

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2016-DIAF-31	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur les agglomérations <i>Änderung des Agglomerationsgesetzes</i>	1re et 2e lectures <i>1. Lesung und 2. Lesung</i>	Laurent Dietrich Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2020-DIAF-27	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2020 - Décret 3 <i>Einbürgerungen 2020 - Dekret 3</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2020-GC-57	Mandat Auftrag	Prime pour le personnel de l'Etat au front dans la lutte contre le COVID-19 : un merci directement profitable à notre économie <i>Prämie für das Staatspersonal an der Front im Kampf gegen COVID-19: ein Dankeschön, von dem unsere Wirtschaft direkt profitiert</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nadine Gobet Auteur-e / Urheber/-in Dominique Zamofing Auteur-e / Urheber/-in Nicolas Kolly Auteur-e / Urheber/-in Katharina Thalmann-Bolz Auteur-e / Urheber/-in Hubert Dafflon Auteur-e / Urheber/-in Roland Mesot Auteur-e / Urheber/-in Sébastien Dorthe Auteur-e / Urheber/-in Anne Meyer Loetscher Auteur-e / Urheber/-in Romain Collaud Auteur-e / Urheber/-in Pierre Décrind Auteur-e / Urheber/-in Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2020-GC-107	Motion <i>Motion</i>	Modification de la LATeC du 1er janvier 2018 – taxe sur la plus-value <i>Änderung des RPBG vom 1. Januar 2018 – Mehrwertabgabe</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bruno Boschung Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Nadine Gobet Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-DSJ-133	Décret <i>Dekret</i>	Octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM <i>Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Philippe Demierre Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
7.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Message 2016-DIAF-31

7 janvier 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les agglomérations (LAgg)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à remplacer l'actuelle loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg).

Le présent message suit le plan suivant:

1. La nécessité de la révision de la LAgg	1
2. L'origine de la révision et les travaux préparatoires	2
2.1. L'origine de la révision	2
2.2. Les travaux préparatoires	4
3. Les grandes lignes de la révision	4
3.1. L'agglomération dans le paysage institutionnel fribourgeois	4
3.2. Les buts de la loi et le rôle de l'Etat	6
3.3. La définition et les tâches de l'agglomération institutionnelle	9
3.4. Le fonctionnement de l'agglomération institutionnelle	11
4. Résultats de la consultation et adaptation du projet de révision	13
4.1. Remarques générales ou portant sur la structure de la future LAgg	13
4.2. Le soutien financier de l'Etat	13
4.3. Composition des organes de l'agglomération	14
4.4. Calendrier de mise en œuvre de la révision de la LAgg	15
5. Les incidences de l'avant-projet de loi	15
5.1. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes	15
5.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	16
5.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	16
5.4. La clause référendaire	16
5.5. L'évaluation de la durabilité	16
6. Le commentaire des dispositions	16
6.1. Révision de la LAgg	16
6.2. Modification de la LEDP	22

1. La nécessité de la révision de la LAgg

Il y a plus de vingt ans, la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) introduisait dans la législation cantonale fribourgeoise une forme juridique propre, destinée à organiser la collaboration intercommunale sur le territoire de plusieurs communes. Le canton de Fribourg faisait alors figure de pionnier dans la recherche de solutions aux problèmes des espaces urbains et créait la structure juridique et politique de l'agglomération. Il anticipait l'importance grandissante de ces espaces fonctionnels dans toute

une série de politiques publiques, à commencer par l'aménagement du territoire ou la mobilité. Cette importance a été prise en compte par la Confédération, avec l'élaboration puis la montée en puissance de la politique fédérale des agglomérations, dès 2001. La Confédération a ainsi mis en place un système de subventionnement aux agglomérations du pays, par le biais d'un soutien aux mesures proposées par les agglomérations dans le cadre de projets d'agglomérations (PA). La mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations n'a toutefois jamais imposé aux entités déposant des PA de forme juridique déterminée.

Depuis 1995 et l'élaboration de la LAgg, la législation fédérale a ainsi connu des bouleversements très importants dans sa politique de soutien aux infrastructures de transport, notamment (3.1.2 ci-dessous). Les exigences posées pour obtenir des subventions sont de plus en plus précises et le calendrier fixé, de plus en plus contraignant. Le périmètre des agglomérations, tel qu'il est défini par les autorités fédérales, est plus étendu que celui des entités fribourgeoises ayant déposé des PA, dont l'Agglomération de Fribourg. Le fait est, par ailleurs, qu'une seule agglomération au sens de la LAgg a vu le jour dans le canton de Fribourg, l'Agglomération de Fribourg, le 1^{er} juin 2008, soit onze ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi. Sa constitution a pris près de dix ans, les premières initiatives ayant été lancées en décembre 1998. Nonobstant les succès de l'Agglomération de Fribourg, notamment lors du dépôt du PA2 et du PA3, cette lourdeur a sans doute dissuadé d'autres régions d'entamer le processus. Mobil, constituée en Gruyère autour de la commune de Bulle, a ainsi opté pour la forme d'une association de communes au sens de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) pour déposer ses PA.

La prise en considération de l'évolution de la politique fédérale incite à une révision générale de la LAgg, basée sur une évaluation de la mise en œuvre de cette dernière depuis son entrée en vigueur.

La présente révision est par ailleurs rendue nécessaire également par la perspective de fusions de communes de grande ampleur, dont le projet de fusion du Grand Fribourg et celui de fusion de l'ensemble des communes de la Gruyère.

Le 13 juin 2016, le Grand Conseil du canton de Fribourg adoptait la modification de la loi sur l'encouragement aux fusions de communes¹, entrée en vigueur le 1^{er} juillet suivant. Cette modification contenait un chapitre, nouveau, consacré à la fusion des communes du Grand Fribourg². Le processus de fusion des communes a été lancé depuis par les communes de Fribourg, de Givisiez, de Corminboeuf et de Marly. Après avoir consulté les communes concernées, le Conseil d'Etat a procédé à la détermination du périmètre provisoire de la fusion. Ce périmètre comprend les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne, soit l'ensemble des communes de l'Agglomération de Fribourg, à l'exception de la commune singinoise de Düdingen. Ensemble, les neuf communes du périmètre provisoire comptent plus de 75 000 habitantes et habitants, celle de Düdingen environ 7800. On constate ainsi que la nouvelle commune fusionnée compterait près de dix fois plus d'habitants et d'habitantes que la dernière autre commune de l'Agglomération de Fribourg. La règle prévue par la LAgg actuelle selon laquelle une commune ne peut pas avoir plus de la moitié des conseillers et

conseillères d'agglomération³ donnerait au surplus un pouvoir disproportionné à la commune de Düdingen. Il s'ensuivrait un déséquilibre certain, de nature à provoquer un blocage de l'institution.

Dès lors, de deux choses, l'une: Ou l'on considère que, une fois la fusion entrée en force, l'Agglomération de Fribourg n'a plus de rôle à jouer et doit être dissoute. Ou l'on estime que les tâches dont elle s'acquitte aujourd'hui doivent au contraire être exécutées à une plus large échelle, et il s'agit de permettre son extension. Dans la seconde hypothèse, la loi actuelle doit être modifiée pour permettre, respectivement encourager cette extension quelle que soit la forme juridique que cette dernière prendrait (agglomération, association de communes ou autre). Par courrier du 1^{er} février 2019, le Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg a informé la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) qu'en l'état des travaux de l'assemblée constitutive, le maintien d'une agglomération autour du Grand Fribourg lui apparaissait nécessaire, quand bien même une partie des tâches de l'Agglomération de Fribourg devaient être reprises par la nouvelle commune fusionnée du Grand Fribourg. Le CoPil de l'assemblée constitutive se prononçait ainsi, «à premier examen, pour un maintien au sein de la nouvelle Agglomération de compétences en matière de planification directrice en matière d'aménagement du territoire et de mobilité (développement territorial), les autres tâches, en particulier celles qui concernent la promotion des activités culturelles, pouvant être aisément reprises par la nouvelle commune fusionnée».

