anordnen kann, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt.

Während der neue Wortlaut von Artikel 15 RPG direkt anwendbar ist, erhalten die Kantone mit Artikel 15a RPG einen Gesetzgebungsauftrag. Das heisst, die Kantone müssen ihr Recht an das neue eidgenössische Raumplanungsrecht anpassen. Anders als die Übergangsbestimmungen über die Richtplanung und den Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile (Art. 38a Abs. 1 und 4 RPG) nennen die Übergangsbestimmungen des revidierten RPG keine explizite Frist für die Einführung von Bestimmungen über die Baupflicht im kantonalen Recht. In seinem Urteil 1C\_222/2016 vom 5. Juli 2017 (mehr dazu im Punkt 2.1) hielt das Bundesgericht allerdings fest, dass diese Bestimmung einen engen Bezug zu den anderen teilrevidierten Bestimmungen hat und es somit kei-

nen Grund gab, eine andere Frist als die in Artikel 38a RPG vorgesehenen Fristen – fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Rechts und somit fünf Jahre nach dem 1. Mai 2014 – anzuwenden. Der neue kantonale Richtplan muss nämlich festlegen, wie die Grundsätze der Konzentration und der Verdichtung anzuwenden sind. Weiter müssen die Bauzonen die Vorgaben nach Artikel 15 Abs. 4 RPG betreffend die Verfügbarkeit von Bauland erfüllen<sup>1</sup>, ein Konzept, das gerade in Artikel 15a RPG entwickelt wird. Werden auf legislativer Ebene ungenügende Massnahmen getroffen, könnte der Bund in diesem Punkt einen Vorbehalt zur kantonalen Richtplanung anbringen, was das Bauzonenmoratorium, das mit Artikel 38a Abs. 3 RPG<sup>2</sup> eingeführt wurde, entsprechend verlängern könnte, was *de facto* einer Einfrierung der Bauzonen gleichkommen würde.

Der Kanton muss sich mit anderen Worten unbedingt die gesetzliche Grundlage geben, die nötig ist, um die Baupflicht spätestens ab dem 1. Mai 2019 umzusetzen.

## 2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten

### 2.1. Gesetz vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG

Um die Vorgaben des revidierten RPG zu erfüllen, begann die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) ab Herbst 2014 mit der Totalrevision des kantonalen Richtplans und den Gesetzgebungsarbeiten. In einem ersten Schritt sollte das RPBG angepasst werden, damit der Kanton für den zukünftigen kantonalen Richtplan übereinen klaren und gefestigten rechtlichen Rahmen verfügt.

Am 22. September 2015 überwies der Staatsrat an den Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG<sup>3</sup>. Dieser Entwurf enthielt Bestimmungen über die Bewirtschaftung der Bauzone – einschliesslich der Baupflicht – sowie Bestimmungen zur Einführung einer Abgabe auf den planungsbedingten Mehrwert nach Artikel 5 RPG.

In Bezug auf die Baupflicht sah der Entwurf des Staatsrat in Artikel 46 Abs. 2 und 3 vor, dass wenn die der Bau- oder Spezialzone zugewiesenen Grundstücke innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids der RUBD nicht überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden, die Gemeinde über ein gesetzliches Kaufsrecht verfügt. Um von diesem Recht Gebrauch zu machen, müssen die Gemeinden eine Verfügung erlassen, die einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen muss. Absatz 4

<sup>1</sup> Artikel 8a Abs. 1 Bst. c und d RPG; laut Artikel 5a Abs. 3 Bst. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SGF 700.1) erteilt der Kanton im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten.

<sup>2</sup> Zitiertes Urteil, E. 2.

<sup>3</sup> Botschaft 2015-DAEC-138 des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG.

dieser Bestimmung gab dem Staat ein subsidiäres Kaufsrecht für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung.

In zweiter Lesung beschloss der Grosse Rat<sup>1</sup>, das im Entwurf des Staatsrats vorgesehene gesetzliche Kaufsrecht der Gemeinden zu streichen und lediglich dasjenige des Staats für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung beizubehalten. Der Grosse Rat war nämlich der Meinung, dass das kantonale Recht und insbesondere das RPBG bereits zahlreiche Instrumente enthalten würden, mit denen die Baupflicht umgesetzt werden könne (namentlich die verwaltungsrechtlichen Verträge, die Mehrwertabgabe, die Möglichkeit, Land auszuzonen und bei Bedarf ein Verfahren zur formellen Enteignung einzuleiten), und dass der Kanton somit mit der am 15. März 2016 beschlossenen Gesetzesänderung den vom eidgenössischen Gesetzgeber erteilten Auftrag vollumfänglich erfüllen könne<sup>2</sup>.

Die Gemeinde Villars-sur-Glâne und vier Privatpersonen haben diese Gesetzesänderung des Grossen Rates mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht (BGer) angefochten und deren Aufhebung verlangt. Die Beschwerdeführer begründeten dies damit, dass der kantonale Gesetzgeber mit der Streichung des gesetzlichen Kaufsrechts für die Gemeinden ein Gesetz verabschiedet habe, das mit dem revidierten RPG nicht vereinbar sei.

Das BGer hat in seinem Urteil vom 5. Juli 2017 (1C\_222/2016) die Beschwerde teilweise gutgeheissen: Das BGer kam zum Schluss, dass Artikel 46 des vom Grossen Rat erlassenen Gesetzes zur Änderung des RPBG den Anforderungen von Artikel 15a RPG (insbesondere Abs. 2) nicht genügte. In seinen Erwägungen erinnerte das Gericht daran, dass die Kantone die Pflicht hätten, eine vernünftige Frist (zwischen fünf und zwölf Jahren) für die Überbauung aller Grundstücke in der Bauzone festzulegen und die notwendigen Sanktionsmassnahmen bei Nichteinhaltung dieser Pflicht vorzusehen. Das BGer machte klar, dass die Kantone über einen grossen Spielraum bei der Wahl der Sanktionsmassnahmen verfügten, sofern die vorgesehenen Massnahmen geeignet sind, um die Überbauung nach Ablauf der Frist gegebenenfalls zu erzwingen. Als mögliche Massnahmen erwähnte das BGer bodenrechtliche Massnahmen, den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen, eine mit der Pflicht, das Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist zu überbauen, verknüpfte Einzonung, bei der gegebenenfalls auch ein Kaufsrecht, eine Rückzonung oder eine Enteignung vorgesehen werden könne, oder aber andere steuerliche Massnahmen. Die Kantone sind frei, die Behörde zu bestimmen, die innerhalb des Kantons zuständig ist, die entsprechenden Massnahmen und Entscheide zu treffen – auch wenn es

zweckmässig wäre, diese Aufgabe der Behörde zu übertragen, die für die Raumplanung zuständig ist, nämlich grundsätzlich die Gemeinden. Auf der Grundlage dieser Erwägungen und nach der Analyse von Artikel 46 RPBG, der Gegenstand der Beschwerde war, kam das BGer zum Schluss, dass diese Bestimmung in zwei Punkten ungenügend sei: Zum einen erlaube sie es der zuständigen Behörde (nach Art. 34 Abs. 1 RPBG: die Gemeinde) nicht, formell eine Frist für die Überbauung zu setzen. Zum Zweiten ermögliche diese Bestimmung dieser Behörde auch nicht, bei allen Grundstücken in der Bauzone entsprechend zu intervenieren<sup>3</sup>.

Trotz der Tatsache, dass diese Bestimmung dem Bundesrecht nicht genügte, erachtete das BGer eine Annullierung der Bestimmung als nicht gerechtfertigt. Das BGer stellte zudem fest, dass alle Bestimmungen des Gesetzes, das der Grosse Rat am 15. März 2016 verabschiedet hat, mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

Aufgrund dieser Rechtsprechung konnten das Gesetz vom 15. März 2016 sowie eine Änderung des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum RPBG<sup>4</sup> am 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Bei dieser Sachlage und aufgrund der Wechselwirkung zwischen den zu treffenden gesetzgeberischen Massnahmen und dem vom Bund erwarteten Inhalt des kantonalen Richtplans ist es jedoch dringend, dass sich der Kanton die erforderliche gesetzliche Grundlage gibt, um die Vorgabe von Artikel 15a RPG zu erfüllen. Wenn der Kanton dies nicht unmittelbar tut, besteht die Gefahr, dass der Bundesrat die Themen des kantonalen Richtplans zur Besiedlung nicht genehmigt, was wiederum zur Folge hätte, dass auf dem Kantonsgebiet keine neue Bauzone geschaffen werden könnte, solange diese Lücke nicht geschlossen ist. Auf jeden Fall könnte das Bundesamt für Raumplanung (ARE) rechtswirksam mit Beschwerden jede Genehmigung einer Einzonung durch die RUBD vor den richterlichen Instanzen anfechten.

## 2.2. Auswirkungen der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans auf die Regionalplanung

Das Instrument der Regionalplanung wird heute vielerorts, wenn auch nicht in allen Schweizer Kantonen genutzt. Gegenwärtig sieht weder das RPG noch das RPBG eine Pflicht für diese Planungsebene vor. Als Instrument der Regionalplanung sieht das geltende kantonale Recht den regionalen Richtplan vor, der für die Behörden, nicht aber für die Privaten verbindlich ist. Aus regionaler organisatorischer Sicht sind mehrere juristische Formen für die Ausarbeitung eines solchen Richtplans möglich: Die Gemeinden einer selben Region können sich somit nach Artikel 25 Abs. 1 RPBG

<sup>1</sup> 51 gegen 48 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

<sup>2</sup> Mehr dazu: TGR März 2016, S. 544 f.

<sup>3</sup> Zitiertes Urteil, E. 3.2. ff.

<sup>4</sup> RPBR, SGF 710.11.

zu einer Regionsgemeinschaft, ausgestaltet als juristische Person des öffentlichen Rechts, zusammenschliessen, um regionale Raumplanungsaufgaben in Form eines Gemeindeverbands in Anwendung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden<sup>1</sup> zu verwirklichen.

Heute wird allgemein anerkannt, dass die Verwaltungsgrenzen der Gemeinden nicht adäquat sind, um bestimmte Probleme in vollem Umfang anzugehen (Siedlungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Mobilität, Gewässer usw.) und dass eine wirksame und koordinierte Umsetzung der Raumplanungspolitik eine Stärkung der Regionalplanung erfordert. Diese Tatsache wurde bereits gut in den heute geltenden kantonalen Richtplan integriert, sieht dieser doch mehrere Fördermassnahmen zur Stärkung der Planung auf dieser Ebene vor (siehe insbesondere die Themen «Siedlungsstruktur», «Dimensionierung der Bauzonen», «Arbeitszonen», «Touristische Entwicklungsschwerpunkte» oder «Kantonsstrassennetz»). Aus rechtlicher Sicht bleibt die Regionalplanung jedoch eine Planung, die für die Gemeinden und Regionen freiwillig ist.

Die Frage, ob die Regionalplanung für obligatorisch erklärt werden soll, hat sich bereits im Rahmen der Arbeiten von 2005 bis 2008 für die Totalrevision des RPBG gestellt. Der Vorentwurf, der in der öffentlichen Vernehmlassung war, schlug denn auch als Variante eine solche Bestimmung vor. Bei der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zuhanden des Parlaments beschloss der Staatsrat, den fakultativen Charakter der Regionalplanung beizubehalten, namentlich weil die Einführung einer obligatorischen Regionalplanung die Frage der Subventionierung aufgeworfen hätte, nachdem diese Anfang der 90er-Jahre aufgegeben worden war. Im Rahmen seiner gesetzgeberischen Arbeit übernahm der Grosse Rat die Position des Staatsrats und begründete dies damit, dass eine freiwillige Regionalplanung unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der für die Behörden nötigen Flexibilität die Regionen und die Gemeinden in die Verantwortung nehmen und sie zwingen würde, sich Gedanken zu den neuen Gegebenheiten der Raumplanung zu machen.

Heute – wie schon zum Zeitpunkt der Totalrevision des RPBG – verfügen lediglich drei Regionen über einen regionalen Richtplan, der in Kraft ist: der See-<sup>2</sup>, der Sense-<sup>3</sup> und der Broyebezirk<sup>4</sup>. Daneben gelten die Agglomerationspro-

gramme von Freiburg und Bulle (Mobul) als spezielle regionale Richtpläne im Sinne von Artikel 27 Abs. 1 RPBG<sup>5</sup>.

Wie unter Punkt 1 erwähnt, hat sich seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010 die Situation im Vergleich zur Situation während der Arbeiten für die Totalrevision des RPBG grundsätzlich verändert. Das revidierte RPG hat namentlich zusätzliche Vorgaben für den Mindestinhalt des kantonalen Richtplans im Bereich der Siedlung festgelegt. Der Kanton muss nun in diesem Plan festlegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG). Somit ist es Sache des Kantons, ein Siedlungsgebiet zu definieren. Bei dieser Sachlage wird die Bestimmung der Bedürfnisse und die Koordination der Planungsmassnahmen nun einzig auf überkommunaler Ebene stattfinden können<sup>6</sup>, sodass die Regionen eine wichtige Rolle bei der Siedlungsstrategie einnehmen werden.

Diese Rolle der Regionen geht eindeutig aus dem Dekret vom 2. Februar 2016 über die Grundsätze und Ziele der Raumplanung<sup>7</sup> und insbesondere aus den folgenden Zielen hervor:

- > Die Rolle der Regionalzentren als Bindeglieder zwischen den Regionen und dem Kantonszentrum erhalten und stärken.
- > Eine auf die Agglomerationen angepasste urbane Strategie entwickeln.
- > Eine angemessene Entwicklung der Randregionen sicherstellen.
- > Die verschiedenen Raumtypen gestützt auf ihre Bestimmung ausweisen und aufwerten.
- > Das Siedlungsgebiet gemäss Raumtypen aufteilen und einer hochwertigen Verdichtung den Vorrang geben.
- > Ein regionales System für die Verwaltung der Arbeitszonen einrichten.
- > Die touristische Entwicklung von kantonaler und regionaler Bedeutung an dazu geeigneten Standorten fördern.

Um diese Ziele zu erreichen, weist der Entwurf des kantonalen Richtplans, der in der öffentlichen Vernehmlassung ist, den Regionen in mehreren Bereichen, die für die Entwicklung des Kantons zentral sind, neue Aufgaben zu.

Im Bereich Siedlung sieht der kantonale Richtplan vor, dass die Regionen mittels eines regionalen Richtplans eine Anpassung des durch den Kanton festgelegten Siedlungsgebiets vorschlagen können, sofern sie dabei die Prioritätenordnung und die Definitionskriterien berücksichtigen und in dem Bezirk zugeteilten Rahmen bleiben<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> GG, SGF 140.1.

<sup>2</sup> Verband der Gemeinden des Seebezirks, Regionaler Richtplan (RegRP), am 25. August 2015 vom Staatsrat genehmigt.

<sup>3</sup> Gemeindeverband Region Sense, Regionalplanung Sense 2030, am 11. Juni 2014 vom Staatsrat genehmigt.

<sup>4</sup> Association des communes de la Broye (Ascobroye), Plan directeur régional et principes de développement économique du district de la Broye – Freiburg, am 26. Februar 1991 vom Staatsrat genehmigt. Der Entwurf für den regionalen Richtplan der Waadtländer und Freiburger Broye (Plan directeur régional de la Broye, PDR Broye), den die Communauté régionale de la Broye (COREB) ausgearbeitet hat, wurde noch nicht in die öffentliche Vernehmlassung geschickt.

<sup>5</sup> Agglomeration Freiburg, Revision des Richtplans der Agglomeration (ARP) sowie Mobul, Richtplan der Agglomeration; beide Richtpläne wurden am 5. Dezember 2016 vom Staatsrat genehmigt.

<sup>6</sup> Art. 15 Abs. 3 RPG.

<sup>7</sup> SGF 710.2.

<sup>8</sup> Thema T101. Siedlungsgebiet, S. 3.

In Bezug auf die Siedlungsentwicklung nach innen, die zu den grössten Herausforderungen der Raumplanung für die kommenden zwanzig Jahre zählt, ist vorgesehen, dass die Regionen mittels einer Analyse des Verdichtungs- und Aufwertungspotenzials der in ihrem regionalen Richtplan ausgewiesenen strategischen Sektoren eine Vorarbeit leisten können<sup>1</sup>.

Mit dem neuen kantonalen Richtplan werden auch neue Vorgaben für die Planung der Arbeitszonen, deren Verteilung und Nutzung optimiert werden müssen, eingeführt. In Bezug auf die Typologie und Bemessung sind die Arbeitszonen nun in drei Kategorien mit unterschiedlichen Nutzungsbestimmungen und Verwaltungsmodalitäten eingeteilt: kantonale Arbeitszonen, regionale Arbeitszonen und übrige Arbeitszonen. Der Entwurf des kantonalen Richtplans bezeichnet die Arbeitszonen der ersten Kategorie. Die Regionen können im regionalen Richtplan auf der Grundlage der im kantonalen Richtplan definierten Zugehörigkeitskriterien regionale Arbeitszonen und von denen die regionalen Arbeitszonen, die sich ausweiten können, bestimmen. So gesehen wird der regionale Richtplan ihnen erlauben, namentlich auf der Grundlage einer Bilanz der bestehenden Arbeitszonen den Bedarf für neue Arbeitszonen zu begründen<sup>2</sup>. Die Variante 2, die im Hinblick auf die Einführung einer obligatorischen Regionalplanung im RPBG erarbeitet wurde und im Entwurf des neuen kantonalen Richtplans vorgesehen wird, sieht für die Aufteilung des Arbeitszonenbedarfs mittelfristig eine Umsetzung durch die Regionen vor<sup>3</sup>. In diesem Fall würden die Regionen aufgrund ihres Bedarfs selber ihre Arbeitszonen dimensionieren, die Verkleinerungen und Erweiterungen dieser Zonen in ihrem regionalen Richtplan aufweisen und hierfür den Gemeinden eine Frist von zwei Jahren geben, um die Massnahmen, die für die Redimensionierung der Arbeitszonen nötig sind, zu verwirklichen. Der Kanton würde gemäss dieser Variante stellvertretend für die Regionen handeln, die innert der Frist von drei Jahren nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans ihre Aufgaben nicht gemacht hätten<sup>4</sup>.

Der Entwurf des kantonalen Richtplans weist den Regionen weitere Planungsaufgaben zu, namentlich für folgende Themen: Touristische Entwicklungsschwerpunkte, Ansiedlung von Tourismus- und Freizeitanlagen, Velowandern, Reitsport, Bootshäfen und Anlegeplätze, Kombinierte Mobilität, Radwegnetz, Fusswege, Motorisierter Individualverkehr, Fruchtfolgefleichen sowie Trinkwasserversorgung<sup>5</sup>.

Anlässlich der internen Vernehmlassung des kantonalen Richtplanentwurfs begrüsst die Oberamtmännerkonferenz

die Ausrichtung des Kantons, die Rolle der Regionen in der Raumplanung zu stärken. Für die Konferenz ist es offensichtlich, dass sich die Regionen schnellstmöglich mit den Instrumenten ausstatten müssen, die sie brauchen, um ihre neuen Aufgaben gemäss dem kantonalen Richtplan wahrnehmen zu können. Aus Sicht der Konferenz können die definierten Ziele nur mit der Verwirklichung der regionalen Richtpläne erreicht werden, sodass es wünschenswert ist, dass der Staat diese Pläne für obligatorisch erklärt und eine finanzielle Unterstützung bereitstellen würde.

Gestützt auf den Entwurf des kantonalen Richtplans, der in die externe Vernehmlassung gegeben wird, kann der Staatsrat die Einschätzung der Oberamtmännerkonferenz teilen. Wie bereits erwähnt, ist der rechtliche Rahmen von heute ein grundsätzlich anderer als derjenige, der zum Zeitpunkt der Totalrevision des RPBG galt. Das Argument der Gemeindeautonomie, das damals von den Befürworterinnen und Befürwortern einer fakultativen Regionalplanung angeführt wurde, scheint heute angesichts des revidierten RPG überholt, weil die Gemeinden in Bezug auf die Bemessung und Lage der Bauzone faktisch so gut wie keine Autonomie mehr haben und weil sie zwingend auf überkommener Ebene Modalitäten der Zusammenarbeit und Koordination finden müssen. Die neuen Vorgaben des Bundesrechts für die Definition und Verwaltung der Siedlungsentwicklung zwingen den Kanton, in seiner Richtplanung restriktiver zu sein: Entweder setzt er direkt verbindliche Massnahmen um, um diese Vorgaben des Bundes zu erfüllen, oder er stellt die Umsetzung dieser Massnahmen über eine dynamische Zusammenarbeit mit den Regionen sicher, wobei die Organisation der Regionen auf rechtlicher Ebene eine harmonische Einbindung der Gemeinden in das Richtplanungsverfahren und die Realisierung der neuen Raumplanungspolitik erlauben. Der Staatsrat möchte diese zweite Variante bevorzugen. In diesem Kontext und damit in diesem Rahmen die Ziele der Richtplanung auf dem gesamten Kantonsgebiet erreicht werden können, erscheint heute eine Änderung des RPBG unentbehrlich, um die Erstellung von regionalen Richtplänen für obligatorisch zu erklären.

### 3. Vernehmlassungsverfahren

Anfangs wurden die Themen der regionalen Planung und der Baupflicht im Rahmen von zwei verschiedenen Gesetzesvorwürfen behandelt.

Die erste Thematik betreffend die obligatorische Regionalplanung wurde gleichzeitig mit dem Entwurf des neuen kantonalen Richtplans in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.

Einunddreissig Antworten, davon zwanzig von den Gemeinden, wurden empfangen. Die Gesamtheit der Intervenienten, inklusive des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), hat sich für die Pflicht ausgesprochen, regionale Richtpläne zu

<sup>1</sup> Thema T103. Verdichtung und Aufwertung, S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. Thema T104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen.

<sup>3</sup> Diese Variante wurde durch den Staatsrat ausgewählt, der diese am 20. April 2018 in eine zusätzliche Vernehmlassung gegeben hat.

<sup>4</sup> Vgl. Thema T105. Verwaltung der Arbeitszonen. S. 4.

<sup>5</sup> T107, T109, T111, T113, T115, T203–T206, T301, T406.

erstellen. Die wesentlichen Änderungsbegehren, die gestellt wurden, betrafen die Finanzierungsmodalitäten der regionalen Richtpläne, die Frist für die Gemeinden, einer Region beizutreten sowie die Zwangsmassnahmen für den Fall der Nichteinhaltung der Pflichten der Gemeinden und Regionen. Soweit die Vernehmlassung eine gewisse Unübersichtlichkeit zwischen den Agglomerationsprojekten und den regionalen Richtplänen aufgezeigt hat, wurde die Botschaft in diesem Punkt ergänzt<sup>1</sup>.

Der andere Vorentwurf, der bezweckt, die Baupflicht entsprechend dem Urteil des Bundesgerichts zu konkretisieren, wurde Ende Dezember 2017 in die eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Diese Modalität der Vernehmlassung wurde beschlossen aufgrund der Dringlichkeit der Situation in Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die Ergebnisse der gesetzgeberischen Arbeiten in den sich in Revision befindenden kantonalen Richtplan aufzunehmen. Es wurde namentlich berücksichtigt, dass der rechtliche Kontext und die Anforderungen des revidierten RPG, namentlich betreffend die Baupflicht, bereits weitgehend im Rahmen des Verfahrens, das zur Annahme des Gesetzes vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG durch den Grossen Rat geführt hat, analysiert, präsentiert und debattiert worden sind<sup>2</sup>.

Die Mehrheit der Adressaten hat die Einführung des gesetzlichen Kaufrechts, als Instrument zur Konkretisierung der Baupflicht, begrüsst<sup>3</sup>. Die formulierten Änderungsbegehren sind zweitrangig und stellen das vorgesehene System nicht in Frage.

Für Erklärungen zur Berücksichtigung der Änderungsbegehren betreffend beide Vorentwürfe wird auf die Punkte 4 und 5 sowie auf die Kommentare zu den betroffenen Artikeln verwiesen.

## 4. Obligatorische Regionalplanung

### 4.1. Allgemeines

Der Gesetzesentwurf führt einen neuen Artikel 22a ein und ändert Artikel 25 RPBG, um die Pflicht zur Erstellung eines regionalen Richtplans für die Regionen vorzusehen. Trotz der neuen Vorgaben im Entwurf des kantonalen Richtplans wird darauf verzichtet, Artikel 29 RPBG, der den Mindestinhalt des regionalen Richtplans festlegt, zu ändern. Es erscheint nämlich ratsamer, eine gewisse Flexibilität beizubehalten, damit der Kanton und die Regionen über einen ausreichen-

den Spielraum bei der Definition des Inhalts des kantonalen Richtplans bzw. der regionalen Richtpläne verfügen.

### 4.2. Verhältnis zwischen regionalen Richtplänen und Agglomerationsprojekten

Artikel 27 RPBG bestimmt, dass Agglomerationsprojekte für Aspekte der Raumplanung als regionale Richtpläne gelten. Selbst wenn die juristische Bedeutung der Agglomerationsprojekte identisch mit derjenigen der regionalen Richtpläne ist, da diese zwei Instrumente ab ihrer Genehmigung durch den Staatsrat für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich sind, müssen sie voneinander unterschieden werden. Während regionale Richtpläne durch das RPBG begründet werden, sind Agglomerationsprojekte auf spezifische bundesrechtliche Grundlagen gestützt<sup>4</sup> und deren Genehmigung durch den Bund trägt dazu bei, dass der Bund den Kantonen Subventionen für Massnahmen zur Verbesserung der Transportinfrastrukturen in den Agglomerationen erteilt. Der Inhalt dieser Agglomerationsprojekte, der eidgenössischen Richtlinien entsprechen muss, ist somit viel detaillierter als der Inhalt regionaler Richtpläne. Ausserdem behandeln letztere üblicherweise Themen, die in Agglomerationsprojekten nicht erwähnt werden, so wie die Wirtschaftsentwicklung, den Tourismus, die Natur, den Wald oder die Seeufer<sup>5</sup>.

Die Agglomerationsprojekte sind somit als spezielle regionale Richtpläne zu werten. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde in einer Agglomeration entbindet sie somit nicht von der Pflicht, einer Planungsregion im Sinne von Art. 24 RPBG beizutreten, die für die Erarbeitung eines regionalen Richtplans zuständig ist.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Vorentwurfs haben einige Interessenten eingewendet, dass diese Situation problematisch ist, da sie zusätzliche Arbeiten und Kosten für die Gemeinden, die einer Agglomeration angehören, generieren werden und dass sie ausserdem zu Widersprüchen zwischen dem Agglomerationsprojekt und dem regionalen Richtplan führen könnte. Das Problem muss jedoch relativiert werden, soweit der einzige Bezirk, der nicht als Gemeindeverband organisiert ist, der Saanebezirk ist. In allen anderen Bezirken des Kantons sind Gemeindeverbände gegründet worden. Ausserdem ist es selbstverständlich, dass die Überlegungen und Konzepte, die in Agglomerationsprojekten entwickelt worden sind, im Rahmen der Erarbeitung eines regionalen Richtplans übernommen werden können. Schliesslich wird die Kohärenz zwischen einem Agglomerationsprojekt und dem regionalen Richtplan im Rahmen des

<sup>1</sup> Siehe 4.2.

<sup>2</sup> Siehe Art. 28 und 31 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER, SGF 122.0.21).

<sup>3</sup> Die SVP hat ihrerseits geschätzt, dass die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung nicht den ursprünglichen Entscheid des Grossen Rats einhält, der das gesetzliche Kaufrecht zugunsten der Gemeinden im Gesetz vom 15. Juni 2016 zur Änderung des RPBG nicht vorgesehen hatte.

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (IFG, SR 725.13) und Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG, SR 725.116.2).

<sup>5</sup> Siehe Art. 29 Abs. 1 und 2 RPBG.



Genehmigungsverfahren dieser zwei Instrumente überprüft werden, das zu einer Entscheidung des Staatsrats führen wird, sodass die materielle Koordination sichergestellt wird. Vor diesem Verfahren wird der Oberamtmann selbstverständlich eine massgebende Funktion hinsichtlich der Begleitung der Agglomerationen und Regionen auch unter Berücksichtigung der Koordination der Arbeiten haben.

### 4.3. Zwangsmassnahmen und Ersatzvornahme

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs hat der FGV vorgebracht, dass die vorgesehenen Zwangsmittel zu aufdringlich seien, da der Schlüssel zum Erfolg eines regionalen Richtplans über ein freiwilliges Verfahren auf Gemeindeebene führen sollte.

Der Staatsrat zieht jedoch in Betracht, dass es nicht folgerichtig wäre, eine Pflicht in das RPBG einzuführen, ohne Zwangsmittel vorzusehen, für den Fall, dass die zuständigen Behörden die erforderlichen Massnahmen nicht treffen würden. Ausserdem verweist der Gesetzesentwurf in diesem Punkt einzig auf die bereits im Gesetz über die Gemeinden<sup>1</sup> vorgesehenen Lösungen, dessen Bestimmungen ausreichend erscheinen.

Für weitere Einzelheiten über den Inhalt dieser Gesetzesbestimmungen wird auf die Kommentare der betroffenen Artikel verwiesen.

### 4.4. Finanzierung

Um die Umsetzung der Raumplanung über die regionalen Richtpläne zu erleichtern, rechtfertigt es sich, Formen zur Beteiligung des Kantons zur Finanzierung dieser Pläne vorzusehen. Weil die regionale Richtplanung eine Massnahme der Raumplanung im Sinne von Artikel 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG ist, besteht die rationellste Lösung aus Sicht des Staatsrats darin, die regionalen Richtpläne in die Liste der Gegenstände aufzunehmen, die über den Mehrwertfonds finanziert werden können, und dies auf derselben Prioritätenstufe wie die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung (Änderung von Buchstabe b von Art. 113c RPBG)<sup>2</sup>. Der maximale Finanzierungsanteil und -betrag wird im RPBR festgelegt sein, wie dies für die weiteren Planungsmassnahmen bereits jetzt der Fall ist<sup>3</sup>.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Vorentwurfs haben zahlreiche Interessierte, darunter der FGV und der Regionalverband Gruyère, begehrt, dass ein Mechanismus eingeführt wird, damit einer unzureichenden Speisung des Mehrwertfonds in den nächsten Jahren entgegengewirkt

wird. Dieses Begehren wurde damit begründet, dass die in Art. 113c Abs. 2 Bst. b bis d RPBG erwähnten Planungsmassnahmen gemäss Art. 51a Abs. 2 RPBR erst dann finanziell unterstützt werden können, wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken überstiegen haben.

Es ist in der Tat nicht möglich, zu wissen, wann die Ressourcen des Mehrwertfonds eine Finanzierung dieser verschiedenen Massnahmen, samt der regionalen Richtpläne, ermöglichen werden, wohingegen letztere innert einer Frist von drei Jahren ab Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans erarbeitet werden müssen<sup>4</sup>. Es sei jedoch daran erinnert, dass das Finanzierungsgesuch gemäss Art. 51f Abs. 1 und 2 RPBR aufgrund einer Offerte dem BRPA zu übermitteln ist, mit der Möglichkeit, am Anfang jedes Jahres zu verlangen, dass dieses Gesuch im folgenden Jahr behandelt wird. Ausserdem werden die von der RUBD im Entscheid festgelegten Beträge ausbezahlt, sobald die Schlussabrechnung vorgelegt wird. Insoweit das RPBG keine Verjährung für das Recht auf eine Bezahlung solcher Beträge vorsieht, werden die Regionen die Zusicherung haben, den ihnen zustehenden Betrag erhalten zu können, sobald die Beträge im Fonds verfügbar sein werden.

Zusätzlich zu diesem bereits bestehenden Mechanismus hat der Staatsrat im Rahmen eines Gesetzesänderungsentwurfs über die Wirtschaftsförderung<sup>5</sup> einen neuen Artikel 16a<sup>6</sup> angenommen, der für den Staat die Möglichkeit vorsieht, eine Unterstützung für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne durch Darlehen für Planungsstudien zu leisten. Wie dies die Botschaft zu diesem Gesetzesentwurf erklärt<sup>7</sup>, bilden diese Darlehen eine Vorfinanzierung der Arbeiten der Regionalplanung, in Erwartung einer definitiven Finanzierung durch den Mehrwertfonds. Die Darlehen, die aufgrund des geänderten WFG gewährt würden, könnten anschliessend mittels einer Entnahme aus diesem Fonds zurückerstattet werden, sobald letzterer über genügend Mittel zu diesem Zweck verfügen wird. Die Rückerstattungsmodalitäten werden koordiniert im Rahmen der Anpassungen des Reglements über die Wirtschaftsförderung<sup>8</sup> und/oder des RPBR festzulegen sein.

Es gilt ferner festzustellen, dass der FGV sowie die Regionen des See- und Sensebezirks im Rahmen der Vernehmlassung des Vorentwurfs gefragt haben, ob die seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010 genehmigten regionalen

<sup>4</sup> Siehe 2.2.

<sup>5</sup> Gesetz vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG), SGF 900.1.

<sup>6</sup> Art. 16a (neu):

1. Der Staat kann sich mit Darlehen an der Vorfinanzierung von regionalen Planungsstudien, die in Verbindung mit wirtschaftlichen und raumplanerischen Strategien stehen, beteiligen.
2. Im Reglement werden die Bedingungen und Modalitäten der Darlehen, insbesondere ihren Zinssatz, die verlangten Garantien und ihre maximale Laufzeit, festgelegt.

<sup>7</sup> Botschaft 2017-DEE-83 vom 13. März 2018 des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung.

<sup>8</sup> Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 über die Wirtschaftsförderung, WFR, SGF 900.11.

<sup>1</sup> Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, SGF 140.1.

<sup>2</sup> Siehe auch Art. 51a Abs. 3 Bst. b RPBR.

<sup>3</sup> Art. 51<sup>c</sup> RPBR.

Richtpläne rückwirkend finanziert werden können, sodass eine Gleichbehandlung zwischen den Regionen, die Richtpläne erstellen werden müssen und denjenigen, die ihre Arbeit bereits erledigt haben, eingehalten wird. Wenn der Staatsrat die Zweckmässigkeit anerkennt, die Finanzierung der zukünftigen regionalen Richtpläne zu fördern, die aufgrund der Gesetzesänderung erarbeitet werden müssen, die eine solche Planungspflicht einführt, kann er keinen rückwirkenden finanziellen Beitrag für regionale Richtpläne vorsehen, die im Rahmen einer freiwilligen Regelung erarbeitet worden sind. Wie bereits der erläuternde Bericht zur Änderung des RPBR erwähnt hat<sup>1</sup>, haben sich die Bestimmungen betreffend die Verwaltung des Mehrwertfonds an den Grundsätzen des Subventionsgesetzes<sup>2</sup> zu orientieren, um eine gerechte Behandlung der Finanzierungsgesuche sicherzustellen und eine zweckmässige und sparsame Verwaltung dieses Fonds zu gewährleisten. Mit Verweis auf die Artikel 24 Abs. 1 und 28 Abs. 2 SubG werden somit die durch die Regionen aufgewendeten Kosten für bereits erstellte regionale Richtpläne nicht Gegenstand einer finanziellen Hilfe durch den Mehrwertfonds sein können.

## 5. Vorgeschlagene Lösung für die Umsetzung der Baupflicht

### 5.1. Gewählte Lösungen in den anderen Kantonen

Die meisten Kantone<sup>3</sup> haben bereits die gesetzgeberischen Arbeiten zur Umsetzung der neuen Vorgaben der Artikel 15 und 15a RPG betreffend die Verfügbarkeit von Grundstücken in der Bauzone und die Verpflichtung, diese innert nützlicher Frist zu überbauen, unternommen, wobei sie dabei in den geltenden Gesetzesbestimmungen oder in den Gesetzesentwürfen sehr unterschiedliche Lösungen gewählt haben. Die nachfolgenden Angaben werden nur als Beispiele und als allgemeine Erwägungen erwähnt<sup>4</sup>.

Sowohl für neue Einzonungen als auch für unüberbaute Grundstücke in der Bauzone sind Massnahmen vorgesehen. Die Überbauungsfristen reichen von fünf bis zwölf Jahre. In einigen Kantonen können die Gemeinden diese Frist gemäss dem Wortlaut von Artikel 15a Abs. 2 RPG selber setzen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt<sup>5</sup>. In vielen Kantonen können die Gemeinden den Abschluss eines Vertrags mit der Grundeigentümerschaft zur Bedingung einer neuen

Einzonung machen<sup>6</sup>. Unter den Sanktionsmassnahmen bei Nichtbebauung des Grundstücks innerhalb der festgesetzten Frist findet man die automatische Rückzonung<sup>7</sup>, steuerliche<sup>8</sup> oder bodenrechtliche<sup>9</sup> Massnahmen sowie die formelle Enteignung<sup>10</sup>. Die Mehrheit der Kantone gibt den zuständigen Behörden die Möglichkeit der Ausübung des Kaufrechts<sup>11</sup>. Dem ist anzufügen, dass mehrere Systeme verschiedene Instrumente zur Umsetzung von Artikel 15a Abs. 2 RPG miteinander kombinieren<sup>12</sup>.

### 5.2. Situation im Kanton Freiburg

In seinem Urteil vom 5. Juli 2017 machte das BGer klar, dass die Kantone bei der Umsetzung des gesetzgeberischen Auftrags des Bundes über einen grossen Spielraum verfügen. Somit ist es angebracht, die Lösungen zu wählen, die am besten vereinbar sind mit den im kantonalen Recht definierten Kompetenzen und Instrumenten sowie mit dem Planungsstand auf lokaler Ebene und den im Entwurf vom neuen kantonalen Richtplan definierten Ausrichtungen.

So muss vorliegend im Kanton Freiburg etwa dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde ist: Die Gemeinden sind dafür zuständig, ihre Bauzonen unter Einhaltung der bundes- und kantonsrechtlichen Vorgaben sowie der übergeordneten Planungsinstrumente zu bestimmen. Die Ortspläne (OP) müssen mindestens alle 15 Jahre überprüft und nötigenfalls geändert werden (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können mit der Grundeigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken, die sie einzuzonen gedenken, verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen (Art. 48 RPBG). In der Praxis sehen die meisten Verträge jetzt schon eine Frist für die Überbauung und ein Kaufrecht der Gemeinde vor. Der Staat seinerseits hat nur in ganz bestimmten Fällen und nur subsidiär zu den OP die Kompetenz, mittels eines kantonalen Nutzungsplans (KNP, Art. 20 ff. RPBG) die Nutzungsbestimmung von Grundstücken selber festzulegen.

Nach Artikel 10 Bst. d RPBG müssen die mit der Raumplanung betrauten Behörden dafür sorgen, dass eine aktive Bodenpolitik geführt wird, welche namentlich die Verfügbarkeit von Grundstücken in der Bauzone sicherstellt. In diesem Sinn weist der kantonale Richtplan, der derzeit revidiert wird, dem Staat spezifische Aufgaben in der Verwaltung und

<sup>1</sup> Verordnung vom 11. Dezember 2017 zur Änderung des RPBR.

<sup>2</sup> Gesetz vom 17. November 1999 über die Subventionen (SubG, SGF 616.1).

<sup>3</sup> 15 Kantone, wovon 7 (AG, AR, BE, JU, NW, SG und UR) ihre gesetzliche Grundlage infolge des Inkrafttretens am 1. Mai 2014 des revidierten RPG angepasst haben.

<sup>4</sup> Details zu den gewählten oder vorgeschlagenen Lösungen finden Sie im Dokument der VLP «Gesetzesbestimmungen zur Baulandmobilisierung» (Stand 20.03.2018): [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regel\\_baulandmobilisierung\\_180320.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regel_baulandmobilisierung_180320.pdf)

<sup>5</sup> AG, AR, LU.

<sup>6</sup> LU; fakultativ, namentlich AR, BE, GL, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, ZG; im Kanton Freiburg ist Artikel 48 RPBG anwendbar (verwaltungsrechtliche Verträge).