2. L'origine de la révision et les travaux préparatoires

2.1. L'origine de la révision

2.1.1. Le rapport du Conseil d'Etat du 9 juin 2015

Suite au postulat déposé et développé le 18 septembre 2013 par les députés André Schneuwly et Markus Bapst, le Conseil d'Etat a présenté un rapport le 9 juin 2015⁴. Après avoir examiné les questions des agglomérations en Suisse, du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, de la gouvernance, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, des finances et du bilinguisme, il en tirait les conclusions suivantes:

- > Le renforcement d'une agglomération institutionnelle limitée aux communes centres, comprenant, à tout le moins, les communes comprises dans le périmètre de fusion du Grand Fribourg tel que retenu par le Préfet

³ Art. 19 al. 3 LAgg.

⁴ Rapport 2014-DIAF-99 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts.

¹ LEFC; RSF 141.1.1.

² Chapitre 2, art. 17a à 17j.

de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, voire les communes actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg. Cette agglomération devrait être renforcée, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge.

- > La mise en place d'une «*agglomération*» plus vaste, comprenant l'Agglomération décrite ci-dessus, qui prendrait en charge les tâches idoines (essentiellement l'aménagement du territoire et la mobilité). Les modalités de mise en place de cette entité devaient faire l'objet d'analyses et de discussions, en partenariat avec l'Agglomération de Fribourg et les communes concernées. Plusieurs modèles concurrents ou complémentaires devaient être examinés. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat citait:
 - Introduction d'un modèle permettant de proposer une gradation de la participation financière des communes, notamment en fonction des tâches déléguées comprises dans le périmètre fonctionnel de l'agglomération.
 - Développement des contrats de prestations entre l'Agglomération de Fribourg et les communes ou les régions périphériques, dans un certain nombre de domaines.
 - Création d'une association régionale intégrant l'Agglomération de Fribourg et d'autres communes (régions) limitrophes.

2.1.2. La motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015

Par motion déposée et développée le 13 octobre 2015, les députés Markus Bapst et André Schneuwly demandaient une révision de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations. Les motionnaires souhaitaient voir en particulier traiter une extension du périmètre de l'Agglomération comportant un noyau central et une région périphérique élargie ainsi qu'une adaptation individuelle des tâches aux besoins des communes membres.

Les motionnaires constataient qu'un agrandissement de l'Agglomération de Fribourg était nécessaire, notamment afin d'assurer le succès des prochains projets d'agglomération, et le financement fédéral de leurs mesures. L'objectif devait être à leurs yeux de tendre vers le périmètre d'agglomération tel que défini par la Confédération. Les motionnaires notaient qu'à moyen terme, la fusion du Grand Fribourg, en concentrant la population dans une commune centre, entraînerait un déséquilibre de l'Agglomération de Fribourg, déséquilibre rendant nécessaire l'extension de cette dernière.

Les auteurs de la motion estimaient en outre que la situation de la commune de Düdingen, seule commune germanophone de l'Agglomération de Fribourg, n'était pas satisfaisante pour assurer le développement d'une agglomération bilingue.

L'intégration d'autres communes germanophones renforcerait l'Agglomération de Fribourg. Ils suggéraient notamment que l'association de communes Region Sense puisse jouer un rôle en la matière.

Les motionnaires ajoutaient que les communes centres souhaiteraient étendre les tâches assumées par l'Agglomération de Fribourg, alors que d'autres communes s'y opposaient. Selon eux, les communes d'un périmètre étendu devraient impérativement participer aux tâches d'aménagement du territoire et de mobilité. Les autres tâches pourraient être fournies aux communes de la ceinture par les communes centres, comme par exemple l'offre culturelle.

Les auteurs de la motion estimaient enfin que l'organisation de l'Agglomération de Fribourg, notamment le rôle des préfets, devait être adaptée.

Dans sa réponse du 29 février 2016, le Conseil d'Etat a déclaré partager avec les motionnaires la volonté de voir croître le périmètre de l'Agglomération de Fribourg. Cette extension devrait permettre à l'Agglomération de Fribourg d'approcher le périmètre fonctionnel de l'agglomération. Cette extension est par ailleurs appelée de ses vœux par la Confédération, qui relevait la petitesse du périmètre actuel.

Parallèlement à cette extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat estimait en outre que celle-ci devait également renforcer son fonctionnement, notamment en prenant en charge de nouvelles tâches.

Le Conseil d'Etat constatait toutefois que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg et de renforcement de son fonctionnement pourraient s'avérer contradictoires: une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération risquait par exemple de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension du périmètre de l'Agglomération. Le Conseil d'Etat estimait donc nécessaire de travailler à des modèles alternatifs à une «*simple*» extension de l'Agglomération institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui.

Il insistait à cette fin sur la nécessité de coordonner les travaux de révision de la LAgg avec ceux de la fusion du Grand Fribourg. Il apparaissait en effet que cette fusion permettrait de répondre en partie aux préoccupations des motionnaires: le «*noyau*» de l'Agglomération de Fribourg serait ainsi constitué de la seule commune du Grand Fribourg. Une «*agglomération*» dont la forme devrait encore être définie, devrait ensuite englober le Grand Fribourg et un territoire plus vaste tendant à couvrir le périmètre fonctionnel.

Le Conseil d'Etat rappelait que cette coordination indispensable entre la fusion du Grand Fribourg et l'extension de l'Agglomération de Fribourg était déjà appelée de leurs vœux par le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusions du district de la Sarine du 28 mars 2013 et par la DIAF qui avait mis en

place un groupe de travail consacré à la coordination entre l'Agglomération de Fribourg et les fusions de communes.

Le Conseil d'Etat estimait ainsi pertinent d'examiner les pistes proposées par les motionnaires, notamment la constitution d'un noyau de communes à la collaboration renforcée, devant à terme constituer le Grand Fribourg, et une ceinture élargie de communes parties prenantes de l'agglomération. Il remarquait toutefois que la solidarité entre les communes membres d'une agglomération, quel que soit son statut, était un élément essentiel pour le bon fonctionnement de celle-ci, et son développement. Il n'était pas souhaitable de mettre en place un système purement «à la carte», où les communes ne contribueraient qu'à la simple hauteur des prestations dont elles estimeraient bénéficier sur leur propre territoire. L'essence même de l'agglomération impliquait une mutualisation de certains moyens afin de réaliser des projets, notamment en matière d'infrastructures, là où les utilisent les usagers et usagères. Le Conseil d'Etat remarquait à titre d'exemple que les infrastructures de transport public réalisées sur le territoire des communes de l'agglomération compacte bénéficient également aux usagers des communes actuellement hors de l'Agglomération de Fribourg. Il n'était pas souhaitable qu'une modification de la LAgg tende à favoriser un comportement de «passager clandestin» au détriment d'une allocation optimale des ressources publiques.

En conclusion, il estimait nécessaire d'étendre, à tout le moins, le périmètre de l'Agglomération de Fribourg en y intégrant les communes de Sarine-Ouest (Autigny, Chénens, Corserey, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz) et de Sarine-Nord ([Autafond], [Chésopelloz], Grolley, Ponthaux, La Sonnaz), comme le proposait le Préfet de la Sarine dans son Plan de fusion du 28 mars 2013¹. Cela aurait le mérite de faire correspondre davantage l'Agglomération aux critères mis en avant par les offices fédéraux.

Le 13 mai 2016, le Grand Conseil a accepté cette motion.

2.2. Les travaux préparatoires

Dès l'adoption de la motion, la DIAF a débuté les travaux de mise en œuvre d'un projet de révision de la loi en constituant un premier groupe de travail informel, composé de la Conseillère d'Etat, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Préfet de la Sarine, du Secrétaire général de la DIAF, du Chef du service et de la Cheffe de service adjointe des communes (SCom), de la Cheffe du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) ainsi que de la Coordinatrice des agglomérations au sein de la DAEC. Le Préfet de la Singine a également été associé aux travaux. Un premier avant-projet a été élaboré au printemps 2018.

En février 2019, à la demande de la DIAF, le Conseil d'Etat a institué une organisation de projet formelle, dotée d'un CoPil (la délégation du Conseil d'Etat pour les agglomérations et les structures territoriales, composée des Directeurs IAF, AEC et FIN) et d'un groupe de travail composé de représentants et représentantes de la DIAF, de la DAEC, du SCom, du SeCA, de l'AFin, de la Conférence des préfets (le Préfet de la Sarine), de Mobul, de l'Agglomération de Fribourg, des communes veveysannes intégrées dans le périmètre de l'agglomération Rivelac et du Préfet de la Singine (pour les communes singinoises comprises dans le périmètre d'une agglomération). Le groupe de travail a repris les travaux du groupe informel, sur la base du projet élaboré au printemps 2018.

3. Les grandes lignes de la révision

3.1. L'agglomération dans le paysage institutionnel fribourgeois

Le terme «agglomération» revêt, dans le canton de Fribourg, une double acception.

En premier lieu, il vise l'agglomération institutionnelle, soit la corporation de droit public constituée en application de la loi sur les agglomérations (3.1.1 ci-dessous).

En second lieu, il désigne un ensemble d'habitants et d'habitantes, formé par la réunion des territoires de communes urbaines adjacentes et répondant à certains critères définis par la Confédération pour bénéficier des montants provenant du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) (3.1.2 ci-dessous).

Ces communautés de destin ont pour point commun de mettre en œuvre des projets d'agglomération, instrument nécessaire, mais pas encore suffisant, pour obtenir les montants du FORTA (3.1.3 ci-dessous).

Il importe de définir ces notions afin que le cadre de la présente révision soit bien posé.

3.1.1. L'agglomération institutionnelle

Aux termes de l'article 2 LAgg actuel, l'agglomération est une corporation de droit public constituée conformément à la loi et dont les membres sont des communes qui ont en commun un centre urbain, sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel et réunissent ensemble au moins 10 000 habitantes et habitants. Elle décide elle-même des tâches qu'elle entend assumer². Constituée en 2008, l'Agglomération de Fribourg collabore depuis dans les tâches d'intérêt régional relevant de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la protection de l'environnement (protection de l'air, lutte contre le bruit et

¹ Plan de fusion du Préfet de la Sarine du 28.3.2013, op. cit., p. 6.

² Art. 6 LAgg.

1. Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel.
2. Coordination de l'urbanisation et des transports.
3. Urbanisme durable et développement des espaces ouverts.
4. Renforcement de la cohésion sociale.
5. Renforcement de la compétitivité.
6. Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre¹.

Le financement des projets d'agglomération

Les communes, les agglomérations et les cantons ne sont pas en mesure de financer seuls les adaptations et les aménagements nécessaires des infrastructures de transport. C'est la raison pour laquelle la Confédération les soutient depuis 2008 par la mise en place de programmes en faveur du trafic d'agglomération. Ces programmes comprennent les projets d'agglomération (PA) élaborés dans les agglomérations et les cantons. Au fonds d'infrastructure doté de 6 milliards de francs sur 20 ans pour l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations a succédé en 2017 un fonds pérenne pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Lorsqu'elles répondent aux critères établis par la Confédération, les mesures d'infrastructure de transport des projets d'agglomération sont financées entre 30 et 50% par des contributions fédérales.

Le financement des mesures est conditionné à l'existence des PA au travers desquels les cantons, les villes et les communes coordonnent entre eux l'évolution des transports et de l'urbanisation, et planifient ensemble les investissements des infrastructures de transport.

Pour obtenir un financement, la Confédération n'exige cependant pas que ces agglomérations se constituent en corporations de droit public. Elle exige toutefois des organismes responsables, qui élaborent ces projets d'agglomération, qu'ils soient dotés de la personnalité morale de droit public² et que les projets d'agglomération soient approuvés par l'autorité cantonale compétente, soit le Conseil d'Etat.

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer les systèmes de transport dans les agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération – ou «*vision d'ensemble*» – et élaborent en conséquence des stratégies et des mesures. Les organismes responsables, respectivement les cantons, déposent auprès de l'ARE au travers des PA une

demande de contribution fédérale pour ces infrastructures de transport.

Dans le canton de Fribourg, l'Agglomération institutionnelle de Fribourg, l'Association de communes Mobul et Rivelac ont déposé des projets d'agglomération auprès de la Confédération. Seuls les projets de l'Agglomération de Fribourg (PA2 et PA3) et de Mobul (PA1 et PA3) ont été retenus par la Confédération.

Le PA1 de Mobul représente un ordre de grandeur de 27 millions de francs d'investissement net à charge du canton, des communes et de l'association (36 mios d'investissement net et 9 mios de contribution fédérale). Le PA2 de l'Agglomération de Fribourg représente un montant net d'investissement pour le canton, les communes et l'agglomération de 63 millions de francs (86 mios, dont 23 mios de contribution fédérale). Pour le PA3, le montant net d'investissement se monte à 82 millions de francs (Agglomération de Fribourg: 60 mios, Mobul: 22 mios), après une contribution fédérale de 50 mios.

3.1.4. L'agglomération et la «région»

Tant dans sa définition institutionnelle fribourgeoise que dans son acception fédérale, l'agglomération désigne une entité supracommunale, en quelque sorte intermédiaire entre l'échelle communale et l'échelle cantonale. Cette situation l'insère naturellement dans les réflexions en cours sur la notion de «région», et questionne les liens entre cette entité, reposant sur une approche fonctionnelle, et, par exemple, les districts. Les réflexions en cours sur cette notion de région concernant a priori la même «échelle» territoriale, il importerait naturellement de tenir compte des agglomérations dans le débat, afin de ne pas multiplier les institutions et faire se chevaucher, sans raison, des territoires d'action publique différents.

3.2. Les buts de la loi et le rôle de l'Etat

3.2.1. Les buts de la loi

La loi actuelle a un but clair et univoque: elle vise à «*promouvoir la collaboration intercommunale dans les agglomérations en leur donnant une structure juridique propre*»³. Elle ne concerne dès lors que l'agglomération institutionnelle, autrement dit l'agglomération constituée sous forme de corporation de droit public.

Il apparaît nécessaire au vu des dispositions fédérales d'apporter une base légale au soutien et à l'aide que le canton apporte aux communes désireuses d'élaborer un projet d'agglomération, qu'elles se constituent ou non en agglomération institutionnelle. Le but de la loi doit donc être élargi.

¹ Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, Conseil fédéral, 18.1.2015, p. 19ss.

² Art.23 al. 2 OUMin ainsi que les Directives du DETEC du 16 février 2015 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération.

³ Art. 1 LAgg.

La loi sur les agglomérations continuera de régir les agglomérations institutionnelles. Elle apportera, en sus, un cadre juridique sur deux points: D'une part, elle fixera les conditions et la mesure du soutien que l'Etat entend apporter aux communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et désireuses de collaborer. D'autre part, elle déterminera les formes de collaboration intercommunale pour les communes en question, étant admis que l'agglomération institutionnelle ne constitue que la première d'entre elles, une deuxième étant l'association de communes (cf. art. 1).