<sup>7</sup> BE, SZ; bei Einzonungen im Zusammenhang mit Projekten: VS; für den Kanton Freiburg siehe auch Artikel 45 RPBG.

<sup>8</sup> AG, BE, VD?

<sup>9</sup> BS, NE, VD, ZG.

<sup>10</sup> Gemäss anderen Modalitäten: LU, SG, TI, UR, VS, ZG.

<sup>11</sup> AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SH, SG, SO, TG, VS, ZG.

<sup>12</sup> Beispielsweise BE, JU, NE, SG oder VS.

Bereitstellung der Grundstücke in den kantonalen Arbeitszonen zu<sup>1</sup>.

Angesichts des Rechts- und Planungskontextes, aber auch unter Berücksichtigung des Inhalts der parlamentarischen Debatten, die zur Verabschiedung des Gesetzes vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG geführt haben, empfiehlt der vorliegende Gesetzesentwurf Massnahmen zu treffen, die das geltende Recht ergänzen, anstatt weiter reichende rechtliche Lösungen einzuführen, die beispielsweise eine vollständige Überarbeitung des Systems der Parzellenumlegungen oder die Einführung neuer Spezialbestimmungen im Bereich des Steuerrechts beziehungsweise der formellen Enteignung erfordern würden. Die Planungsbehörden – hauptsächlich die Gemeinden – sollen über die erforderliche Flexibilität verfügen können, um Lösungen zu finden, die ihren eigenen Bedürfnissen am besten entsprechen und mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind, unter Berücksichtigung ihrer Situation und Entwicklungsstrategie nach dem durch das übergeordnete Recht und den kantonalen Richtplan festgelegten Rahmen.

### 5.3. Vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung

#### 5.3.1. Frist für die Überbauung

Der Gesetzesentwurf führt für alle der Bauzonen<sup>2</sup> eine Überbauungsfrist von zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids der Direktion ein. Diese Frist, die mit Blick auf die Lehre und Rechtsprechung vernünftig erscheint<sup>3</sup>, gilt nicht nur für Grundstücke, die neu eingezont werden, sondern auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung zur Bauzone im Rahmen einer Gesamtrevision der OP beibehalten wird. In diesem Zusammenhang ist Folgendes anzumerken: Würde die Einreichung eines Baubewilligungsgesuchs innerhalb dieser Frist (oder innerhalb einer kürzeren Frist) gefordert, könnte nicht sichergestellt werden, dass ein Grundstück tatsächlich überbaut wird. Aus diesem Grund verzichtet der Gesetzesentwurf auf eine solche Lösung<sup>4</sup>.

Artikel 46a Abs. 1 schlägt vor, direkt die Frist von zehn Jahren für alle Bauzonen festzulegen, statt den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, eine Frist nur bei Vorliegen eines erwiesenen überwiegenden öffentlichen Interesses zur Überbauung festzulegen. Die im VE gewählte Lösung weicht zwar etwas vom Wortlaut von Artikel 15a Abs. 2 RPG ab; sie erscheint aber genauso vereinbar mit dem Bundesrecht. Es gilt nämlich zu berücksichtigen, dass Artikel 15 Abs. 4 RPG so oder so verlangt, dass die Verfügbarkeit des gesamten Baulands

rechtlich sichergestellt wird und dass das Bauland innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids der OP durch die RUBD überbaut werden muss. Im Übrigen werden Sanktionsmassnahmen wegen Nichtüberbauung eines Grundstücks in jedem Fall das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses bedingen<sup>5</sup>. Im Unterschied zum Wortlaut von Artikel 15a Abs. 2 RPG ermöglicht die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung jedoch die Prüfung des überwiegenden öffentlichen Interesses verzögert, nach Ablauf der zehnjährigen Frist, statt zwangsweise zum Zeitpunkt der Einzonung vorzunehmen. Dies erscheint vor allem aus zwei Gründen zweckmässig: Zum einen beschränkt sich das öffentliche Interesse nicht nur auf eine vorgesehene Nutzungsart des betroffenen Grundstücks (z. B. Arbeitszone oder Zone von allgemeinem Interesse), weil ein solches Interesse auch bei Wohnzonen erwiesen werden kann. Zum anderen ist das öffentliche Interesse an der Überbauung zum Zeitpunkt der Genehmigung der Einzonung nicht zwangsweise gegeben, was aber nach Ablauf der zehnjährigen Frist anders beurteilt werden kann<sup>6</sup>.

Auch scheint es sinnvoll zu sein, dass die Frist ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids und nicht wie in gewissen Kantonen ab Verwirklichung der Groberschliessung zu laufen beginnt, weil einerseits die Verwirklichung dieser Erschliessung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann und andererseits die zuständigen Behörden über genügend Zeit verfügen müssen, um, wenn sie es für nötig erachten, ihr Kaufrecht vor Ablauf der fünfzehnjährigen Frist, die der Gültigkeitsdauer von Zonennutzungsplänen (ZNP) entspricht, wahrnehmen zu können.

#### 5.3.2. Gesetzliches Kaufrecht und überwiegendes öffentliches Interesse

Als Sanktion bei Nichtbebauung eines Grundstücks schlägt Artikel 46a Abs. 2 das gesetzliche Kaufrecht vor: Wenn die Grundstücke nach Ablauf der Frist von zehn Jahren nicht überbaut worden sind, können die zuständigen Behörden dieses Kaufrecht zum Verkehrswert über die gesamte oder einen Teil der betroffenen Fläche ausüben. Gemäss Artikel 15a Abs. 2 RPG kann dieses Recht nur bei Vorliegen eines Entscheids, das sich auf ein überwiegendes öffentliches Interesse stützt, ausgeübt werden.

Auch wenn dieser Begriff aus dem Verwaltungsrecht von der Lehre und der Rechtsprechung klar umschrieben wird<sup>7</sup>, stellt der Gesetzesentwurf diesbezüglich Anforderungen an den Inhalt der Verfügungen, die die Behörden erlassen werden, um dieses Kaufrecht auszuüben.

<sup>1</sup> T104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen; T105. Verwaltung der Arbeitszonen.

<sup>2</sup> Siehe auch Artikel 178b des Entwurfs.

<sup>3</sup> Siehe Punkt 2.1 sowie die von den anderen Kantonen gewählten Lösungen unter Punkt 5.1.

<sup>4</sup> Einzig der Kanton VD sieht eine solche Lösung in seinem Gesetzesentwurf vor.

<sup>5</sup> Siehe Punkt 5.3.2 und Kommentar zu Artikel 46b Abs. 2.

<sup>6</sup> Die Kantone JU und OW haben sich ebenfalls für diese Lösung entschieden.

<sup>7</sup> Siehe Kommentar zu Artikel 46b Abs. 2.

Es ist unbestritten, dass das gesetzliche Kaufsrecht eine bedeutende gesetzliche Eigentumsrechtsbeschränkung darstellt. Angesichts jedoch der bundesrechtlichen Pflicht für die Kantone ein adäquates Instrument für die Umsetzung der Baupflicht einzuführen, erscheint es unerlässlich, ein starkes Instrument vorzusehen, damit die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dazu gebracht werden, in angemessener Zeit die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um ihre Grundstücke gemäss ihrer Nutzungsbestimmung zu verwenden. Die fakultative Ausübung eines Kaufsrechts, das strikten Bedingungen unterliegt und nur als letztes Mittel, wenn die Grundeigentümerschaft nichts unternimmt, zum Einsatz gelangt, scheint immer noch besser zu sein als das Instrument der formellen Enteignung, die die Eröffnung eines vergleichsweise aufwändigen und langwierigen Verfahrens bedingt. Es wird auch daran erinnert, dass das gesetzliche Kaufsrecht durch die Mehrheit der Kantone im Rahmen der Anpassung ihrer Gesetzgebung an Artikel 15a RPG gewählt worden ist<sup>1</sup>.

### 5.3.3. Weitere, verworfene Lösungen

Die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts ist auch einer Lösung vorzuziehen, welche die Verpflichtung einführt, für jede Einzonung oder Beibehaltung der Nutzung eines unbebauten Grundstücks im Rahmen der Gesamtrevision einer OP einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abzuschliessen; denn damit würde das Verfahren schwerfälliger, insbesondere bei der Behandlung der Einsprachen und Beschwerden, weil solche Verträge integraler Bestandteil des OP-Dossiers wären und deren Inhalt von der RUBD im Rahmen des Genehmigungsentscheids der Pläne und der Beschwerdeentscheide überprüft werden müsste. Zudem: Die Einführung einer zehnjährigen Frist für die Überbauung mit einem gesetzlichen Kaufsrecht hindert die Gemeinden in keiner Weise daran, verwaltungsrechtliche Verträge mit den Eigentümerinnen und Eigentümern von Bauland abzuschliessen und dabei kürzere Fristen für die Überbauung (in der Praxis schwanken diese zwischen fünf und acht Jahren) vorzusehen, bei deren Ablauf sie ihr Kaufsrecht ohne Nachweis des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses ausüben könnten.

Eine automatische Rückzonung von nichtüberbauten Grundstückennach Ablauf der zehnjährigen Frist scheint genauso wenig eine zweckmässige Lösung zur Umsetzung von Artikel 15a Abs. 2 RPG zu sein. In Abhängigkeit von der geografischen Situation des Grundstücks und dessen Eigenheiten könnte eine Rückzonung nämlich den Planungsgrundsätzen zuwiderlaufen, insbesondere dann, wenn sich die betroffenen Grundstücke inmitten des Siedlungsgebiets befinden. Ausserdem scheint eine solche Massnahme den Planungszielen zu widersprechen, da ein Grundstück, dessen Zuweisung

in die Bauzone als notwendig für die Entwicklungsbedürfnisse einer Gemeinde anerkannt wurde, innerhalb der Gültigkeitsdauer des Zonennutzungsplans von fünfzehn Jahren überbaut und nicht vor Ablauf dieser Frist ausgezont werden sollte. Die Ausarbeitung von neuen steuerlichen Massnahmen (z. B. Einführung einer Lenkungsabgabe zur Bauförderung oder Anpassung der Modalitäten für die Erhebung der Mehrwertabgabe) wird als heikel beurteilt, sei es nur wegen der juristischen Analysen, die dafür nötig wären, um eine Koordination mit den anderen bestehenden steuerlichen Massnahmen sicherzustellen, sei es mit der Mehrwertabgabe oder der Grundstückgewinnsteuer. Eine Änderung des Rechts zur Einführung von bodenrechtlichen Massnahmen scheint auch nicht wünschenswert. Wohl könnten die Planung und die Anpassungen der Parzellenordnung mit solchen Massnahmen grundsätzlich besser koordiniert werden, indem die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in das Verfahren einbezogen würden, doch ist es unwahrscheinlich, dass das Ziel von Artikel 15a RPG damit erreicht werden könnte, weil die Parzellenordnung im Kanton offensichtlich nicht die Hauptursache für die Nichtbebauung von Bauland ist. Mit den zusätzlichen gesetzgeberischen Arbeiten, die für neue steuerliche oder bodenrechtliche Massnahmen nötig wären, liefe der Kanton zudem Gefahr, sein Ziel zu verfehlen, bis spätestens am 1. Mai 2019 eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die bundesrechtskonform ist. Nicht zuletzt hätten solche Lösungen unausweichlich finanzielle und personelle Auswirkungen, seien diese auf kommunaler oder kantonaler Ebene eingeführt.

Aus den dargelegten Gründen erscheint die Einführung einer Überbauungsfrist von zehn Jahren – verbunden mit einem gesetzlichen Kaufsrecht, das die zuständigen Behörden auf freiwilliger Basis ausüben können, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht – als die geeignetste Lösung. Zum einen wird den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mit dieser Lösung genügend Zeit gelassen, um ihre Grundstücke gemäss ihrer Nutzungsbestimmung zu überbauen, und gleichzeitig wird ihnen der vom eidgenössischen Gesetzgeber gewünschte Druck aufgesetzt. Zum anderen verfügen die zuständigen Behörden damit über die ganze, notwendige Flexibilität und über ein Instrument der aktiven Bodenpolitik, um zu gegebener Zeit handeln und die Erreichung ihrer Planungsziele sicherstellen zu können.

### 5.3.4. Modalitäten für die Ausübung des Kaufsrechts

Die Lösung nach Artikel 46a Abs. 1 und 2 gleicht in grossen Teilen der Lösung, die der Staatsrat in seinem Gesetzesentwurf vom 22. September 2015 vorgeschlagen hatte, doch gibt es auch geringe Unterschiede in Bezug auf die Zuständigkeiten und Modalitäten für die Ausübung des Kaufsrechts.

<sup>1</sup> Siehe Punkt 5.1, Fussnote 46.

Für die kantonalen Arbeitszonen gemäss dem sich in Revision befindenden kantonalen Richtplan<sup>1</sup> weist zuerst Artikel 46a Abs. 3 das gesetzliche Kaufsrecht primär dem Kanton zu. Der Entwurf des kantonalen Richtplan sieht diesbezüglich vor, dass der Kanton von seinem Kaufsrecht Gebrauch machen kann, wenn ein Grundstück, das in einer solchen Zone liegt, von einer privaten Grundeigentümerin oder einem privaten Grundeigentümer seit über 10 Jahren gehört wird und wenn die Gesamtheit der ungenutzten Flächen in einer gleichen kantonalen Arbeitszone nicht über 4 ha beträgt<sup>2</sup>. Mit Stattgabe einer Anfrage des FGV im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzesvorentwurfs, ist der Staatsrat der Ansicht, dass es folgerichtig ist, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, ein Kaufsrecht subsidiär auf kantonalen Arbeitszonen auszuüben, wenn der Kanton von seinem Recht keinen Gebrauch macht. Dies ist der Grund, weshalb Art. 46a Abs. 4 geändert wurde.

Für alle anderen Bauzonen, einschliesslich der regionalen Arbeitszonen, wird das gesetzliche Kaufsrecht primär den Gemeinden (Abs. 3) und subsidiär dem Kanton (Abs. 4) übertragen. Das kommunale Kaufsrecht für die grosse Mehrheit der Zonen des Kantonsgebiets scheint dadurch zweckmässig, da das RPBG die Zuständigkeit für die Ortsplanung den Gemeinden zuweist. Die aktive Bodenpolitik, die von den Gemeindebehörden geführt werden muss, ist auch ein weiteres Argument dafür.

Im Unterschied zum Gesetzesentwurf vom 22. September 2015 sieht der vorliegende Vorentwurf darüber hinaus ausdrücklich vor, dass die durch die zuständigen Behörden erworbenen Grundstücke an Dritte veräussert werden können, wobei zwingend ein Rückkaufsrecht zugunsten der Behörde mit einer vertraglichen Pflicht zur Überbauung innert einer durch die Parteien festgelegten Frist gebildet werden muss. Damit sollen die Möglichkeiten präzisiert werden, die den Behörden zur Verfügung stehen, um die Überbauung innert fünfzehn Jahren sicherzustellen.

### 5.3.5. Überprüfung der Zweckmässigkeit, nichtüberbaute Grundstücke in der Bauzone zu belassen

Im Vergleich zum geltenden Recht sieht der Gesetzesentwurf keine zusätzliche Massnahme bei Nichtbebauung eines Grundstücks nach Ablauf der Frist zur Überbauung vor. In einem solchen Fall wird die Gemeinde überprüfen müssen, ob die Belassung des nicht bebauten Grundstücks in der Zone im Rahmen der Gesamtrevision ihrer Ortsplanung zweckmässig ist. Wie bereits weiter oben erwähnt<sup>3</sup>, erscheint die Idee einer automatischen Rückzonung unangemessen,

insofern sich das betroffene Grundstück in einem bereits besiedelten Sektor befinden könnte.

Darüber hinaus würde eine Rückzonung ohne Entschädigung dem Bundesrecht widersprechen, legt Artikel 5 Abs. 2 RPG doch explizit fest, dass Planungen voll entschädigt werden müssen, wenn sie zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen<sup>4</sup>.

Nach zusätzlicher Prüfung nach der eingeschränkten Vernehmlassung schätzt der Staatsrat, dass es ebenso wenig zweckmässig ist, die Möglichkeit vorzusehen, unüberbaute Grundstücke nach 15 Jahren einer Zone mit späterer Nutzungsbestimmung gemäss Artikel 18 Abs. 2 RPG zuweisen zu können, wie dies in einer Variante des Vorentwurfs vorgesehen war. Zwar sind solche Zonen in gewissen Kantonen vorgesehen<sup>5</sup>, doch befinden sich diese Kantone in einer anderen Situation als der Kanton Freiburg. Das Bundesrecht führte die Reservezonen ursprünglich ein, um den Kantonen die Möglichkeit zu geben, zur Einführung des RPG vorerst die Bauzonen vom «übrigen Gemeindegebiet» zu trennen, bevor die definitiven Landwirtschaftszonen festgesetzt werden. Mehr als 35 Jahre nach dem Inkrafttreten des RPG, sind Sinn und Notwendigkeit von Reservezonen etwas anders zu beurteilen. Sie sollten nicht mehr dazu dienen, die definitive Zuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone oder zu einer Landwirtschaftszone hinauszuzögern. Für eine Planung über den Zeitraum von 15 Jahren hinaus wird heute vorzugsweise die Richtplanung auf kantonal, regionaler oder kommunaler Stufe verwendet<sup>6</sup>.

Weil der Kanton Freiburg das Instrument des Gemeinderichtplans kennt und der Rückgriff auf Reservezonen, um die Bauzonenredimensionierung abzuschliessen, nicht nötig ist, erscheint die Einführung der Möglichkeit des Rückgriffs auf solche Zonen im RPBG nicht zweckmässig. Nach den Artikeln 15 Abs. 4 Bst. d und 15a RPG sollen die notwendigen Grundstücke zur Überbauung in den nächsten fünfzehn Jahren, deren Verfügbarkeit aber rechtlich nicht sichergestellt ist, ausgezont werden, wobei sie allenfalls im Gemeinderichtplan als mögliches Siedlungserweiterungsgebiet eingetragen werden könnten. Aus diesen Gründen hat der Staatsrat an der Variante betreffend Art. 46a Abs. 6, die in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde, nicht festgehalten.

## 5.4. Übergangsbestimmung

Um sicherzustellen, dass nicht nur die Grundstücke überbaut werden, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung als Bauland eingezont werden, sondern auch die Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor diesem Datum

<sup>1</sup> Siehe T.104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen, S. 1.

<sup>2</sup> T105. Verwaltung der Arbeitszonen, S. 3.

<sup>3</sup> Siehe Punkt 5.3.3.

<sup>4</sup> Der Kanton Aarau sieht eine solche Lösung vor.

<sup>5</sup> BL, LU, SO, ZH (Reservezonen), VD, VS (zones intermédiaires), NE (zones d'utilisation différée).

<sup>6</sup> Rudolf Muggli, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Genf Zürich-Basel 2016, Art. 18 Rz. 34 ff.

genehmigt worden ist, erscheint es gerechtfertigt im Gegensatz zum Entwurf vom 22. September 2015 zudem eine entsprechende Übergangsbestimmung vorzusehen. Weil neue Einzonungen mit dem neuen kantonalen Richtplan deutlich seltener werden, muss darauf geachtet werden, dass die Baupflicht, die seit dem 1. Mai 2014 im Bundesrecht gefordert wird, auch bei den Grundstücken zur Anwendung gelangt, die bereits der Bauzone zugewiesen, aber noch nicht überbaut sind. Angesichts des Fortschritts bei den laufenden kommunalen Planungsarbeiten, wird die RUBD die meisten OP dieser Gemeinden vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts genehmigen können. Aus diesem Grund sieht Artikel 178b vor, dass die Frist von 10 Jahren nach Artikel 46a Abs. 1 für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor dem Datum des Inkrafttretens der Gesetzesänderung genehmigt worden ist, ab diesem Datum läuft.

## 6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### Art. 22a

Die Absätze 1 und 2 sehen analog zur kommunalen Planungspflicht (Planung des Gemeindegebiets und Erstellung eines Ortsplans)<sup>1</sup> eine entsprechende Pflicht auf regionaler Ebene vor. Aus dem obligatorischen Charakter der Regionalplanung folgt die Verpflichtung der Region, eine Richtplanung umzusetzen. Unter «Region» wird hier eine «Planungsregion» nach Artikel 24 RPBG verstanden. Dieser Artikel sieht vor, dass eine Gemeinde verschiedenen Planungsregionen angehören kann, soweit hinreichende Gründe dies rechtfertigen. Entsprechend kann sich der Perimeter einer Planungsregion über die Bezirksgrenzen hinaus ausdehnen.

Sollte eine (gegründete) Region keinen regionalen Richtplan erstellen, kann der Oberamtmann als Aufsichtsbehörde eingreifen. Seine Zuständigkeit, dies vorzunehmen und nötigenfalls anstelle eines Gemeindeverbands zu handeln, ist in den Artikeln 146 und 151 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) vorgesehen.

### Art. 25 Abs. 1

Weil die Agglomerationsprogramme, soweit sie die Raumplanung betreffen, nach Artikel 27 Abs. 1 RPBG als regionale Richtpläne gelten, ist es angebracht, für die Modalitäten der Organisation auf regionaler Ebene den Verweis auf die Gesetzgebung betreffend die Agglomerationen beizubehalten. Dessen ungeachtet und wie oben erwähnt<sup>2</sup>, werden auch die Gemeinden, die einer Agglomeration angehören, innerhalb der Frist nach Artikel 178c, eine Planungsregion integrieren müssen, um einen Richtplan auszuarbeiten, der die Grundsätze für das gesamte Gebiet der Region festlegt.

<sup>1</sup> Vgl. Artikel 34 Abs. 1 und 2 RPBG

<sup>2</sup> Siehe 3.2.

### Art. 46

Diese Bestimmung übernimmt den Wortlaut von Artikel 46 Abs. 1 RPBG, der am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Angesichts der neuen Vorschläge zur Regelung der Baupflicht und da diese Bestimmung keinen direkten Bezug mit dieser Problematik hat, erscheint es wünschenswert, einen separaten Artikel vorzusehen.

### Art. 46a Abs. 1

Anders als das Gesetz vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG, führt der Gesetzesentwurf einen Artikel mit der Überschrift «Baupflicht» ein.

In den Geltungsbereich dieser Bestimmung fallen:

- > Grundstücke, die nach Inkrafttreten der Änderung des RPBG im Rahmen einer Gesamtrevision der OP oder einer Änderung des ZNP neu der Bauzone (Art. 15 RPG) zugewiesen werden;
- > unüberbaute Grundstücke in der Bauzone, deren Zuweisung nach Inkrafttreten der Änderung des RPBG im Rahmen einer Gesamtrevision der OP beibehalten wird (mit oder ohne Änderung der Nutzungsbestimmung der Bauzone).

Die Frist von zehn Jahren, nach deren Ablauf die zuständigen Behörden die Möglichkeit der Ausübung des Kaufrechts erhalten, scheint nach Artikel 15 Abs. 4 Bst. b RPG angebracht, da dieser Artikel vorsieht, dass Grundstücke, die der Bauzone zugewiesen werden, innerhalb von fünfzehn Jahren erschlossen und überbaut werden müssen. Diese Frist erscheint angemessen und lässt den Grundeigentümern, aber auch dem Gemeinwesen, die von ihrem Kaufrecht Gebrauch machen möchte, genügend Zeit, um die für die Überbauung des Grundstücks notwendigen Massnahmen innerhalb der vom RPG vorgegebenen Frist zu treffen.

Diese zehnjährige Frist gilt im Übrigen auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor dem Datum des Inkrafttretens dieser Änderung des RPBG genehmigt worden ist (s. hierzu Art. 178b).

### Art. 46a Abs. 2

Mittels Kaufrecht räumt die Eigentümerschaft einer Drittperson das Recht ein, eine bewegliche Sache oder ein Grundstück zu einem vereinbarten Preis und innert einer gewissen Zeitspanne zu erwerben. Die berechtigte Person hat somit das Recht, jedoch nicht die Pflicht, die Sache zu kaufen. Die Eigentümerin oder der Eigentümer hingegen hat die Verpflichtung, die Sache zu verkaufen<sup>3</sup>. Das im Gesetzesentwurf

<sup>3</sup> Mehr dazu: Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, Band II, 2012, 4. A., Rz. 1695 ff.; Bénédicte Foëx, Le droit d'emption – questions choisies, in: Les droits d'emption, de préemption et de réméré, Questions pratiques et d'actualité, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2017.

eingeführte gesetzliche Kaufsrecht gründet ein echtes Recht zum Erwerb, dank dem die oder der Begünstigte (der Kanton oder die Gemeinde) berechtigt ist, Eigentümerin oder Eigentümer eines Grundstücks einer Drittperson zu werden, und zwar ungeachtet jeglichen Abkommens und jeglicher Willensäusserung der Drittperson. Dieses Recht wird mit anderen Worten nicht mit einer Vereinbarung, sondern mit dem Gesetz errichtet. Aus diesem Grund besteht dieses Recht ohne Eintrag im Grundbuch (Art. 680 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907).

Der Kanton kann dieses Recht bei Grundstücken ausüben, die den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung zugewiesen und vom kantonalen Richtplan als solche anerkannt sind. Diese Zonen, welche die strategischen Sektoren umfassen, bezeichnen Grundstücke, die ein grosses Potenzial für die Ansiedlung von Unternehmen mit kantonsübergreifender Ausrichtung aufweisen. Als Unternehmen mit kantonsübergreifender Ausrichtung gelten Unternehmen, die über 50% ihres Umsatzes mit Kunden ausserhalb des Kantons erzielen. Die kantonalen Arbeitszonen sind im kantonalen Richtplan erschöpfend aufgelistet<sup>1</sup>. Gestützt auf die Grundsätze und Aufgaben nach dem kantonalen Richtplan ist es kohärent, die Möglichkeit der Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts zuerst dem Kanton zuzuteilen. Für alle anderen Bauzonen ist die Zuständigkeit der Gemeindebehörden gerechtfertigt angesichts des Systems nach Artikel 34 RPBG, da sie für die Ortsplanung zuständig sind.

Da die Ausübung dieses Rechts eine privatrechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die zuständige Behörde eine Verfügung erlässt, in welcher sie den Kaufpreis festlegt. In Einklang mit den Grundsätzen des Verwaltungsrechts, aber auch mit Artikel 15a Abs. 2 RPG muss eine solche Verfügung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Betreffend den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses wird auf den Kommentar zu Artikel 46b Abs. 2 verwiesen.

In der Praxis kann der Kanton oder die Gemeinde ihr gesetzliches Kaufsrecht innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 2 ausüben, das heisst bis zur Überprüfung der Nutzungsbestimmung des betroffenen Grundstücks nach Artikel 46a Abs. 6.

Weil die Artikel 10 Abs. 1 Bst. c und g sowie 51bis, 52 Abs. 1 Bst. a und 89 Abs. 2 des GG<sup>2</sup> der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Generalrat die Befugnis geben, über Kredite und den Kauf von Grundstücken zu beschliessen,

muss die Gemeindelegislative dem formellen Entscheid, das gesetzliche Kaufsrecht auszuüben, zustimmen; denn wegen der finanziellen Verpflichtung, die mit der Ausübung des Kaufsrechts einhergeht, und angesichts der finanziellen Kompetenzen der Gemeindelegislative wird der Entscheid des Gemeinderats nicht vor der formellen Bestätigung durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Generalrat rechtswirksam.

Abschliessend sei auch erwähnt, dass die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts die Gemeinden in keiner Weise daran hindert, verwaltungsrechtliche Verträge mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern abzuschliessen und dabei vorzeitig den Kaufpreis für das Grundstück oder eine Frist, die kürzer als die im Gesetz vorgesehenen zehn Jahren ist, festzulegen<sup>3</sup>.

#### **Art. 46a Abs. 4**

Dadurch, dass der Kanton und die Gemeinden das Recht erhalten, für diese Zonen das Kaufsrecht subsidiär auszuüben, wird die aktive Bodenpolitik gestärkt. Gleichzeitig wird der rechtliche Rahmen gestärkt, wenn Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer untätig bleiben.

#### **Art. 46a Abs. 5**

Das Rückkaufsrecht bezeichnet das Recht gemäss dem eine Verkäuferin oder ein Verkäufer einer Sache von der Käuferin oder vom Käufer der Sache fordern kann, dass letzterer das Eigentum über die Sache gegen Bezahlung eines Preises zurück überträgt. Wurde nichts anderes vorgesehen ist der zu zahlende Preis, den der die Käuferin oder der Käufer zum Erwerb der Sache geleistet hatte. Dieses Recht ist somit ein Rückkaufsrecht der Sache durch die Verkäuferin oder den Verkäufer. Das Rückkaufsrecht kann in einer übereinstimmenden gegenseitigen Willensäusserung der Parteien wie auch im Gesetz begründet sein<sup>4</sup>. Auch wenn die vertragschliessenden Parteien ein solches Rückkaufsrecht beschliessen können, scheint es sinnvoll zu sein, dieses Recht im kantonalen Gesetz vorzusehen, damit das Gemeinwesen, das vom Kaufsrecht Gebrauch gemacht hat, die Kontrolle behält über die Massnahmen, die für die Überbauung der an Dritte veräusserten Grundstücke nötig sind.

#### **Art. 46a Abs. 6**

Diese Bestimmung übernimmt den Wortlaut von Artikel 46 Abs. 3 RPBG, der am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Im Übrigen wird auf Punkt 5.3.5 verwiesen.

<sup>1</sup> T104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen, S. 2.

<sup>2</sup> Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, SGF 140.1. Es ist darauf hinzuweisen, dass der grundsätzliche Vorbehalt der Zuständigkeiten der Legislative auch im Rahmen des künftigen neuen Gesetzes über die Gemeindefinanzen anwendbar sein wird, was namentlich als Auswirkung haben wird, dass die zitierten Artikel geändert werden.

<sup>3</sup> Siehe Punkt 5.2.

<sup>4</sup> Siehe Paul-Henri Steinauer, op. cit. Nr. 1717

## Art. 46b Abs. 1 und 2

In der Verlängerung des Legalitätsprinzips bestimmt der Grundsatz des öffentlichen Interesses die Grundlagen und Grenzen der hoheitlichen Gewalt<sup>1</sup>. Öffentliche Interessen sind Anliegen, die als schützenswert gelten, da sie zahlreiche Bürgerinnen und Bürger betreffen und diese sie mit eigenen Mitteln nicht selber verwirklichen können oder wollen. Es ist üblich, dem öffentlichen Interesse das Privatinteresse gegenüberzustellen, insbesondere dann, wenn eine vom öffentlichen Interesse geleitete staatliche Massnahme zu einer Einschränkung eines Privatinteresses führt, das möglicherweise durch ein Grundrecht geschützt ist, und sich deshalb die Frage stellt, welches Interesse vor dem anderen den Vorrang hat<sup>2</sup>. Bei einer solchen Interessenabwägung kann das Abzuwägende nicht auf ein klar öffentliches, generelles Interesse einerseits und auf ein klar privates Einzelinteresse andererseits reduziert werden. Der Schutz von Privatinteressen, insbesondere in der Form von Grundrechten, bildet auch ein öffentliches Interesse, weil es sich um eine Organisationsform des politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Lebens handelt. Der Schutz eines öffentlichen Interesses, insbesondere in der Form eines Gesetzes, das dem Staat das Recht gibt, in seinem Namen zu handeln, zielt auch auf Privatinteressen, soweit damit für Individuen schliesslich bestimmte Vorteile gewährleistet oder bestimmte Nachteile abgewendet werden<sup>3</sup>.

Diese Erwägungen aus der Lehre sind wesentlich für das Verständnis des Begriffs des überwiegenden öffentlichen Interesses, der eine Handlung des Gemeinwesens rechtfertigt: Die Ausübung des Kaufsrecht hat nämlich als Folge die Einschränkung des Grundrechts auf Eigentumsgarantie. Jedes öffentliche Interesse ist nicht unbedingt höher zu gewichten als ihm zuwiderlaufende Privatinteressen. Das öffentliche Interesse hat nur dann Vorrang, wenn es nach einer konkreten und vollständigen Abwägung der in Frage stehenden Interessen als überwiegend erscheint. Das heisst, wenn eine Behörde bei einem unüberbauten Grundstück von ihrem Kaufsrecht Gebrauch machen will, muss sie daher zuerst alle vorhandenen privaten und öffentlichen Interessen identifizieren und darauf die absehbaren Auswirkungen der von ihr vorgesehenen Massnahmen bestimmen, um festzulegen, welches Interesse überwiegen soll. Es gibt keine einzige Methodologie, die eine in allen Punkten unbestrittene Interessenabwägung ermöglicht. Die einzig mögliche Gewährleistung besteht darin, von der Behörde zu fordern, dass sie ihre Gründe für die höhere Gewichtung sorgfältig darlegt, um so die grösstmögliche Objektivität zu erreichen<sup>4</sup>. Auch muss das Verhältnismässigkeitsprinzip – ein anderes fundamentales Prinzip, auf das sich jegliche staatliche Handlung stützen muss – in diesen Vorgang integriert werden.

<sup>1</sup> Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, Basel 2014, Rz. 553.

<sup>2</sup> Dubey/Zufferey, *op. cit.*, Rz. 559 f.

<sup>3</sup> Dubey/Zufferey, *op. cit.*, Rz. 562; siehe auch Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, *Droit administratif*, I, Bern 2012, S. 776 f.

<sup>4</sup> Moor/Flückiger/Martenet, *op. cit.* S. 778.

Laut Buchstabe a hat die Behörde, die ihr Kaufsrecht ausüben möchte, insbesondere nachzuweisen, dass die Überbauung des betroffenen Grundstücks eine besondere strategische Bedeutung für die Entwicklung des Kantons (für die kantonalen Arbeitszonen und, wenn das Kaufsrecht subsidiär durch den Kanton ausgeübt wird, für die übrigen Bauzonen) beziehungsweise der Regionen und der Gemeinden (für alle anderen Bauzonen einschliesslich der regionalen Arbeitszonen nach kantonalem Richtplan sowie, wenn das Kaufsrecht subsidiär durch die Gemeinden ausgeübt werden, für die kantonalen Arbeitszonen) aufweist. Als Beispiel kann der Fall eines Grundstücks genannt werden, dessen Überbauung für die Verwirklichung der in einem Agglomerationsprogramm oder einem regionalen Richtplan definierten Ausrichtung nötig ist. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips muss die zuständige Behörde zudem nachweisen, dass der Erwerb das zweckmässigste Mittel zur Erreichung der in der Planung festgelegten Ziele ist (Bst. b). In ihrer Analyse wird sie die Privatinteressen der Grundeigentümerschaft und sämtliche Gegebenheiten des konkreten Falls berücksichtigen. Namentlich müssen dabei die allfälligen finanziellen Verpflichtungen und anderen Massnahmen, die von der Grundeigentümerschaft bereits getroffen wurden sowie die Hindernisse, denen sie während der zehnjährigen Frist gegenüber gestanden sind, berücksichtigt werden. Die Elemente dieser Interessenabwägung müssen in der Verfügung der Behörde ausdrücklich erwähnt sein (Bst. c).

Es gilt darauf hinzuweisen, dass ein einfacher Verweis auf das Gesetz vom 23. Februar 1984 über die Enteignung<sup>5</sup> zur Präzisierung des Begriffs des öffentlichen Interesses nicht ausreichend wäre, um die Fälle, wo ein Kaufsrecht auf ein unüberbautes Grundstück ausgeübt werden könnte, zu decken. Artikel 10 dieses Gesetzes sieht vor, dass enteignet werden können: Grundstücke, die für die Erstellung, die Veränderung, den Unterhalt, den Betrieb sowie für die künftige Erweiterung eines im öffentlichen Interesse liegenden Werkes notwendig sind (Bst. a); Grundstücke, die für die Herbeischaffung und die Ablagerung der für ein solches Werk erforderlichen Baustoffe notwendig sind (Bst. b); Grundstücke, die zum Bezug der Baustoffe dienen, wenn diese sonst nur zu sehr erschwerenden Bedingungen erhältlich sind (Bst. c); sowie Grundstücke, die für die Vorkehren benötigt werden, die zum Ersatz enteigneter Rechte oder zur Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich sind (Bst. d). Konkret könnten nur Grundstücke, die einer Zone von allgemeinem Interesse (Art. 55 Abs. 2 und 116 RPBG) zugewiesen sind, im Geltungsbereich des Buchstabens a dieses Artikels fallen. Zu den «öffentlichen Interessen» nach Buchstabe d ist zu sagen, dass diese Bestimmung auf die Artikel 14 bis 16 verweist, die hier nicht relevant sind (öffentliche Sachen, Sicherungsvorkehrungen sowie Brunnen und Quellen).

<sup>5</sup> SGF 76.1.



Betreffend den Erwerbpreis des Grundstücks wird die Behörde ausserdem in ihrer Verfügung die verschiedenen Kriterien und Elemente aufzuführen müssen, die in die Bestimmung des Verkehrswerts des Grundstücks eingeflossen sind (Bst. d). In besonders komplexen Fällen bezüglich der Lage des Grundstücks können die Gemeinden für die Schätzung des Grundstückswerts auf eine Immobilienexpertise zurückgreifen. Sie können sich zudem, wie auch der Staat, jedoch unter Kostenfolge, an die Kommission für Grundstückserwerb wenden.

### **Art. 46b Abs. 3**

Beschwerdeinstanz bei den von den Gemeinden getroffenen Verfügungen zur Ausübung ihres Kaufsrecht ist die RUBD und somit dieselbe Instanz, die im RPBG bei Gemeindeverfügungen betreffend kommunale Pläne und Reglemente vorgesehen ist.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Vorentwurfs haben der FGV und die Konferenz der Oberamtmänner gefragt, ob die ausgewählte Lösung das ordentliche Rechtsmittel gegen Gemeindeentscheide sein soll, also die Prüfung durch die Oberamtmänner. Sie haben nämlich vorgebracht, dass, soweit Gemeindeentscheide über das Kaufsrecht später nicht durch die RUBD genehmigt werden, sie keine andere Art von Entscheid darstellen als ein Entscheid über die OP und dass es somit nicht gerechtfertigt ist, vorliegend in dieser Angelegenheit von der regulären Ordnung abzuweichen.

In dieser Hinsicht stellt der Staatsrat vorab fest, dass die Oberämter in der Verwaltungsjustiz gemäss dem geltenden RPBG keine Zuständigkeit in Bezug auf die Überprüfung der getroffenen Gemeindeentscheide im Rahmen der Umsetzung ihrer Planungsaufgaben auf lokaler Ebene haben. Er erwägt ausserdem, dass die Beurteilung des Begriffs des überwiegenden öffentlichen Interesses im Rahmen der Instruktion von Beschwerden notwendigerweise in Begriffe der Planung und in Abwägungen betreffend den Inhalt von Richtplänen und/oder die Erstellung eines Ortsplans als Planungsinstrumente, die durch die RUBD überprüft und genehmigt worden sind, eingreifen wird. Angesichts dessen, dass die Streitigkeiten hauptsächlich den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses betreffen werden, scheint es folgerichtig, vom ordentlichen System der Rechtsmittel abzuweichen und somit der RUBD die Zuständigkeit zu erteilen, die Beschwerden gegen diese Entscheide zu behandeln. Es ist zu beachten, dass die Zuständigkeit der RUBD umso mehr gerechtfertigt erscheint, wenn eine Beschwerde ebenfalls die Frage des Verkehrswerts betrifft, der durch die Gemeinde bestimmt worden ist, insoweit die RUBD sich detailliert über diese Frage im Rahmen von Mehrwertbesteuerungsverfügungen gemäss Art. 113d RPBG aussprechen muss. Die Lösung eines Rechtsmittels an die Direktion weist zudem den Vorteil auf, dass keine zusätzlichen Ressourcen notwendig sind.

In Anwendung von Artikel 114 Abs. 1 Bst. a VRG<sup>1</sup> sind die Verfügungen des Staats mittels Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar.