Sur le plan systématique, la loi se compose désormais de trois sections principales qui en concrétiseront les buts:

- > La section 2 est consacrée au soutien de l'Etat aux projets d'agglomération.
- > La section 3 traite des *formes de collaboration intercommunale* en vue de l'élaboration de projets d'agglomération.
- > La section 4 concerne *l'agglomération institutionnelle* et comprend plusieurs modifications par rapport à la teneur de la loi actuelle.

3.2.2. Le rôle de l'Etat

De 1990 à 2018, la population résidente permanente du canton de Fribourg est passée de 210 000 à près de 320 000 habitants. En 2018, le canton comptait plus de 180 000 véhicules, soit une moyenne de 592 véhicules pour 1000 habitants, ce qui est supérieur à la moyenne suisse (543 voitures pour 1000 habitants). C'est dire que les problèmes de mobilité et d'aménagement sont cruciaux.

Au-delà des efforts importants qu'il accomplit dans son champ de compétences, l'Etat peut apporter un soutien aux communes qui entendent collaborer entre elles pour résoudre les immenses défis dans ces domaines et assumer leur part de responsabilités en la matière.

Ce soutien prend trois formes dans le projet de révision.

- > D'abord, il consiste dans un accompagnement à l'élaboration des projets d'agglomération (art. 3).
- > Ensuite, il vise *une aide financière*, qui viendrait s'ajouter aux contributions déjà existantes, tant pour l'élaboration des projets d'agglomération que pour la mise en œuvre des mesures qui y sont contenues (art. 4).
- > Enfin, il règle la *coordination* entre les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et celles qui n'en font pas partie, d'une part, et d'autre part entre les projets d'agglomération, les plans directeurs régionaux et le plan directeur cantonal (art. 5).

Aujourd'hui, le canton de Fribourg dispose déjà d'une aide financière destinée à l'élaboration des projets d'agglomération, par l'article 51e al. 1 let. a du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

(ReLATEC; RSF 710.11). Celui-ci prévoit en effet déjà la possibilité de financer, par le Fonds cantonal de la plus-value, jusqu'à 30% des frais engagés pour l'élaboration des projets d'agglomération jusqu'à concurrence de 300 000 francs. Ce financement ne sera toutefois possible qu'à partir du moment où les montants cumulés alloués au Fonds auront dépassé les 20 millions de francs (art. 51a al. 2 ReLATEC). Par ailleurs, les montants disponibles dans le Fonds, après financement de l'intégralité des indemnités dues pour expropriation matérielle, sont destinés également, et notamment, au financement des plans directeurs régionaux. La disposition actuelle du ReLATEC met ainsi en concurrence, pour le financement cantonal, les plans directeurs régionaux et les projets d'agglomération. En cas d'approbation de l'article 4 du présent projet, le ReLATEC serait modifié, et l'élaboration des projets d'agglomération ne pourrait plus être financée par le biais du Fonds cantonal de la plus-value, mais uniquement par le biais de la LAgg.

La principale nouveauté proposée par l'avant-projet de loi porte sur le soutien financier complémentaire qui pourrait être accordé par l'Etat aux mesures des projets d'agglomération. A ce jour, l'Etat ne dispose d'aucune base légale pour soutenir financièrement des mesures prévues dans des projets d'agglomération en tant que telles. Toutefois, l'Etat soutient les communes dans la réalisation de certaines mesures par le biais de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1), principalement sur routes cantonales. Il advient que certaines de ces mesures concernent des communes comprises dans le périmètre d'un projet d'agglomération. Dans ce cas, ces mesures figurent dans les conventions relatives aux implications financières des différents projets d'agglomération entre l'Etat et Mobul ou l'Agglomération de Fribourg¹. Ainsi, l'Etat prévoit d'accorder un financement net (soit après déduction des subventions fédérales, prix octobre 2005, hors TVA et hors renchérissement) de 2 688 400 francs pour des mesures comprises dans le PA1 de Mobul² et de 6 229 288³ francs pour des mesures comprises dans le PA2 de l'Agglomération de Fribourg. A noter qu'il s'agit de montants engagés au terme de ces conventions, à condition que les mesures concernées soient réalisées.

Par ailleurs, l'Etat soutient depuis fin 2015⁴ certains investissements de transport des communes membres d'une com-

¹ Actuellement, l'accord sur les prestations du PA3 ainsi que les conventions relatives aux PA3 de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul sont en cours d'élaboration. Accords et conventions devraient être élaborés pour l'automne 2019.

² La convention relative au projet d'agglomération de 1^{re} génération de Mobul et aux implications financières des différentes parties, signées par l'Etat de Fribourg et Mobul le 3 mai 2011, porte sur un montant de 3 148 000.-, prix octobre 2007 avec TVA. Afin d'assurer la comparaison avec les autres chiffres, il a été converti dans le présent rapport en prix octobre 2005 hors TVA.

³ Soit 3 892 919.- prévus dans la convention relative au projet d'agglomération de 2^e génération de Fribourg et aux implications financières des différentes parties, signées par l'Etat de Fribourg et l'Agglomération de Fribourg le 5 mai 2015, auxquels s'ajoutent 2 336 369.- pour les aménagements des voies bus sur routes cantonales.

⁴ Cf Décret du Grand Conseil du 18 novembre 2015 relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport.

munauté régionale de transports. Il se trouve que les deux seules communautés régionales constituées dans le canton correspondent au périmètre des deux entités ayant un projet d'agglomération reconnu par la Confédération, soit l'Agglomération de Fribourg et Mobul. Le décret du 18 novembre 2015 octroie un crédit cadre de 4 millions de francs sur la période 2015–2018/2019 aux investissements des communautés régionales de transport. Ce décret qui met en œuvre certaines dispositions de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr; RSF 780.1) permet au Conseil d'Etat de passer une convention annuelle avec chacune des deux communautés régionales de transport et de subventionner des mesures émanant de ces communautés en lien avec la mobilité. L'Agglomération de Fribourg a ainsi obtenu, en 2016, 442 963 francs, 1 358 154 francs en 2017 et 941 104 francs en 2018. Mobul a quant à elle obtenu 332 550 francs en 2016, 596 871 en 2017 et 138 085 francs en 2018. Il est à ce stade prévu de renouveler une seconde fois ce décret pour la période 2020–2023, puis d'accorder le soutien qu'il impliquait de l'Etat sur la base de l'article 4 al. 2 du présent projet de loi, voire, par la suite, sur la base de la future loi sur la mobilité par la suite (pour les communautés régionales de transport et les agglomérations).

L'avant-projet propose de donner une base légale claire et spécifique au soutien cantonal aux mesures des projets d'agglomération. Les soutiens cantonaux accordés aux agglomérations et aux communes (hors des mesures financées par le canton sur route cantonale) sur la base d'autres dispositions légales (actuellement LR et LTr) seront déduits de l'aide prévue par la LAgg, afin d'éviter le cumul de plusieurs subventions. Les mécanismes de soutien existants ne seront pas abrogés, à l'exception, comme cela a été mentionné précédemment, de la contribution au financement des études des projets d'agglomération prévue à l'art, 51e al. 1 let. a du ReLATEC. Le soutien prévu par la LTr restera disponible pour d'éventuelles nouvelles communautés régionales de transport qui se constitueraient.