### **Art. 113c Abs. 2 Bst. b**

Artikel 113c Abs. 2, so wie er vom Grossen Rat verabschiedet worden ist, ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Diese Bestimmung definiert die Liste der Objekte, die gemäss einer Prioritätenordnung über den Mehrwertfonds finanziert werden können.

Angesichts der Bedeutung der regionalen Richtpläne für die Umsetzung des neuen kantonalen Richtplans wird vorgeschlagen, ihre Finanzierung durch den Mehrwertfonds in zweiter Priorität zu ermöglichen, also nach den Entschädigungen im Falle einer materiellen Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergibt, und auf derselben Stufe wie die regionalen und kommunalen Studien zur Verdichtung und somit vor den in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen und vor den weiteren Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG.

Entsprechend den anderen Massnahmen, die über den Mehrwertfonds finanziert werden, werden die Finanzierungsmodalitäten für die regionalen Richtpläne (Anteil und Höchstbetrag des Kantonsbeitrags) im RPBR definiert sein. Angesichts der Kosten dieser Pläne, zieht der Staatsrat in Betracht, höhere Maximalbeträge als jene für die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung zu gewähren.

### **Art. 178b**

Ziel dieser Bestimmung ist, dass alle Grundstücke in der Bauzone der im Bundesrecht vorgesehenen Baupflicht unterstellt sind. Es geht jedoch nicht darum, eine rückwirkende Anwendung des Gesetzes einzuführen, die als Wirkung hätte, die Frist von zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids für die Einzonung der Grundstücke laufen zu lassen. Artikel 178b sieht somit vor, dass diese Frist ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung zu laufen beginnt. Für zahlreiche OP, deren Gesamtrevision vor diesem Datum aber nach dem 1. Mai 2014, das heisst nach dem Inkrafttreten des revidierten RPG, genehmigt wurden, werden die zuständigen Behörden bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses noch die Möglichkeit haben, bei Bedarf ihr Kaufsrecht vor Ablauf der im eidgenössischen und kantonalen Recht definierten Frist von 15 Jahren auszuüben. Um die vom eidgenössischen Gesetzgeber vorgegebenen Ziele erreichen zu können, erscheint es wichtig, eine solche Übergangsbestimmung vorzusehen, weil einerseits davon ausgegangen werden kann, dass mit dem revidierten kantonalen

<sup>1</sup> Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege, SGF 150.1.

Richtplan deutlich weniger neue Einzonungen möglich sein werden und andererseits angesichts der bereits genehmigten oder im Laufe der Genehmigung befindlichen OP. Bis zum 1. April 2018 hatte die RUBD 57 RPBG-konforme OP<sup>1</sup> genehmigt. 33 OP wurden öffentlich aufgelegt oder stehen vor ihrer Genehmigung. 60 OP, die in ihrer jetzigen Fassung nicht mehr dem RPBG entsprechen, werden gegenwärtig überarbeitet (Revisionsprogramm oder Vorprüfung).

### Art. 178c

Angesichts der Tatsache, dass der Staatsrat die Frist für die Regionen, einen Richtplan zu erstellen, von zwei auf drei Jahre verlängern möchte, rechtfertigt es sich, für die Gemeinden eine Frist von zwei Jahren festzulegen, um sich in eine Planungsregion zu integrieren.

Wenn eine Gemeinde nicht innert der Frist dieser Bestimmung einer Region beitrifft, kann der Staatsrat als Aufsichtsbehörde eingreifen und, falls nötig, die Gemeinde gemäss Artikel 110 GG verpflichten, einem Verband beizutreten oder sich zusammenzuschliessen. Dieselbe Frist ist anwendbar und dieselbe Aufsichtsbehörde schreitet notfalls ein, gegenüber mehreren Gemeinden einer selben Planungsregion, damit sie sich zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen. Schliesslich werden die gegründeten Regionen an die Möglichkeit erinnert, innert derselben Frist von zwei Jahren zu prüfen, ob ihre Statuten noch Ergänzungen gegenüber der neuen gesetzlichen Pflicht, einen regionalen Richtplan zu erstellen, bedürfen.

## 7. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden

Mit der Einführung einer Pflicht für die Gemeinden, einem Gemeindeverband beizutreten, und für die Regionen, einen Richtplan zu erstellen, hat der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf die Aufgaben der Gemeinden. Angesichts dessen jedoch, dass das Instrument des regionalen Richtplans bereits bekannt ist, dass die Gemeinden – mit Ausnahme der Gemeinden des Saanebezirks ausserhalb der Agglomeration – bereits in der Form eines Gemeindeverbands zusammengeschlossen sind und dass die im Entwurf vorgesehenen Aufsichts- und Zwangsmittel einzig auf die bereits im GG enthaltenen Mittel verweisen, ist die Änderung zu relativieren, die durch diese Gesetzesänderung bewirkt wird. Ausserdem ist zu beachten, dass dem Entwurf zum kantonalen Richtplan vollkommen nachgekommen werden könnte, selbst wenn nicht alle Regionen einen regionalen Richtplan erstellen würden.

Die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts bewirkt ebenfalls eine Änderung des Zuständigkeitskatalogs des

Staates und der Gemeinden. Es wird jedoch daran erinnert, dass der Staat eine besondere strategische Bedeutung für das Interesse des Kantons geltend machen muss, um sein Kaufsrecht auszuüben, sei es primär für kantonale Arbeitszonen, die im kantonalen Richtplan anerkannt sind, oder subsidiär für andere Bauzonen. Damit verbleibt die Zuständigkeit, um die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke zu verwalten und ihre Überbauung zu gewährleisten, weiterhin primär bei den Gemeinden.

## 8. Auswirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung

Soweit der vorliegende Gesetzesentwurf den Vorschlag betreffend die Konkretisierung der Baupflicht, nämlich das gesetzliche Kaufsrecht, im Wesentlichen wieder aufgreift, der im Gesetzesentwurf vorkam, der am 22. September 2015 durch den Staatsrat verabschiedet worden ist, wird für seine Wirkungen auf die nachhaltige Entwicklung auf die Beurteilung «Kompass21» verwiesen, welche im Rahmen der vorangegangenen Gesetzgebungsarbeiten durchgeführt worden ist<sup>2</sup>. Sicherlich führt das vorliegende Gesetzgebungsprojekt auch eine obligatorische Regionalplanung ein, aber angesichts dessen, dass diese Ebene der Raumplanung bereits existiert und gewisse Regionen eine solche bereits umgesetzt haben, ist davon auszugehen, dass diese Änderung keinen wesentlichen Einfluss auf die bereits durchgeführte Beurteilung haben würde.

## 9. Finanzielle Auswirkungen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat weder personelle noch finanzielle Auswirkungen. Der Staatsrat erinnert daran, dass dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) im Rahmen der Umsetzung des Projekts Raum 2030 bereits ein VZÄ erteilt worden ist, insbesondere um die Ausführung der Arbeiten zur Gesamtrevision des kantonalen Richtplans innert der im revidierten RPG festgesetzten Frist von fünf Jahren zu ermöglichen. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sein werden, kann diese Ressource zur Behandlung der Dossiers der regionalen Richtpläne genutzt werden, sodass die im Gesetzesentwurf eingeführte Pflicht keine zusätzlichen Ressourcen beanspruchen wird.

Der Gesetzesentwurf ist mit dem Verfassungsrecht, dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

<sup>1</sup> Nach Artikel 175 Abs. 1 RPBG mussten die Gemeinden bis am 31. Dezember 2014 ihre OP an das revidierte RPBG anpassen.

<sup>2</sup> <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen/archiv/2015.htm>.

## Loi

du

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

(aménagement régional et obligation de construire)

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2018-DAEC-56 du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> mai 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### **Art. 1**

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1) est modifiée comme il suit:

#### *Insertion d'un nouvel article dans la Section 1 du Chapitre 3 (avant l'art. 23)*

#### **Art. 22a (nouveau) Principe**

<sup>1</sup> L'aménagement régional est obligatoire et incombe à la région (art. 24).

<sup>2</sup> La région constituée établit un plan directeur régional.

<sup>3</sup> Si la région ne remplit pas ses obligations, le préfet prend les mesures nécessaires en application de la loi sur les communes.

#### **Art. 25 al. 1, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>1</sup> Les communes d'une même région se groupent en une communauté dotée de la personnalité morale de droit public (ci-après: communauté régionale) en vue de réaliser des tâches d'aménagement régional. (...).

## Gesetz

vom

### zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (regionale Planung und Baupflicht)

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DAEC-56 des Staatsrats vom 1. Mai 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1) wird wie folgt geändert:

#### *Einfügung eines neuen Artikels im 1. Abschnitt des 3. Kapitels (vor Art. 23)*

#### **Art. 22a (neu) Grundsatz**

<sup>1</sup> Die Regionalplanung ist obligatorisch und obliegt der Region (Art. 24).

<sup>2</sup> Die gegründete Region erstellt einen regionalen Richtplan.

<sup>3</sup> Kommt die Region ihren Verpflichtungen nicht nach, so trifft der Oberamtmann entsprechend dem Gesetz über die Gemeinden die notwendigen Massnahmen.

#### **Art. 25 Abs. 1, 1. Satz**

<sup>1</sup> Die Gemeinden derselben Region schliessen sich im Hinblick auf die Ausführung der Regionalplanung zu einer Gemeinschaft (Regionsgemeinschaft), ausgestaltet als juristische Person des öffentlichen Rechts, zusammen. (...).

**Art. 46** Conformité à la planification supérieure

Toute mise en zone à bâtir doit être conforme aux orientations retenues dans la planification directrice cantonale, supracommunale et communale.

**Art. 46a (nouveau)** Obligation de construire  
a) Principes

<sup>1</sup> Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation. Cette exigence vaut également pour les terrains non construits dont l'affectation à la zone à bâtir est reconduite dans le cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local.

<sup>2</sup> Si les terrains ne sont pas construits ni utilisés conformément à leur affectation dans le délai fixé à l'alinéa 1, l'autorité compétente dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur tout ou partie de la surface concernée.

<sup>3</sup> L'autorité compétente au sens de l'alinéa 2 est l'Etat pour les terrains affectés à des zones d'activités cantonales reconnues par le plan directeur cantonal et la commune pour les autres terrains en zone à bâtir.

<sup>4</sup> Les communes et l'Etat peuvent exercer de manière subsidiaire le droit d'emption attribué selon l'alinéa 3.

<sup>5</sup> Si les terrains acquis par l'autorité sont transférés à des tiers, un droit de réméré est constitué en faveur de l'autorité avec obligation contractuelle de construire dans un délai fixé.

<sup>6</sup> Si les terrains ne sont pas construits ni utilisés conformément à leur affectation à l'échéance du délai de quinze ans dès la date d'entrée en force de la décision d'approbation, la commune examine l'opportunité de leur maintien en zone.

**Art. 46b (nouveau)** b) Exercice du droit d'emption

<sup>1</sup> Si l'autorité compétente au sens de l'article 46a al. 3 et 4 entend exercer son droit d'emption, elle rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant.

<sup>2</sup> Dans sa décision, l'autorité compétente au sens de l'article 46a al. 3 et 4:

**Art. 46** Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung

Jede Einzonung muss mit den Ausrichtungen des kommunalen, des überkommunalen und des kantonalen Richtplans übereinstimmen.

**Art. 46a (neu)** Baupflicht  
a) Grundsätze

<sup>1</sup> Die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke müssen innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden. Diese Vorschrift gilt auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung zur Bauzone im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung beibehalten wird.

<sup>2</sup> Wenn die Grundstücke innert der in Absatz 1 festgelegten Frist nicht überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden, verfügt die zuständige Behörde über ein gesetzliches Kaufsrecht zum Verkehrswert über die gesamte oder einen Teil der betroffenen Fläche.

<sup>3</sup> Die zuständige Behörde gemäss Absatz 2 ist der Staat für die Grundstücke, die den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung zugewiesen und vom kantonalen Richtplan als solche anerkannt werden, beziehungsweise die Gemeinde für die anderen Grundstücke in der Bauzone.

<sup>4</sup> Die Gemeinden und der Staat können das Kaufsrecht nach Absatz 3 subsidiär ausüben.

<sup>5</sup> Wenn die von der Behörde erworbenen Grundstücke an Dritte veräussert werden, wird ein Rückkaufsrecht zugunsten der Behörde mit einer vertraglichen Pflicht zur Überbauung innert einer festgelegten Frist gebildet.

<sup>6</sup> Wenn die Grundstücke nicht innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden, überprüft die Gemeinde, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist.

**Art. 46b (neu)** b) Ausübung des Kaufsrechts

<sup>1</sup> Wenn die zuständige Behörde gemäss Artikel 46a Abs. 3 und 4 ihr Kaufsrecht ausüben möchte, trifft sie eine Verfügung, die auf ein überwiegendes öffentliches Interesse gestützt werden muss.

<sup>2</sup> Die zuständige Behörde gemäss Artikel 46a Abs. 3 und 4 muss in ihrer Verfügung:

- a) démontre que la construction du terrain considéré revêt une importance stratégique particulière respectivement pour le développement du canton ou pour celui de la région ou de la commune;
- b) démontre que l'acquisition est le moyen le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés respectivement par le plan directeur cantonal ou par le plan directeur régional ou le plan d'affectation des zones;
- c) effectue une pondération complète des intérêts en présence;
- d) fixe le prix d'acquisition du terrain à la valeur vénale.

<sup>3</sup> Les décisions prises par les communes sont sujettes à recours à la Direction et celles qui sont prises par l'Etat, au Tribunal cantonal.

**Art. 113c al. 2 let. b**

[<sup>2</sup> Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds de la plus-value qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous:]

- b) les plans directeurs régionaux et les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti;

**Art. 178b (nouveau)** Délai pour construire

Pour les terrains non construits dont l'affectation en zone à bâtir a été approuvée avant la date d'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, le délai de dix ans fixé à l'article 46a al. 1 court à partir de la date d'entrée en vigueur de cette modification.

**Art. 178c (nouveau)** Délai pour intégrer une région

<sup>1</sup> Les communes disposent d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi pour intégrer une région d'aménagement ou, à défaut, pour se grouper en une région d'aménagement conformément à la loi.

<sup>2</sup> Si, à l'échéance de ce délai, une commune ne fait pas partie d'une région ou une région ne s'est pas constituée, le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires en application de la loi sur les communes.

- a) nachweisen, dass die Überbauung des betroffenen Grundstücks eine besondere strategische Bedeutung für die Entwicklung des Kantons beziehungsweise der Region oder der Gemeinde aufweist;
- b) nachweisen, dass der Erwerb das zweckmässigste Mittel zur Erreichung der im kantonalen Richtplan beziehungsweise im regionalen Richtplan oder im Zonennutzungsplan festgelegten Ziele ist;
- c) eine vollumfängliche Abwägung der vorliegenden Interessen vornehmen;
- d) den Kaufpreis des Grundstücks zum Marktwert festlegen.

<sup>3</sup> Die durch die Gemeinden getroffenen Verfügungen sind mit Beschwerde bei der Direktion anfechtbar. Die Verfügungen des Staates sind beim Kantonsgericht anfechtbar.

**Art. 113c Abs. 2 Bst. b**

[<sup>2</sup> Der Saldo des Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert in der nachfolgend definierten Prioritätenordnung:]

- b) die regionalen Richtpläne und die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung;

**Art. 178b (neu)** Frist für die Überbauung

Für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor dem Datum des Inkrafttretens der Änderung vom ... dieses Gesetzes genehmigt worden ist, läuft die Frist von zehn Jahren gemäss Artikel 46a Abs. 1 ab dem Datum des Inkrafttretens dieser Änderung.

**Art. 178c (neu)** Frist zur Integration einer Region

<sup>1</sup> Die Gemeinden verfügen ab Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes über eine Frist von zwei Jahren, um einer Planungsregion beizutreten oder um sich andernfalls zu einer Planungsregion gemäss dem Gesetz zusammenzuschliessen.

<sup>2</sup> Sollte eine Gemeinde nach Ablauf dieser Frist keiner Region angehören oder sollte keine Region gebildet worden sein, so trifft der Staatsrat die notwendigen Massnahmen entsprechend dem Gesetz über die Gemeinden.

**Art. 2**

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-56

**Projet de loi:**  
**Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (aménagement régional et obligation de construire)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2018-006*

---

*Présidence* : Markus Bapst

*Membres* : Adrian Brügger, Bertrand Gaillard, Bernadette Hänni-Fischer, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Bertrand Morel, Elias Moussa, Nicolas Pasquier, Jean-Daniel Wicht, Peter Wüthrich

### Entrée en matière

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

### Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### Catégorisation du débat

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

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-56

**Gesetzesentwurf: Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (regionale Planung und Baupflicht)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-006*

---

*Präsidium* : Markus Bapst

*Mitglieder* : Adrian Brügger, Bertrand Gaillard, Bernadette Hänni-Fischer, Nicolas Kolly, Pierre Mauron, Bertrand Morel, Elias Moussa, Nicolas Pasquier, Jean-Daniel Wicht, Peter Wüthrich

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

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

## Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### Amendements

#### **Art. 1**

##### **Art. 46a (nouveau) al. 1, 1re phr.**

<sup>1</sup> Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être construits et utilisés conformément à leur affectation dans les ~~deux~~ douze ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation. [...]

##### **Art. 46b (nouveau) al. 3**

<sup>3</sup> Les décisions prises par les communes sont sujettes à recours ~~à la Direction au préfet~~ et celles qui sont prises par l'Etat, au Tribunal cantonal.

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

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

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

### Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

Le 1<sup>er</sup> juin 2018

## Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### Änderungsanträge

#### **Art. 1**

##### **Art. 46a (neu) Abs. 1, 1. Satz**

**A1** <sup>1</sup> Die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke müssen innert ~~zehn~~ zwölf Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden. [...]

##### **Art. 46b (neu) Abs. 3**

**A2** <sup>3</sup> Die durch die Gemeinden getroffenen Verfügungen sind mit Beschwerde ~~bei der Direktion~~ beim Oberamtmann anfechtbar. Die Verfügungen des Staatsrates sind beim Kantonsgericht anfechtbar.

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1  
**A1** mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2  
**A2** mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

### Zweite Lesung

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2  
**A2** mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 1. Juni 2018





## Message 2018-DAEC-61

1<sup>er</sup> mai 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour la contribution de l'Etat de Fribourg au réaménagement de la jonction autoroutière de Matran

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement de **6 700 000** francs pour la contribution de l'Etat de Fribourg au réaménagement de la jonction autoroutière de Matran.

Le présent message accompagnant le projet de décret s'articule comme suit:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Situation</b>	<b>2</b>
<b>3. Etudes</b>	<b>2</b>
3.1. Objectifs	2
3.2. Périmètres	2
3.3. Variantes	3
3.4. Environnement	3
3.5. Mobilité douce et transports publics	3
<b>4. Projet</b>	<b>4</b>
4.1. Aménagements et équipements	4
4.2. Procédure et calendrier	4
<b>5. Coûts</b>	<b>4</b>
5.1. Devis	4
5.2. Variations économiques	4
<b>6. Financement</b>	<b>4</b>
6.1. Participations	4
6.2. Crédit d'engagement	5
<b>7. Autres aspects</b>	<b>5</b>
<b>8. Conclusions</b>	<b>5</b>

#### 1. Introduction

Mise en service le 31 juillet 1971 en même temps que le premier tronçon de l'autoroute N12 entre Corpataux et Düdingen, la jonction autoroutière de Matran a depuis lors fait l'objet de plusieurs adaptations pour suivre l'évolution du trafic ainsi que le développement d'une importante zone commerciale dans le secteur.

Aujourd'hui, sa capacité arrive à saturation aux heures de pointes et va s'aggraver avec la densification de l'agglomération fribourgeoise.

Pour remédier à cette situation, l'Office fédéral des routes (OFROU), propriétaire et responsable des routes nationales depuis 2008, projette un réaménagement de la jonction.

La jonction étant reliée au réseau routier cantonal, l'Etat de Fribourg est associé au projet, de même que la commune de

Matran pour son réseau routier communal ainsi que pour ses aménagements éditaires sur la jonction.

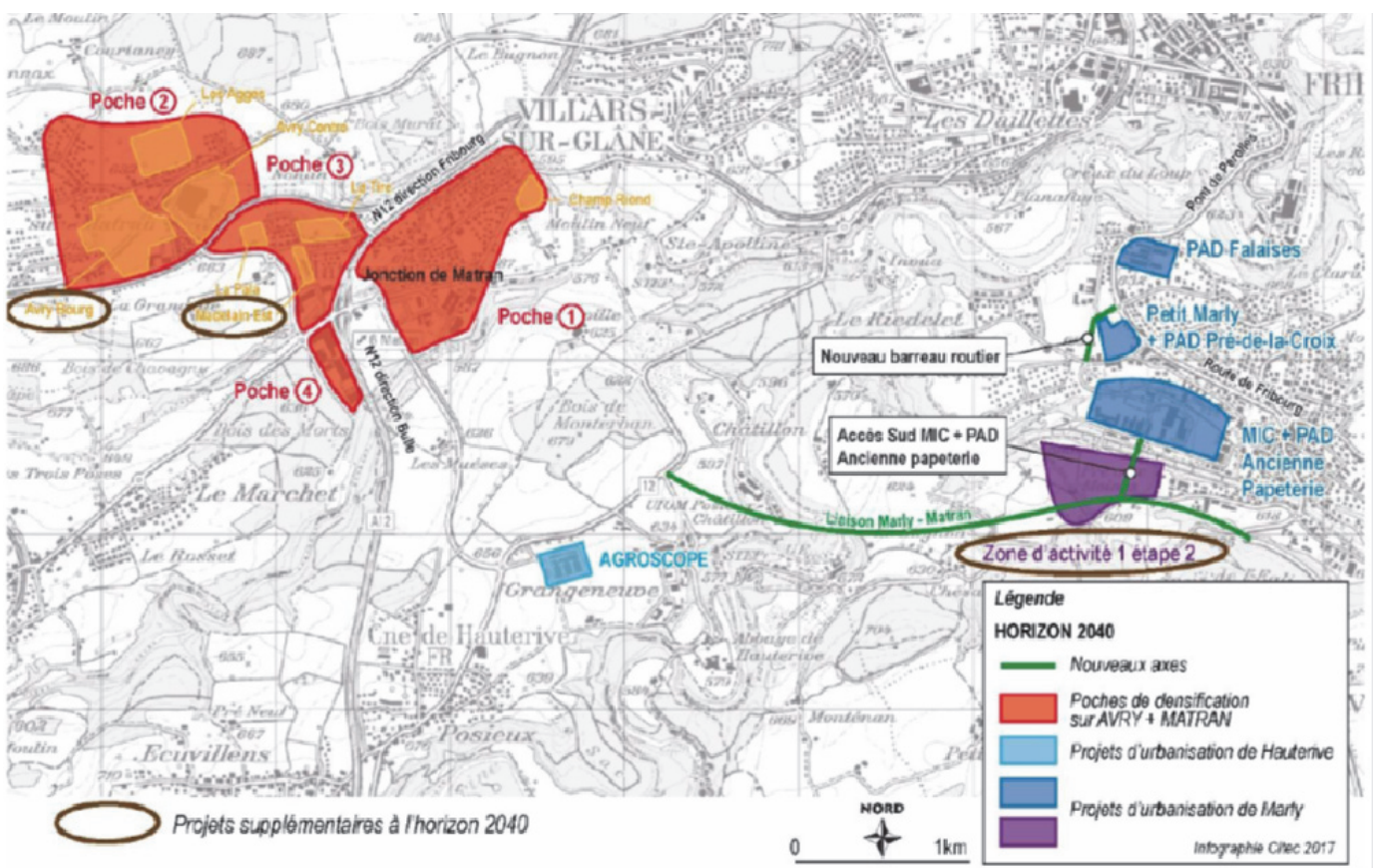
Ce projet s'inscrit également dans le programme gouvernemental de la législature 2017–2021 dans sa volonté d'adapter les infrastructures (2.3), de favoriser la mobilité durable (2.4) et de garantir la sécurité (3.5).

## 2. Situation

La jonction autoroutière de Matran se situe au sud de l'agglomération fribourgeoise. Elle est un point de convergence de plusieurs axes routiers cantonaux, dont une liaison transversale entre les autoroutes N1 et N12 et elle dessert les localités alentours ainsi qu'une importante zone commerciale locale.

## 3.2. Périmètres

Le périmètre d'étude comprend la zone d'influence directe de la jonction, comme illustré ci-dessous:



## 3. Etudes

Les études ont été menées par l'OFROU, représentant du propriétaire des routes nationales et maître de l'ouvrage. Une coordination a été assurée avec l'Etat de Fribourg et la commune de Matran, notamment par le biais de séances d'informations et d'échanges.

### 3.1. Objectifs

Le réaménagement de la jonction doit permettre d'absorber le trafic jusqu'à l'horizon de planification 2040, en tenant compte de l'urbanisation locale et régionale ainsi que la future liaison Marly–Matran.

Le périmètre du projet comprend la zone de fonctionnement de la jonction, comme illustré ci-dessous:



### 3.3. Variantes

Une étude de variantes a permis de comparer différentes solutions envisageables en termes de tracé en tenant également compte de leur impact sur le pont existant. Elle a fait l'objet d'une évaluation multicritères tenant notamment compte des coûts, délais et difficultés techniques.

### 3.4. Environnement

Conformément à la législation fédérale, à savoir la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), le projet de réaménagement de la jonction de Matran a fait l'objet d'un rapport d'impact sur l'environnement (RIE).

Le RIE a permis d'identifier et d'apprécier les atteintes à l'environnement induites par le projet de manière à les prévenir, les réduire ou les compenser.

Les thèmes traités par le RIE sont la mésologie, soit l'air, l'eau, le bruit et les sols; l'occupation du sol, soit la forêt, l'agriculture, les infrastructures et les sites bâtis et enfin le patrimoine naturel et historique, soit les milieux naturels, la géomorpho-

logie, l'archéologie, les sites historiques et le paysage. Des conclusions de l'étude, il ressort que l'impact environnemental du projet est globalement faible en raison, notamment, du maintien d'une grande partie de l'infrastructure existante et de l'absence de conflit écologique important.

Les mesures les plus significatives à réaliser concerneront la protection contre le bruit (revêtement phonoabsorbant), la protection des eaux et la gestion de chantier. Au vu de l'ampleur et de la durée des travaux, un suivi environnemental de réalisation (SER) sera mis en place.

### 3.5. Mobilité douce et transports publics

Des aménagements piétonniers et cyclables, ainsi que des baies d'arrêts de bus sont intégrés au projet afin d'étoffer l'offre de mobilité publique et durable ainsi que l'accessibilité à la zone commerciale locale.

## 4. Projet

### 4.1. Aménagements et équipements

Le projet prévoit une augmentation du gabarit routier par l'adjonction de voies supplémentaires, de trottoirs, d'aménagements cyclables et de baies d'arrêt de bus. A cet effet, le pont qui enjambe l'autoroute sera remplacé par un ouvrage plus large (pont à béquilles partiellement préfabriqué) qui intègre l'adaptation des rampes existantes et la création d'une nouvelle rampe d'entrée en direction de Fribourg en venant de Romont en tournant à droite (suppression du tournant à gauche). Le plan annexé illustre les aménagements projetés.

Les giratoires du Pueblo et du Bois des Morts seront transformés en carrefours à feux afin d'optimiser la gestion des flux de trafic en fonction des heures de pointe. Les carrefours de la jonction seront également équipés de feux de signalisation.

Le projet prévoit également l'aménagement d'un système d'évacuation et de traitement des eaux de chaussées (SETEC) à travers un bassin de rétention.

La chaussée sera revêtue d'une couche de roulement phono-absorbante.

### 4.2. Procédure et calendrier

Le projet sera mis à l'enquête publique par la Confédération à la fin de l'été 2018, une fois que le Grand Conseil fribourgeois et la commune de Matran se seront prononcés sur leur participation financière respective (voir chapitre 5 ci-dessous).

Le calendrier de l'OFROU prévoit, dans le meilleur des cas, un début des travaux en 2022, dont la durée est estimée à 3 ans. Durant cette période, la circulation sera maintenue avec des phases d'interruption sur certains week-ends pour les opérations les plus délicates.

Un pont provisoire sera mis en place pour faciliter le remplacement de l'ouvrage existant.

## 5. Coûts

### 5.1. Devis

Au stade du projet définitif, le montant global du projet est devisé par l'OFROU à 44 084 500 francs TTC. Il s'articule comme suit:

Phases du projet	Coûts TTC – en francs	
	Aménagements routiers	Evacuation et traitement des eaux (SETEC)
Etudes	6 028 300	351 100
Acquisitions	966 000	57 100
Réalisation	30 808 400	1 865 900
Imprévus (~12% de la réalisation)	3 780 300	227 400
<b>Totaux</b>	<b>41 583 000</b>	<b>2 501 500</b>

### 5.2. Variations économiques

Ces coûts sont soumis aux variations économiques (indexation et renchérissement).

Les coûts toutes taxes comprises (TTC) comprennent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont le taux actuel est de 7,7%.

## 6. Financement

### 6.1. Participations

La Confédération est propriétaire des routes nationales depuis l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En vertu des dispositions légales en la matière, la Confédération assume les frais de construction, d'entretien et d'exploitation des routes nationales. Par frais de construction, d'entretien et d'exploitation, on entend les dépenses engagées pour les éléments constitutifs des routes nationales, dont font partie les jonctions, ainsi que les coûts pour les autres installations qui, indépendamment de leur relation de propriété, sont au service des routes nationales.

Si les installations sont utilisées en commun avec des tiers, l'OFROU détermine la participation fédérale en fonction des intérêts du propriétaire des routes nationales, conformément à l'art. 8 al. 3 de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin). Dans le cas présent, cette participation a été établie sur une répartition des charges de trafic. La Confédération assume les modifications des infrastructures nécessaires à l'assainissement de la jonction permettant d'absorber l'augmentation prévisionnelle du trafic (environ 2% par an) jusqu'à l'horizon de planification 2040.

Les tiers, en l'occurrence l'Etat et la commune de Matran, supportent la part de trafic générée par l'extension de l'urbanisation située dans la zone d'influence directe de la jonction ainsi que par la future liaison Marly–Matran.

Sur la base de l'étude de trafic du projet qui intègre l'hypothèse de la liaison Marly–Matran, cette clé de répartition est définie comme suit:

Jonction	Confédération	Tiers Etat et commune de Matran
sans liaison Marly–Matran	89,9%	10,1%
avec liaison Marly–Matran	83,0%	17,0%

La participation de la commune de Matran ne concerne que les aménagements édilitaires de la jonction au sens de l'art. 50a de la loi cantonale sur les routes (LR). C'est une part fixe qui s'élève à 356 000 francs TTC.

Le SETEC n'est pas compris dans cette clé de répartition. Il est entièrement à charge de la Confédération.

Cette clé de répartition des coûts est fixe et fait l'objet d'une convention provisoire (n° M363-1212) passée entre la Confédération, représentée par l'OFROU, et l'Etat de Fribourg, représenté par le SPC, qui ne sera signée qu'avec l'aval du Grand Conseil. Une convention sera également passée entre l'Etat de Fribourg, représenté par le SPC, et la commune de Matran, représentée par son Conseil communal, concernant la participation de cette dernière.

## 6.2. Crédit d'engagement

Le financement du projet se répartit donc comme suit en considérant la réalisation de la future liaison Marly–Matran:

Phases du projet	Coûts TTC – en francs		
	Confédération	Tiers Etat et commune de Matran	Total
	83%	17%	100%
Etudes	5 003 432	1 024 800	<b>6 028 232</b>
Acquisitions	801 838	164 231	<b>966 069</b>
Réalisation	25 571 010	5 237 435	<b>30 808 445</b>
Imprévus (-12% de la réalisation)	3 137 628	642 646	<b>3 780 274</b>
<b>Totaux</b>	<b>34 513 908</b>	<b>7 069 112</b>	<b>41 583 020</b>

Le montant du crédit sollicité pour le réaménagement de la jonction autoroutière de Matran s'élève donc à la part des tiers de 7 069 112 francs, déduction faite de la part de la commune de Matran de 356 000 francs, soit la somme de 6 653 112 francs TTC arrondi à **6 700 000 francs TTC** pour l'Etat de Fribourg.

En cas de non réalisation de la route Marly–Matran, le projet de réaménagement de la jonction ne sera pas remanié dans sa géométrie mais la répartition financière sera automati-

quement adaptée, au besoin en se fondant sur des calculs de charges de trafic mises à jour.

## 7. Autres aspects

Le décret proposé n'a pas d'influence sur l'effectif du personnel de l'Etat et n'est pas concerné par les questions d'euro-compatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret doit, conformément à l'art. 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (montant plus élevé que 1/8% des dépenses de l'Etat, soit 4 605 684 francs), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (majorité qualifiée de 56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

Compte tenu du montant de la dépense (plus petit que 1/4% des dépenses de l'Etat 9 211 369 francs), le projet de décret n'est pas soumis au referendum financier.

## 8. Conclusions

Le projet présenté satisfait aux objectifs de fonctionnement de la jonction autoroutière de Matran jusqu'à l'horizon 2040 en y intégrant la planification de l'aménagement local et régional ainsi que la future liaison Marly–Matran.

Nous vous invitons à soutenir ce projet, financé en grande partie par la Confédération, en acceptant le crédit sollicité.

### Annexe

—  
Plan de situation du projet



## Botschaft 2018-DAEC-61

1. Mai 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für den Beitrag des Staates Freiburg an den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran

Wir ersuchen um einen Verpflichtungskredit von **6 700 000 Franken** für den Beitrag des Staates Freiburg an den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einführung</b>	<b>6</b>
<b>2. Situation</b>	<b>7</b>
<b>3. Studien</b>	<b>7</b>
3.1. Ziele	7
3.2. Perimeter	7
3.3. Varianten	8
3.4. Umwelt	8
3.5. Langsam- und öffentlicher Verkehr	8
<b>4. Projekt</b>	<b>9</b>
4.1. Ausbau und Einrichtungen	9
4.2. Verfahren und Zeitplan	9
<b>5. Kosten</b>	<b>9</b>
5.1. Kostenvoranschlag	9
5.2. Preisänderungen	9
<b>6. Finanzierung</b>	<b>9</b>
6.1. Beteiligungen	9
6.2. Verpflichtungskredit	10
<b>7. Andere Folgen</b>	<b>10</b>
<b>8. Schlussfolgerungen</b>	<b>10</b>

#### 1. Einführung

Der Autobahnanschluss Matran wurde am 31. Juli 1971 in Betrieb genommen – gleichzeitig mit dem ersten Autobahnabschnitt der N12 zwischen Corpataux und Düdingen – und wurde seither mehrere Male angepasst, um der Entwicklung des Verkehrsaufkommens und der Entwicklung einer bedeutenden Einkaufszone im Sektor Rechnung zu tragen.

Heute hat der Autobahnanschluss zu den Hauptverkehrszeiten seinen Sättigungspunkt erreicht und mit der zunehmenden

den Siedlungsverdichtung der Agglomeration Freiburg wird sich die Situation weiter verschärfen.

Um dem entgegenzuwirken, will das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das seit 2008 Eigentümervertreter der Nationalstrassen und somit für diese zuständig ist, den Autobahnanschluss Matran ausbauen.

Weil der Autobahnanschluss mit dem Kantonsstrassennetz verbunden ist, ist der Staat Freiburg an diesem Strassenprojekt beteiligt. Dasselbe gilt für die Gemeinde Matran in

Beziehung mit dem Gemeindestrassennetz und den städtebaulichen Anlagen des Autobahnanschlusses.

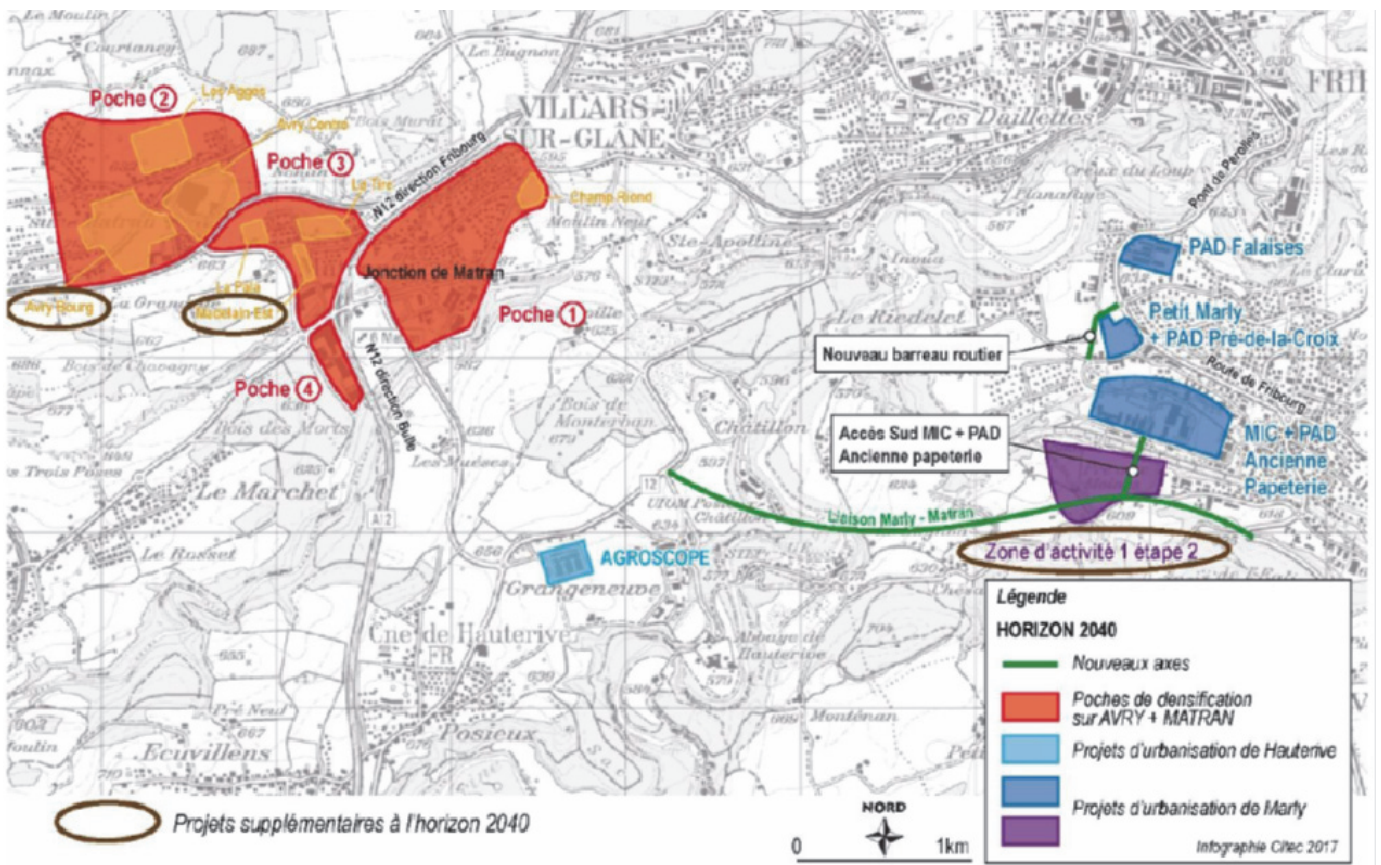
Dieses Projekt fügt sich zudem in das Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2017–2021 ein, das unter anderem die Infrastrukturen anpassen (Ziel 2.3), die nachhaltige Mobilität fördern (Ziel 2.4) und die Sicherheit gewährleisten (Ziel 3.5) will.

## 2. Situation

Die Autobahnanschluss Matran liegt im Süden der Agglomeration Freiburg. Hier laufen mehrere kantonale Strassenachsen zusammen wie etwa die Querverbindung zwischen den Autobahnen N1 und N12. Sie erschliesst des Weiteren die umliegenden Ortschaften und eine bedeutende lokale Einkaufszone.

## 3.2. Perimeter

Der Studienperimeter umfasst den direkten Einflussbereich des Autobahnanschlusses (siehe untenstehenden Plan).



## 3. Studien

Die Studien wurden vom ASTRA als Bauherrn und Vertreter des Eigentümers der Nationalstrassen durchgeführt. Dabei wurde eine Koordination mit dem Staat Freiburg und der Gemeinde Matran sichergestellt, namentlich über Informationssitzungen und einen regelmässigen Austausch.

## 3.1. Ziele

Mit dem Ausbau des Autobahnanschlusses soll erreicht werden, dass dieser unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Siedlungsentwicklung sowie der künftigen Strassenverbindung Marly–Matran den Verkehr bis zum Planungshorizont 2040 aufnehmen kann.

Der Projektperimeter umfasst den Betriebsbereich des Autobahnanschlusses (siehe untenstehenden Plan).



### 3.3. Varianten

Mit einer Variantenstudie konnten verschiedene Lösungen für die Streckenführung unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die bestehende Brücke verglichen werden. Dabei wurde eine Multikriterienanalyse durchgeführt, die namentlich die Kosten, Fristen und technischen Schwierigkeiten umfasste.

### 3.4. Umwelt

In Anwendung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) und der Bundesverordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) war das Projekt für den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran Gegenstand eines Umweltverträglichkeitsberichts (UVB).

Mit dem UVB wurden die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt identifiziert und beurteilt, um sie vermeiden, reduzieren oder kompensieren zu können.

Der UVB behandelte folgende Themen: Mesologie (Luft, Wasser, Lärm und Boden), Bodennutzung (Wald, Landwirtschaft, Infrastrukturen und Siedlung) sowie Natur- und

Kulturgüter (Lebensräume, Geomorphologie, Archäologie, historische Stätten und Landschaft). Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Umwelteinwirkungen des Projekts insgesamt gering sind, weil insbesondere ein grosser Teil der bereits bestehenden Infrastrukturen beibehalten wird und weil es keine grossen ökologischen Konflikte gibt.

Die wichtigsten durchzuführenden Massnahmen betreffen den Lärmschutz (Einbau eines lärmarmen Strassenbelags), den Gewässerschutz und das Baustellenmanagement. Angesichts des Umfangs und der Dauer der Arbeiten wird eine Umweltbaubegleitung (UBB) eingerichtet werden.

### 3.5. Langsam- und öffentlicher Verkehr

Das Projekt sieht Fussgänger- und Veloanlagen sowie Bushaldebuchten vor, um das öffentliche und nachhaltige Mobilitätsangebot auszubauen und die Zugänglichkeit der lokalen Einkaufszone zu verbessern.



## 4. Projekt

### 4.1. Ausbau und Einrichtungen

Das Projekt sieht einer Verbreiterung der Strasse mit zusätzlichen Fahrspuren, Trottoirs, Veloanlagen und Bushaldebuchten vor. Hierfür soll die Brücke über die Autobahn durch ein breiteres Bauwerk ersetzt werden (Sprengwerkbrücke mit teilweise vorfabrizierten Trägern), die bestehenden Rampen angepasst und eine neue Einfahrtsrampe in Richtung Freiburg (Rechtsabbiegen der Fahrzeuge, die von Romont her kommen; Aufhebung des Linksabbiegens) gebaut werden. Der Plan im Anhang illustriert die vorgesehenen Anpassungen.

Die Kreisel Le Bois und Le Pueblo werden in Knoten mit Lichtsignalanlage umgebaut, um den Verkehrsfluss zu den Stosszeiten besser regulieren zu können. Die Knoten des Autobahnanschlusses werden ebenfalls mit Lichtsignalanlagen ausgestattet werden.

Weiter sieht das Projekt die Einrichtung einer Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) mit Rückhaltebecken vor.

Die Fahrbahn wird über eine lärmindernde Deckschicht verfügen.

### 4.2. Verfahren und Zeitplan

Der Bund wird das Projekt Ende Sommer 2018 öffentlich auflegen, nachdem der Grosse Rat des Kantons Freiburg und die Gemeinde Matran einen Entscheid über ihre finanzielle Beteiligung getroffen haben (mehr dazu im Punkt 5).

Im besten Fall werden die Bauarbeiten laut Zeitplan des Bundes 2022 beginnen können. Sie werden nach heutigem Wissenstand 3 Jahre dauern. Während den Bauarbeiten wird der Sektor für den Verkehr offen bleiben, mit Ausnahme von einigen Wochenenden, an denen der Sektor für die Durchführung von heikleren Arbeiten gesperrt werden wird.

Um einen möglichst reibungslosen Ersatz der bestehenden Brücke zu ermöglichen, ist die Einrichtung einer provisorischen Brücke vorgesehen.

## 5. Kosten

### 5.1. Kostenvoranschlag

Der ASTRA hat die Kosten des Projekts (Phase Projektierung) mit 44 084 500 Franken inkl. MWST veranschlagt. Die Kosten können wie folgt aufgeschlüsselt werden:

Projektphasen	Kosten inkl. MWST – in Franken	
	Strassenprojekt	Strassenabwasserbehandlung (SABA)
Studien	6 028 300	351 100
Grundstückwerb	966 000	57 100
Realisierung	30 808 400	1 865 900
Unvorhergesehenes (~12% der Realisierung)	3 780 300	227 400
<b>Total</b>	<b>41 583 000</b>	<b>2 501 500</b>

### 5.2. Preisänderungen

Preisänderungen (Indexierung und Teuerung) können einen Einfluss auf die Endkosten des Projekts haben.

Die Kosten inklusive Mehrwertsteuer umfassen die Mehrwertsteuer (MWST) zum aktuell gültigen Satz von 7,7%.

## 6. Finanzierung

### 6.1. Beteiligungen

Seit dem Inkrafttreten der (NFA) am 1. Januar 2008 ist der Bund Eigentümer der Nationalstrassen. Gemäss dem einschlägigen Bundesrecht übernimmt der Bund die Kosten für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Zu diesen Bau-, Unterhalts- und Betriebskosten zählen die Aufwendungen für die Bestandteile der Nationalstrassen, zu denen die Autobahnanschlüsse gehören, sowie für die der Nationalstrasse dienenden weiteren Anlagen ungeachtet der Eigentumsverhältnisse.

Bei gemeinsam mit Dritten genutzten Anlagen setzt das ASTRA nach Artikel 8 Abs. 3 der Bundesverordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV) die Beteiligung des Bundes an den Kosten nach Massgabe des Interesses der Nationalstrasse fest. Im vorliegenden Fall wurden die finanziellen Beteiligungen aufgrund der Verkehrsanteile bestimmt. Der Bund übernimmt die Kosten der für die Sanierung des Autobahnanschlusses nötigen Infrastrukturanpassungen, dank denen der Autobahnanschluss die erwartete Verkehrszunahme (rund 2% pro Jahr) bis zum Planungshorizont 2040 wird aufnehmen können.

Die Dritten, d.h. der Staat Freiburg und die Gemeinde Matran, beteiligen sich daran nach Massgabe des Verkehrs, der durch den Siedlungsausbau im direkten Einflussbereich des Autobahnanschlusses und durch die künftige Strassenverbindung Marly–Matran erzeugt wird.

Gestützt auf die Verkehrsstudie des Projekts, die von der Verwirklichung der Strassenverbindung Marly–Matran ausging, wurde folgender Verteilschlüssel festgelegt:

<b>Autobahnanschluss</b>	<b>Bund</b>	<b>Dritte Staat und Gemeinde Matran</b>
Ohne Verbindung Marly–Matran	89,9%	10,1%
Mit Verbindung Marly–Matran	83,0%	17,0%

Die Beteiligung der Gemeinde Matran betrifft einzig die städtebaulichen Anlagen nach Artikel 50a des kantonalen Strassengesetzes (StrG) für den Autobahnanschluss und beläuft sich auf 356 000 Franken inkl. MWST.

Die SABA wird im Verteilschlüssel nicht berücksichtigt, weil sie vollständig zulasten des Bundes geht.

Der Kostenverteilungsschlüssel ist fest vorgegeben und Gegenstand einer provisorischen Vereinbarung (M363-1212) zwischen dem Bund, durch den ASTRA vertreten, und dem Staat Freiburg, durch das Tiefbauamt (TBA) vertreten. Die Vereinbarung wird nur mit Zustimmung des Grossen Rats unterzeichnet werden. Daneben wird zwischen dem Staat Freiburg, durch das Tiefbauamt (TBA) vertreten, und der Gemeinde Matran, durch den Gemeinderat vertreten, eine Vereinbarung über die Beteiligung der Gemeinde abgeschlossen werden.

## 6.2. Verpflichtungskredit

Ausgehend von der Verwirklichung der Strassenverbindung Marly–Matran werden sich die verschiedenen Parteien wie folgt am Projekt für den Autobahnanschluss Matran beteiligen:

<b>Projektphasen</b>	<b>Kosten inkl. MWST – in Franken</b>		
	<b>Bund</b>	<b>Dritte Staat und Gemeinde Matran</b>	<b>Total</b>
	83%	17%	100%
Studien	5 003 432	1 024 800	<b>6 028 232</b>
Grundstückwerb	801 838	164 231	<b>966 069</b>
Realisierung	25 571 010	5 237 435	<b>30 808 445</b>
Unvorhergesehenes (~12% der Realisierung)	3 137 628	642 646	<b>3 780 274</b>
<b>Total</b>	<b>34 513 908</b>	<b>7 069 112</b>	<b>41 583 020</b>

Die Beteiligung des Staats Freiburg für den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran berechnet sich somit aus der Beteiligung Dritter (7 069 112 Franken) minus die Beteiligung der Gemeinde Matran (356 000 Franken), was 6 653 112 Franken inkl. MWST ergibt. Gerundet beträgt die Höhe des beantragten Kredits somit **6 700 000 Franken inkl. MWST**.

Sollte die Strassenverbindung Marly–Matran nicht verwirklicht werden, so wird die Geometrie des Ausbauprojekts für den Autobahnanschluss Matran nicht geändert werden. Doch die finanziellen Beteiligungen werden automatisch angepasst werden, bei Bedarf gestützt auf die nachgeführten Verkehrsbelastungsberechnungen.

## 7. Andere Folgen

Das Dekret hat keinen Einfluss auf den Personalbestand des Staates und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

Aufgrund der Höhe der Ausgaben (mehr als ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung oder 4 605 684 Franken) ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfaches Mehr) angenommen werden.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum (weniger als ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung oder 9 211 369 Franken).

## 8. Schlussfolgerungen

Mit dem hier behandelten Ausbauprojekt werden die Betriebsziele des Autobahnanschlusses Matran für den Planungshorizont 2040 erfüllt – unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Planungen sowie der künftigen Strassenverbindung Marly–Matran.

Wir ersuchen Sie deshalb, das Projekt, das zu grossen Teilen vom Bund finanziert wird, zu unterstützen und den beantragten Kredit zu bewilligen.

### Anhang

—  
Situationsplan des Projekts

Routes nationales  
N12 / Section n° 80

2



Modification de la Jonction de Matran

Section d'entretien : 80 Canton : Fribourg  
Objet / Lot : 10.12.80.306.00 Commune : Matran  
Km d'entretien : (de 43'000 à 45'000)  
RBBS : N12.430 à 450  
Designation TDcost : N12.80.100024

Projet définitif (AP)

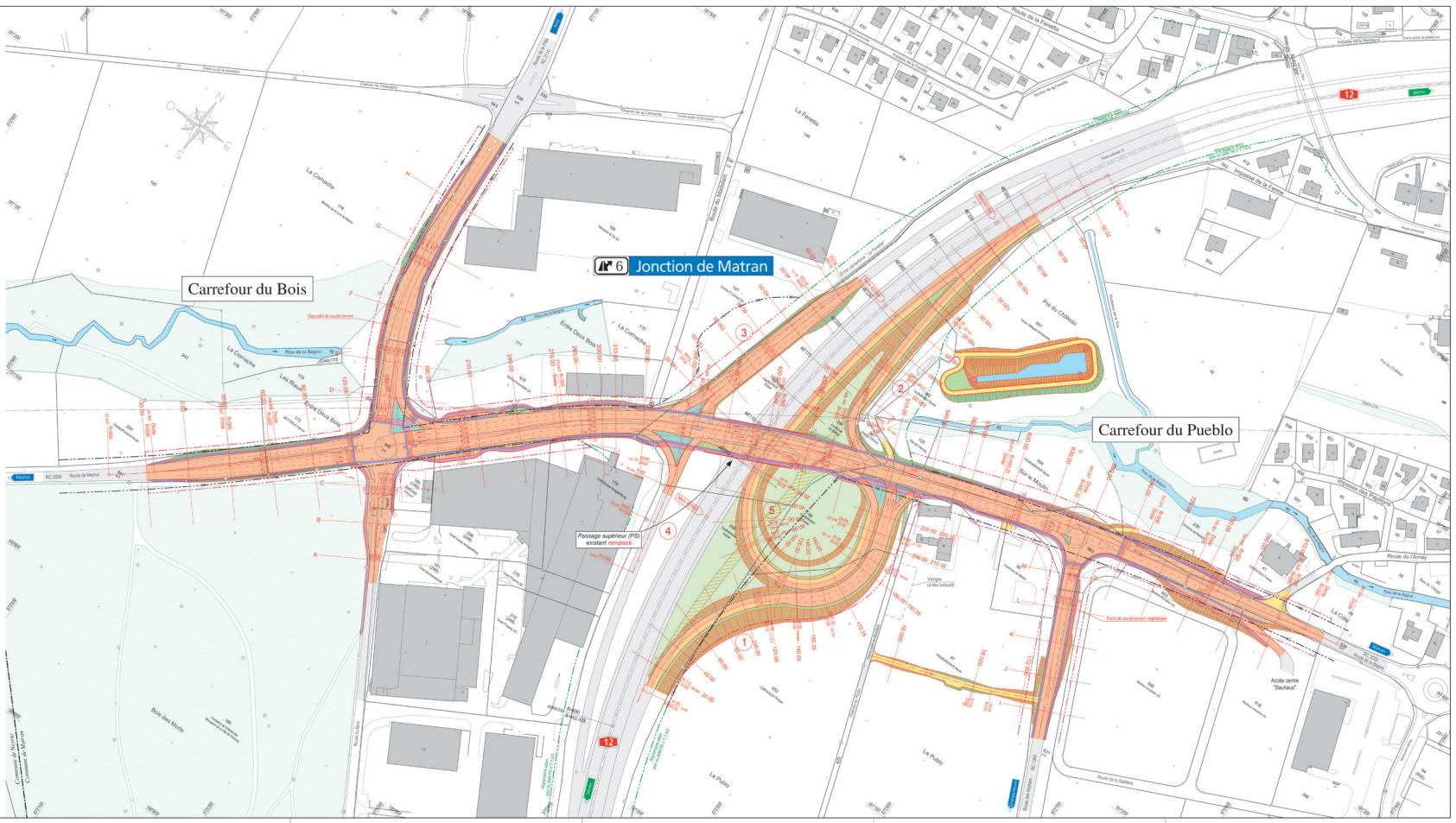
b - Plan de situation avec indication des alignements

IUB Engineering		SCHERER & SA		F.1: 1 0 0 0 2 4	
Date: 04.09.17		Index A: 23.10.17		1.2: 5 8 0	
Emission: TRAC		Index B:		D.3: 1 0 0 0 0 0	
Coord. Rév:		Index C:		D.A.P.: 0 2 0 0 7 A	
Date de réception: 11.10.00		Index D: (Plan N° (autres): 2688-200		Objet inventorié: numéro 10.12.80.306.00	
Date de mise en œuvre: 128.000.000		Index E:		Echelle: 1:1000	
Plan d'approbation: Examen / ingénieur expert		Index F:		Visé(e) libre(e) par:	

Base cadastrale fournie par le service du cadastre et géomatique du canton de Fribourg le 14.08.2013  
Base cadastrale arrêtée à XX/201X

- Légende:**
- Chaussée
  - BAU (bande d'arrêt d'urgence)
  - Chaussée existante
  - Chaussée existante mise hors service
  - Lot avec revêtement
  - Zone de verdure
  - Zone Forêt
  - Talus en déblai / remblai
  - Piste / bande cyclable
  - Trottoir
  - Accès
  - Quivrage projeté
  - Projet
  - Existant
  - Alignements existants
  - Alignements nouveaux OFROU et cantonaux (restent à confirmer)
  - Alignements autorisés
  - Pylône et ligne HT CFF
  - Ligne auxiliaire (lente communale et cantonale, dimensions techniques)

Remarque: Marquage à titre indicatif



## Décret

*du*

### **relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour la contribution de l'Etat de Fribourg au réaménagement de la jonction autoroutière de Matran**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message 2018-DAEC-61 du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> mai 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **Art. 1**

Un crédit d'engagement de 6 700 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances à titre de contribution de l'Etat de Fribourg au financement du réaménagement de la jonction autoroutière de Matran.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Les crédits de paiement nécessaires à la contribution seront portés au budget d'investissement des routes cantonales, sous le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

<sup>2</sup> Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

## Dekret

*vom*

### **über einen Verpflichtungskredit für den Beitrag des Staates Freiburg an den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DAEC-61 des Staatsrats vom 1. Mai 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Für den Beitrag des Staates Freiburg an den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 6 700 000 Franken eröffnet.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Die Zahlungskredite für den Beitrag werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

<sup>2</sup> Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

### **Art. 3**

Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice suisse des prix de la construction (indice de construction total) pour l'Espace Mittelland, édité par l'Office fédéral de la statistique, survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenues entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

### **Art. 4**

Les dépenses relatives aux travaux prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat.

### **Art. 5**

<sup>1</sup> Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur immédiatement.

### **Art. 3**

Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des vom Bundesamt für Statistik publizierten schweizerischen Baupreisindex (Index Baugewerbe Total) für den Espace Mittelland, die zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte stattfindet;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

### **Art. 4**

Die Ausgaben für die Arbeiten werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

### **Art. 5**

<sup>1</sup> Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Es tritt sofort in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-61

Projet de décret :  
Crédit d'engagement pour la contribution de l'Etat de  
Fribourg au réaménagement de la jonction autoroutière  
de Matran

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau  
2017-2021 CRoutes-17-21*

---

*Présidence* : Jean-Daniel Wicht

*Vice-présidence* : David Bonny

*Membres* : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre  
Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice  
Jordan, Bruno Marmier

### Entrée en matière

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

### Vote final

Par 7 voix contre 0 et 0 abstention (4 membres sont excusés), la  
commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret  
selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### Catégorisation du débat

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

---

*Le 28 mai 2018*

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-61

Dekretsentwurf:  
Verpflichtungskredit für den Beitrag des Staats Freiburg an  
den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran

*Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau 2017-  
2021 StraK-17-21*

---

*Präsidium* : Jean-Daniel Wicht

*Vize-Präsidium* : David Bonny

*Mitglieder* : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre  
Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice  
Jordan, Bruno Marmier

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (4 Mitglieder sind entschuldigt)  
beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in  
der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

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

---

*Den 28. Mai 2018*

## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-61

Projet de décret :  
Crédit d'engagement pour la contribution de l'Etat de  
Fribourg au réaménagement de la jonction autoroutière  
de Matran

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

---

*Présidence* : Claude Brodard

*Membres* : Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent  
Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly,  
Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry, Urs Perler et Benoît Piller

### Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière  
sur ce projet de décret.

### Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention (2 membres excusés), la  
Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret  
selon la version initiale du Conseil d'Etat.

---

*Le 6 juin 2018*

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-61

Dekretsentwurf:  
Verpflichtungskredit für den Beitrag des Staates Freiburg  
an den Ausbau des Autobahnanschlusses Matran

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

---

*Präsidium* : Claude Brodard

*Mitglieder* : Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent  
Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly,  
Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry, Urs Perler und Benoît Piller

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (2 Mitglieder sind entschuldigt)  
beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in  
der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

---

*Den 6. Juni 2018*



## Message 2018-DAEC-54

24 avril 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale entre Riederberg et Bösingen

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit d'engagement de 10 050 000 francs pour les études et les travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale axe 3220 entre Riederberg et Bösingen intégrant la construction du pont du Richterwilbach.

Le présent message accompagnant le projet de décret s'articule comme suit:

<b>1. Situation</b>	<b>1</b>
<b>2. Projet</b>	<b>2</b>
<b>3. Coûts</b>	<b>4</b>
<b>4. Montant du crédit demandé</b>	<b>4</b>
<b>5. Autres aspects</b>	<b>4</b>
<b>6. Conclusion</b>	<b>4</b>

#### 1. Situation

##### 1.1. Limites géographiques du projet

La route cantonale Düdingen–Bösingen–Laupen (axe 3220) est un axe secondaire sur lequel transite un trafic journalier moyen (TJM<sub>2015</sub>) de 3100 véhicules. Les prévisions ne font pas état d'une augmentation notable du trafic. Le tronçon concerné par ce message se situe entre l'entrée du hameau de Riederberg et l'entrée du village de Bösingen, au niveau du quartier de Cholholz, soit une longueur totale de 1225 m.

Actuellement, la route cantonale franchit le cours d'eau du Richterwilbach par un remblai réalisé sur un pontceau.

Le plan en annexe 1 illustre la localisation du projet entièrement situé sur le territoire de la commune de Bösingen.

##### 1.2. Aménagement routier

Le tracé actuel de la route a été réalisé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le secteur se caractérise par la dépression de Riederberg où le relief forme une cuvette au fond de laquelle le ruisseau de Richterwilbach est canalisé dans un aqueduc surmonté d'un remblai qui supporte la route. Le tracé remonte ensuite la rive droite du ruisseau à flanc de coteau en direction de Bösingen.

Vers le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, le tronçon a été assaini et élargi, ce qui a nécessité la réalisation d'un mur de soutènement en pierre de taille. Le tracé reste toutefois très sinueux avec un manque de visibilité réduisant le niveau de sécurité.

L'absence d'accotements stabilisés le long de la route est à l'origine des déformations constatées sur les bords de la chaussée et la création soudaine de nids de poule qui mettent en danger la circulation. Cette dernière décennie, la route a subi des réparations mineures, souvent dans l'urgence, afin de maintenir sa fonction jusqu'à la réalisation du présent projet. Une réfection complète de l'infrastructure et de la superstructure de la route, y compris des canalisations, est indispensable.

Les courbes sur le remblai et sur le flanc de coteau sont très serrées (rayon de 52 m respectivement de 54 m), la distance de visibilité est insuffisante et une correction de la géométrie s'avère nécessaire.

Le secteur de Riederberg se situe sur un couloir à faune d'importance suprarégionale (FR-06); la traversée des animaux représente un danger pour la circulation routière et des mesures doivent être mises en place pour limiter les collisions avec les véhicules.



### 1.3. Transports publics

Le tronçon de route se situe sur l'itinéraire de la ligne de transport public Dürdingen–Bösingen–Laupen desservie par CarPostal qui a une cadence à la demi-heure aux heures de pointe (22 paires de courses par jour de semaine).

### 1.4. Environnement bâti

Le tracé actuel contourne le hameau de Riederberg. Le long de ce contournement, un immeuble a été construit sur le flanc du remblai. Ce bâtiment, qui comprend 4 étages, 2 sous-sols (un local de galvanoplastie et une cave), 1 rez-de-chaussée (atelier), 1 étage (appartement) et les combles (entrepôt), entre en conflit avec le nouveau tracé de la route et sera démoli.

L'arrêt du bus Bösingen–Riederberg se situe sur chaussée, au droit du bâtiment à démolir; un chemin carrossable le relie au centre du hameau.

### 1.5. Environnement

Sur le milieu du tracé, des haies basses délimitent la chaussée côté ouest de la route et à l'est des conifères peuplent le flanc du talus. L'élargissement de la chaussée et la construction du mur nécessitent leur défrichage.

## 2. Projet

Le projet s'inscrit dans le programme gouvernemental de la législature 2017–2021 notamment en répondant aux ambitions d'adaptation des infrastructures (2.3), de favoriser la mobilité durable (2.4) et de garantir la sécurité (3.5).

### 2.1. Travaux à entreprendre

#### 2.1.1. Réfection et réaménagement de la route

Au vu des considérants indiqués dans le chapitre précédent, une reconstruction complète de la route s'avère nécessaire. La nouvelle route sera réalisée sur le tracé existant avec une correction de sa géométrie, ce qui nécessite notamment la construction d'un mur de soutènement de 120 m de long avec une hauteur variant entre 2 et 8 m. En outre, un pont de 47 m sera construit en remplacement du remblai actuel (voir annexe 2).

#### *Chaussée*

Le profil de la route sera composé d'une chaussée de 2×3 m (voir annexe 3).

Le revêtement bitumineux et la couche de fondation de la route actuelle seront entièrement remplacés.

#### *Mobilité douce, transport public et piétons*

Ce tronçon de route est inscrit dans la *Planification cantonale du réseau cyclable* (état juillet 2017) comme un itinéraire à reporter sur l'itinéraire alternatif entre le village de Bundtels et celui de Bösingen en passant par les villages de Richterwil et de Fendingen (fiche 3220-1c, voir annexe 4).

En vertu de l'article 54a al. 2 de la loi sur les routes LR qui prévoit que *la construction des pistes cyclables non adjacente à une route incombe aux communes, avec participation de l'Etat, jusqu'à un montant équivalent à celui de l'aménagement qui aurait été réalisé le long de la route cantonale*, le coût d'un aménagement cyclable sur le tronçon routier Riederberg–Bösingen a été évalué à 380 000 francs HT dans le cadre d'une étude spécifique. Conformément au droit en vigueur, la commune réalisera les aménagements nécessaires à l'amélioration de l'équipement de cet itinéraire cyclable alternatif, avec une participation de l'Etat (sur la base d'un décompte) jusqu'à concurrence du montant issu de l'étude mentionnée, qui est imputé à la présente demande de crédit d'engagement.

Les deux arrêts de bus «Riederberg», sur chaussée, seront décalés de 300 m en direction de Bösingen et mis en conformité selon la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (RS 151.3 LHand). Une aide à la traversée piétonne, éclairée, sera réalisée avec un îlot central.

#### *Protection contre le bruit routier*

Le dernier tronçon de 125 m en entrée de Bösingen sera revêtu d'un revêtement phonoabsorbant pour des raisons d'assainissement contre le bruit routier.

#### *Protection contre la faune et batracien*

La réalisation du pont du Richterwilbach permettra de limiter les risques de collision entre les véhicules et la faune qui peut passer sous le pont. Le couloir à faune d'importance suprarégionale (FR-06) sera ainsi assaini dans ce secteur. Un dispositif de protection des batraciens (barrière) sera réalisé à l'ouest du pont sur une longueur de 150 m, guidant les animaux sous le pont.

#### *Évacuation des eaux*

Le long du tracé, les eaux pluviales de la route cantonale seront récoltées et évacuées vers le Richterwilbach par trois exutoires, dont deux seront pourvus de bassin de rétention. Les collecteurs seront mis à neuf.

## **Zone de compensation pour le défrichage de haies et l'abattage d'arbres**

Le défrichage des haies et l'abattage d'arbres seront compensés par la plantation de buissons et d'arbres sur le long du tracé ainsi que la création d'une haie de 75 m avec arbres au lieu-dit Banacker.

### **2.1.2. Pont du Richterwilbach**

Le pont du Richterwilbach sera construit en lieu et place de l'aqueduc actuel et son remblai (annexe 2). Afin de garantir un espace suffisant au cours d'eau et au passage à faune et bovins ainsi qu'intégrer le pont à son environnement, la longueur du pont est de 47 m. Le pont est constitué de trois travées dont la portée est de 14,50 m pour les travées de rive et de 18 m pour la travée centrale. Le tablier, avec un biais de 30°, est de type bipoutre sans entretoise intermédiaire. Le tablier repose sur deux piles en V encastrées dans chacune des poutres.

Chaque culée est fondée sur six pieux, de diamètre de 80 cm, encastrés dans la molasse.

Il est prévu la construction d'un pont «intégral», c'est à dire caractérisé par une liaison monolithique entre les murs de culée et le tablier. Ce procédé permet de se passer d'appuis mécaniques et de joints de chaussée et assure ainsi un net avantage en termes de durabilité, de coûts d'entretien et de bruit routier (évite le bruit des roues sur le joint).

## **2.2. Calendrier et procédures**

Un appel d'offres pour le marché des prestations de mandataire a été lancé selon une procédure ouverte en octobre 2012. L'évaluation des offres a conclu que le bureau MGI Partenaires Ingénieurs Conseils SA à Châtel-Saint-Denis avait présenté l'offre économiquement la plus avantageuse et, après l'adjudication par le Conseil d'Etat, le contrat a été signé en mai 2013.

Le projet développé par le bureau d'ingénieurs a été mis à l'enquête publique le 14 novembre 2014.

Durant le délai imparti, douze oppositions ont été déposées. À la suite des séances de conciliation, dix oppositions ont été retirés. En mars 2018, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a approuvé les plans et a rejeté les deux dernières oppositions.

Les discussions liées aux acquisitions de terrain nécessaires sont closes.

L'appel d'offres pour la réalisation des travaux d'entreprises a été subdivisé en deux lots afin de s'assurer que les entreprises soient spécialisées dans le type de travaux prévus. Ces lots sont:

- > Lot 1: Reconstruction du tronçon routier Riederberg-Bösingen
- > Lot 2: Construction du pont sur le Richterwilbach.

Après un appel d'offres publié le 22 septembre 2017 par procédure ouverte OMC, les entreprises ont déposé leurs offres le 3 novembre 2017. Il est intéressant de noter la dispersion des offres (différence entre l'offre la meilleure marché et la plus chère) allant de 18% pour le lot 1 à 20% pour le lot 2, ce qui conforte l'idée de ne présenter une proposition de crédit d'engagement au Grand Conseil que sur la base d'offres rentrées.

En l'état d'avancement du projet, il est prévu un démarrage des travaux en automne 2018. Les travaux se concentreront en premier lieu sur la réalisation de la route provisoire afin de permettre la résiliation du pont. Parallèlement à cela seront entrepris les travaux de réfection et réaménagement routier et la réalisation du mur de soutènement. Les travaux routiers seront réalisés par étapes d'une longueur moyenne de 250 m. Pour chaque étape, la circulation sera unidirectionnelle et réglée par des feux de signalisation.

## **2.3. Analyse des risques**

L'analyse des risques a mis en évidence les risques résiduels suivants:

- > la qualité du sol et la présence de la nappe d'eau dans le terrain peuvent influencer les fondations du pont et dans une moindre mesure le projet routier
- > les possibles accidents pendant le chantier, notamment sur le pont
- > la découverte de volumes de terres polluées plus importants au pourtour du bâtiment à démolir
- > la présence de conduites industrielles inconnues ou non reportées correctement sur les plans
- > la présence de plusieurs sources privées sur le coteau de la rive droite du Richterwilbach
- > des revendications possibles du voisinage pendant les travaux
- > le niveau de précision des soumissions, base des offres des entreprises.

## **2.4. Développement durable**

Ce dossier a fait l'objet d'une analyse sous l'angle du développement durable. L'analyse a permis de constater que le projet respecte les principes du développement durable, en particulier en améliorant la sécurité du tracé et la biodiversité du lieu. Le résultat de cette analyse est synthétisée dans le rapport «Boussole21» du projet (v. annexe).

### 3. Coûts

L'ensemble du coût des travaux incombe presque entièrement à l'Etat de Fribourg. La commune de Bösinggen participe financièrement à la réalisation du trottoir, de l'aide à la traversé au droit des arrêts de bus et à son éclairage. Le projet participe financièrement à l'aménagement du tracé alternatif de la mobilité douce.

La principale partie du montant des coûts est basée sur le montant des offres économiquement les plus avantageuses que les entreprises de construction ont déposées en novembre 2017, offres elles-mêmes basées sur une soumission rédigée par l'auteur du projet. Un degré d'incertitude (voir analyse

de risque chapitre 2.3) de 12% demeure toutefois pour l'ensemble des travaux.

Les variations économiques (indexation et renchérissement) peuvent avoir une influence sur le montant final des travaux. Le décret (art. 3) intègre ces variations.

### 4. Montant du crédit demandé

Le développement du projet jusqu'à la rentrée des offres d'entreprises a été financé par le biais de crédits d'études. Un crédit d'engagement pour la réalisation des travaux fait l'objet de la présente demande:

	Fr.	Fr.
Montant total des études (toutes les prestations de service et assurances)	1 400 000	
Montant total des travaux (y c. démolition du bâtiment)	6 850 000	
Acquisition et bornage (emprises provisoires et définitives et bâtiment)	280 000	
Montant pour aménagement cyclable	380 000	
<b>Montant total des études et des travaux</b>		<b>8 910 000</b>
Montant de la participation de la commune de Bösinggen	-50 000	
<b>Montant hors réserve et divers à la charge de l'Etat de Fribourg</b>		<b>8 860 000</b>
Dépenses déjà engagées et payées au 31.12.2017 (HT)	-527 271	
<b>Total à payer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (HT)</b>		<b>8 332 729</b>
TVA 7,7%	641 620	
Réserve pour divers et imprévus 12%	1 076 922	
<b>Montant total à la charge de l'Etat de Fribourg TTC</b>		<b>10 051 271</b>
<b>Crédit d'engagement demandé par le présent décret TTC (arrondi)</b>		<b>10 050 000</b>

Tous les marchés découlant du présent crédit ont été et seront passés dans le respect du cadre légal des marchés publics et selon les règles de compétences financières de l'Etat, dans le cadre des budgets d'investissement annuels impartis.

### 5. Autres aspects

Le décret proposé respecte la répartition des charges en matière routière entre le canton et les communes.

Il n'y a pas d'influence sur l'effectif du personnel de l'Etat et n'est pas concerné par les questions d'euro-compatibilité, la procédure d'appel d'offres a été exécutée selon les accords du GATT.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret doit, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (montant plus élevé que le ¼% des dépenses de l'Etat, soit 4 605 684 francs), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (majorité qualifiée de 56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

Compte tenu du montant de la dépense (plus grand que ¼% des dépenses de l'Etat, 9 211 369 francs), le projet de décret est soumis au référendum financier facultatif.

### 6. Conclusion

Les travaux proposés permettront la réfection et le réaménagement du tronçon Riederberg-Bösinggen en améliorant la sécurité du tracé et la biodiversité du lieu. Nous vous invitons à accepter le présent décret.

#### Annexes

1. Plan de situation du projet avec périmètres d'intervention
2. Pont du Richterwilbach – Plan de l'ouvrage
3. Profil type de la chaussée
4. Itinéraire alternatif pour les cyclistes entre Bundtels et Bösinggen (fiche 3220-1c du plan sectoriel état juillet 2017)
5. Rapport «Boussole21»



## Botschaft 2018-DAEC-54

24. April 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentswurf über einen Verpflichtungskredit für die Sanierung und Neugestaltung des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und Bösinggen

Wir ersuchen um einen Verpflichtungskredit von 10 050 000 Franken für die Studien und Arbeiten zur Sanierung und Neugestaltung des Abschnitts zwischen Riederberg und Bösinggen der Kantonsstrasse Achse 3220. Darin eingeschlossen ist der Bau einer neuen Brücke über den Richterwilbach.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Situation</b>	<b>5</b>
<b>2. Projekt</b>	<b>6</b>
<b>3. Kosten</b>	<b>8</b>
<b>4. Höhe des beantragten Kredits</b>	<b>8</b>
<b>5. Weitere Aspekte</b>	<b>8</b>
<b>6. Schlussfolgerung</b>	<b>9</b>

#### 1. Situation

##### 1.1. Geografisches Umfeld des Projekts

Die Kantonsstrasse Düdingen–Bösinggen–Laupen (Achse 3220) ist eine Nebenstrasse mit einem durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV<sub>2015</sub>) von 3100 Fahrzeugen pro Tag. Laut Prognosen ist nicht mit einem nennenswerten Anstieg des Verkehrs zu rechnen. Der Strassenabschnitt, der Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist, liegt zwischen dem Eingang des Weilers Riederberg und dem Dorfeingang von Bösinggen (auf der Höhe des Quartier Cholholz) und hat eine Länge von 1225 m.

Gegenwärtig quert die Kantonsstrassen den Richterwilbach mittels einer Aufschüttung über einem Gewässerdurchlass.

Aus Anhang 1 sind die Situation und der Perimeter des Projekts ersichtlich, das sich vollständig auf dem Gebiet der Gemeinde Bösinggen befindet.

##### 1.2. Strasse

Die aktuelle Linienführung der Strasse stammt aus dem 19. Jahrhundert. Der Sektor wird durch die Senke von Riederberg geprägt, wo das Relief einen Kessel bildet, auf des-

sen Boden der Richterwilbach durch einen Aquädukt fliesst. Eine Aufschüttung über dem Aquädukt dient als Basis für die Strasse. Die Strasse folgt darauf dem Hang am rechten Bachufer in Richtung Bösinggen.

Mitte des 20. Jahrhunderts wurde der Kantonsstrassenabschnitt saniert und verbreitert, wofür eine Stützmauer aus Naturstein gebaut wurde. Dessen ungeachtet handelt es sich um einen äusserst kurvenreichen Strassenabschnitt mit geringen Sichtweiten, was sich negativ auf die Verkehrssicherheit auswirkt.

Das Fehlen von befestigten Banketten führte zu Verformungen des Fahrbahnrandes und zur unvermittelten Bildung von Schlaglöchern, die den Verkehr gefährden. Im letzten Jahrzehnt wurden kleinere, meist dringliche Reparaturarbeiten durchgeführt, um sicherzustellen, dass die Strasse bis zur Verwirklichung des nun vorgestellten Projekts ihre Funktion wahrnehmen kann. Eine vollständige Instandsetzung der Strasseninfrastruktur und des Strassenoberbaus einschliesslich Kanalisation ist nun unerlässlich.

Die Kurven auf der Aufschüttung und am Hang sind sehr eng (Radien von 52 m bis 54 m). Zudem sind die Sichtweiten ungenügend, sodass eine Anpassung der Strassengeometrie nötig ist.

Der Sektor Riederberg befindet sich auf einem Wildtierkorridor von überregionaler Bedeutung (FR-06). Weil die Gefahr von Wildunfällen auf der Kantonsstrasse besteht, müssen Massnahmen zur Verhinderung von Kollisionen mit Fahrzeugen getroffen werden.

### 1.3. Öffentlicher Verkehr

Die Linie Düdingen–Bösingen–Laupen des öffentlichen Verkehrs benutzt den hier behandelten Kantonsstrassenabschnitt; PostAuto bedient diese Linie zu den Hauptverkehrszeiten im Halbstundentakt (22 Kurspaare je Wochentag).

### 1.4. Gebaute Umwelt

Das aktuelle Trasse umfährt Riederberg. Am Rand dieser Umfahrung wurde ein Gebäude auf dem Hang der Aufschüttung gebaut. Dieses Gebäude umfasst 4 Vollgeschosse – 2 Untergeschosse (ein Galvanoplastik-Lokal und ein Keller), 1 Erdgeschoss (Werkstatt), 1 Obergeschoss (Wohnung) – sowie ein Dachgeschoss (Lager) und wird abgerissen werden, weil es auf dem neuen Trasse der Strasse steht.

Die Bushaltestelle «Bösingen, Riederberg» ist eine Fahrbahnhaltestelle und befindet sich auf der Höhe des eben erwähnten Gebäudes. Ein befahrbarer Weg verbindet die Haltestelle mit dem Zentrum des Weilers.

### 1.5. Umwelt

Im mittleren Teil des Strassenabschnitts wird die Fahrbahn auf der westlichen Strassenseite durch Niederhecken abgegrenzt, während Nadelhölzer die Böschung auf der Ostseite beherrschen. Um die Fahrbahn verbreitern und die Stützmauer bauen zu können, ist deren Rodung nötig.

## 2. Projekt

Das Projekt trägt zur Erreichung der Ziele 2.3 (Die Infrastrukturen anpassen), 2.4 (Die nachhaltige Mobilität fördern) und 3.5 (Die Sicherheit gewährleisten) des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2017–2021 bei.