Trois motifs militent en faveur d'un soutien plus important de l'Etat aux agglomérations:

1. Dès les PA3, la Confédération impose un calendrier plus contraignant de mise en œuvre des mesures d'infrastructure de transport:

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
		s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2
1ère génération	Mise en œuvre																						
2e génération	Mise en œuvre																						
3e génération	Mise en œuvre																						
4e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
5e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
6e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
1er Décret LTr	Durée de validité																						
2nd Décret LTr	Durée de validité																						
Loi sur la mobilité	Elaboration																						
	Entrée en vigueur																						
Approbation PDCant																							
Constitution des régions																							
Adoption PDRég																							

Si pour le PA3, les mesures ne peuvent bénéficier du soutien fédéral qu'à condition de démarrer dans les 6 ans et trois mois qui suivent la signature de l'arrêté fédéral libérant les crédits, dès le PA4, ce délai sera ramené à 4 ans et trois mois. Etant donné le nombre de mesures incluses dans les PA1 et PA2 mais non encore réalisées (et qui devront être couvertes par une convention de financement avant le 31 décembre 2027 pour bénéficier de l'aide de la Confédération), les communes membres d'une agglomération auront à faire face à de très importants investissements dans un laps de temps relativement court.

Il est dans l'intérêt de l'Etat de voir les montants prévus par la Confédération pour la réalisation d'infrastructures de transport sur le territoire fribourgeois conservés. Il convient pour ce faire de prévoir un mécanisme de soutien accru afin de permettre aux communes de réaliser les mesures dans le calendrier fixé par la Confédération, sans pour autant que l'Etat ne se substitue à ces dernières: les communes, respectivement les agglomérations, restent responsables de réalisation des mesures des projets d'agglomération.

2. Dans son programme gouvernemental, le Conseil d'Etat a annoncé vouloir mettre en place «un soutien actif en faveur des agglomérations et des régions» (Programme gouvernemental 2017–2021, 2.2 «Aménager efficacement le territoire»). Le soutien à la réalisation de mesures des projets d'agglomération constitue l'un des outils de ce soutien.
3. L'évolution de l'aménagement du territoire, induite par la législation fédérale, contribuera à concentrer les besoins en matière de mobilité dans les centres urbains. Un soutien spécifique de l'Etat en la matière permettrait aux communes concernées de renforcer leur capacité d'investissement et pourrait éviter de devoir renoncer à certaines infrastructures pourtant nécessaires au niveau régional ou cantonal. Il incombera toutefois toujours aux communes d'établir leurs priorités de manière à ce que ces infrastructures soient réalisées.

La révision de la LAgg a en revanche renoncé à prévoir un soutien au fonctionnement des agglomérations (quelle que soit leur forme juridique). D'une part, il apparaît que l'une des principales tâches de l'agglomération, et donc la principale source de charge de fonctionnement, réside dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération, pour lesquelles le soutien cantonal est prévu. Il convient de respecter l'autonomie communale, et d'éviter une ingérence excessive du canton dans l'organisation et le fonctionnement d'une entité intercommunale telle qu'une agglomération. D'autre part, une aide au fonctionnement des agglomérations poserait la question de l'égalité de traitement avec les dizaines d'autres collaborations intercommunales, qui accomplissent elles aussi d'importantes tâches dans le canton.

3.3. La définition et les tâches de l'agglomération institutionnelle

3.3.1. La définition de l'agglomération institutionnelle

La définition actuelle de l'agglomération institutionnelle (3.1.1 ci-dessus) est trop restrictive. Elle empêche des entités plus modestes que les communes autour de la Ville de Fribourg de se constituer en agglomération. La proposition est faite de donner une définition plus souple, qui se rapproche de celle de la région d'aménagement au sens de l'article 24 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions¹: «La région d'aménagement est un territoire qui présente une certaine unité géographique, économique ou culturelle. Elle réunit des communes ayant des intérêts communs et comprend au moins un centre régional ou cantonal». Cette définition est parfaitement compatible avec la notion fédérale des agglomérations fonctionnelles. Elle comprend donc également l'obligation d'intégrer une centralité urbaine.

¹ Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

La définition proposée (art. 7) reprend ainsi les exigences de l'unité géographique, économique et culturelle. Elle ajoute trois critères (inspirés des dispositions fédérales sur les agglomérations): les communes concernées doivent avoir en commun (1) des enjeux de mobilité, (2) une densité élevée de population et (3) d'emplois.

3.3.2. Les tâches de l'agglomération institutionnelle et leur financement

A l'heure actuelle, l'agglomération décide souverainement des tâches qu'elle entend exécuter ainsi que des modalités de leur financement². Or, ainsi qu'on l'a vu, les projets d'agglomération ont pour vocation d'améliorer les systèmes de transport des agglomérations et de coordonner le développement des transports et de l'urbanisation (3.1.3 ci-dessus). Il est donc proposé que toute agglomération institutionnelle doive, à tout le moins, concrétiser la collaboration intercommunale dans les thématiques couvertes par les projets d'agglomération (cf. art. 17 al. 3).

L'agglomération se substitue aux communes³ pour les tâches qui lui ont été transférées. Cependant, la mise en œuvre concrète des mesures des projets d'agglomération est aujourd'hui dans la main des autorités communales. Ce sont elles, et non l'agglomération, qui vont dicter leur rythme de mise en œuvre. Cette pratique a, outre des reports ou des retards dans la réalisation des mesures, pour inconvénient de rendre difficilement lisible la politique de l'agglomération, ce qui peut l'amener à souffrir d'un déficit d'image.

L'avant-projet de loi prévoit ainsi que les communes pourront confier à l'agglomération l'exécution des mesures liées aux projets d'agglomération par un mandat de prestations au sens de l'article 5a LCo. Selon cette disposition, la commune peut déléguer des tâches publiques à des tiers, aux conditions fixées par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.; RSF 10.1). Cette délégation doit être prévue dans une loi ou un règlement communal, justifiée par un intérêt public prépondérant et la protection juridique, assurée⁴. La délégation de tâches doit enfin respecter les exigences posées par l'article 1 du règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo; RSF 140.11). Cette disposition permettra à l'agglomération de jouer un rôle moteur dans la réalisation de certaines mesures, notamment celles dont les effets bénéfiques attendus portent sur un plus vaste territoire, dépassant celui de la commune accueillant l'infrastructure concernée. L'agglomération pourra ainsi, sur la base d'un mandat de prestations, assurer la réalisation de ces infrastructures de manière cohérente sur l'ensemble de son territoire. A noter que la forme potestative choisie pour l'article 17 al. 4 permettra à l'agglomération d'examiner la meilleure manière d'as-

² Art. 11 et 32 LAgg

³ Art. 11 al. 2 LAgg.

⁴ Art. 54 al. 1 Cst.

surer la réalisation de telles infrastructures. Un financement différencié par l'agglomération de ces infrastructures serait une autre option pour encourager la réalisation celles-ci.

Quant au financement de ces tâches, les mandats de prestations devront alors s'accompagner d'un budget pluriannuel et régler le financement des mesures concernées.

Après examen, il a été renoncé à une variante proposant que l'agglomération institutionnelle puisse percevoir des impôts. Donner une compétence fiscale à l'agglomération lui aurait certes permis d'atteindre un degré d'autonomie dont elle aurait pu avoir besoin pour conduire à chef ses projets. Le système actuel, qui veut que l'exécution des mesures dépende du bon vouloir des communes, met en effet l'agglomération dans la situation déplaisante de définir une stratégie sans disposer des moyens propres de la financer intégralement. Toutefois, cette proposition aurait supposé une modification constitutionnelle dès lors que l'article 81 al. 1 Cst ne reconnaît qu'à l'Etat et aux communes le droit de percevoir des impôts et des contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Or, l'agglomération institutionnelle est, comme la loi l'indique, une corporation de droit public distincte des communes qui la composent. En complétant l'outil des mandats de prestations, l'avant-projet propose une solution concrète pour renforcer l'autonomie de l'agglomération dans la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération.

3.3.3. Les tâches déléguées à l'agglomération institutionnelle

A l'heure actuelle, l'agglomération peut prévoir, dans ses statuts, d'offrir ses services à des communes ou à des associations de communes; elles doivent alors conclure un contrat de droit public et facturer leurs services au minimum au prix coûtant¹.

La proposition retenue par la présente révision tend d'abord à éviter le phénomène du «*passager clandestin*», qui ne retire de l'agglomération que les avantages qu'il entend y trouver. Les communes membres doivent quant à elles faire face aux frais de fonctionnement de l'agglomération, élaborer les études, en assumer l'intégralité des coûts. Certes, la commune qui bénéficiera des services de l'agglomération en paiera le prix, mais se sera limitée à définir la prestation dont elle a besoin. Il est équitable que les communes qui entendent bénéficier des services de l'agglomération participent aux frais de fonctionnement de celle-ci (cf. art. 18 al. 2).

Enfin, il est proposé de renoncer à l'exigence du prix coûtant. Il est en effet très difficile de déterminer ce prix. De plus, l'agglomération peut avoir un intérêt à conclure un contrat de prestations, même à un tarif inférieur au prix coûtant, afin d'atteindre une masse critique ou d'assurer son rayonnement

à l'extérieur, par exemple. La pesée des intérêts se fera selon le processus démocratique prévu dans la loi puisque le contrat de prestations sera soumis à l'approbation du conseil d'agglomération².

Pour le reste, le contrat de prestations sera soumis aux exigences posées par l'article 5a LCo (art. 17 al. 4).

On répond, ce faisant, aux propositions développées dans la motion Bapst/Schneuwly du 13 octobre 2015 (2.1.2 ci-dessus). Les communes désireuses d'unir leurs forces pour exécuter certaines tâches constitueront ainsi le «*noyau dur*» de l'agglomération. Les communes d'un périmètre plus étendu – la ceinture, ou le «*deuxième cercle*» – pourront ainsi s'associer à l'agglomération pour l'exécution d'autres tâches, sur la base d'un contrat.

Cette solution vise à résoudre l'apparente contradiction, relevée par le Conseil d'Etat dans le rapport du 9 juin 2015, entre la nécessité d'étendre le périmètre des agglomérations et celle de renforcer leur fonctionnement. Elle permet de coordonner, de manière souple, le périmètre de l'agglomération fonctionnelle – constitué de l'ensemble des communes collaborant entre elles – et l'agglomération institutionnelle.

Il convient par ailleurs de noter que, aujourd'hui déjà, une agglomération peut adopter dans ces statuts des dispositions modulant la participation financière de certaines de ses communes membres en fonction des tâches déléguées. Il en est ainsi, par exemple, de la promotion touristique au sein de l'Agglomération de Fribourg: l'article 56 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoit que la participation financière des communes membres engagées auprès d'autres organismes de promotion touristique est réduite. Cette solution présente toutefois l'inconvénient de voir les délégué-e-s d'une ou plusieurs communes au sein des organes de l'agglomération participer aux décisions sur des prestations au financement desquelles ces communes ne participent pas pleinement.

On peut toutefois noter que les communes comprises dans le périmètre fonctionnel d'une agglomération désireuses de coordonner certaines politiques publiques sur un autre territoire que l'agglomération institutionnelle (soit sur un territoire plus vaste, ou à l'inverse sur un territoire plus restreint, voire sur un territoire incluant des communes membres et non-membres de l'agglomération institutionnelle) pourront le faire en intégrant une association de communes, telle que prévue dans la LCo. On aurait ainsi un système «à deux cercles», l'agglomération chargée de certaines tâches (dont les thématiques couvertes par les projets d'agglomération), et un «cercle» différent, sous la forme d'une association de communes comptant des communes membres de l'agglomération et, le cas échéant d'autres, chargée d'autres tâches communes.

¹ Art. 12 LAgg.

² Art. 27 al. 2 let. h du projet de révision de la LAgg.

3.4. Le fonctionnement de l'agglomération institutionnelle

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans le rapport de juin 2015, l'agglomération au sens de la LAgg actuelle est un complément aux autres formes de collaboration intercommunale prévue par la LCo. Or lesdites formes de collaboration, notamment l'association de communes, ont connu depuis une vingtaine d'années d'importantes modifications, essentiellement lors des modifications de la LCo du 4 mai 1995 (collaboration intercommunale) et du 16 mars 2006 (introduction de l'association de communes à buts multiples). Progressivement, l'association de communes s'est rapprochée de la forme juridique conférée aux agglomérations par la LAgg, au point d'en devenir extrêmement proche. Cette évolution est d'autant plus sensible que la seule agglomération constituée au sens de la LAgg a en général opté, lorsque la LAgg offrait plusieurs options, pour celles qui s'apparentaient le plus à une association de communes (renoncement à l'élection des organes par le peuple...). La révision de la LAgg donne ainsi l'occasion de clarifier les formes respectives des associations de communes de la LCo de la forme propre aux agglomérations, tout en maintenant la possibilité pour les communes concernées de choisir de s'organiser selon l'une ou l'autre de ces formes juridiques.

3.4.1. La constitution de l'agglomération institutionnelle

Dans le cadre des travaux d'élaboration de l'avant-projet de révision, plusieurs variantes ont été analysées. Il a finalement été décidé de proposer, dans la plupart des cas (voir le commentaire des articles ci-dessous) de maintenir le statu quo s'agissant de la constitution d'une agglomération. La mise en place de la seule agglomération instituée sur la base de la LAgg (l'Agglomération de Fribourg) ayant démontré que les dispositions actuelles ne constituaient pas des obstacles insurmontables à sa mise en place. Certaines modifications sont toutefois proposées, notamment:

- > Le *changement du périmètre provisoire de l'agglomération* sera soumis à l'accord du Conseil d'Etat (art. 12 al. 1).
- > Il est précisé que, lorsqu'une *commune non membre de l'assemblée constitutive* entend intégrer le périmètre de l'agglomération, la demande peut être faite par le conseil communal ou par le dixième des citoyens actifs et des citoyennes actives (art. 12 al. 2).
- > Si l'assemblée constitutive élabore, après le refus du projet de statuts, un second projet, celui-ci devra être soumis au vote dans les deux ans et le périmètre originel, respectivement les tâches prévues pourraient être modifiées (art. 15 al. 2).

3.4.2. La composition et l'élection du conseil d'agglomération

Dans le rapport du 9 juin 2015, le Conseil d'Etat relevait que la grande liberté laissée par la loi aux agglomérations pour s'organiser permettait à celles-ci d'opter pour une agglomération très proche de l'association de communes définie, elle, par la loi sur les communes. Il remarquait toutefois que cette proximité n'était qu'une des nombreuses possibilités offertes par la LAgg, qui autorisait des formes bien plus novatrices en matière de collaboration, notamment quant au mode de désignation des membres des organes de l'agglomération. Le Conseil d'Etat constatait par ailleurs que, pour les aspects pour lesquels la LAgg accordait une large liberté aux agglomérations, l'Agglomération de Fribourg avait opté dans ses statuts pour des solutions proches de celles prévues par les associations de communes – notamment en renonçant à la possibilité d'élection populaire pour les membres de ses organes (cette décision a été confirmée par le Conseil d'Agglomération le 9 octobre 2014, avec le rejet d'une motion visant à introduire l'élection du Comité d'agglomération au scrutin populaire à cercle unique). Le Conseil d'Etat estimait ainsi que l'évolution de la LCo en matière de collaboration intercommunale, en accentuant la proximité entre l'association de communes et l'agglomération, nécessitait de clarifier les spécificités respectives de ces différents modes de collaboration. Il convenait dès lors, concluait-il, d'examiner dans quelle mesure une adaptation de la LAgg permettrait le développement d'une agglomération plus forte, clairement distincte de l'association de communes et exploitant au mieux les principales innovations introduites par la LAgg¹.