### 2.1. Anstehende Arbeiten

#### 2.1.1. Sanierung und Neugestaltung der Strasse

Angesichts der weiter oben erwähnten Probleme ist ein vollständiger Neubau der Strasse unumgänglich. Die neue Strasse wird auf dem bestehenden Trasse mit einer Korrektur der Geometrie verwirklicht werden, wofür namentlich der Bau einer 120 m langen und 2 bis 8 m hohen Stützmauer nötig ist. Daneben ist eine 47 m lange Brücke anstelle der bestehenden Aufschüttung geplant (siehe Anhang 2).

### Fahrbahn

Das Strassenprofil wird aus einer 2×3 m breiten Fahrbahn bestehen (siehe Anhang 3).

Der Bitumenbelag und die Foundationsschicht der aktuellen Strasse werden vollständig ersetzt werden.

### Velo-, Fussgänger- und öffentlicher Verkehr

Der hier behandelte Strassenabschnitt ist in der *kantonalen Velonetzplanung* (Stand Juli 2017) als Route, die auf die Alternativroute zwischen Bundtels und Bösingen via Richterwil und Fendingen (Blatt 3220-1c) zu verlegen ist (siehe Anhang 4), eingetragen.

In Anwendung von Artikel 54a Abs. 2 des Strassengesetzes (StrG), der festlegt, dass der Bau von Radwegen, die nicht an eine Strasse angrenzen, Sache der Gemeinden ist und dass der Staat sich daran bis zum Betrag beteiligt, der für einen Ausbau entlang einer Kantonsstrasse hätte bezahlt werden müssen, wurden die Kosten für eine Veloverbindung auf dem Strassenabschnitt Riederberg–Bösingen im Rahmen einer spezifischen Studie mit 380 000 Franken exkl. MWST veranschlagt. Nach geltendem Recht obliegt es der Gemeinde, die Infrastrukturen dieser Alternativroute zu verbessern. Der Staat wird sich auf der Grundlage einer Abrechnung bis zum veranschlagten Betrag an diesen Arbeiten beteiligen, wobei diese Beteiligung über den hier behandelten Verpflichtungskredit finanziert wird.

Die Fahrbahnhaltestellen der Bushaltestelle «Bösingen, Riederberg» werden um 300 m in Richtung Bösingen versetzt werden und gemäss Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3) angepasst. Des Weiteren wird an dieser Stelle ein beleuchteter Fussgängerübergang mit Mittelinsel gebaut werden.

### Lärmschutz

Für den 125 m langen Teilabschnitt beim Eingang von Bösingen ist für die Lärmsanierung der Strasse ein lärmärmer Strassenbelag vorgesehen.

### Wild- und Amphibienschutz

Mit dem Bau der neuen Brücke wird das Risiko von Wildkollisionen mit Fahrzeugen vermindert, weil das Wild die Strasse dank der Brücke nicht unterqueren können. Dadurch kann der Wildtierkorridor von überregionaler Bedeutung (FR-06) an dieser Stelle saniert werden. Zum Schutz der Amphibien wird im Westen der neuen Brücke ein 150 m langer Zaun eingerichtet, der die Amphibien unter die Brücke leitet.

## *Abwasserbeseitigung*

Das Regenabwasser wird auf diesem Kantonsstrassenabschnitt gesammelt und über drei Vorfluter, von denen zwei mit einem Rückhaltebecken ausgestattet sein werden, in den Richterwilbach eingeleitet werden. Die Sammelkanäle sollen erneuert werden.

## *Zone für die Kompensation der gerodeten Hecken und gefälltten Bäume*

Die Hecken und Bäume, die gerodet bzw. gefällt werden müssen, werden mit neuen Sträuchern und Bäumen entlang der Strasse und mit einer 75 m langen Hecke mit Bäumen bei Banacker kompensiert werden.

## *Brücke über den Richterwilbach*

Anstelle des heutigen Aquädukts mit Aufschüttung ist zur Querung des Richterwilbachs eine neue Brücke geplant (Anhang 2). Um dem Fliessgewässer und dem Durchgang von Wild und Vieh genügend Raum zu geben und um die Brücke optimal in die Umgebung zu integrieren, wird die Brücke eine Länge von 47 m aufweisen. Die Brücke wird aus drei Feldern bestehen: zwei 14,50 m lange Seitenfelder und ein 18 m langes Feld in der Mitte. Die Fahrbahnplatte mit einer Neigung von 30° ist vom Typ Doppelträger ohne Zwischenträger. Sie ruht auf zwei V-förmigen Pfeilern, die in den Trägern eingelassen sind.

Jedes Widerlager ist auf sechs in der Molasse eingespannten Pfählen mit einem Durchmesser von 80 cm abgestützt.

Diese Brücke ist als eine integrale Brücke vorgesehen. Damit ist eine Brücke gemeint, bei der die Widerlagerwände und die Fahrbahnplatte monolithisch verbunden sind. Dadurch sind weder mechanische Lager noch Fahrbahnübergänge nötig. Ausserdem wirkt sich diese Bauweise positiv auf die Dauerhaftigkeit, die Unterhaltskosten und den Strassenlärm (verhindert die Lärmemissionen, die erzeugt werden, wenn die Räder der Fahrzeuge über Fugen fahren) aus.

## **2.2. Zeitplan und Verfahren**

Im Oktober 2012 wurde eine Ausschreibung für Planerleistungen im offenen Verfahren lanciert. Die Bewertung der Angebote ergab, dass dasjenige des Büros MGI Partenaires Ingénieurs Conseils SA in Châtel-Saint-Denis das wirtschaftlich günstigste Angebot war. Nach dem Zuschlag durch den Staatsrat wurde der Vertrag im Mai 2013 unterzeichnet.

Das vom Ingenieurbüro ausgearbeitete Projekt wurde am 14. November 2014 öffentlich aufgelegt.

In der dafür vorgesehenen Frist wurden zwölf Einsprachen eingereicht. Deren zehn wurden nach den Einigungsverhandlungen zurückgezogen. Im März 2018 genehmigte die

Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Pläne und wies die beiden noch offenen Einsprachen ab.

Die Verhandlungen für den nötigen Grundstückerwerb sind abgeschlossen.

Die Ausschreibung der Bauarbeiten wurde in zwei Lose aufgeteilt, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Arbeiten durch darin spezialisierte Unternehmen ausgeführt werden. Die Lose sehen wie folgt aus:

- > Los 1: Neubau des Strassenabschnitts Riederberg-Bösingen
- > Los 2: Bau der Brücke über den Richterwilbach

Nach der am 22. September 2017 veröffentlichten Ausschreibung im offenen Verfahren gemäss WTO-Übereinkommen haben die Unternehmen am 3. November 2017 ihre Offerten eingereicht. Der Preisunterschied zwischen den Offerten (Unterschied zwischen der billigsten und der teuersten Offerte) betrug 18% für das Los 1 und 20% für das Los 2. Dies bestätigt, dass es sinnvoll ist, Anträge an den Grossen Rat für einen Verpflichtungskredit erst nach dem Eingang der Offerten zu unterbreiten.

Nach heutigem Zeitplan ist vorgesehen, die Bauarbeiten im Herbst 2018 zu beginnen. Die Bauarbeiten werden hauptsächlich die Verwirklichung der provisorischen Strasse zum Gegenstand haben, damit die neue Brücke gebaut werden kann. Parallel dazu wird die bestehende Strasse saniert und ausgebaut sowie die Stützmauer errichtet werden. Die Strassenarbeiten sind etappenweise vorgesehen, wobei jede Etappe aus einem rund 250 m langen Abschnitt besteht. Die Strassenachse wird bei jeder Etappe wechselseitig befahrbar sein, wobei der Verkehr per Lichtsignalanlage geregelt wird.

## **2.3. Risikoanalyse**

Die Risikoanalyse hat folgende Restrisiken zutage gefördert:

- > Die Bodenqualität und das Vorhandensein von Grundwasser können einen Einfluss auf die Foundationen der Brücke und in geringerem Mass auf das Strassenprojekt haben.
- > Namentlich auf der Brücke kann es während der Bauarbeiten zu Unfällen kommen.
- > Im Umkreis des zum Abriss bestimmten Gebäudes könnte weiteres mit Schadstoffen belastetes Bodenmaterial zum Vorschein kommen.
- > In diesem Sektor könnte es Industrieleitungen haben, die nicht bekannt oder auf den Plänen nicht richtig aufgeführt sind.
- > Private Quellen am rechten Ufer des Richterwilbachs (Hang) könnten zu Schwierigkeiten führen.
- > Nachbarn könnten für die Zeit der Bauarbeiten Forderungen stellen.

- > Der Genauigkeitsgrad der Ausschreibungen, welche die Grundlage für die eingereichten Angebote bilden, könnte ungenügend sein.

## 2.4. Nachhaltige Entwicklung

Das Projekt wurde aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung analysiert. Die Analyse zeigt auf, dass die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung durch dieses Projekt respektiert werden. Insbesondere können die Verkehrssicherheit und die Biodiversität im Sektor verbessert werden. Das Ergebnis dieser Analyse ist im beiliegenden Kompass21-Bericht zusammengefasst.

## 3. Kosten

Die Kosten werden fast vollständig vom Staat getragen. Die Gemeinde Böisingen beteiligt sich am Bau des Trottoirs, am Fussgängerübergang bei der Bushaltestelle sowie an dessen Beleuchtung. Das Projekt finanziert den Ausbau der Alternativroute für den Langsamverkehr mit.

Die Kostenschätzung stützt sich hauptsächlich auf die Beträge gemäss den wirtschaftlich günstigsten Angeboten, welche die Bauunternehmen im November 2017 eingereicht haben und die vom Projektverfasser ausgearbeitete Ausschreibung als Grundlage hatten. Für die Arbeiten bleibt insgesamt dennoch ein Unsicherheitsgrad von 12% (siehe Risikoanalyse im Punkt 2.3).

Preisänderungen (Indexierung und Teuerung) können einen Einfluss auf die Endkosten des Projekts haben. Artikel 3 des Dekrets sieht eine entsprechende Anpassung des Kredits vor.

## 4. Höhe des beantragten Kredits

Die Entwicklung des Projekts bis zum Eingang der Angebote der Unternehmen wurde über Studienkredite finanziert. Mit der vorliegenden Botschaft ersucht der Staatsrat nun um einen Verpflichtungskredit für die Verwirklichung der Arbeiten. Der beantragte Kredit lässt sich wie folgt aufschlüsseln:

	Fr.	Fr.
Gesamtbetrag für Studien (alle Dienstleistungen und Versicherungen)	1 400 000	
Gesamtbetrag für Arbeiten (inkl. Abriss des Gebäudes)	6 850 000	
Erwerb und Vermarktung (provisorische und definitive Landabtretungen sowie Gebäude)	280 000	
Betrag für die Veloinfrastrukturen	380 000	
<b>Gesamtbetrag für Studien und Arbeiten</b>		<b>8 910 000</b>
Beteiligung der Gemeinde Böisingen	-50 000	
<b>Kosten ohne Reserven und Diverses zulasten des Staats Freiburg</b>		<b>8 860 000</b>
Bis zum 31.12.2017 gebundene und getätigte Ausgaben	-527 271	
<b>Offener Betrag per 1. Januar 2018 (exkl. MWST)</b>		<b>8 332 729</b>
MWST 7,7%	641 620	
Verschiedenes und Unvorhergesehenes 12%	1 076 922	
<b>Gesamtbetrag zulasten des Staats Freiburg inkl. MWST</b>		<b>10 051 271</b>
<b>Beantragter Verpflichtungskredit inkl. MWST (gerundet)</b>		<b>10 050 000</b>

Die Arbeiten wurden und werden gemäss Gesetzgebung des öffentlichen Beschaffungswesens ausgeschrieben und im Rahmen der jährlichen Investitionsbudgets von der zuständigen Behörde vergeben.

## 5. Weitere Aspekte

Das vorgeschlagene Dekret hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden im Bereich der Strassen.

Es hat keinen Einfluss auf den Personalbestand des Staats und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

Die Ausschreibung erfolgte gemäss dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT).

Aufgrund der Höhe der Ausgaben (mehr als 1/8% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung oder 4 605 684 Franken) ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfaches Mehr) angenommen werden.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum (mehr als ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung oder 9 211 369 Franken).

## **6. Schlussfolgerung**

Die vorgeschlagenen Arbeiten ermöglichen die Sanierung und Neugestaltung des Strassenabschnitts Riederberg–Bösingen. Dadurch können die Verkehrssicherheit und die Biodiversität im Sektor verbessert werden. Wir laden Sie entsprechend ein, dieses Dekret anzunehmen.

---

### **Anhänge**

- 1. Situationsplan mit dem Projektperimeter
- 2. Brücke über den Richterwilbach – Plan des Bauwerks
- 3. Normalprofil der Fahrbahn
- 4. Alternativroute zwischen Bundtels und Bösingen für den Veloverkehr (Blatt 3220-1c des Sachplans, Stand Juli 2017)
- 5. Bericht «Kompass21»



## Décret

*du*

**relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale entre Riederberg et Bösing**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message 2018-DAEC-54 du Conseil d'Etat du 24 avril 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

### **Art. 1**

Un crédit d'engagement de 10 050 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement des travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale entre Riederberg et Bösing.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Les crédits de paiement nécessaires aux études et aux travaux seront portés au budget d'investissement des routes cantonales, sous le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

<sup>2</sup> Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

## Dekret

*vom*

**über einen Verpflichtungskredit für die Sanierung und Neugestaltung des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und Bösing**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DAEC-54 des Staatsrats vom 24. April 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### **Art. 1**

Für die Sanierung und Neugestaltung des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und Bösing wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 10 050 000 Franken eröffnet.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Die Zahlungskredite für die Studien und Bauarbeiten werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

<sup>2</sup> Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

**Art. 3**

Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

- a) de l'évolution de l'indice suisse des prix de la construction (indice de construction total) pour l'Espace Mittelland, édité par l'Office fédéral de la statistique, survenue entre la date de l'établissement du devis et celle de l'offre;
- b) des augmentations ou des diminutions officielles des prix survenues entre la date de l'offre et celle de l'exécution des travaux.

**Art. 4**

Les dépenses relatives aux travaux prévus seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat.

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur dès sa promulgation.

**Art. 3**

Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

- a) der Entwicklung des vom Bundesamt für Statistik publizierten schweizerischen Baupreisindex (Index Baugewerbe Total) für den Espace Mittelland, die zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Einreichung der Offerte stattfindet;
- b) den offiziellen Preiserhöhungen oder -senkungen, die zwischen der Einreichung der Offerte und der Ausführung der Arbeiten eintreten.

**Art. 4**

Die Ausgaben für die Arbeiten werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates abgeschrieben.

**Art. 5**

<sup>1</sup> Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des ponts et chaussées SPC**  
**Tiefbauamt TBA**

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 36 44, F +41 26 305 36 51  
www.fr.ch/spc

83a\_f du 21.2.2014

*Fribourg, le 16 novembre 2017*

Rapport « Boussole 21 »

---

**Axe 3220 Düdingen - Bösingen - Laupen, PR 250 à 400**  
**Réaménagement de la route cantonale Riederberg-Bösingen**  
**PCAM 10664**

**Maître d'ouvrage**

Conseil d'Etat du canton de Fribourg  
Service des ponts et chaussée (SPC)  
Section projets routiers (Pro)

**Auteur du projet**

Hervé Magne

**Co-auteurs du projet**

Jean-Marie Monnerat  
Jean-Marie Seydoux  
Martin Descloux

## Table de matières

Auteur de l'évaluation .....	3
Co-auteurs .....	3
Informations sur le projet .....	3
Commentaire général sur l'évaluation .....	4
Évaluation de chaque critère .....	5
Récapitulatif des critères .....	5
1. Economie .....	6
1.1 Création et distribution de richesses .....	6
1.2 Conditions cadre pour l'économie .....	6
1.3 Compétitivité de l'économie et innovation .....	6
1.4 Finances publiques .....	7
1.5 Faisabilité et viabilité du projet .....	7
1.6 Conformité et adéquation aux besoins .....	7
2. Environnement .....	8
2.1 Diversité biologique et espace naturel .....	8
2.2 Energie .....	8
2.3 Mobilité et territoire .....	8
2.4 Consommation de matériaux et recyclage .....	9
2.5 Gestion et qualité du sol et de l'eau .....	9
2.6 Qualité de l'air extérieur et intérieur .....	9
2.7 Changement climatique et risques .....	10
3. Société .....	11
3.1 Santé et prévention .....	11
3.2 Formation, éducation, activités sportives et culturelles .....	11
3.3 Cohésion sociale .....	11
3.4 Cadre de vie et espace public .....	12
3.5 Droits et sécurité .....	12
3.6 Gouvernance, vie politique et associative .....	12

# Réaménagement de la route cantonale Riederberg-Bösingen

## Résultat de l'évaluation

Outil mis à disposition par l'Unité de développement durable du Département des infrastructures de l'État de Vaud.  
<http://www.vd.ch/durable>

### Auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Magne Hervé  
Email : [herve.magne@fr.ch](mailto:herve.magne@fr.ch)  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions **DAEC**  
Service : : Service des ponts et chaussées **SPC**

### Co-auteurs

Nom et prénom : Monnerat Jean-Marie  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : Direction de l'économie et de l'emploi **DEE**  
Service : : Service public de l'emploi **SPE**

---

Nom et prénom : Descloux Martin  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions **DAEC**  
Service : : Service de l'environnement **SEn**

---

Nom et prénom : Seydoux Jean-Marie  
Institution : : Etat de Fribourg  
Département : : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions **DAEC**  
Service : : Service des ponts et chaussées **SPC**

---

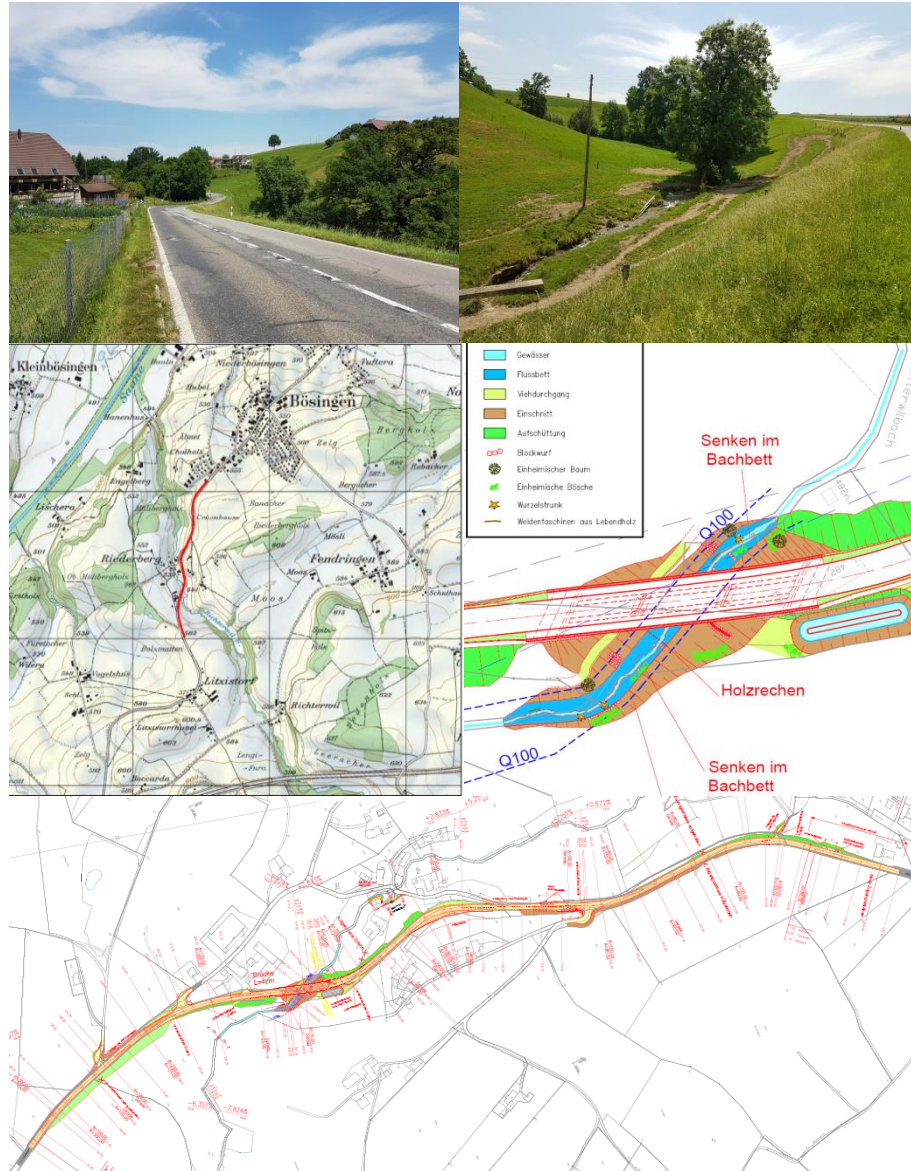
### Informations sur le projet

Description : Réfection et réaménagement de la route cantonale Axe 3220 Düdingen-Bösingen-Laupen commence à l'entrée du hameau de Riederberg lorsque l'on vient de Düdingen jusqu'à l'entrée de la commune de Bösingen. Le projet a une longueur de 1250 m et il améliore la sécurité du tracé en modifiant principalement le tracé en plan de la route.

Ces modifications du tracé ont nécessité la réalisation d'un mur de soutènement d'une longueur de 120 m et d'une hauteur allant jusqu'à 8.0 m, ainsi qu'un pont d'une longueur de 47 m sur le ruisseau du Richterwilbach. La réalisation de cet ouvrage permet la mise à ciel ouvert du Richtewilbach sur une longueur de 37 m et l'aménagement d'un passage à faune. Ce projet impose la déconstruction d'un bâtiment.

Les études ont commencé en 2013, la mise à l'enquête a été réalisée en automne 2014, le traitement des oppositions s'est achevé fin 2016. L'appel d'offre pour la réalisation des travaux a été publié le 22 septembre 2017 et la rentrée des offres a eu lieu le 3 novembre 2017. La réalisation des travaux est prévue d'avril 2018 à mars 2020.

L'ensemble du projet, étude et travaux, est devisé à 11 mio de francs.



Effet levier

Majeur

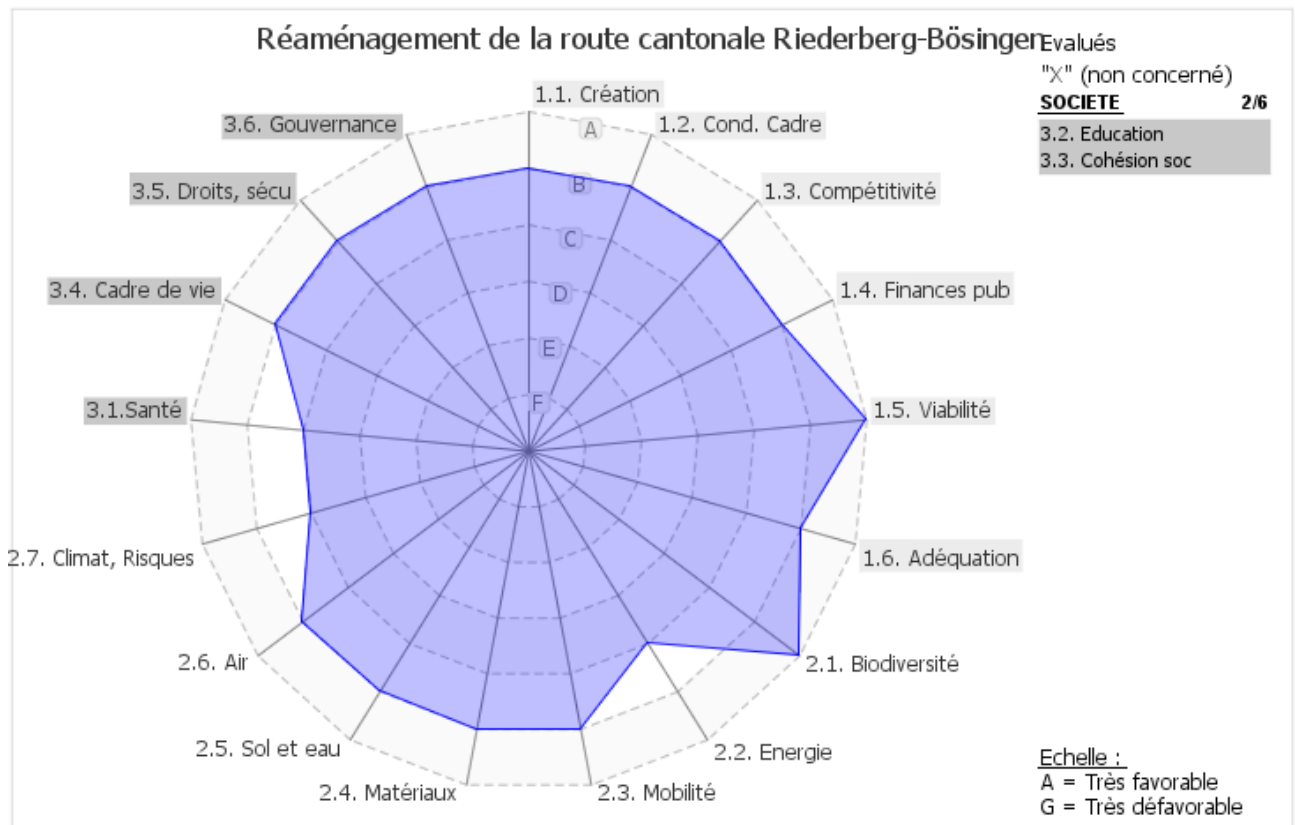
Domaines concernés :

	<b>Economie</b>	<b>Environnement</b>	<b>Société</b>
	Moyennement	Significativement	Significativement

## Commentaire général sur l'évaluation

Ce projet comble les besoins de mobilité de Bösingen et s'inscrit dans le cadre de l'amélioration nette de la biodiversité. Avec l'investissement consenti la durabilité du projet est ainsi assurée.

## Évaluation de chaque critère



### Échelle de notation

<b>A</b>	Très favorable
<b>B</b>	Favorable
<b>C</b>	Favorable avec quelques réserves
<b>D</b>	Moyen
<b>E</b>	Défavorable avec quelques points favorables
<b>F</b>	Défavorable
<b>G</b>	Très défavorable
<b>X</b>	Pas concerné

### Récapitulatif des critères

1. Economie	2. Environnement	3. Société
1.1. Création et distribution de richesses	2.1. Diversité biologique et espace naturel	3.1. Santé et prévention
1.2. Conditions cadre pour l'économie	2.2. Energie	3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles
1.3. Compétitivité de l'économie et innovation	2.3. Mobilité et territoire	3.3. Cohésion sociale
1.4. Finances publiques	2.4. Consommation de matériaux et recyclage	3.4. Cadre de vie et espace public
1.5. Faisabilité et viabilité du projet	2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau	3.5. Droits et sécurité
1.6. Conformité et adéquation aux besoins	2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur	3.6. Gouvernance, vie politique et associative
	2.7. Changement climatique et risques	

## 1. Economie

### 1.1 Création et distribution de richesses

**B - Favorable**

**Liste des sous-critères :**

Création de valeur / Postes de travail / Productivité de l'activité économique / Différences de revenus / Diversification et répartition territoriale de l'activité économique / Retombées sur l'environnement économique local / Coût de la vie

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Le projet constitue une création de richesse à long terme investissement et améliore les conditions d'accessibilité avec le reste du district.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 1.2 Conditions cadre pour l'économie

**B - Favorable**

**Liste des sous-critères :**

Accompagnement, conseil et appui à la création d'entreprises / Adéquation des infrastructures aux besoins de l'économie / Offre en crèches et parents de jours / Accès au marché international / Fiscalité / Offre de sites pour l'implantation d'entreprises / Respect de la non distorsion de la concurrence

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** L'amélioration du réseau facilite l'accessibilité.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 1.3 Compétitivité de l'économie et innovation

**B - Favorable**

**Liste des sous-critères :**

Capacité d'innovation / Recherche et développement / Qualification des employés / Systèmes de gestion / Accès à l'information

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** D'une situation qui date d'une centaine d'années, le projet innove en s'adaptant aux contingences actuelles Passage des bovins, passage à faune, mise à ciel ouvert du ruisseau

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**



## 1.4 Finances publiques

**B - Favorable**

### Liste des sous-critères :

Bilan financier et endettement des collectivités publiques / Justification du besoin d'argent public / Frais induits et risques de coûts différés pour la collectivité / Recettes fiscales provenant des personnes morales / Recettes fiscales provenant des personnes physiques / Capacité d'action de la collectivité publique / Collaborations régionales et suprarégionales

### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : L'entretien de ce tronçon coûte plus cher qu'une modernisation totale.

### Risques de répercussions négatives :

### Potentiel d'amélioration :

## 1.5 Faisabilité et viabilité du projet

**A - Très favorable**

### Liste des sous-critères :

Investissements / Produits et charges d'exploitation / Renouvellement des infrastructures / Risque financier / Contraintes légales

### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : Investissement à long terme, renouvellement et amélioration des infrastructures.

### Risques de répercussions négatives :

### Potentiel d'amélioration :

## 1.6 Conformité et adéquation aux besoins

**B - Favorable**

### Liste des sous-critères :

Analyse des besoins - adéquation offre/demande / Adéquation avec le programme ou la stratégie concernés / Conformité avec le niveau de qualité souhaité / Exploitation optimale des potentiels / Gouvernance du projet

### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : Le projet est en adéquation avec la priorisation de l'entretien des routes. Les détails du projet ont été élaboré en collaboration avec les partenaires concernés.

### Risques de répercussions négatives :

### Potentiel d'amélioration :

## 2. Environnement

### 2.1 Diversité biologique et espace naturel

A - Très favorable

**Liste des sous-critères :**

Habitats des espèces rares et menacées / Habitats des espèces courantes / Surfaces proches de l'état naturel / Biodiversité de l'espace habité ou cultivé / Régulation des populations d'espèces sensibles

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Mise à ciel ouvert du Richterwilbach, passage à faune, voici les exemples qui font que ce projet améliore grandement la biodiversité du site.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 2.2 Energie

C - Favorable avec quelques réserves

**Liste des sous-critères :**

Consommation d'énergie des bâtiments / Consommation d'énergie des services et de l'industrie / Consommation d'énergie grise / Production d'énergie renouvelable / Sources d'énergie locales

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** La longévité de la route influence favorablement la consommation d'énergie grise.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 2.3 Mobilité et territoire

B - Favorable

**Liste des sous-critères :**

Densification et revalorisation des centres des localités / Changement de mode de transport vers la mobilité durable / Attractivité des transports publics / Attractivité de la mobilité douce / Intensité des transports occasionnés par l'économie / Centralité des emplois et des services / Niveau de trafic dans les agglomérations / Impacts du trafic aérien

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Le projet intègre deux arrêts de transports publics et contribue à l'amélioration du réseau de mobilité douce.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

## 2.4 Consommation de matériaux et recyclage

**B - Favorable**

### Liste des sous-critères :

Quantité de déchets / Utilisation de matériaux locaux et abondants / Utilisation de matériaux renouvelables ou recyclés / Modularité, flexibilité, recyclabilité lors de la conception / Taux de recyclage des déchets non organiques / Taux de recyclage des déchets organiques / Traitement des déchets spéciaux / Durée de vie des produits

### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : La déconstruction de l'immeuble permettra son assainissement et éliminera les risques de pollution pour le sol et le cours d'eau.

### Risques de répercussions négatives :

### Potentiel d'amélioration :

## 2.5 Gestion et qualité du sol et de l'eau

**B - Favorable**

### Liste des sous-critères :

Apport de substances polluantes dans l'eau ou dans le sol / Apport de polluants microbiologiques dans l'eau ou dans le sol / Apport de substances nutritives dans l'eau ou dans le sol / Consommation d'eau / Quantité d'eaux usées / Surfaces construites / Imperméabilisation du sol

### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : Le projet est équipé d'un bassin de rétention sans traitement des eaux. Avec un traitement, la note maximale aurait été obtenue sans problème.

### Risques de répercussions négatives :

### Potentiel d'amélioration :

## 2.6 Qualité de l'air extérieur et intérieur

**B - Favorable**

### Liste des sous-critères :

Emissions d'oxydes d'azote et de soufre (NOx, SO2) / Emissions des poussières fines (PM10) / Emissions d'ozone / Pollution sonore / Pollution électromagnétique, y compris pollution lumineuse / Pollution intérieure dans les lieux de vie et de travail / Polluants nauséabonds

### Commentaires :

**Justification de l'évaluation** : Le projet diminue les nuisances sonores à l'entrée du village.

### Risques de répercussions négatives :

### Potentiel d'amélioration :

## 2.7 Changement climatique et risques

**C - Favorable avec quelques réserves**

**Liste des sous-critères :**

Emissions de gaz à effet de serre / Energie de provenance nucléaire / Risques de catastrophes naturelles  
/ Risques d'accidents majeurs

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation** : Le risque d'inondation a été limité au niveau de la route mais pas au niveau de l'ensemble du ruisseau.

**Risques de répercussions négatives** :

**Potentiel d'amélioration** :

### 3. Société

#### 3.1 Santé et prévention

C - Favorable avec quelques réserves

**Liste des sous-critères :**

Promotion de la santé et prévention / Qualité et accessibilité des prestations de soins / Coûts de la santé / Lutte contre les maladies / Prise en charge médico-psychosociale / Accidents de trafic, de ménage et professionnels / Activités sportives propices à la santé / Etablissements médicosociaux

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Le risque d'accident sera légèrement diminué. Les vélos passant sur un tronçon alternatif, seront mieux protégés.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

#### 3.2 Formation, éducation, activités sportives et culturelles

X - Pas concerné

**Liste des sous-critères :**

Formation dans le domaine de l'école obligatoire / Formation dans le domaine de l'école postobligatoire / Orientation professionnelle / Encouragement de la culture / Offre culturelle / Offre sportive / Offre de loisirs

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :**

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

#### 3.3 Cohésion sociale

X - Pas concerné

**Liste des sous-critères :**

Lutte contre la pauvreté / Insertion et réinsertion dans le monde du travail / Intégration des étrangers / Intégration des individus marginalisés dans la société / Intégration des personnes en situation d'handicap / Intégration des personnes âgées / Mixité sociale

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :**

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 3.4 Cadre de vie et espace public

**B - Favorable**

**Liste des sous-critères :**

Cadre de vie / Qualité de l'espace public / Identité des sites / Appropriation de l'espace par les habitants et la communauté / Revalorisation des paysages culturels / Revalorisation des paysages naturels / Protection du patrimoine / Espaces de détente de proximité / Vitalité culturelle et sociale dans les centres / Développement socioculturel local et régional

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Restitution du Talweg qui a été bouché et bonne intégration de l'ouvrage d'art.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 3.5 Droits et sécurité

**B - Favorable**

**Liste des sous-critères :**

Egalité des chances / Egalité entre hommes et femmes / Stabilité sociale / Sentiment de sécurité de la population / Services d'urgence

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Les arrêts de bus aménagés et l'îlot qui aide à la traversée de la route, améliorent le sentiment de sécurité des usagers.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

### 3.6 Gouvernance, vie politique et associative

**B - Favorable**

**Liste des sous-critères :**

Acceptabilité du projet / Participation des acteurs dans les décisions / Vie politique et associative / Structures d'organisation plus efficaces

**Commentaires :**

**Justification de l'évaluation :** Comme tous les projets de l'Etat, la rénovation de cette route a été menée grâce à une large consultation des acteurs concernés.

**Risques de répercussions négatives :**

**Potentiel d'amélioration :**

## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-54

Projet de décret :  
Octroi d'un crédit d'engagement pour les travaux de  
réfection et de réaménagement du tronçon de la route  
cantonale entre Riederberg et Bösingen

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau  
2017-2021 CRoutes-17-21*

---

*Présidence* : Jean-Daniel Wicht

*Vice-présidence* : David Bonny

*Membres* : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre  
Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice  
Jordan, Bruno Marmier

### Entrée en matière

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

### Vote final

Par 7 voix contre 0 et 0 abstention (4 membres sont excusés), la  
commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret  
selon la version initiale du Conseil d'Etat.

### Catégorisation du débat

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

---

*Le 28 mai 2018*

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-54

Dekretsentwurf:  
Verpflichtungskredit für die Sanierung und Neugestaltung  
des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und  
Bösingen

*Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau 2017-  
2021 StraK-17-21*

---

*Präsidium* : Jean-Daniel Wicht

*Vize-Präsidium* : David Bonny

*Mitglieder* : Eliane Aebischer, Jean Bertschi, Simon Bischof, Pierre  
Décrind, Christian Ducotterd, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Patrice  
Jordan, Bruno Marmier

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (4 Mitglieder sind entschuldigt)  
beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in  
der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

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

---

*Den 28. Mai 2018*

## Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DAEC-54

**Projet de décret :**  
**Crédit d'engagement pour les travaux de réfection et de réaménagement du tronçon de la route cantonale entre Riederberg et Bösingen**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

---

*Présidence* : Claude Brodard

*Membres* : Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry, Urs Perler et Benoît Piller

### Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

### Vote final

Par 10 voix sans opposition et 1 abstention (2 membres excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

---

*Le 6 juin 2018*

## Anhang

GROSSER RAT

2018-DAEC-54

**Dekretsentwurf:**  
**Verpflichtungskredit für die Sanierung und Neugestaltung des Kantonsstrassenabschnitts zwischen Riederberg und Bösingen**

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

---

*Präsidium* : Claude Brodard

*Mitglieder* : Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Raoul Girard, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Stéphane Peiry, Urs Perler und Benoît Piller

### Eintreten

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

### Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und 1 Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

---

*Den 6. Juni 2018*





## Rapport 2018-DAEC-72

1<sup>er</sup> mai 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-133 Antoinette de Weck/Erika Schnyder – Métrocâble entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2015-GC-133 déposé par les députées Antoinette de Weck et Erika Schnyder le 13 octobre 2015 et accepté par le Grand Conseil le 11 mai 2016 par 77 voix contre 15 et 4 abstentions.

Le présent rapport s'articule comme il suit:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
1.1. Postulat et réponse du Conseil d'Etat	1
1.2. Objet et périmètre de l'étude	1
<b>2. Métrocâble</b>	<b>2</b>
2.1. Contexte	2
2.2. Normes	3
2.3. Métrocâble entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne	3
2.4. Synthèse	6
<b>3. Intégration dans le réseau de transports publics</b>	<b>6</b>
3.1. Offre-demande: état futur avec le métrocâble	6
3.2. Evaluation des charges (coûts) par voyageur	8
3.3. Synthèse	9
<b>4. Conclusion</b>	<b>10</b>

## 1. Introduction

### 1.1. Postulat et réponse du Conseil d'Etat

Les députées Antoinette de Weck et Erika Schnyder ont demandé au Conseil d'Etat «d'étudier la possibilité de créer un métrocâble qui relie la gare de Fribourg, l'Hôpital fribourgeois et la sortie autoroutière A12 avec un nouveau parking d'échange P+R qui desservirait un pôle de développement urbain sur la parcelle de la Bourgeoisie de Fribourg». Cette demande s'appuie sur une «étude préliminaire de faisabilité» effectuée par Raphaël Casazza, ingénieur diplômé EPFL et Conseiller général de la Ville de Fribourg.<sup>1</sup>

Dans sa réponse du 19 janvier 2016, le Conseil d'Etat précisait qu'une étude plus approfondie sur un tel métrocâble devait porter «non seulement sur les aspects techniques et les

coûts, mais aussi sur son impact sur l'organisation du réseau de bus urbains dans le secteur concerné et sur son potentiel réel d'utilisateurs.»