La révision de la LAgg a ainsi opté pour une agglomération institutionnelle clairement distincte de l'association de communes. Alors que l'association de communes demeure une entité intercommunale, et que les membres de ses organes restent désignés par les conseils communaux, l'agglomération institutionnelle tend à devenir une entité supracommunale, dotée d'une légitimité propre.

Selon la loi actuelle, les statuts déterminent le nombre de membres du conseil d'agglomération, chaque commune disposant de deux sièges au moins². Les conseillers et conseillères d'agglomération sont élus par l'organe législatif de la commune (les statuts pouvant prévoir l'élection populaire), chaque commune formant la circonscription électorale³.

D'après les statuts de l'Agglomération de Fribourg, les membres du Conseil d'agglomération sont élus par les assemblées communales ou les conseils généraux. En principe, au moins deux membres par commune sont membres

¹ Ibidem, p. 9 et 10.

² Art. 19 al. 1 et 2 LAgg.

³ Art. 20 al. 1 et 2 LAgg.

du conseil communal¹. Chaque commune a droit à au moins trois conseillers ou conseillères, chaque tranche entière de 2500 habitants et habitantes donne droit à un conseiller ou une conseillère supplémentaire².

La révision de la LAgg prévoit que les membres du conseil d'agglomération seront élus par le peuple. Cette solution a été retenue afin de distinguer l'agglomération d'une association de communes, et de doter la première d'un véritable parlement à même de défendre les intérêts supracommunaux, tout en s'appuyant sur la légitimité forte conférée par une élection directe. Ce choix a été fait afin de tenir compte de l'évolution de la législation en matière de collaboration intercommunale ces dernières années (3.4 ci-dessus). Le nouvel article 24 permet à l'agglomération d'opter, si elle le souhaite, soit pour une élection sur un seul cercle électoral correspondant à l'ensemble du territoire de l'agglomération, soit à une élection sur plusieurs cercles électoraux. L'avant-projet renonce ainsi à spécifier que ces cercles correspondent aux communes membres: possibilité est ainsi offerte à l'agglomération de délimiter des cercles qui comprendraient plusieurs communes et/ou des cercles délimités à l'intérieur du territoire d'une commune. Cette modification est motivée d'une part par les projets de fusion d'ampleur au sein des périmètres actuels des agglomérations, qui aboutiront peut-être à la constitution de cercles électoraux pérennes à l'intérieur d'une commune (sur la base de la récente modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, article 46a, permettant à une commune de diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux). Elle permettrait d'autre part de renforcer le caractère régional de l'agglomération en évitant que les membres du conseil d'agglomération estiment devoir défendre avant tout les intérêts de leur commune au détriment des intérêts régionaux.

3.4.3. La composition et l'élection du comité d'agglomération

Selon la loi actuelle, le comité d'agglomération est composé d'au moins cinq membres qui élisent leur président ou présidente et leur vice-président ou vice-présidente³. Ses membres sont élus par le conseil d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire⁴. L'une des différences majeures entre les associations de communes et les agglomérations réside dans le rôle que peut y jouer le préfet. Alors que la loi sur les communes ne prévoit aucune restriction à la participation des préfets aux organes des associations de communes, l'article 36 al. 2 LAgg actuel interdit aux préfets d'être membres du conseil d'agglomération ou du comité d'agglomération. Dans son message, le

Conseil d'Etat justifiait cette exclusion par la volonté d'assurer la pleine autonomie de l'agglomération et d'éviter une surcharge des préfets au détriment des autres communes du district.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du comité d'agglomération par le conseil d'agglomération, parmi ses membres⁵, pour une durée de cinq ans⁶. Chaque commune compte un membre au comité d'agglomération, la commune de Fribourg disposant de deux sièges supplémentaires⁷.

La révision de la LAgg apporte plusieurs nouveautés: elle limite le nombre de membres du comité d'agglomération à neuf au maximum (sur le modèle des conseils communaux). L'objectif est là aussi d'inciter l'émergence d'une logique régionale propre en limitant la possibilité de faire siéger au sein du comité un représentant ou une représentante de chacune des communes membres. Cette disposition permet d'envisager une élection des membres du comité d'agglomération sur la base d'une vision ou d'un programme, plutôt que de tractations au sein des exécutifs communaux, entérinées ensuite par le conseil d'agglomération. Il convient de relever que cette disposition pourrait avoir des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'Agglomération de Fribourg, dont le comité actuel compte 12 membres. Une réduction du nombre de membres du comité d'agglomération entraînerait une augmentation importante de la charge de travail sur les neuf – par hypothèse – membres désignés selon la nouvelle LAgg, rendant d'autant plus lourde la charge pour des élu-e-s de milice⁸. Un tel changement nécessiterait une adaptation du fonctionnement, et, sans doute, une réflexion approfondie sur les rôles respectifs de l'administration et des élu-e-s au sein de l'agglomération.

La présente révision renonce en revanche à la possibilité prévue par l'actuelle LAgg d'une élection du comité d'agglomération par le peuple. Il est apparu en effet qu'une élection indirecte, par le conseil d'agglomération, permettait d'assurer la représentation équitable des régions et des communautés linguistiques exigée à l'article 29 al. 2. Dans la perspective d'une extension des périmètres concernés, il apparaît que cet enjeu de représentation de différentes régions pourrait revêtir une importance croissante. La garantir tout en prévoyant l'élection du comité d'agglomération par le peuple exigerait, par exemple, la fixation de cercles électoraux, solution qui pourrait être problématique pour la désignation d'un collègue de 5 à 9 membres.

¹ Art. 13 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg du 19.2.2008 (ci-après: les Statuts).

² Art. 12 al. 2 des Statuts.

³ Art. 22 LAgg.

⁴ Art. 22 LAgg.

⁵ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁶ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁷ Art. 18 al. 1 des Statuts.

⁸ Il convient toutefois de noter qu'à l'heure actuelle, plusieurs des membres du Comité d'agglomération exercent déjà leurs fonctions communales à temps partiel, voire à plein temps.

Dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de juillet 2019 ont été mises en consultations deux variantes s'agissant du rôle du ou des préfets au sein de l'agglomération. Comme relevé plus haut, l'une des spécificités de l'agglomération par rapport aux associations de communes réside dans l'interdiction faite aux préfets d'être membres des organes de l'agglomération. L'avant-projet proposait sur ce point deux variantes: soit le statu quo, pour les raisons évoquées plus haut et ayant prévalu lors de l'élaboration de la LAgg actuelle, soit, à l'inverse, l'obligation faite au préfet de présider le comité d'agglomération.

Pour cette dernière variante, les arguments étaient les suivants: Les préfets doivent, de par la loi, susciter et favoriser la collaboration régionale et intercommunale¹. Il importait ainsi que, au vu des défis cruciaux que les agglomérations doivent relever, le préfet puisse assurer pleinement son rôle dans la région. A cela s'ajoutait que lui seul peut garantir la coordination des mesures prises au sein de l'agglomération avec la politique d'aménagement et de mobilité des autres communes du district (cf. art. 5 al. 1). L'avant-projet n'avait en revanche pas retenu la variante, initialement envisagée, de laisser au comité d'agglomération la liberté de se doter d'un président ou d'une présidente autre que le préfet. Cette solution posait notamment problème dans la répartition des dicastères de l'agglomération: il apparaît inopportun de confier au préfet un dicastère «métier», et seul le dicastère présidentiel semble adapté à son rôle de coordination mentionné ci-dessus. Le choix entre les deux variantes devait être tranché sur la base de l'examen des résultats de la consultation publique.