### 1.2. Objet et périmètre de l'étude

L'étude sur l'implantation d'un métrocâble entre la gare de Fribourg/Freiburg et la jonction autoroutière Fribourg-sud/centre, dont les principaux résultats sont reproduits dans le présent rapport, a été réalisée par un bureau d'ingénieurs<sup>2</sup>. Elle repose sur deux principaux axes d'analyse. Le premier, présenté ici de façon très succincte, concerne l'offre et la demande de mobilité actuelles et futures (horizons 2030 et 2050) et a pour but de déterminer les enjeux découlant de l'expansion démographique attendue ainsi que des développements urbanistiques et des infrastructures de transport planifiés. Le second examine les contraintes liées à l'implantation d'un transport par câble. Ces deux axes fondent les

<sup>1</sup> Des postulats identiques ont été déposés auprès de l'Agglomération de Fribourg ainsi que de la Ville de Fribourg qui les ont rejetés. Le Conseil d'Agglomération l'a rejeté lors de sa séance du 23 mars 2016 et le Conseil général de la Ville de Fribourg dans sa séance ordinaire du 31 mai 2016.

<sup>2</sup> Transitec: *Implantation d'un métrocâble en ville de Fribourg. Analyse des enjeux et étude d'intégration au réseau de transports publics*, 29 août 2017

réflexions sur l'organisation future du réseau de transports publics, réflexions qui intègrent les éléments suivants:

- > la mise en évidence des caractéristiques de l'offre générale et des marges de manœuvre quant à son développement
- > l'estimation des reports potentiels d'usagers du réseau de bus urbain vers l'offre «métrocâble»
- > la définition sommaire des mesures d'accompagnement nécessaires et potentielles pour le réseau futur de transports publics en cas d'implantation d'un métrocâble

Le périmètre d'étude intègre l'ensemble des infrastructures directement impactées par la ligne de transport par câble

telle qu'elle est envisagée dans le postulat des députées Antoinette de Weck et Erika Schnyder. Il considère par ailleurs le réseau de bus urbain desservant le nord-ouest de la ville de Fribourg, soit en particulier les lignes 2, 6 et 11 exploitées par les Transports public fribourgeois (TPF).

L'aménagement d'un P+R dans le secteur concerné n'a pas été analysé dans cette étude. En effet, l'Agglomération de Fribourg planche sur la localisation et le dimensionnement d'un tel P+R. En outre, de manière complémentaire, la stratégie du canton est d'aménager de telles infrastructures à proximité de haltes ferroviaires et en dehors des agglomérations afin de ne pas y augmenter le trafic routier.

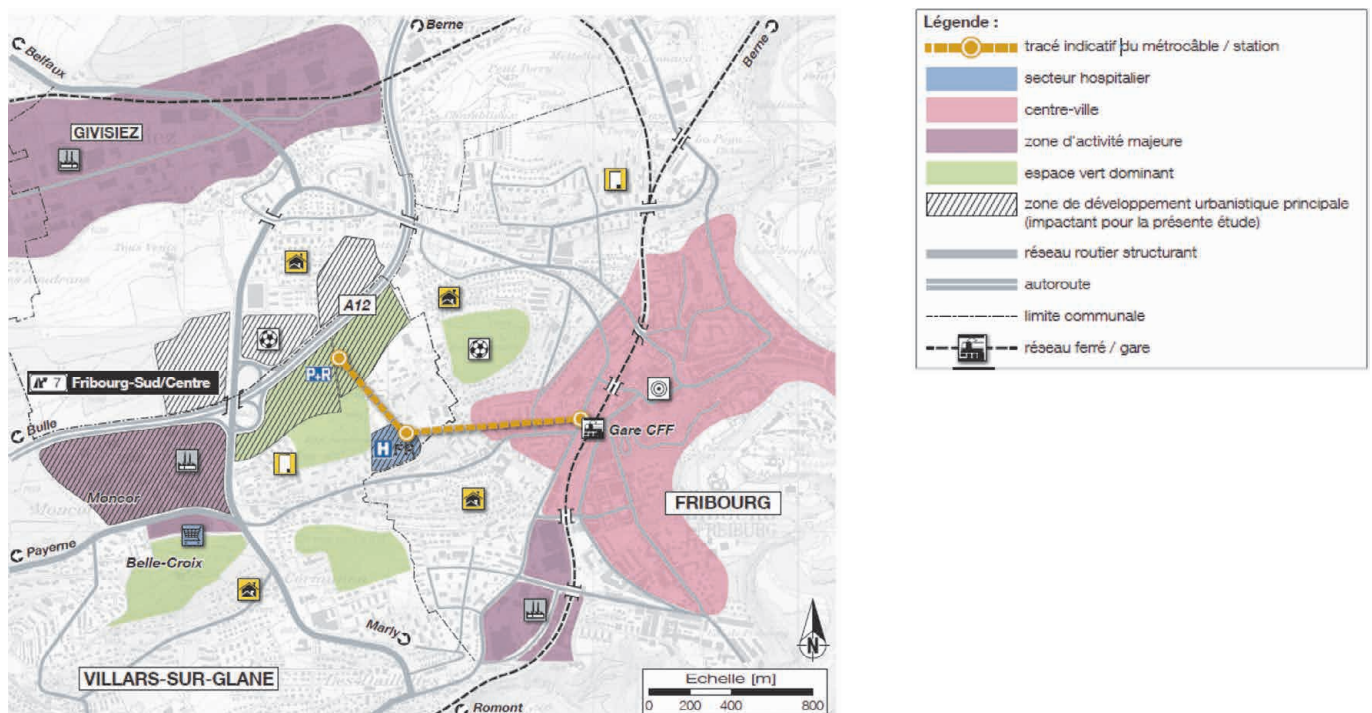


Figure 1: Périmètre de l'étude (Transitec)

## 2. Métrocâble

### 2.1. Contexte

L'étude a montré que les importants développements urbanistiques planifiés dans le périmètre de l'étude (HFR Fribourg, Bertigny I, Chandolan I, Corberayes, Moncor à l'horizon 2030 et Bertigny II et Chandolan II à l'horizon 2050) vont générer, suite à leur réalisation et au vu de la répartition modale projetée, une pression croissante sur le réseau de transports publics.

Si la situation actuelle apparaît parfaitement fonctionnelle, l'offre à l'horizon 2030 devra être densifiée pour satisfaire la demande attendue. Des capacités supplémentaires sont ainsi nécessaires. Elles peuvent être matérialisées à travers:

- > une augmentation des cadences des lignes actuelles (impacts sur le réseau routier et l'exploitation des bus,

notamment au niveau des interfaces comme la gare CFF de Fribourg)

- > une augmentation de la capacité des véhicules utilisés (achat de nouveau matériel roulant)
- > la création de nouvelles lignes de bus urbains (achat de nouveau matériel roulant)
- > la création d'une nouvelle infrastructure de transport (par exemple métro, tramway, métrocâble)

Une extension de l'offre de transports publics à travers un développement progressif du réseau de bus garantit une certaine flexibilité et permet d'ajuster «en temps réel» l'offre à la demande (au fur et à mesure des développements du domaine bâti). Cependant les cadences nécessaires à l'horizon 2030 déjà (de l'ordre de 4 à 5 minutes) sont difficilement compatibles avec les infrastructures actuelles, si bien que des priorités bus et des voies en site propre seront aménagées.

## 2.2. Normes

Les normes techniques suisses<sup>1</sup> pour l'aménagement d'une offre de transport par câble sont conçues pour une application en milieu de montagnes.

La proximité horizontale et verticale autorisée (soit environ 1,5 mètre) avec les bâtiments nécessite en particulier de mettre en place des mesures anti-incendie au niveau du bâti existant afin d'éviter tout dommage aux câbles porteurs. En l'absence

de mesures anti-incendie spécifiques, l'éloignement vis-à-vis des bâtiments devra être sensiblement plus important.<sup>2</sup>

Ainsi, à côté de la problématique de l'acceptabilité par le public, des aspects paysagers et fonciers, la question de la protection incendie apparaît structurante dans le cadre de l'implantation d'une offre de transport par câble en milieu urbain. Elle est cependant traitée de manière relativement superficielle dans la législation et les normes.

### Distances minimales/maximales pour l'installation d'un transport par câble

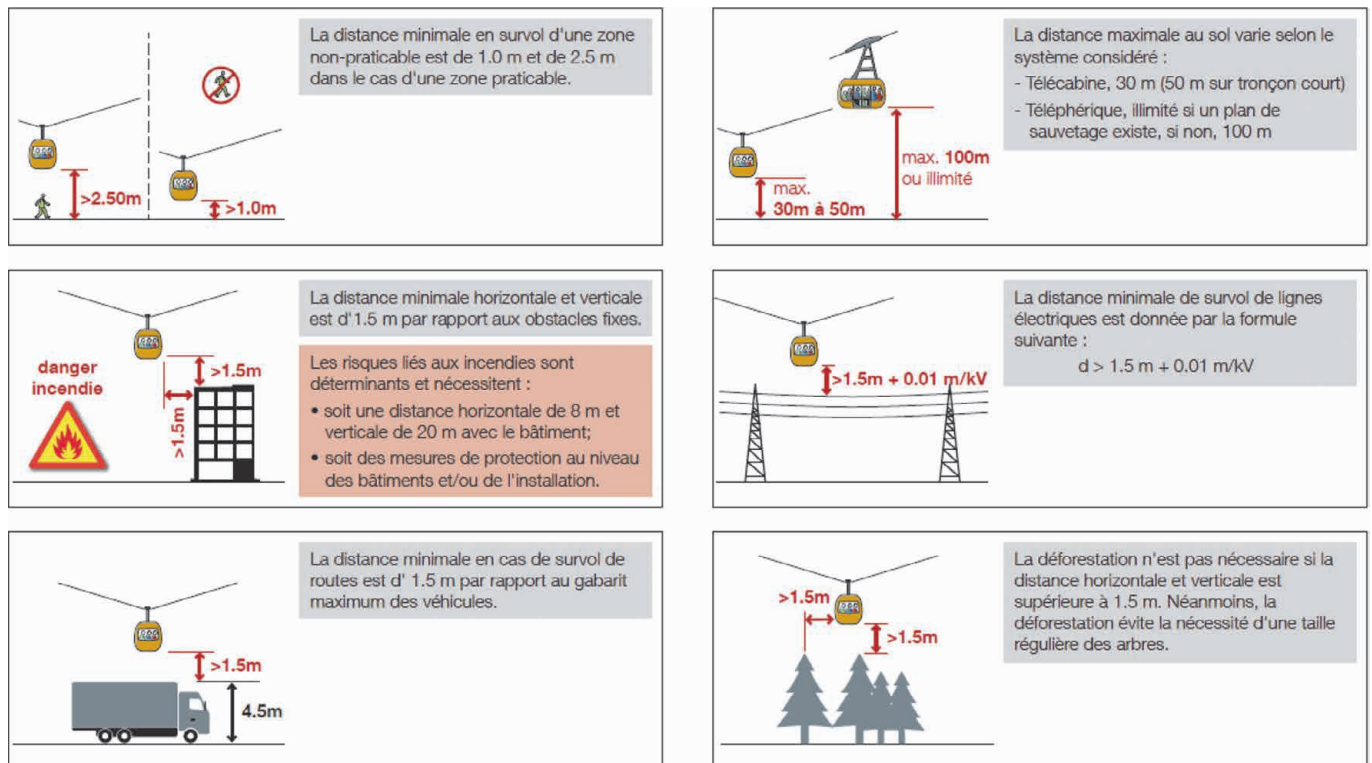


Figure 2 (Transitec)

## 2.3. Métrocâble entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne

### 2.3.1. Systèmes de transport par câble

Une évaluation des forces et faiblesses des différents systèmes existants est nécessaire afin de déterminer lequel est le plus pertinent dans le contexte du périmètre analysé, c'est-à-dire entre la gare de Fribourg, l'HFR et la sortie autoroutière à Villars-sur-Glâne. Les systèmes de transport par câble sont nombreux et les spécificités techniques varient fortement selon le type d'infrastructure considéré (téléphérique, télépulsé, télécabine, funitel, etc.).

Les paramètres structurants dans le choix du système à mettre en place sont notamment:

- > la capacité (nombre de passagers par heure et par sens)
- > la taille des cabines (nombre de places)
- > la vitesse de vent maximale permettant l'exploitation (km/h)
- > le temps d'attente des cabines
- > la taille des stations (qui influence également les coûts d'infrastructure)
- > les coûts de construction et d'exploitation du système

<sup>1</sup> Les bases légales régissant le transport par câble en Suisse sont listées sur le site de l'OFT à l'adresse Internet suivante: <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/modes-de-transport/seilbahn/rechtsgrundlagen-vollzugshilfen-normen.html>.

<sup>2</sup> Les normes de proximité sont fixées dans l'Ordonnance du 11 avril 1986 sur les exigences de sécurité des téléphériques à mouvement continu à pinces débrayables. Toutefois la question de la distance à assurer avec le bâti existant en l'absence de protections anti-incendie spécifiques n'est pas traitée dans la législation suisse. A titre indicatif, la distance préconisée dans les normes européennes est de 8 mètres horizontalement et 20 mètres verticalement si les bâtiments ne disposent d'aucune protection spéciale.

Dans le contexte du périmètre analysé, les caractéristiques techniques suivantes sont souhaitables:

- > un temps d'attente restreint, afin de garantir une offre de déplacement optimale

- > des stations de taille limitée, afin de favoriser leur intégration dans un environnement urbain densément bâti
- > une bonne résistance aux conditions météorologiques, afin d'assurer le fonctionnement de l'infrastructure tout au long de l'année
- > un coût général limité, afin de disposer d'une offre de transports publics concurrentielle

### Evaluation des différents systèmes de transports par câble<sup>1</sup>

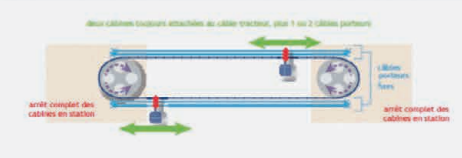
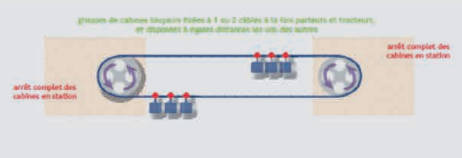
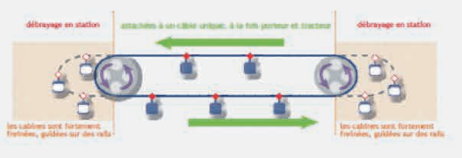
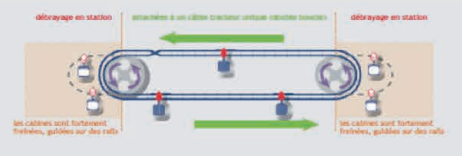
Système	Schéma de fonctionnement	Capacité [p/h/sens]	Vitesse du vent maximale [km/h]	Temps d'attente	Taille des stations	Coût relatif
<b>Téléphérique</b>		+ 2'000 (cabines 200 places)	+ 80	- élevé	- importante	- moyen- élevé
<b>Télépulsé</b>		(Dépend du réseau bus complémentaire) + 1'000 (cabines 10 places)	~ 70	- élevé	+ réduite	+ restreint
<b>Télécabine</b>		+ 3'200 (cabines 8 à 15 places)	~ 70	+ négligeable	+ réduite	+ restreint
<b>Funitel</b>		+ 5'000 (cabines 30 places)	+ 100	+ faible	- importante	- moyen- élevé

Figure 3 (Transitec)

Au vu des attributs techniques des différents systèmes de transport par câble, une télécabine monocable apparaît comme l'infrastructure la plus adaptée à une mise en œuvre en ville de Fribourg.

### 2.3.2. Enjeux et contraintes pour le tracé

Des incertitudes demeurent sur la localisation précise de certaines infrastructures structurantes à intégrer à l'offre future de mobilité (emplacements du P+R et de la passerelle piétonne au-dessus de l'autoroute), mais également sur le domaine bâti projeté. Il ne s'agit donc pas, dans le cadre de ce rapport, de statuer de manière définitive sur le tracé de la future ligne de métrocâble, mais plutôt:

- > d'évaluer de façon plus spécifique les enjeux et contraintes d'implantation sur la base du parcours envisagé dans le cadre de l'étude préliminaire de faisabilité de Monsieur Raphaël Casazza
- > de déterminer si d'autres opportunités de parcours existent et permettent de limiter les nuisances et les contraintes

De manière générale, les principaux enjeux concernant le tracé de la ligne «métrocâble» sont de:

- > desservir le maximum d'utilisateurs potentiels
- > garantir la faisabilité technique du projet:
  - implantation des pylônes
  - distance latérale et verticale avec le sol/les obstacles fixes
- > limiter les nuisances visuelles et sonores
- > améliorer l'attractivité et la capacité de l'offre de transports publics, sachant que le réseau devra être remanié et complété sur la base des orientations de développement de l'offre validée
- > assurer une complémentarité avec le réseau de mobilité douce (liaison avec la passerelle piétonne au-dessus de l'autoroute notamment)

De manière plus spécifique, les principales contraintes techniques à considérer dans la définition du parcours du métrocâble sont de:

- > garantir un tracé rectiligne entre les stations
- > avoir un nombre de stations restreint pour limiter les coûts, tout en restant cohérent avec la structure de la demande

<sup>1</sup> Source : Société de transport de Laval (STL) *Le transport par câble - Introduction et étude*, 2011, Laval (Québec)

- > permettre l'implantation des pylônes:
  - chaque 300 mètres (distance maximale pour une télécabine)
  - lorsque l'installation doit prendre de la hauteur pour passer au-dessus d'un obstacle (pente maximale des câbles de 45°)
- > respecter une hauteur maximale par rapport au sol de 30 mètres (voire 50 mètres sur de courts tronçons)

Sur la base de ces éléments, la variante de tracé issue du postulat apparaît comme techniquement difficile à mettre en place, en raison notamment:

- > de l'intégration délicate des éléments d'infrastructure dans le contexte urbanistique existant (emprise des pylônes au niveau de l'avenue de Beauregard<sup>1</sup>)
- > du nombre important de bâtiments nécessitant des mesures de protection anti-incendie en raison de leur proximité avec l'installation

- > de l'insertion difficile de la station au niveau de la gare CFF de Fribourg, que ce soit directement au-dessus des voies ou au niveau de l'ancien bâtiment voyageur (Ancienne Gare)

Un tracé débutant du côté nord des voies CFF a été identifié comme une alternative possible (voir figure 4). Cette variante offre notamment:

- > des surfaces au sol moins contraintes permettant une intégration plus aisée des pylônes sur l'ensemble du tracé (des négociations foncières seront néanmoins à conduire)
- > une proximité aux bâtiments survolés limitée (protection anti-incendie nécessaire réduite)

Au-delà des contraintes techniques, l'enjeu majeur lié à l'implantation d'un transport par câble en milieu urbain est son acceptation par la population et le passage à proximité ou le survol partiel de la zone résidentielle qui peuvent conduire à une opposition forte de la part des habitants.

### Mise en évidence des contraintes et des enjeux de tracé

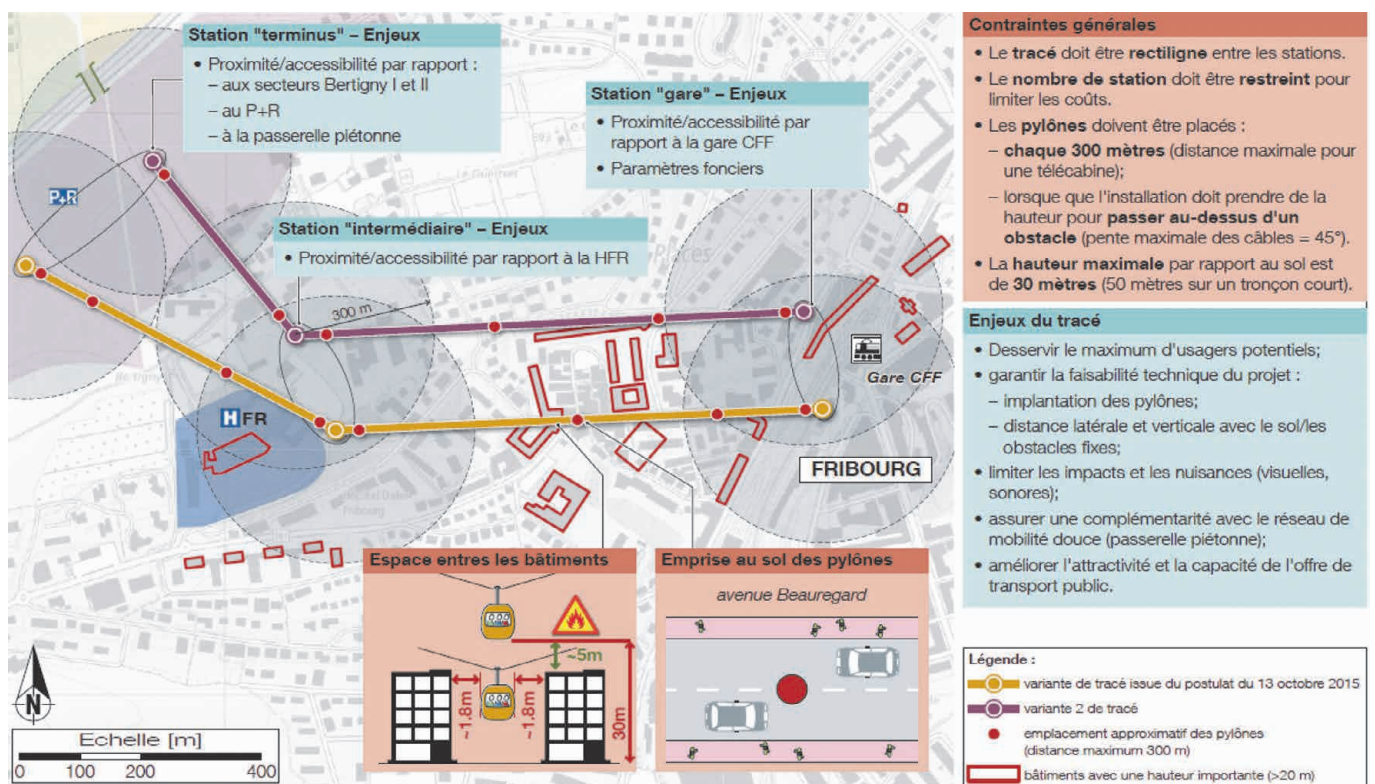


Figure 4 (Transitec)

### 2.3.3. Estimation des coûts généraux

Le coût de construction estimé d'un système de télécabine monocâble sur le parcours envisagé (desserte de la gare CFF et du secteur de développement de Bertigny, via le site de l'HFR) est d'environ 25 millions de francs<sup>2</sup>.

Ce montant, permet de réaliser une infrastructure de transport par câble simple et fonctionnelle et ne considère que les coûts « directs » de construction d'un métrocâble. Les stations

<sup>1</sup> Le diamètre des pylônes est de 1,5 à 2 mètres. Toutefois, l'emprise au sol effective devrait être plus importante. L'intégration des pylônes en milieu urbain et à fortiori au niveau de la voirie nécessite des analyses approfondies quant au risque de collision avec un véhicule lourd afin, en particulier, de déterminer les mesures de protection nécessaires.

<sup>2</sup> Ce montant est conforme aux estimations de l'étude préliminaire de faisabilité réalisée par Monsieur Raphaël Casazza, ingénieur diplômé EPFL et Conseiller général de la Ville de Fribourg.

s'avèrent le plus grand poste de dépense: elles représentent environ 50% du budget de construction de la télécabine, soit 10 à 15 millions de francs. L'autre moitié est liée aux éléments suivants: télécabines, pylônes, câbles, études, etc.

Bien qu'une station rende possible un changement de direction sur le parcours de l'installation, il est donc nécessaire de minimiser leur nombre afin de limiter les coûts d'infrastructure, mais également les temps de parcours.

Les coûts suivants ne sont pas compris dans le montant indiqué ci-dessus:

- > la procédure et les frais liés à l'achat des terrains (enjeux fonciers) si des expropriations sont nécessaires pour l'implantation des pylônes et/ou des stations
- > les mesures à prendre pour protéger le système d'installation contre les incendies (au niveau des stations et tout au long du tracé)
- > l'aménagement de stations faisant l'objet d'une réflexion architecturale plus spécifique

Le surcoût en lien avec les mesures de protection incendie des bâtiments environnants (mise en place de parois coupe-feu à l'intérieur des constructions, installation de sprinkler dans et sur le toit des édifices, ajout d'une «enveloppe» anti-feu au niveau des façades) peut s'avérer très élevé. Il nécessite une étude approfondie par un bureau spécialisé, car il dépend notamment:

- > du tracé retenu (nombre de bâtiments survolés et distance horizontale et verticale par rapport aux bâtiments)
- > des mesures anti-incendie existantes dans les bâtiments
- > du concept de protection incendie retenu (mesures au niveau de l'installation et/ou des bâtiments survolés, protection intérieure et/ou extérieure, mesures actives et/ou passives, durée de limitation de la propagation des flammes prise en compte, etc.)

Les coûts d'exploitation du système ont été estimés à environ 5 millions de francs/an<sup>1</sup> et comprennent:

- > les coûts de fonctionnement (électricité)
- > les coûts liés à l'entretien et la maintenance
- > le personnel (environ 8 à 10 personnes, soit 1 à 2 personnes par station et par tranche de 8 heures d'exploitation de l'installation) ayant notamment pour rôle:
  - d'assurer la manutention des cabines (mise au garage le soir et insertion sur le câble le matin)
  - de garantir et vérifier le bon fonctionnement de l'installation lorsque celle-ci est en activité
  - d'effectuer les travaux d'entretien et de maintenance

## 2.4. Synthèse

De manière générale, l'analyse des enjeux et des contraintes liés à l'intégration d'une infrastructure de transport par câble en milieu urbain montre que la démarche est soumise

<sup>1</sup> Ces coûts ont été déterminés en considérant une plage horaire quotidienne d'exploitation de 16 heures.

à de nombreux obstacles, qui, s'ils ne sont pas rédhibitoires, peuvent notamment entraîner des surcoûts importants dans le cadre de la mise en œuvre du projet (protection-incendie des bâtiments en particulier).

Si le choix du système à câble à exploiter dans le contexte du périmètre analysé ne souffre d'aucune discussion (une installation de télécabine est à privilégier), le tracé de la ligne envisagée dans le cadre des études préliminaires menées peut être discuté, notamment au vu:

- > de la problématique liée aux gabarits disponibles pour implanter les pylônes sur la voirie (avenue de Beauregard en particulier)
- > de la problématique liée à la densité importante de bâtiments d'une hauteur conséquente qui nécessite la mise en place de mesures anti-incendie (survol des constructions impossible à une hauteur qui permettrait à la chaleur des flammes de se dissiper sans porter atteinte aux installations métalliques et aux cabines)

Une variante dont le tracé débute du côté nord des voies CFF apparaît plus simple en termes d'intégration technique. Les enjeux fonciers restent néanmoins très importants (implantation des stations et des pylônes sur le domaine privé nécessitant l'approbation des propriétaires). Par ailleurs l'accessibilité, en particulier piétonne, de la station située aux abords de la gare CFF (nord des voies) devra être traitée de manière adéquate (sécurité, continuité et confort des liaisons au niveau de l'ensemble de l'interface de transports publics).

A noter qu'à la différence de certaines installations de montagne, l'architecture des différentes stations devra respecter les normes liées à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (Loi sur l'égalité pour les handicapés LHand).

## 3. Intégration dans le réseau de transports publics

L'évaluation de l'offre et de la demande a montré qu'aux horizons 2030 et 2050 les capacités du réseau de bus urbain dans le périmètre étudié seront insuffisantes ou difficilement exploitables si les cadences ne sont pas sensiblement augmentées (voir point 2.1). Vu les développements urbanistiques envisagés et la répartition modale projetée, une offre complémentaire est nécessaire. Au-delà des difficultés d'insertion posées par l'environnement construit dans lequel elle devrait s'inscrire, une infrastructure de transport par câble de type «télécabine monocâble» pourrait offrir certaines perspectives.

### 3.1. Offre-demande: état futur avec le métrocâble

La capacité maximale théorique du métrocâble (3200 p/h/sens<sup>2</sup>) est largement supérieure à la capacité actuelle de la ligne 2 (540 p/h/sens) et 6 (280 p/h/sens). Par conséquent, si

<sup>2</sup> p/h/sens: passager par heure et par sens

le métrocâble est considéré comme une offre complémentaire du réseau de transports publics et vient se superposer aux lignes de bus actuellement planifiées (concept 1):

- > la capacité utilisée du métrocâble à l'horizon 2030 sera indubitablement faible à l'échelle de la journée (environ 6%) et durant les heures de pointe (environ 35% dans le sens le plus chargé)
- > la capacité utilisée de la ligne 2 durant les heures de pointe sera d'environ 120%; une augmentation de la cadence de desserte (environ 6 minutes) paraît donc nécessaire pour satisfaire la demande;
- > la capacité utilisée de la ligne 6 durant les heures de pointe sera d'environ 70% (contre environ 90% actuellement); la cadence actuelle de 15 minutes sera donc suffisante pour satisfaire la demande

Si le métrocâble vient remplacer la ligne 6 sur le tronçon entre Bertigny et la gare CFF de Fribourg (concept 2):

- > la capacité utilisée du métrocâble à l'horizon 2030 restera faible à l'échelle de la journée (7%) et durant les heures de pointe (environ 40% dans le sens le plus chargé)
- > la capacité utilisée de la ligne 2 durant les heures de pointe sera d'environ 130% en raison du report d'une partie de la demande de la ligne 6 (desserte fine). Une augmentation de la cadence à environ 5 minutes paraît donc nécessaire

pour satisfaire la demande. Cette fréquence élevée pourrait nécessiter certaines mesures d'accompagnement afin d'assurer la bonne exploitation de la ligne.

La capacité offerte par le métrocâble (102 400 p/j<sup>1</sup> en fonctionnement maximal théorique) est donc très supérieure à la demande estimée aux horizons 2030 (5800 p/j et une capacité utilisée d'environ 35% aux périodes de pointe) et 2050 (plus 2500 à 2900 p/j en lien avec les développements de Bertigny II et Chandolan II). Ces importantes réserves de capacité du métrocâble tendent à appuyer un prolongement du tracé afin de créer de nouvelles liaisons en relation avec la gare CFF et de capter d'autres usagers.

Un développement de l'offre métrocâble vers d'autres sites pourrait donc être pertinent. De tels prolongements n'ont pas été analysés dans cette étude. Il est toutefois à noter qu'une extension des installations en direction du parc d'activités de Moncor ou de la zone industrielle de Givisiez concurrencerait une offre de transports publics existante difficile à dégrader (impact tangible sur les utilisateurs). Par ailleurs, au vu des caractéristiques de la demande (déplacements radiaux), un développement du réseau au sud de la ville de Fribourg (vers le site de «Bluefactory» avec prolongement potentiel en direction de Marly), ne permettrait pas d'accroître de manière substantielle la fréquentation du tronçon entre la gare CFF de Fribourg et le secteur de Bertigny.

### Offre-demande sur le réseau de transports publics – Horizon 2030 – Concept 1

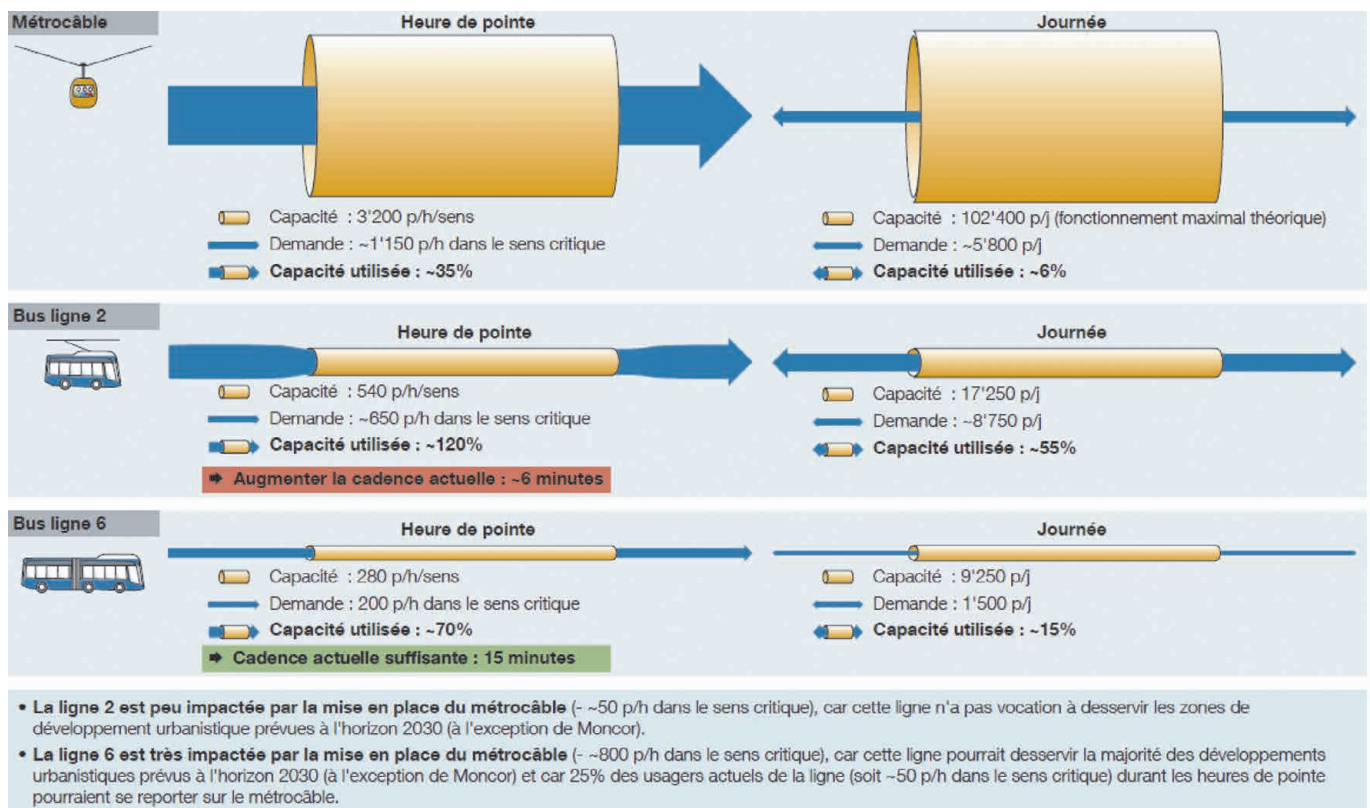


Figure 5 (Transitec)

<sup>1</sup> p/j: passager par jour

## Offre-demande sur le réseau de transports publics – Horizon 2030 – Concept 2

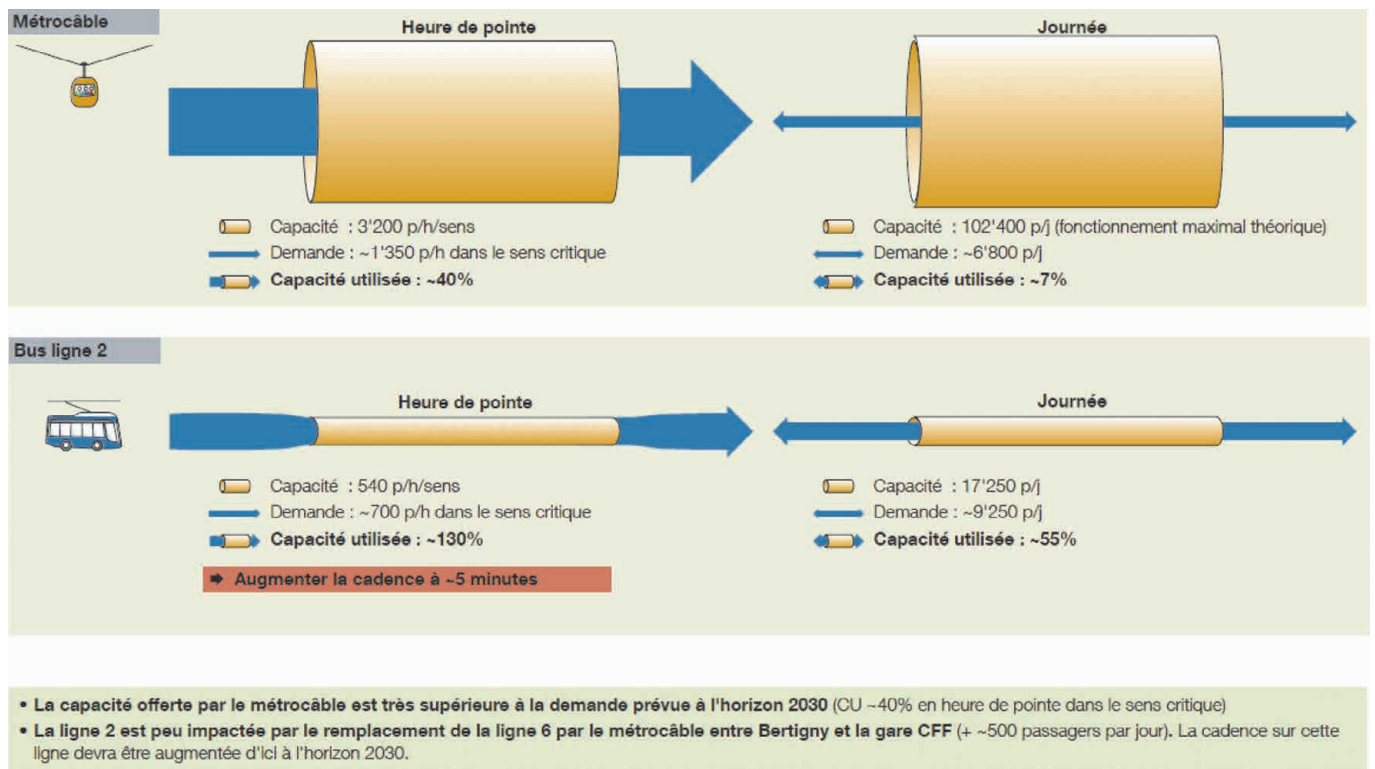


Figure 6 (Transitec)

### 3.2. Evaluation des charges (coûts) par voyageur

La capacité utilisée du métrocâble sur le tronçon étudié reste relativement faible au regard du fort potentiel d'une telle installation. Une mise en perspective des charges (coûts) par voyageur peut être réalisée afin notamment de déterminer la demande à même de justifier, du point de vue financier, l'intégration d'un métrocâble au réseau de transports publics comparativement à une exploitation avec uniquement des bus.

Les analyses des charges par voyageur présentées ci-après ne tiennent pas compte:

- > des coûts liés à l'aménagement de sites propres pour les bus (afin de garantir leur progression sur les tronçons routiers souffrant de congestion)
- > des coûts en lien avec les mesures de protection-incendie à réaliser (bâtiments avoisinants, installation téléportée, etc.)<sup>1</sup>

L'évaluation des charges par voyageur liées à une exploitation du réseau de transports publics par bus est effectuée sur la base des charges par voyageur actuel de la ligne 2. Cette ligne révèle aujourd'hui une forte fréquentation et une cadence

élevée; son fonctionnement peut donc être rapporté à l'état futur pour les lignes de bus 2 et 6.

A l'inverse d'une offre de transports publics axée sur le bus uniquement, les coûts annuels d'une offre métrocâble constituent des coûts «fixes». Ainsi, les charges par voyageur tendent à baisser plus l'installation est utilisée. Les charges par voyageur pour le métrocâble comprennent:

- > l'amortissement des coûts de construction de l'infrastructure sur une durée de vie de 25 ou de 40 ans (variantes temporelles liées à la modification de la durée des concessions accordées par l'OFT)
- > les coûts annuels d'exploitation (personnel, fonctionnement, entretien)

Les analyses montrent qu'à l'horizon 2030, les charges par voyageur considérant l'intégration du métrocâble à l'offre de transports publics seraient de 20% à 50%<sup>2</sup> plus élevées comparativement à une exploitation du réseau reposant uniquement sur des bus (les cadences sur les lignes 2 et 6 devront être augmentées à environ 5 minutes).

A l'horizon 2050, conformément à l'estimation de la demande rapportée à l'offre métrocâble, il apparaît que les charges par voyageur d'un réseau intégrant le métrocâble seraient plus basses qu'une exploitation axée uniquement sur le bus (au-delà des enjeux d'exploitation liés).

<sup>1</sup> La détermination précise de ces deux surcoûts nécessiterait des investigations spécifiques approfondies. De plus, dans le cadre de ce rapport, l'objectif est principalement de comparer les charges par voyageur intrinsèquement liées au principe d'exploitation.





















<sup>2</sup> Bus: 1.90 CHF/voyageur et métrocâble 2.25 à 2.85 CHF/voyageur



Au vu de ces éléments financiers, le métrocâble a le potentiel de devenir une offre de transports publics attractive et durable. Il pourrait ainsi favoriser la réalisation des objectifs visés en matière de répartition modale. Toutefois, jusqu'à

l'horizon de réalisation de l'ensemble des développements urbanistiques prévus, les coûts induits devraient être supérieurs à ceux d'une exploitation par bus.

### Comparaison des charges par voyageur entre une ligne de bus et le métrocâble – Horizon 2030

Ligne urbaine de bus	Métrocâble - Concept 1		Métrocâble - Concept 2	
 Les charges/voyageur actuelles issues de la ligne 2 sont considérées comme valeur de référence	 ~5'800 p/j  Durée de vie de l'installation de 25 ans	 ~5'800 p/j  Durée de vie de l'installation de 40 ans	 ~6'800 p/j  Durée de vie de l'installation de 25 ans	 ~6'800 p/j  Durée de vie de l'installation de 40 ans
<b>Charges / voyageur</b> Horizon 2030  ~1.90 CHF/voyageur	<b>Charges / voyageur</b> Horizon 2030  ~2.85 CHF/voyageur <b>+50%</b> de charges/voyageur	<b>Charges / voyageur</b> Horizon 2030  ~2.65 CHF/voyageur <b>+40%</b> de charges/voyageur	<b>Charges / voyageur</b> Horizon 2030  ~2.45 CHF/voyageur <b>+30%</b> de charges/voyageur	<b>Charges / voyageur</b> Horizon 2030  ~2.25 CHF/voyageur <b>+20%</b> de charges/voyageur
<b>Demande nécessaire pour avoir les mêmes charges/voyageur en métrocâble qu'en bus</b>	 ~8'700 p/j	 ~8'100 p/j	 ~8'700 p/j	 ~8'100 p/j
<b>Demande projetée à l'horizon 2050, sur la base des développements urbanistiques prévus</b>	Au-delà de la durée de vie prévue pour l'ouvrage	 8'300 à 8'700 p/j	Au-delà de la durée de vie prévue pour l'ouvrage	 9'300 à 9'700 p/j

- A l'inverse d'une exploitation par bus, les charges annuelles avec le métrocâble sont des coûts "fixes", ainsi les charges par voyageurs tendent à baisser plus l'installation est utilisée.
- A l'horizon 2030, la demande estimée sur le métrocâble impliquera que les charges par voyageur seraient 20 à 50% plus élevées qu'avec une ligne de bus.
- A l'horizon 2050, l'ordre de grandeur de la demande sur le métrocâble est supérieure à la demande nécessaire pour avoir les mêmes charges/voyageur en métrocâble qu'en bus. Ainsi, les charges par voyageur avec le métrocâble seraient plus basses qu'avec une ligne de bus.
- De plus, les charges par voyageur pour la ligne de bus urbaine doivent être toutefois relativisées, car les cadences nécessaires (4 à 5 minutes) pour assurer une offre TP suffisante avec uniquement des bus pourraient nécessiter une exploitation en site propre sur les tracés et donc induire de lourds travaux d'aménagement de la voirie existante.

Figure 7 (Transitec)

### 3.3. Synthèse

L'intégration d'une installation de transport par câble au réseau de transports publics afin d'assurer la desserte future du secteur de développement de Bertigny-Chamblioux (intégrant l'HFR et les zones d'expansion urbanistique situées sur les communes de, Givisiez, Granges-Paccot, Fribourg et Villars-sur-Glâne) comprend de nombreux enjeux qu'il sera nécessaire d'arbitrer et dont il devra être tenu compte dans le cadre des travaux préparatoires d'aménagement du futur quartier lié à la couverture de l'autoroute A12.

En matière d'agencement de l'offre future, la mise en service d'un métrocâble assurant la liaison entre la gare CFF de Fribourg et les infrastructures bâties qui sont projetées dans la zone de Bertigny-Chamblioux, via l'HFR, pourrait permettre de stopper l'exploitation du tronçon ouest de la ligne 6 des TPF desservant actuellement les mêmes sites.

L'offre de transport par câble envisagée se révèle toutefois largement surcapitaire en l'état. En effet seuls 35% à 40% des places proposées seront exploitées aux périodes de pointe sur

le tronçon déterminant (capacité utilisée d'environ 6% à 7% à l'échelle de la journée).

Si sur le plan des charges (coûts) par voyageur, l'intégration d'une installation téléportée au réseau de transports publics futur s'avère, à court et à moyen terme, plus coûteuse que l'exploitation d'une offre comprenant exclusivement des bus, cette tendance financière s'inverse à plus longue échéance sur la base des estimations réalisées concernant l'accroissement de la demande.

L'intégration d'une offre téléportée apparaît aujourd'hui disproportionnée en termes de capacités proposées; cependant elle permet de s'affranchir de nombreuses contraintes liées à un développement routier du réseau de transports publics. Dans tous les cas, les défis sont nombreux (acceptabilité, mise en œuvre, exploitation) et les choix opérés nécessiteront une réorganisation importante des infrastructures.

## 4. Conclusion

L'agglomération fribourgeoise connaît une croissance démographique importante appelée à se poursuivre dans les années à venir au vu des zones de développement urbanistiques identifiées. Cette expansion des activités et des logements va générer une pression croissante sur les réseaux de transport. En tenant compte des répartitions modales projetées, l'offre de transport actuelle n'est pas suffisante à l'horizon 2030 pour satisfaire la demande attendue. Une offre complémentaire de transports publics est nécessaire.

La mise en place d'une offre téléportée en ville de Fribourg peut très largement permettre de satisfaire la forte demande envisagée dans le secteur, même à très long terme, compte tenu de la capacité très importante proposée par un tel système. Toutefois, jusqu'à la réalisation totale des développements urbanistiques prévus dans le secteur de Bertigny (horizon 2040–2050), les charges par voyageurs (coûts) estimées sont supérieures à celles d'une exploitation du réseau de transports publics par bus.

Une extension de l'offre et du réseau fondée sur une exploitation par le bus (augmentation des cadences, de la capacité des véhicules, création de nouvelles lignes) offre une meilleure flexibilité en permettant un ajustement au fur et à mesure du développement urbanistique et de la demande concomitante.

Le développement considéré, par ce rapport sur postulat, dans le secteur de Bertigny (intégrant l'HFR Fribourg – Hôpital cantonal et l'ensemble des zones d'expansion urbanistique situées sur le territoire des communes de Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg) est de quelque 3450 emplois et 1100 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Les activités pourraient doubler d'ici à 2050.

Toutefois le projet de couverture de l'autoroute sur une longueur de 1250 à 1400 mètres entre Chamblieux et Bertigny (communes de Givisiez, Granges-Paccot, Fribourg et Villars-sur-Glâne) permet d'envisager des perspectives bien plus ambitieuses. En effet, la construction d'une telle couverture permettra une urbanisation intense (logements, commerces, bureaux, écoles, etc.) des terrains la jouxtant. Cette densification urbaine élevée prévue dans le Plan directeur cantonal (20 000 à 30 000 habitants) nécessitera une augmentation importante de l'offre en transports publics et sa réorganisation complète. L'analyse de l'implantation d'un métrocâble pourrait ainsi être intégrée aux études en lien avec ce projet, notamment au concours d'idées qui sera lancé prochainement.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



## Bericht 2018-DAEC-72

1. Mai 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-133 Antoinette de Weck/Erika Schnyder – Urbane Luftseilbahn, um den Bahnhof Freiburg über das HFR mit dem Autobahnanschluss in Villars-sur-Glâne zu verbinden

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2015-GC-133, das am 13. Oktober 2015 von den Grossrätinnen Antoinette de Weck und Erika Schnyder eingereicht und am 11. Mai 2016 vom Grossen Rat mit 77 zu 15 Stimmen bei 4 Enthaltungen erheblich erklärt wurde.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
1.1. Postulat und Antwort des Staatsrats	11
1.2. Gegenstand und Perimeter der Studie	11
<b>2. Urbane Luftseilbahn</b>	<b>12</b>
2.1. Kontext	12
2.2. Normen	13
2.3. Urbane Luftseilbahn zwischen dem Bahnhof Freiburg und dem Autobahnanschluss Villars-sur-Glâne via HFR	14
2.4. Zusammenfassung	17
<b>3. Integration in das öffentliche Verkehrsnetz</b>	<b>17</b>
3.1. Angebot/Nachfrage: Situation mit einer urbanen Seilbahn	17
3.2. Beurteilung des Aufwands (Kosten) je Passagier	19
3.3. Zusammenfassung	20
<b>4. Schlussfolgerung</b>	<b>20</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Postulat und Antwort des Staatsrats

Mit ihrem Postulat ersuchten die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Erika Schnyder den Staatsrat, die Machbarkeit einer urbanen Luftseilbahn zwischen dem Bahnhof Freiburg und dem Autobahnanschluss in Villars-sur-Glâne (via HFR) zu prüfen. In diese Analyse soll auch das Projekt einer P+R-Anlage zur Erschliessung des städtischen Entwicklungsschwerpunkts auf der Parzelle der Burgergemeinde von Freiburg integriert werden. Die Verfasserinnen legten ihrem Postulat eine vorbereitende Machbarkeitsstudie von Raphaël Casazza, Ingenieur ETH und Generalrat der Stadt Freiburg, bei.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bei der Agglomeration Freiburg und der Stadt Freiburg wurden identische Postulate eingereicht. Der Agglomerationsrat lehnte das entsprechende Postulat am 23. März 2016 ab und der Generalrat der Stadt Freiburg tat dasselbe in seiner ordentlichen Sitzung vom 31. Mai 2016.

In seiner Antwort vom 19. Januar 2016 schrieb der Staatsrat, dass bei den weiteren Abklärungen für eine solche urbane Luftseilbahn nicht nur die technischen Aspekte und Kosten untersucht werden müssten, sondern auch die Auswirkungen einer solchen Luftseilbahn auf die Organisation des städtischen Busnetzes im betroffenen Sektor.

### 1.2. Gegenstand und Perimeter der Studie

Die Studie über die Einrichtung einer urbanen Luftseilbahn zwischen dem Bahnhof Fribourg/Freiburg und dem Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum, deren wichtigsten Ergebnisse im vorliegenden Bericht vorgestellt werden, wurde von einem Ingenieurbüro<sup>2</sup> durchgeführt. Sie gründete auf zwei Analyseschwerpunkten. Der erste Analyseschwerpunkt, der nachfolgend in knapper Form behandelt werden

<sup>2</sup> Transitec: *Implantation d'un métrocâble en ville de Fribourg. Analyse des enjeux et étude d'intégration au réseau de transports publics*, 29. August 2017

soll, betraf das Angebot und die Nachfrage im Bereich der Mobilität – heute und in Zukunft (Analysehorizont 2030 und 2050) – und hatte zum Ziel, die Herausforderungen zu bestimmen, die mit dem erwarteten Bevölkerungswachstum, der geplanten Siedlungsentwicklungen und den Verkehrsinfrastrukturprojekten einhergehen. Der zweite Schwerpunkt hatte die Anforderungen an die Einrichtung einer Transportanlage mit Seilantrieb (einer Seilbahn) zum Gegenstand. Diese beiden Schwerpunkte bildeten die Ausgangslage für die Überlegungen zur künftigen Organisation des öffentlichen Verkehrs. Bei diesen Überlegungen ging es darum:

- > die Eigenschaften des allgemeinen Angebots und des Spielraums für dessen Entwicklung aufzuzeigen;
- > das Potenzial für ein Umsteigen der Benutzerinnen und Benutzer der städtischen Buslinien auf die urbane Luftseilbahn abzuschätzen;

- > die notwendigen und möglichen Begleitmassnahmen für das künftige öffentliche Verkehrsnetz bei einer Verwirklichung der urbanen Luftseilbahn grob zu definieren.

Der Studienperimeter umfasst alle Infrastrukturen, die direkt von einer öffentlichen Seilbahn im Sinne des Postulats der Grossrätinnen Antoinette de Weck und Erika Schnyder betroffen wären. Er umfasst im Übrigen die städtischen Buslinien, die den Nordwesten der Stadt bedienen, und somit namentlich die Linien 2, 6 und 11, die von den Freiburger Verkehrsbetrieben (TPF) betrieben werden.

Der Bau einer P+R-Anlage im betroffenen Sektor war nicht Bestandteil der Studie. Die Agglomeration Freiburg stellt nämlich derzeit Überlegungen über den genauen Standort und die Grösse einer solchen Anlage an. In Ergänzung dazu besteht die Strategie des Kantons darin, solche Anlagen in der Nähe von Bahnhaltstellen und ausserhalb der Agglomeration zu errichten, um den Strassenverkehr nicht weiter zu erhöhen.

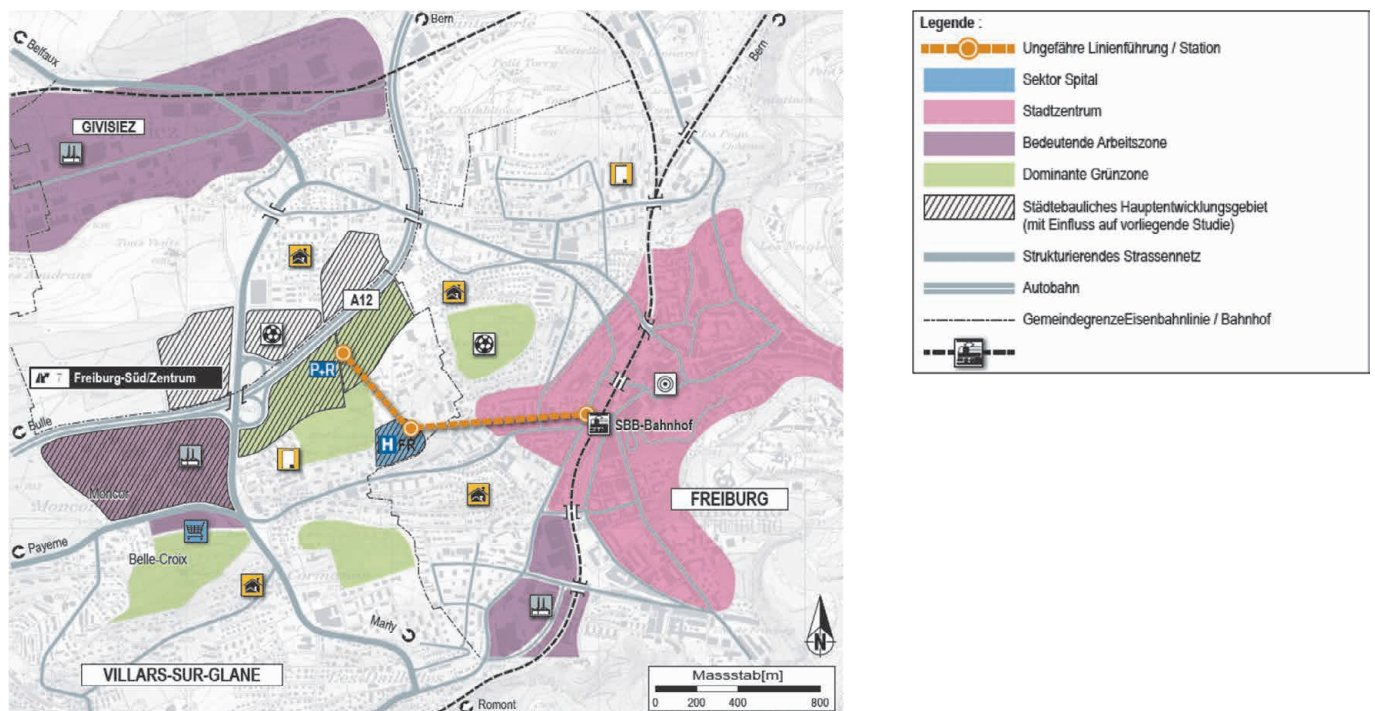


Abbildung 1: Studienperimeter (Transitec)

## 2. Urbane Luftseilbahn

### 2.1. Kontext

Aus der Studie geht hervor, dass der Druck auf das öffentliche Verkehrsnetz mit den bedeutenden geplanten Siedlungsentwicklungen im Studienperimeter (HFR Freiburg, Bertigny I, Chandolan I, Corberayes und Moncor bis 2030 sowie Bertigny II und Chandolan II bis 2050) nach ihrer Verwirklichung und unter Berücksichtigung des erwarteten Modalsplits stetig zunehmen wird.

Auch wenn die heutige Situation zufriedenstellend ist, muss das Angebot für 2030 verdichtet werden, um die erwartete Nachfrage befriedigen zu können. Mit anderen Worten: Es sind zusätzliche Kapazitäten nötig. Dies kann auf unterschiedliche Arten erreicht werden:

- > Erhöhung der Kadenzen auf den bestehenden Linien (hat Auswirkungen auf das Strassennetz und den Busbetrieb, namentlich bei den Schnittstellen wie dem SBB-Bahnhof Freiburg);

- > Erweiterung der Fahrzeugkapazitäten (erfordert den Kauf von neuem Rollmaterial);
- > Schaffung von neuen städtischen Buslinien (erfordert den Kauf von neuem Rollmaterial);
- > Bau einer neuen Transportinfrastruktur (z. B. U-Bahn, Tram, urbane Luftseilbahn).

Der Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots über eine schrittweise Entwicklung des Busnetzes hat den Vorteil, dass eine gewisse Flexibilität sichergestellt ist und dass eine Anpassung des Angebots an die Nachfrage quasi in Echtzeit möglich ist (im Gleichschritt mit der Entwicklung des bebauten Raums). Der Takt, der schon 2030 nötig sein wird (4- bis 5-Minuten-Takt), ist jedoch kaum realisierbar mit den aktuellen Infrastrukturen, sodass der Bau von Eigentrassees und die Einrichtung einer Vorrangregelung für den öffentlichen Verkehr vorzusehen sind.

### Mindest- und Maximaldistanzen für Seilbahnen

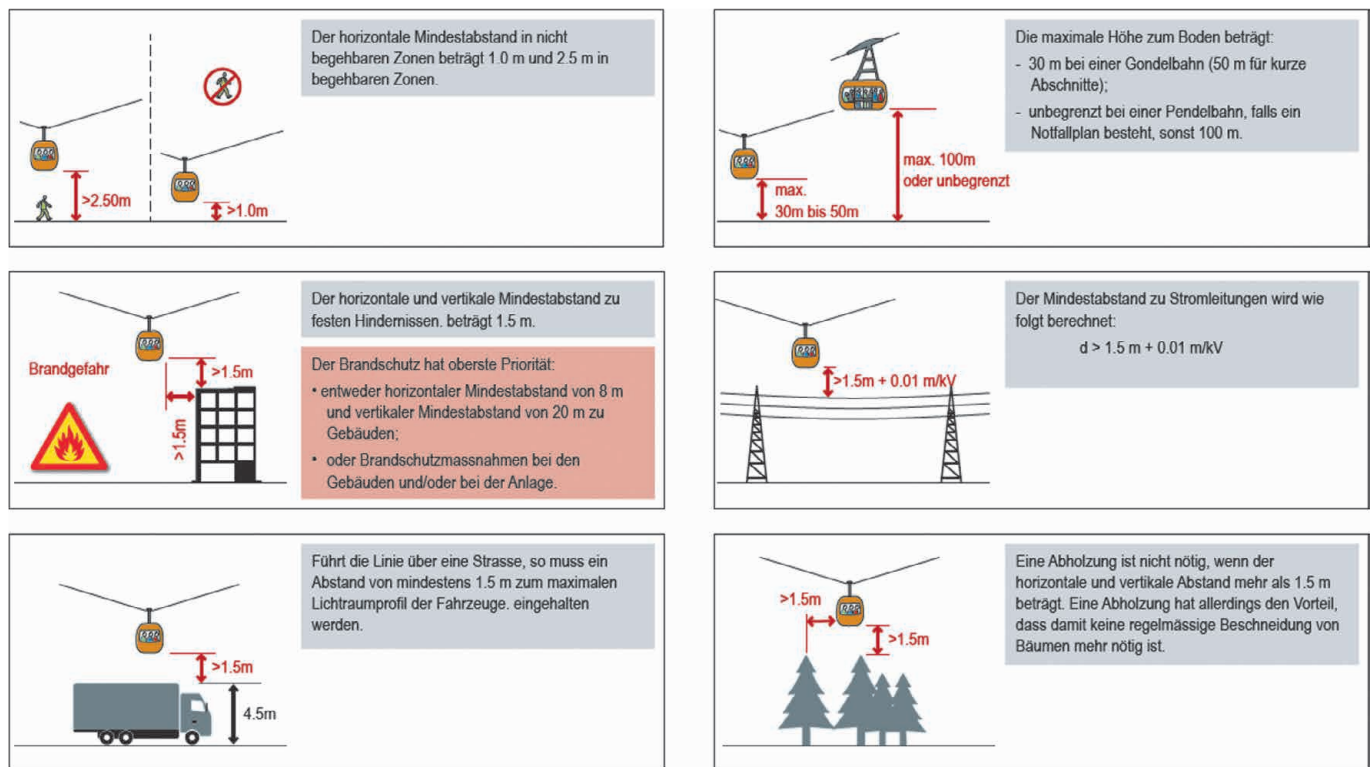


Abbildung 2 (Transitec)

## 2.2. Normen

Die schweizerischen technischen Normen<sup>1</sup> für die Einrichtung von Seilbahnen sind für Bergseilbahnen gedacht.

Aufgrund der Nähe zu Gebäuden (laut einschlägigen Normen ist eine vertikale und horizontale Distanz von rund 1,5 m zulässig) müssen bei den bestehenden Bebauungen besondere Brandschutzmassnahmen getroffen werden, um jegliche Beschädigung der Tragseile zu verhindern. In Abwesenheit solcher Brandschutzmassnahmen müssen deutlich grössere Abstände zu den Gebäuden eingehalten werden.<sup>2</sup>

Neben der Akzeptanz in der Bevölkerung sowie den landschaftlichen und bodenrechtlichen Aspekten gehört der Brandschutz somit zu den entscheidenden Fragen für die Einrichtung einer Seilbahn im städtischen Umfeld. Die juristischen und technischen Normen behandeln dieses Thema jedoch relativ oberflächlich.

<sup>1</sup> Die Rechtsgrundlagen für den Seilbahntransport in der Schweiz sind auf der Website des Bundesamts für Verkehr unter der Adresse <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrstraeger/seilbahn/rechtsgrundlagen-vollzugshilfen--normen.html> aufgelistet.

<sup>2</sup> Die Bundesverordnung vom 11. April 1986 über die Sicherheitsanforderungen an Umlaufbahnen mit kuppelbaren Klemmen enthält zahlreiche Vorgaben zu den einzuhaltenden Abständen. Die Frage der Abstände in Abwesenheit von spezifischen Brandschutzmassnahmen bei bestehenden Bebauungen ist im Schweizer Recht jedoch nicht geregelt. Als Anhaltswert sei erwähnt, dass die europäischen Normen eine horizontale Distanz von 8 m und eine vertikale Distanz von 20 m empfehlen, wenn die betroffenen Gebäude nicht über den entsprechenden Brandschutz verfügen.

## 2.3. Urbane Luftseilbahn zwischen dem Bahnhof Freiburg und dem Autobahnanschluss Villars-sur-Glâne via HFR

### 2.3.1. Seilbahnen

Um das Seilbahnsystem zu bestimmen, das für den analysierten Perimeter (zwischen dem Bahnhof Freiburg, dem HFR und dem Autobahnanschluss Villars-sur-Glâne) das geeignetste ist, müssen die Stärken und Schwächen der verschiedenen Systeme analysiert werden. Es gibt zahlreiche Seilbahnsysteme (Pendelbahn, Gruppenbahn, Umlaufkabinenbahn, Funitel usw.) mit stark voneinander abweichenden technischen Eigenschaften.

Für die Wahl des Systems sind namentlich folgende Parameter von Bedeutung:

- > Kapazität (Anzahl Passagiere pro Stunde und Richtung);
- > Grösse der Fahrzeuge (Anzahl Plätze);

- > Maximalwind für den Betrieb (km/h);
- > Wartezeit der Fahrzeuge;
- > Grösse der Stationen (beeinflusst auch die Infrastrukturkosten);
- > Bau- und Betriebskosten.

Im Rahmen des analysierten Perimeters sind folgende technische Eigenschaften wünschenswert:

- > geringe Wartezeit, um ein optimales Angebot sicherstellen zu können;
- > Stationen von begrenzter Grösse, um deren Integration in ein dicht bebautes Umfeld zu erleichtern;
- > hohe Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Wetter, um den Betrieb während des ganzen Jahres aufrechterhalten zu können;
- > begrenzte Gemeinkosten, um über ein konkurrenzfähiges öffentliches Verkehrsangebot zu verfügen.

### Bewertung der verschiedenen seilgezogenen Transportsysteme<sup>1</sup>

Sytem	Funktionsschema	Kapazität [P./Std./Richt.]	Maximalwind [km/h]	Wartezeit	Grösse der Stationen	Kosten
<b>Pendelbahn</b>		+ 2'000 (Fahrzeuge mit 200 Plätzen)	+ 80	- hoch	- bedeutend	- mittel bis hoch
<b>Gruppenbahn</b>		+ 1'000 (Fahrzeuge mit 10 Plätzen)	o 70	- hoch	+ gering	+ gering
<b>Umlaufkabinenbahn</b>		+ 3'200 (Fahrzeuge mit 8 bis 15 Plätzen)	o 70	+ vernachlässigbar	+ gering	+ gering
<b>Funitel</b>		+ 5'000 (Fahrzeuge mit 30 Plätzen)	+ 100	+ gering	- bedeutend	- mittel bis hoch

Abbildung 3 (Transitec)

<sup>1</sup> Quelle: Société de transport de Laval (STL) *Le transport par câble - Introduction et étude*, 2011, Laval (Québec)

Aufgrund der technischen Eigenschaften der verschiedenen Seilbahnsysteme erscheint die Einseilumlaufkabinenbahn für einen Betrieb in der Stadt Freiburg am besten geeignet zu sein.

### 2.3.2. Herausforderungen und Vorgaben für das Trassee

Im Moment bestehen noch Ungewissheiten zum genauen Standort gewisser strukturierenden Infrastrukturen, die in das künftige Mobilitätsangebot integriert werden müssen (Standort der P+R-Anlage und der Fussgängerüberführung über der Autobahn) und auch zur künftigen Siedlungsentwicklung. Im Rahmen dieses Berichts geht es somit nicht darum, die Linienführung einer urbanen Luftseilbahn definitiv zu bestimmen, sondern:

- > die Herausforderungen und Vorgaben auf der Grundlage des Trassees, den Raphaël Casazza in seiner vorbereitenden Machbarkeitsstudie vorschlägt, genauer zu beurteilen;
- > zu prüfen, ob andere Trassees zweckmässig wären und eine Reduktion der Immissionen und Einschränkungen erlaubten.

Ganz allgemein gibt es für die Linienführung der urbanen Luftseilbahn hauptsächlich folgende Herausforderungen:

- > möglichst viele potenzielle Benützerinnen und Benützer erschliessen;
- > die technische Machbarkeit des Projekts sicherstellen;
  - den Standort der Masten zweckmässig wählen;
  - den horizontalen und vertikalen Abstand zum Boden und zu festen Hindernissen einhalten;
- > die visuellen und akustischen Belästigungen auf ein Minimum reduzieren;
- > die Attraktivität und Kapazität des öffentlichen Verkehrsangebots erhöhen, wobei das Netz aufgrund der validierten Entwicklung des Angebots wird angepasst und ausgebaut werden müssen;
- > auf die Komplementarität mit dem Langsamverkehrsnetz (namentlich Verbindung zur Fussgängerüberführung über der Autobahn) achten.

Konkret müssen bei der Festlegung der Linienführung verschiedene technische Aspekte berücksichtigt werden. Die Linienführung muss:

- > zwischen den Stationen ein geradliniges Trassee sicherstellen;
- > die Zahl der Stationen limitieren, um die Kosten tief zu halten, gleichzeitig aber die Kohärenz mit der Angebotsstruktur aufrechterhalten;
- > die Einrichtung der Masten ermöglichen, sodass:
  - die Distanz zwischen ihnen nicht mehr als 300 m beträgt (Maximaldistanz für Umlaufkabinenbahnen);

- die Seilbahn an Höhe gewinnen kann, wenn dies aufgrund eines Hindernisses nötig ist, wobei das Gefälle des Zugseils höchstens 45° betragen darf;
- > die maximale Höhe über dem Boden von 30 m einhalten (maximal 50 m auf kurzen Abschnitten).

Auf der Grundlage dieser Elemente scheint die Verwirklichung der Linienführung gemäss Postulat technisch schwierig zu sein, insbesondere aus folgenden Gründen:

- > Die Integration der Infrastrukturen in das bestehende bebaute Umfeld ist heikel (Raumbedarf für die Masten bei der Avenue de Beauregard<sup>1</sup>).
- > Bei zahlreichen Gebäuden müssen aufgrund ihrer Nähe zur Seilbahn besondere Brandschutzmassnahmen getroffen werden.
- > Die Integration der Station beim SBB-Bahnhof Freiburg – ob nun direkt über den Bahngleisen oder beim alten Bahnhof – ist schwierig.

Als Alternative wurde eine Linienführung identifiziert, die im Norden der Bahngleise ihren Anfang nimmt (s. Abb. 4). Diese Variante bietet insbesondere folgende Vorteile:

- > Der geringere Landbedarf erleichtert die Integration der Masten auf dem gesamten Trassee (dessen ungeachtet sind aber Verhandlungen mit Grundeigentümern nötig).
- > Die Zahl der Gebäude, bei denen besondere Brandschutzmassnahmen getroffen werden müssen, ist geringer.

Neben den technischen Vorgaben ist die Akzeptanz in der Bevölkerung einer städtischen Luftseilbahn die grösste Herausforderung. Deren Trassee nahe von oder über Wohnquartieren könnte bei den Anwohnerinnen und Anwohner auf grossen Widerstand stossen.

<sup>1</sup> Die Masten haben einen Durchmesser von 1,5 bis 2 m. Der tatsächliche Raumbedarf dürfte jedoch deutlich grösser sein. Die Integration von Masten in das städtische Umfeld – besonders in der Nähe der Strasseninfrastrukturen – erfordert detaillierte Abklärungen, um das Risiko einer Kollision eines schweren Fahrzeugs abzuschätzen und die nötigen Schutzmassnahmen festzulegen.

## Herausforderungen und Vorgaben für das Trasse

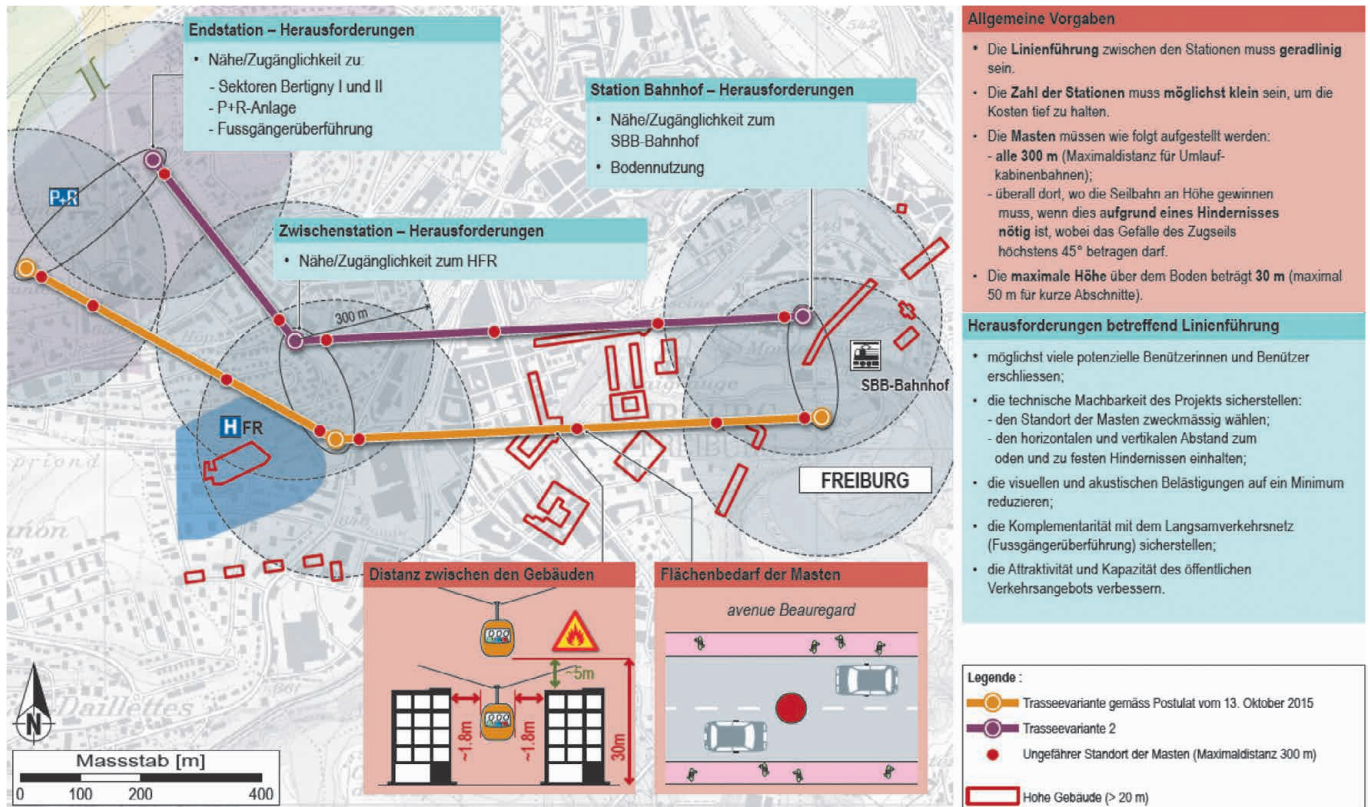


Abbildung 4 (Transitec)

### 2.3.3. Schätzung der allgemeinen Kosten

Die Baukosten für eine Einseilumlaufkabinenbahn für die betrachtete Strecke (Bedienung der SBB-Bahnhofs, der HFR und des Entwicklungssektors Bertigny) wird auf rund 25 Millionen Franken geschätzt<sup>1</sup>.

Mit diesem Betrag, der einzig die direkten Baukosten umfasst, kann die Verwirklichung einer leistungsfähigen Einseilumlaufkabinenbahn finanziert werden. Die Stationen sind die grössten Ausgabenposten: Sie machen mit 10 bis 15 Millionen Franken rund 50% des Bauvoranschlags der Seilbahn aus. Die zweite Hälfte deckt die Fahrzeuge, Masten, Seile, Studien usw.

Auch wenn eine Station einen Richtungswechsel erlaubt, muss ihre Zahl beschränkt werden, um die Kosten der Infrastruktur, aber auch die Fahrzeit tief zu halten.

Folgende Kosten sind im oben erwähnten Betrag nicht enthalten:

- > Verfahren und Landerwerb, falls für die Masten oder Stationen Enteignungen nötig sind;
- > Brandschutzmassnahmen bei den Stationen und auf der gesamten Strecke;

- > Ausgestaltung der Stationen, für die weitere architektonische Überlegungen nötig sind.

Die Mehrkosten für die Brandschutzmassnahmen bei den umliegenden Gebäuden (Brandwände im Gebäudeinnern, Sprinkleranlage in und auf den Dächern, feuerfeste Fassadenhülle) können sehr hoch sein. Für deren genaue Bestimmung sind vertiefte Abklärungen durch ein spezialisiertes Büro nötig, weil sie von verschiedenen Faktoren abhängen, namentlich:

- > von der gewählten Linienführung (Anzahl der überflogenen Gebäude sowie horizontale und vertikale Distanz zu den Gebäuden);
- > von den bereits bestehenden Brandschutzmassnahmen in den Gebäuden;
- > vom gewählten Brandschutzkonzept (Massnahmen bei der Anlage und/oder bei den betroffenen Gebäuden, interner und/oder externer Schutz, aktive und/oder passive Massnahmen, geordnete Dauer für die Verhinderung der Flammausbreitung usw.).

Die Betriebskosten werden auf rund 5 Millionen Franken pro Jahr<sup>2</sup> geschätzt und umfassen:

- > Betriebskosten (Strom);

<sup>1</sup> Dieser Betrag entspricht den Schätzungen in der vorbereitenden Machbarkeitsstudie von Raphaël Casazza, Ingenieur ETH und Generalrat der Stadt Freiburg.

<sup>2</sup> Grundlage ist eine tägliche Betriebsdauer von 16 Stunden.



- > Unterhaltskosten;
- > Personalkosten (zirka 8 bis 10 Personen, d. h. 1 bis 2 Personen pro Station und Schicht von 8 Stunden), um insbesondere folgende Aufgaben sicherzustellen:
  - Handhabung der Fahrzeuge (Parkieren nach Betriebschluss und Inbetriebnahme bei Betriebsbeginn);
  - Sicherstellen und Überwachung der ordnungsgemässen Funktionsweise der Anlage während des Betriebs;
  - Sicherstellen des Unterhalts.

## 2.4. Zusammenfassung

Eine Analyse der Herausforderungen und Vorgaben in Zusammenhang mit der Integration einer Seilbahn im urbanen Umfeld ergibt, dass es zahlreiche Hindernisse gibt. Diese können durchaus überwunden werden, doch können sie für die Verwirklichung eines solchen Projekts namentlich bedeutende Mehrkosten zur Folge haben (insbesondere Brandschutzmassnahmen bei den Gebäuden).

Für den betrachteten Perimeter besteht keine Frage, welches Seilbahnsystem das geeignetste ist (Einseilumlaufkabinenbahn). Es gibt hingegen durchaus Argumente gegen die Linieneinführung, die im Rahmen der vorbereitenden Machbarkeitsstudie vorgeschlagen wurde:

- > verfügbares Lichtraumprofil für die Masten bei den Strassen (insbesondere Avenue de Beauregard);
- > hohe Dichte der Gebäude von einer bestimmten Höhe, bei denen Brandschutzmassnahmen getroffen werden müssten (es ist nicht möglich, zu diesen Gebäuden einen genügend grossen vertikalen Abstand einzuhalten, bei dem die Hitze der Flammen keinen Schaden mehr an den Metallinstallationen und Kabinen anrichten kann).

Eine Linienführung, die nördlich von den Bahngleisen beginnt, scheint eine Variante zu sein, deren technische Integration einfacher wäre. Doch auch bei dieser Variante ist die Bodenbeanspruchung ein wichtiges Thema (für die Einrichtung der Stationen und Masten auf privatem Grund müsste die Eigentümerschaft ihre Zustimmung geben). Zudem müsste die Zugänglichkeit der Station beim SBB-Bahnhof (nördlich der Bahngleise), vor allem für den Fussverkehr, auf adäquate Weise behandelt werden (sichere, durchgehende und komfortable Verbindungen für die gesamte Schnittstelle des öffentlichen Verkehrs).

Anders als bei gewissen Anlagen in den Bergen müssen die Stationen für die urbane Luftseilbahn die Anforderungen an die Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen erfüllen (Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen BehiG).

## 3. Integration in das öffentliche Verkehrsnetz

Aus der Evaluation des Angebots und der Nachfrage geht hervor, dass die Kapazitäten des städtischen Busnetzes im betroffenen Perimeter für die Planungshorizonte 2030 und 2050 unzureichend oder die Buslinien nur noch schwer zu betreiben sein werden, wenn der Fahrplan nicht deutlich verdichtet wird (siehe Punkt 2.1). Angesichts der geplanten Siedlungsentwicklungen und des erwarteten Modalsplits muss das Angebot ausgebaut werden. Eine urbane Seilbahn kann hier Abhilfe schaffen, wobei ihre Integration in das bebaute Umfeld nicht ohne Schwierigkeiten ist.

### 3.1. Angebot/Nachfrage: Situation mit einer urbanen Seilbahn

Die theoretische Maximalkapazität (3200 P./Std./Richt.<sup>1</sup>) übersteigt die aktuelle Kapazität der Buslinien 2 und 6 (540 bzw. 280 P./Std./Richt.) bei weitem. Soweit die städtische Luftseilbahn als ergänzendes öffentliches Verkehrsangebot betrachtet wird, das die derzeit geplanten Buslinien überlagert (Konzept 1), bedeutet dies, dass:

- > die Auslastung der Luftseilbahn mit 6% über den ganzen Tag und mit rund 35% zu den Hauptverkehrszeiten in der Hauptrichtung gering sein wird (Horizont 2030);
- > die Auslastung der Buslinie 2 zu den Hauptverkehrszeiten rund 120% betragen wird, was bedeutet, dass die Kadenz auf rund 6 Minuten erhöht werden muss, um die Nachfrage bewältigen zu können;
- > die Auslastung der Buslinie 6 zu den Hauptverkehrszeiten rund 70% betragen wird (heute beträgt sie zirka 90%); somit sollte der heute geltende 15-Minuten-Takt ausreichen.

Soweit die städtische Luftseilbahn die Buslinie 6 zwischen Bertigny und SBB-Bahnhof ersetzt (Konzept 2), bedeutet dies, dass:

- > die Auslastung der Luftseilbahn mit 7% über den ganzen Tag und mit rund 40% zu den Hauptverkehrszeiten in der Hauptrichtung praktisch unverändert tief sein wird (Horizont 2030);
- > die Auslastung der Buslinie 2 zu den Hauptverkehrszeiten rund 130% betragen wird, weil ein Teil der Passagiere für die Feinverteilung von der Buslinie 6 auf diese Linie umsteigen wird, was bedeutet, dass die Kadenz auf rund 5 Minuten erhöht werden muss, um die Nachfrage bewältigen zu können. Um den reibungslosen Betrieb der Buslinie auch bei diesem Takt sicherstellen zu können, werden möglicherweise flankierende Massnahmen nötig sein.

<sup>1</sup> P./Std./Richt.: Passagiere je Stunde und Richtung

Die Kapazität der städtischen Luftseilbahn (102 400 P./Tag<sup>1</sup> bei theoretischem Maximalbetrieb) ist deutlich grösser als die geschätzte Nachfrage für 2030 (5800 P./Tag; Auslastung von rund 35% zu den Stosszeiten) und die Nachfrage für 2050 (plus 2500 bis 2900 P./Tag mit Bertigny II und Chandolan II). Die bedeutende Kapazitätsreserve der städtischen Luftseilbahn scheint für eine Verlängerung des Trassees zu sprechen, da auf diese Weise neue Verbindungen mit dem SBB-Bahnhof geschaffen und weitere Passagiere angezogen werden könnten.

Ein Ausbau des Luftseilbahn-Angebots für andere Standorte könnte sich mit anderen Worten als sinnvoll erweisen. Dieser

mögliche Ausbau war jedoch nicht Gegenstand der Studie. Weiter ist anzufügen, dass eine Verlängerung der Seilbahn Richtung Arbeitszonenpark Moncor oder Industriezone Givisiez ein öffentliches Verkehrsangebots konkurrenzieren würde, das nur schwer zurückgefahren werden kann (grosse Auswirkungen auf die Benutzerinnen und Benutzer). Überdies erlaubt es ein Ausbau des Angebots im Süden der Stadt Freiburg (Richtung blueFACTORY mit möglicher Verlängerung bis Marly) aufgrund der Charakteristiken der Nachfrage (radiale Bewegungen) nicht, die Passagierzahlen auf dem Abschnitt SBB-Bahnhof-Bertigny wesentlich zu erhöhen.

### Angebot/Nachfrage auf dem öffentlichen Verkehrsnetz – Horizont 2030 – Konzept 1

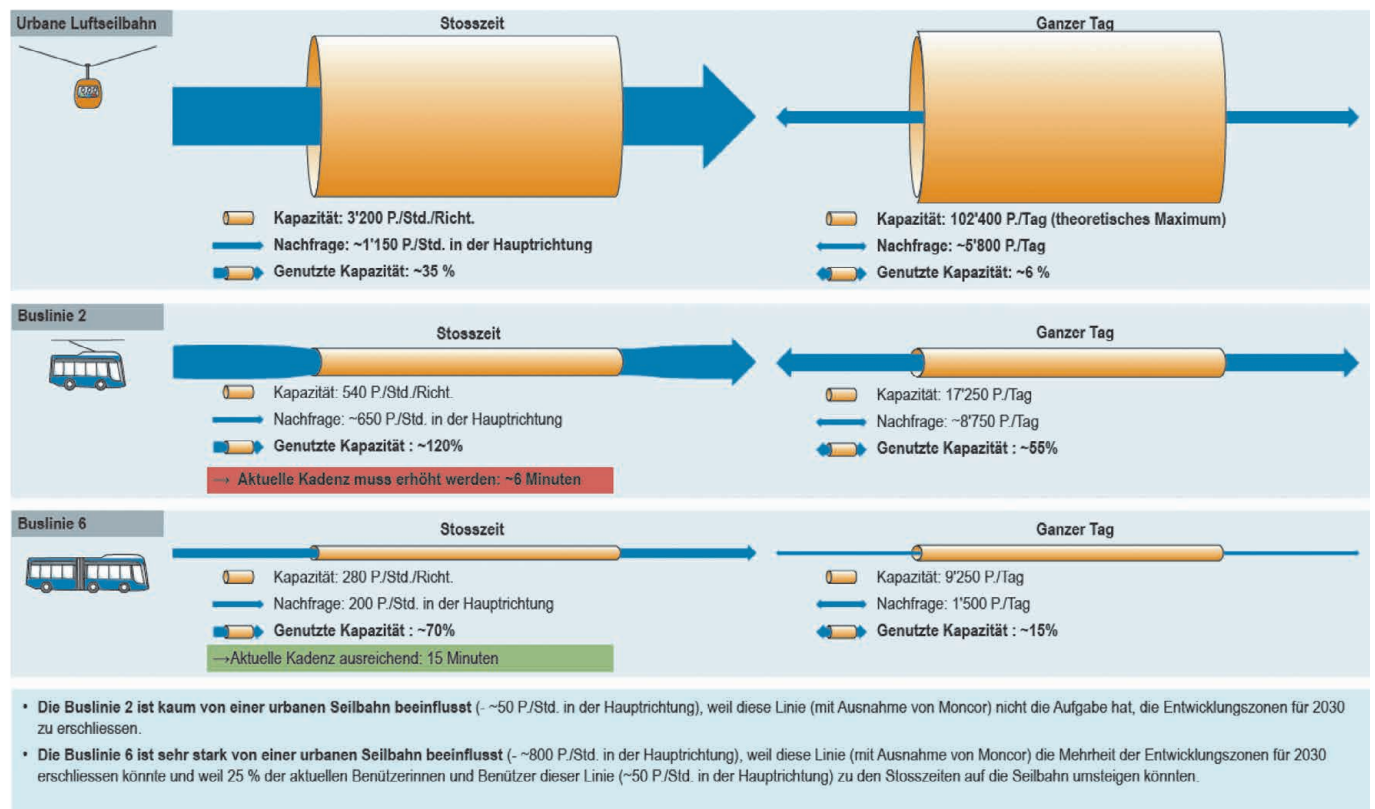


Abbildung 5 (Transitec)

<sup>1</sup> P./Tag: Passagiere je Tag

## Angebot/Nachfrage auf dem öffentlichen Verkehrsnetz – Horizont 2030 – Konzept 2

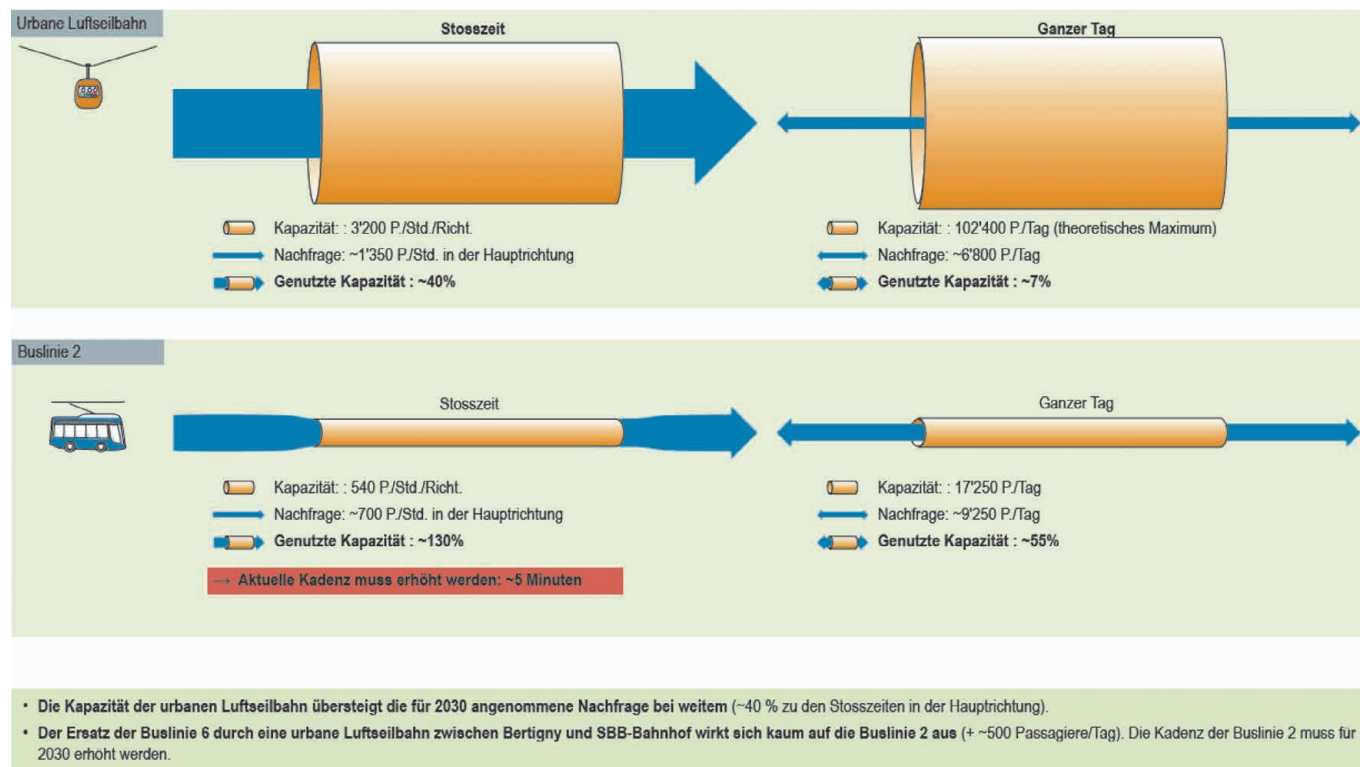


Abbildung 6 (Transitec)

### 3.2. Beurteilung des Aufwands (Kosten) je Passagier

Auf der analysierten Strecke wird mit Blick auf das grosse Potenzial der städtischen Luftseilbahn ein relativ geringer Teil der Kapazität der Anlage genutzt. Mit einer Analyse des Aufwands (Kosten) je Passagier kann die Nachfrage bestimmt werden, die nötig ist, um die Integration der städtischen Luftseilbahn in das öffentliche Verkehrsnetz aus finanzieller Sicht und im Vergleich zu einem Angebot, das ausschliesslich mit Bussen sichergestellt wird, zu rechtfertigen.

Für die nachfolgende Analyse des Aufwands je Passagier wurden folgende Kosten nicht berücksichtigt:

- > Kosten für den Bau von Eigentrassees für die Busse (damit diese nicht im Strassenverkehr steckenbleiben);
- > Kosten für Brandschutzmassnahmen (nahegelegene Gebäude, Seilbahnanlage usw.).<sup>1</sup>

Der Aufwand je Passagier für ein öffentliches Verkehrsangebot, das mit dem Bus sichergestellt wird, wurde auf der Grundlage der heutigen Kosten je Passagier auf der Buslinie 2 bestimmt. Diese Buslinie zeichnet sich heute durch eine grosse Passagierzahl und hohe Kadenz aus. Dies ist somit

eine gute Grundlage für die Hochrechnung des Aufwands je Passagier für den künftigen Betrieb der Buslinien 2 und 6.

Anders als beim Betrieb einer Buslinie sind die jährlichen Kosten für die urbane Luftseilbahn fest. Das heisst, je mehr die Anlage benutzt wird, desto geringer ist der Aufwand je Passagier. Der Aufwand je Passagier bei der urbanen Luftseilbahn umfasst:

- > die Abschreibung der Baukosten über die Lebensdauer der Anlage (25 oder 40 Jahre, je nach Konzession des BAV);
- > die jährlichen Betriebskosten (Personal, Betrieb, Unterhalt).

Die Analyse für 2030 ergibt, dass der Aufwand je Passagier bei einer in das öffentliche Verkehrsnetz integrierte Luftseilbahn 20% bis 50%<sup>2</sup> höher ist als bei einem Angebot, das ausschliesslich mit Bussen sichergestellt wird (wobei die Kadenz für die Buslinien 2 und 6 auf rund 5 Minuten erhöht werden muss).

Für 2050 hingegen, wenn alle geplanten Siedlungsentwicklungen verwirklicht sind und der Umstieg auf die Seilbahn gemäss Prognosen geschieht, ist mit einer Umkehr der Verhältnisse zu rechnen: Der Aufwand je Passagier bei der Luftseilbahn sinkt unter denjenigen bei einem reinen Busbetrieb.

<sup>1</sup> Für die genaue Bestimmung dieser beiden Mehrkosten sind spezifische Studien nötig. Kommt hinzu, dass es bei diesem Bericht hauptsächlich darum geht, den Aufwand je Passagier, der dem gewählten Transportsystem innewohnt, zu vergleichen.

<sup>2</sup> 1.90 CHF/Passagier für den Bus vs. 2.25 bis 2.85 CHF/Passagier für die Luftseilbahn

Angesichts dieser finanziellen Elemente hat die städtische Luftseilbahn das Potenzial, um ein attraktives und nachhaltiges öffentliches Verkehrsangebot zu werden. Sie könnte

zum Erreichen der Modalsplit-Ziele beitragen. Bis zur Verwirklichung sämtlicher geplanter Siedlungsentwicklungen dürfte der Bus aber tiefere Kosten je Passagier aufweisen.

### Vergleich des Aufwands je Passagier Bus/Luftseilbahn – Horizont 2030

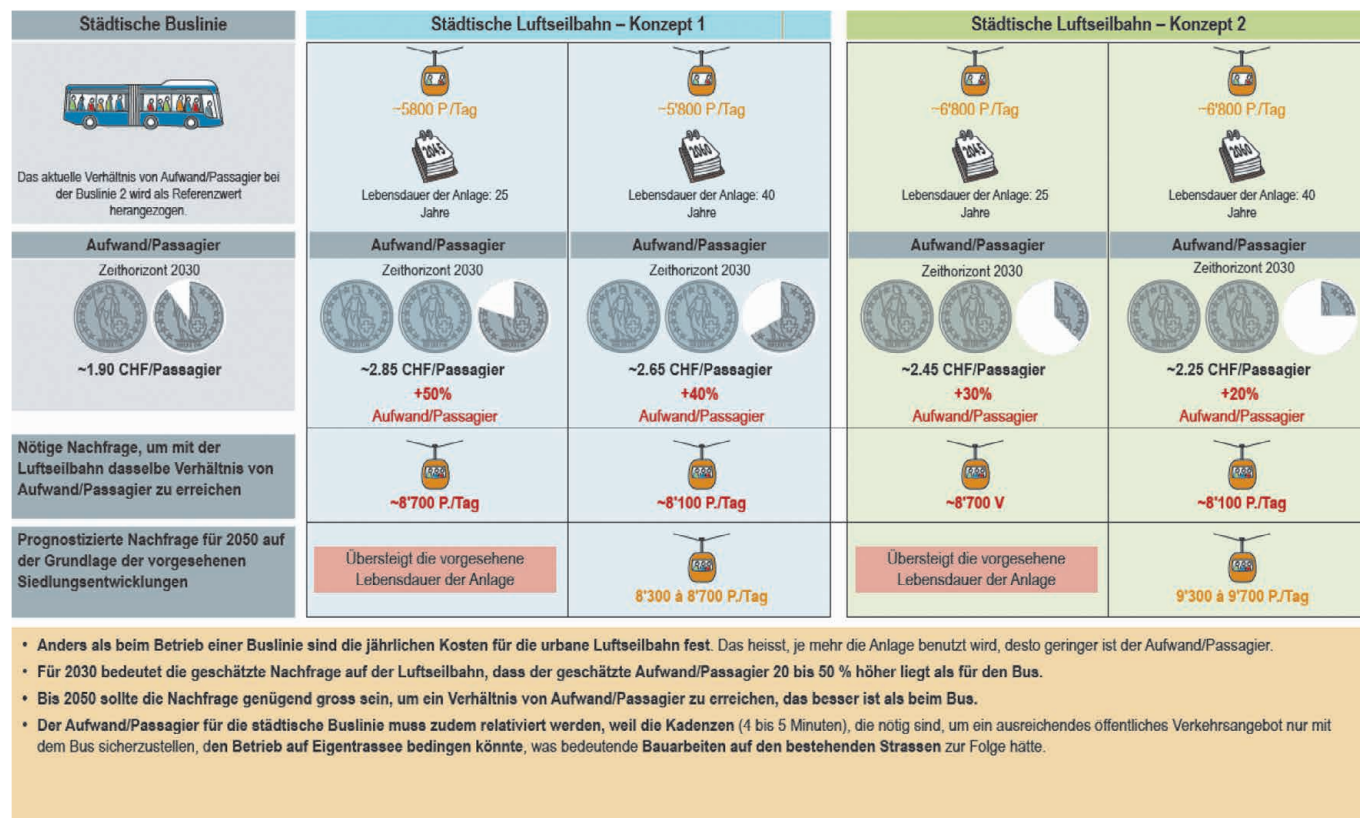


Abbildung 7 (Transitec)

### 3.3. Zusammenfassung

Die Integration einer Seilbahn in das öffentliche Verkehrsnetz, um die Erschliessung des künftigen Entwicklungsektors Bertigny-Chamblioux (einschliesslich HFR und Siedlungsentwicklungszonen in Givisiez, Granges-Paccot, Freiburg und Villars-sur-Glâne) sicherzustellen, ist mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, die unter einen Hut gebracht werden müssen. Zudem wird es nötig sein, ihnen insbesondere bei den Vorbereitungsarbeiten für das künftige Quartier entlang der Überdeckung des Autobahnabschnitts Rechnung zu tragen.

Die Inbetriebnahme einer urbanen Luftseilbahn, die via HFR den SBB-Bahnhof Freiburg mit den geplanten Bebauungen in der Zone Bertigny-Chamblioux verbindet, könnte den Westabschnitt der Buslinie 6 der TPF überflüssig machen, weil damit dieselben Sektoren bedient werden.

Das in Betracht gezogene Seilbahnangebot weist jedoch nach heutigem Stand eine starke Überkapazität aus; denn nur 35% bis 40% der angebotenen Plätze würden zu den Hauptverkehrszeiten genutzt werden (und über den ganzen Tag gesehen ist mit einer Auslastung von 6% bis 7% zu rechnen).

Während die Integration einer Seilbahn in das öffentliche Verkehrsangebot kurz- und mittelfristig und im Vergleich zu einem Angebot, das ausschliesslich mit Bussen sichergestellt wird, ein schlechteres Verhältnis von Aufwand je Passagier aufweist, setzt längerfristig mit der geschätzten Nachfragezunahme ein gegenteiliger Trend ein.

Die Integration einer Seilbahn scheint heute aus Sicht der bereitgestellten Kapazität überproportioniert zu sein. Im Gegenzug können mit einer Luftseilbahn zahlreiche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots auf der Strasse umgangen werden. In jedem Fall aber gibt es zahlreiche Herausforderungen (Akzeptanz, Umsetzung, Betrieb). Darüber hinaus wird eine bedeutende Reorganisation der Infrastrukturen nötig sein.

### 4. Schlussfolgerung

Das Bevölkerungswachstum in der Agglomeration Freiburg fällt seit Jahren kräftig aus und dürfte mit den geplanten Siedlungsentwicklungen auch in den kommenden Jahren beachtlich bleiben. Der Ausbau der Tätigkeiten und des Wohnungs-

angebots wird einen stetigen Druck auf das Verkehrsnetz zur Folge haben. Nimmt man den erwarteten Modalsplit hinzu, lautet die Schlussfolgerung, dass das aktuelle Verkehrsangebot nicht ausreicht, um die für 2030 geschätzte Nachfrage zu bewältigen. Es braucht ein zusätzliches öffentliches Verkehrsangebot.

Mit einer Luftseilbahn in der Stadt Freiburg kann die erwartete Nachfrage in diesem Sektor auch auf lange Sicht mit grosser Marge befriedigt werden, weil ein solches Transportsystem eine sehr grosse Kapazität bietet. Bis zur vollständigen Verwirklichung der im Sektor Bertigny vorgesehenen Siedlungsprojekte (das heisst bis 2040–2050) ist der geschätzte Aufwand je Passagier bei einer Luftseilbahn allerdings höher als im Falle eines öffentlichen Verkehrsnetzes, das ausschliesslich aus Buslinien besteht.

Ein öffentliches Verkehrsangebot, das mit Bussen sichergestellt wird, lässt sich flexibler ausbauen und erweitern (Erhöhung der Kadenzen und/oder der Fahrzeugkapazitäten, Schaffung neuer Linien), weil ein solcher Ausbau im Gleichschritt mit der Siedlungs- und der damit einhergehenden Nachfrageentwicklung vorgenommen werden kann.

Für den vorliegenden Bericht wurde angenommen, dass es im Sektor Bertigny (einschliesslich HFR und Siedlungsentwicklungszone in Givisiez, Granges-Paccot, Freiburg und Villars-sur-Glâne) aufgrund der bis 2030 geplanten Entwicklungen rund 3450 zusätzliche Arbeitsplätze und etwa 1100 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner geben wird. Für 2050 ist mit doppelt so grossen Zahlen zu rechnen.

Mit dem Projekt für die Überdeckung eines 1250 bis 1400 m langen Autobahnabschnitts zwischen Chamblieux und Bertigny (Gemeinden Givisiez, Granges-Paccot, Freiburg und Villars-sur-Glâne) ist ein noch stärkeres Wachstum denkbar. Eine solche Überdeckung erlaubt nämlich eine intensive Überbauung der anliegenden Grundstücke (Wohnungen, Gewerbe, Büros, Schulen usw.). Diese im kantonalen Richtplan vorgesehene Siedlungsverdichtung (20 000 bis 30 000 Einwohnerinnen und Einwohner) bedingt einen bedeutenden Ausbau und eine vollständige Reorganisation des öffentlichen Verkehrsangebots. Die Analyse zur urbanen Luftseilbahn, dessen Linienführung usw., könnte in die Studien zur Überdeckung des Autobahnabschnitts integriert werden. Dies gilt namentlich für den Ideenwettbewerb, der demnächst durchgeführt werden wird.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

---



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Doutaz Jean-Pierre / Girard Raoul

2017-GC-169

### **Inventaire des mesures à prendre et stratégie de l'Etat concernant le patrimoine historique du canton de Fribourg**

#### **I. Résumé du postulat**

Par postulat déposé et développé le 15 novembre 2017, les députés Jean-Pierre Doutaz et Raoul Girard font le constat de l'important patrimoine historique propriété de l'Etat, en particulier des nombreux immeubles, châteaux, églises et fortifications, mais aussi des sites archéologiques et ruines historiques sur tout le territoire cantonal. Les postulants demandent un inventaire et une stratégie de mise en valeur qui dépasse le simple devoir d'entretien, en mettant ce patrimoine à disposition de la population et en l'intégrant dans la promotion plus large du canton en matière de culture, tourisme et de l'attractivité économique et sociale en général.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Au fil de son histoire, l'Etat de Fribourg est devenu propriétaire d'un grand nombre d'édifices et sites qui font aujourd'hui partie des monuments ou sites historiques du canton, ou plus précisément qui ont atteint le statut de bien culturel immeuble classé et/ou recensé. Les plus emblématiques de ces biens, tels que la Cathédrale Saint-Nicolas, l'Hôtel cantonal (ancien Hôtel de Ville) ou encore le château de Gruyères et les châteaux Bailliveaux (actuelles préfectures), ont fait partie en quelque sorte du capital de fondation de l'Etat et sont pour certains issus de la séparation des biens entre la Ville (ancienne Ville-Etat) et le canton au début du 19<sup>ème</sup> siècle. D'autres édifices ont rejoint les propriétés de l'Etat suite à des hauts faits politiques et historiques, notamment en 1848 après la guerre du Sonderbund, par la sécularisation des biens du clergé. A l'exemple du Collège Saint-Michel, de l'Abbaye d'Hauterive ou de l'ancien couvent des Augustins, la plupart de ces bâtiments ont servi à l'installation des institutions du jeune Etat, telles que prison, archive ou école. L'Etat est aussi devenu propriétaire par legs ou par acquisition, en reprenant à sa charge les tâches éducatives et sociales précédemment assumées par des institutions et ordres religieux. Et finalement, l'Etat a construit lui-même, en tant que maître de l'ouvrage dans l'accomplissement de ses tâches, un grand nombre de bâtiments aujourd'hui classés en raison de leur qualité architecturale ou de leur signification historique, culturelle ou sociale. Parmi eux figurent la Bibliothèque cantonale et universitaire ou l'Université Miséricorde, pour n'en citer que deux.

Un inventaire séparé des bâtiments et sites protégés propriété de l'Etat n'existe pas sous cette forme ; cependant, ces biens font partie intégrante des recensements établis par le Service des biens culturels et le Service archéologique. L'entretien et le suivi quotidien des bâtiments sont assurés par le Service des bâtiments qui, en fonction de leur état, des besoins des utilisateurs et des changements d'affectations, procède aux travaux de restauration, transformation ou agrandissement. Jusqu'à présent, la gestion de ce patrimoine a prioritairement suivi une logique d'entretien et

d'adaptation aux besoins fonctionnels. A l'exception de quelques édifices et sites emblématiques, la dimension culturelle, et notamment la dimension d'ensemble, n'a pas été prise en compte et le potentiel qui en découle n'a pas été exploité de manière systématique et proactive. Chacun de ces édifices et sites patrimoniaux a une valeur fonctionnelle et une valeur culturelle. Le postulat vise plus spécialement les bâtiments ou sites dont la valeur fonctionnelle a diminué, ou n'a jamais été en lien étroit avec les tâches de l'Etat, et propose de promouvoir leur valeur culturelle dans l'intérêt de l'attractivité générale du canton.

Le Conseil d'Etat est conscient de cette situation et approuve cette approche. De manière ponctuelle, il agit déjà dans ce sens depuis longtemps, dans les limites des moyens disponibles et selon les occasions qui se présentent. La Cathédrale Saint-Nicolas, monument national par excellence, dispose d'une commission ad hoc pour coordonner tous les aspects culturels et techniques qui convergent autour de cet édifice. Le site archéologique romain de Vallon héberge aujourd'hui le seul musée archéologique du canton. Le château de Gruyères et le château de Romont sont mis à disposition d'institutions culturelles reconnues et le Belluard ou l'Eglise de Saint-Michel accueillent annuellement des festivals de grande renommée.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a saisi l'occasion de l'année européenne du patrimoine culturel 2018 pour promouvoir une partie spécifique de son propre patrimoine et rendre accessible au public une grande partie des fortifications de la capitale et les donjons des chefs-lieux durant la saison estivale 2018. Il participe ainsi à l'année du patrimoine culturel 2018, qui est une campagne de sensibilisation à large échelle à laquelle la Suisse a également adhéré via l'Office fédéral de la culture et sous le patronat du Président de la Confédération, Monsieur Alain Berset <https://www.patrimoine2018.ch/>. Une association du même nom est chargée de coordonner toutes les actions qui sont organisées durant l'année 2018 à travers la Suisse sous le thème et le logo ci-après :



Lancé en juillet 2017, sous l'égide de l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT), le site [www.esprit-des-lieux.ch](http://www.esprit-des-lieux.ch) réunit de manière géolocalisée une soixantaine de sites sacrés et spirituels fribourgeois. Bénéficiant de l'aide de la nouvelle politique régionale (NPR), le projet « L'esprit des lieux » met en valeur des lieux d'exception en proposant aux hôtes une offre en quête de sens. Le projet s'est vu honorer du Prix du Paysage de l'année 2018, décerné par la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage.

D'autre part, sous l'égide du Service de la nature et du paysage (SNP), le groupe de travail relatif à l'inventaire des paysages d'importance cantonale vise notamment à protéger les monuments historiques et objets archéologiques visibles et leur contexte paysager alentours.

En tant que propriétaire, l'Etat assume de toute manière, année après année des frais d'entretien importants sur ses monuments. En intégrant à ses dépenses un objectif de promotion culturelle, il en résulterait un retour sur investissement qui, selon les spécialistes, se situe généralement autour d'un facteur de 1.5 à 2. Une telle approche contribue aussi au rayonnement et à l'attractivité du canton de Fribourg au niveau national et international dans un contexte marqué par une concurrence de plus en plus forte. Face à ces dynamiques, il est important que le canton de Fribourg soigne son identité culturelle, renforce sa position et investisse dans les domaines où il a des atouts à jouer. Dans ce sens, et dans la droite ligne du rapport 2017-DICS-33 du 30 mai 2017 du Conseil d'Etat, dont le Grand Conseil a pris acte le 11 octobre 2017, il paraît évident que par une gestion plus ciblée, accompagnée d'une stratégie d'intégration culturelle et d'une mise en réseaux de ce qui est, ni plus ni moins, la plus grande collection d'art du canton, les retombées directes et indirectes de cette dernière pourraient considérablement augmenter.

Le Conseil d'Etat est prêt à préparer un rapport qui abordera en particulier les points suivants:

- > Inventaire des sites et bâtiments recensés et protégés propriété de l'Etat
- > Récapitulation des affectations et de l'évolution des besoins à moyen terme
- > Récapitulation des coûts d'entretien et des besoins en investissement à venir
- > Evaluation du potentiel des sites et édifices et de leur mise en réseaux
- > Evaluation des retombées économiques des sites et édifices d'intérêt touristique recensés
- > Proposition d'une stratégie d'affectation et de gestion pour l'entretien et la mise en valeur en particulier dans le domaine culturel
- > Proposition d'une stratégie de mise en valeur des lieux d'intérêt touristique

En conclusion, le Conseil d'Etat vous recommande d'accepter ce postulat.

*29 mai 2018*





## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Postulat Doutaz Jean-Pierre / Girard Raoul

2017-GC-169

### **Bestandsaufnahme der zu ergreifenden Massnahmen und der staatlichen Strategie zum historischen Erbe im Besitz des Kantons Freiburg**

#### **I. Zusammenfassung des Postulats**

In ihrem am 15. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat verweisen die beiden Grossratsmitglieder Jean-Pierre Doutaz und Raoul Girard auf das wichtige historische Erbe im Besitz des Staates, insbesondere die zahlreichen Gebäude, Schlösser, Kirchen und Befestigungen, aber auch die archäologischen Stätten und historischen Ruinen auf dem gesamten Kantonsgebiet. Die Verfasser des Postulats fordern eine Bestandsaufnahme und eine Entwicklungsstrategie, die über die reine Unterhaltspflicht hinausgeht. So soll diese Erbe der Bevölkerung zur Verfügung gestellt und in die allgemeinere kantonale Förderpolitik in den Bereichen Kultur und Tourismus sowie in die Massnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Attraktivität im Allgemeinen integriert werden.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Im Laufe seiner Geschichte ist der Staat Freiburg Eigentümer zahlreicher Gebäude und Stätten geworden, die heute zu den historischen Denkmälern oder Kulturerbestätten des Kantons gehören. Genauer gesagt sind diese nun Bestandteil der erfassten und/oder denkmalgeschützten Kulturgüter. Die baukulturellen Wahrzeichen wie die Kathedrale St. Nikolaus, das Rathaus oder auch das Schloss Greyerz und die früheren Vogteischlösser der heutigen Oberämter gehören gewissermassen zum Gründungskapital des Staates. Einige davon stammen aus der Gütertrennung zwischen der Stadt (dem einstigen Stadt-Staat) und dem Kanton zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Nach einschneidenden politischen und historischen Ereignissen, insbesondere nach dem Sonderbundkrieg von 1848, gingen durch die Säkularisierung der Kirchengüter weitere Gebäude in das Eigentum des Staates über. In den meisten dieser Gebäude wurden Institutionen wie Gefängnis, Archiv oder Schulen des jungen Staates eingerichtet, so zum Beispiel im Kollegium St. Michael, im Kloster Hauterive oder im ehemaligen Augustinerkloster. Auch durch Vermächtnisse oder Erwerb, etwa bei der Übernahme von erzieherischen und sozialen Aufgaben, die zuvor von religiösen Einrichtungen und Orden erbracht worden waren, gelangten Güter in den Besitz des Staates. Und schliesslich hat der Staat selbst als Bauherr bei der Erfüllung seiner Aufgaben zahlreiche Gebäude errichtet, die heute aufgrund ihrer architektonischen Qualität oder ihrer historischen, kulturellen oder sozialen Bedeutung im Inventar erfasst sind. Dazu gehören die Kantons- und Universitätsbibliothek und die Universität Miséricorde, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Ein getrenntes Inventar der denkmalgeschützten staatlichen Liegenschaften und Stätten existiert in dieser Form nicht. Diese Güter sind jedoch in den Verzeichnissen des Amtes für Kulturgüter und des

Amts für Archäologie erfasst. Die Instandhaltung und der tägliche Gebäudedienst erfolgen durch das Hochbauamt, das je nach Zustand, Nutzerbedürfnissen und Nutzungsänderungen Sanierungs-, Umbau- oder Erweiterungsarbeiten durchführt. Bisher war die Verwaltung dieses Erbes in erster Linie auf den Unterhalt und die Anpassung an funktionale Bedürfnisse ausgerichtet. Abgesehen von einigen wenigen symbolträchtigen Gebäuden und Stätten wurde der kulturelle Aspekt und insbesondere der Aspekt dieses Kulturguts als Ganzes, nicht berücksichtigt. So wurde auch das damit verbundene Potenzial nicht systematisch und vorausschauend genutzt. Alle diese denkmalgeschützten Gebäude und Stätten haben einen funktionalen und kulturellen Wert. Das Postulat bezieht sich speziell auf Gebäude oder Stätten, deren funktionaler Wert sich verringert hat oder nie eng mit den Aufgaben des Staates verbunden war, und schlägt vor, ihren kulturellen Wert und damit die allgemeine Attraktivität des Kantons zu fördern.

Der Staatsrat ist sich dieser Situation bewusst und befürwortet dieses Anliegen. Punktuell geht er im Rahmen der verfügbaren Mittel und der sich bietenden Möglichkeiten bereits seit langem entsprechend vor. So besteht für die Kathedrale St. Nikolaus, ein nationales Denkmal par excellence, eine Ad-hoc-Kommission, die alle kulturellen und technischen Aspekte rund um dieses Gebäude koordiniert. Die archäologische römische Stätte von Vallon beherbergt heute das einzige archäologische Museum des Kantons. Das Schloss Greyerz und das Schloss Romont werden anerkannten kulturellen Institutionen zur Verfügung gestellt und im Bollwerk Belluard oder auch in der Jesuitenkirche St. Michael finden jedes Jahr weitherum bekannte Festivals statt.

In jüngerer Zeit nutzte der Staatsrat im Rahmen des europäischen Kulturerbejahres 2018 die Gelegenheit, einen besonderen Teil seines eigenen Bauerbes zu fördern und der Öffentlichkeit einen grossen Teil der Befestigungsanlagen der Hauptstadt sowie die Schlosstürme der Hauptorte in den Sommermonaten 2018 zugänglich zu machen. Er beteiligt sich damit am Kulturerbejahr 2018, einer gross angelegten Sensibilisierungskampagne, an der sich auch die Schweiz über das Bundesamt für Kultur unter dem Patronat des Bundespräsidenten Alain Berset [ligt https://www.patrimoine2018.ch/](https://www.patrimoine2018.ch/). Ein gleichnamiger Verein koordiniert alle Aktionen, die im Jahr 2018 in der ganzen Schweiz unter folgendem Motto und Logo veranstaltet werden:



Die im Juli 2017 unter der Trägerschaft des Freiburger Tourismusverbands (FTV) aufgeschaltete Website [www.esprit-des-lieux.ch](http://www.esprit-des-lieux.ch) präsentiert rund sechzig sakrale und spirituelle Stätten des Kantons Freiburgs mit den jeweiligen Geo-Daten. Das im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) unterstützte Projekt «L'esprit des lieux – Orte mit spiritueller Energie» stellt aussergewöhnliche Orte vor und bietet so Gästen, die sich für Kraftorte interessieren, ein entsprechendes

Angebot. Das Projekt wurde von der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz und -planung mit dem Preis Landschaft des Jahres 2018 ausgezeichnet.

Unter der Leitung des Amtes für Natur und Landschaft (ANL) setzt sich die Arbeitsgruppe zur Erfassung von Landschaften von kantonaler Bedeutung zudem für den Schutz historischer Denkmäler und sichtbarer archäologischer Objekte und ihrer landschaftlichen Umgebung ein.

Als Eigentümer trägt der Staat auf jeden Fall Jahr für Jahr bedeutende Unterhaltskosten für seine Denkmäler. Würde man bei diesen Ausgaben ein Kulturförderungsziel einbeziehen, ergäbe sich daraus eine Wertschöpfung, die nach Ansicht von Fachleuten in der Regel einem Faktor 1,5 bis 2 entspräche. Dies würde auch zum Ansehen und zur Attraktivität des Kantons Freiburg auf nationaler und internationaler Ebene in einem von zunehmendem Wettbewerb geprägten Umfeld beitragen. Angesichts dessen ist es wichtig, dass der Kanton Freiburg seine kulturelle Identität pflegt, seine Stellung verstärkt und in Bereiche investiert, in denen er Trümpfe auszuspielen hat. So betrachtet erscheint es offensichtlich, dass durch eine gezieltere Bewirtschaftung der im wahrsten Sinne des Wortes grössten Kunstsammlung des Kantons, verbunden mit einer Strategie zur kulturellen Integration und Vernetzung, deren direkter und indirekter Nutzen erheblich gesteigert werden könnte. Dies wäre auch im Sinne des Berichts 2017-DICS-33 vom 30. Mai 2017 des Staatsrates, den der Grosse Rat am 11. Oktober 2017 zur Kenntnis genommen hat.

Der Staatsrat erklärt sich bereit, einen Bericht zu erarbeiten, der sich insbesondere mit folgenden Punkten befassen wird:

- > Inventar der denkmalgeschützten staatlichen Liegenschaften und Stätten
- > Zusammenstellung der Mittelzuweisungen und der mittelfristigen Entwicklung des Bedarfs
- > Übersicht der künftigen Instandhaltungskosten und des Investitionsbedarfs
- > Einschätzung des Potenzials der Liegenschaften und Stätten und ihrer Vernetzung
- > Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der erfassten Liegenschaften und Stätten von touristischem Interesse
- > Vorschlag für einer Nutzungs- und Bewirtschaftungsstrategie zur Erhaltung und Förderung, insbesondere im kulturellen Bereich
- > Vorschlag für eine Strategie zur Förderung und Aufwertung touristischer Sehenswürdigkeiten

Somit empfiehlt Ihnen der Staatsrat, das vorliegende Postulat anzunehmen.

29. Mai 2018