4. Résultats de la consultation et adaptation du projet de révision

L'avant-projet de révision de la LAgg a été mis en consultation publique du 8 juillet au 18 octobre 2019. Comme indiqué (3.4.3 ci-dessus), les textes mis en consultation proposaient une variante relative au rôle du préfet au sein des organes de l'agglomération institutionnelle: la version principale prévoyait une présidence obligatoire du comité d'agglomération par le préfet, l'autre variante le maintien du statu quo, soit l'interdiction faite au préfet de siéger dans les organes de l'agglomération.

4.1. Remarques générales ou portant sur la structure de la future LAgg

L'avant-projet et son rapport ont été globalement bien accueillis et leurs grandes lignes soutenues. Seule la commune de Düdingen a préconisé l'abrogation pure et simple de la LAgg, estimant que les dispositions relatives à la collaboration intercommunale dans la LCo suffisaient. La com-

mune de Düdingen a toutefois relevé que les premiers articles de l'avant-projet, notamment ceux précisant le soutien technique et financier de l'Etat aux agglomérations indépendamment de leur forme juridique, étaient fondamentaux. La commune de Marly estime quant à elle qu'en cas de fusion du Grand Fribourg, la forme et l'existence de l'Agglomération de Fribourg devraient être remises en question.

La DAEC a, elle, proposé d'examiner la possibilité de renvoyer les six premiers articles de l'avant-projet dans des dispositions transitoires, en vue de leur intégration prochaine dans la future loi sur la mobilité. Cette option n'a pas été retenue à ce stade. Toutefois, une modification de la LAgg consécutive à l'élaboration de la loi sur la mobilité semble d'ores et déjà nécessaire. Les dispositions relatives au financement des agglomérations trouveraient sans doute une place plus opportune dans la future loi sur la mobilité, pour des raisons de cohérence et de lisibilité du droit. Le moment venu, il conviendra d'ailleurs d'examiner dans quelle mesure les autres dispositions de la LAgg ne pourraient pas également être intégrées à une loi plus générale, consacrée aux différentes formes de gouvernance supracommunale, avec tout ou partie des dispositions relatives aux collaborations intercommunales comprises actuellement dans la LCo. L'examen de cette question sera mené dans le cadre des réflexions en cours sur les structures territoriales fribourgeoises, et tiendra compte du succès ou non de la forme institutionnelle de l'agglomération par rapport à celle de l'association de communes.

La plupart des prises de position formulées dans le cadre de la consultation ont porté sur le soutien financier de l'Etat prévu à l'article 4, ainsi que sur la composition du comité d'agglomération, notamment sur la variantes mises en consultation. Enfin, plusieurs entités, dont l'Agglomération de Fribourg et l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, ont insisté sur l'attention particulière à porter à la question du calendrier de mise en œuvre de la révision générale de la LAgg, et la coordination avec les autres processus en cours, notamment la fusion du Grand Fribourg, la mise en œuvre du PA3 et l'élaboration du PA4.

4.2. Le soutien financier de l'Etat

La plupart des entités s'étant exprimées sur le soutien financier cantonal aux projets d'agglomération (art. 4) saluent l'introduction de ces dispositions. Plusieurs d'entre elles, dont l'Agglomération de Fribourg, regrettent toutefois la forme potestative choisie, et préconisent la forme affirmative, notamment pour ne pas laisser planer un doute sur l'engagement de l'Etat en faveur des projets d'agglomération. Sur ce point, le projet n'a pas été modifié. Le Conseil d'Etat estime en effet indispensable de laisser une marge de manœuvre dans la loi afin de pouvoir tenir compte de l'évolution du contexte général, dans un domaine qui a connu et connaît encore de

¹ Art. 15 al. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1).

fortes évolutions. On peut notamment relever la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, qui propose plusieurs mesures de grande ampleur en matière de mobilité, les réflexions en cours sur une fusion des communes de toute la Gruyère ou l'élaboration en cours de la future loi sur la mobilité. Ces éléments, qui auront tous des conséquences importantes sur les agglomérations et a fortiori sur leur financement, plaident pour le maintien de la forme potestative, afin par exemple de pouvoir renoncer dans certains cas à un soutien au titre de la LAgg si d'autres dispositions légales devaient prévoir un soutien financier. La forme choisie pour l'article 4 al. 2 rejoint par ailleurs celle de l'article 30 al. 3 de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr; RSF 780.1), sur lequel s'appuie le décret octroyant une aide aux communautés régionales de transport (3.2.2 ci-dessus). Il ne constitue donc pas une péjoration du régime actuel.

Plusieurs entités ont également plaidé pour l'introduction dans la LAgg d'un soutien cantonal au fonctionnement des agglomérations. C'est le cas par exemple de Mobul, ou du PDC. Sur ce point également, le projet retient la formulation initiale de l'avant-projet. Un soutien cantonal au fonctionnement des agglomérations représenterait une ingérence importante dans l'autonomie voulue pour les structures intercommunales. Se poserait en outre la question de l'égalité de traitement avec les autres structures, notamment les associations de communes, qui ne bénéficient pas d'une aide cantonale au fonctionnement tout en accomplissant d'importantes tâches pour la collectivité.

Le soutien financier à l'élaboration des projets d'agglomération a suscité peu de remarques. L'UDC estime toutefois que, sans contester son principe, il conviendrait de le revoir à la baisse, et propose un soutien étatique à hauteur de 15%, et au maximum CHF 150 000.- par génération de projet.

4.3. Composition des organes de l'agglomération

La composition des organes de l'agglomération institutionnelle a également suscité plusieurs prises de position. La proposition de rendre obligatoire l'élection populaire des membres du conseil d'agglomération ne convainc ainsi ni l'Agglomération de Fribourg, qui craint des divergences entre le conseil d'agglomération et les communes à qui incombe le financement de l'agglomération, ni le PDC. La commune de Düdingen rejette également cette élection directe et soutient le statu quo, soit la désignation des membres par les législatifs des communes membres, tout en estimant opportun d'abandonner la forme institutionnelle de l'agglomération au profit d'une association de communes. Là encore, le Conseil d'Etat a tranché en faveur de l'avant-projet, tout en étant conscient que l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple nécessitera une coordination accrue entre l'agglomération

et les autorités des communes membres. Le Gouvernement remarque toutefois que, si la difficulté pointée par les entités consultées était jugée rédhibitoire dans une situation donnée, il conviendrait d'opter alors non pour une agglomération institutionnelle, mais pour une association de communes, dont les membres sont désignés par les autorités des communes membres. Le maintien de l'élection populaire des membres du conseil d'agglomération permet en effet de donner à l'agglomération institutionnelle une caractéristique propre et de la distinguer clairement des associations de communes. Il permet d'apporter une certaine publicité auprès de la population, et atténue le risque de voir l'agglomération devenir un simple lieu de confrontation des intérêts particuliers des communes membres au lieu d'un espace commun d'élaboration et de mise en œuvre de projets de portée régionale.

S'agissant de la variante relative au rôle du préfet au sein du comité d'agglomération, la plupart des organes s'étant exprimés sur le sujet rejettent la proposition principale (présidence du comité d'agglomération par le préfet) au profit soit de la variante (maintien de l'interdiction faite au préfet de siéger dans les organes de l'agglomération prévue par l'actuelle LAgg), soit d'une version intermédiaire préconisant l'abandon de l'interdiction et la liberté laissée aux agglomérations de nommer ou non le préfet au sein d'un de leurs organes. Plusieurs entités relèvent ainsi l'importance du rôle du préfet dans la coordination à l'intérieur de son district, notamment entre les communes qui y seraient membres d'une agglomération et les autres. Le présent projet retient finalement cette dernière solution, qui se rapproche certes du régime des associations de communes, tout en consacrant l'autonomie des entités intercommunales dans la désignation des membres de leurs organes. On constate en effet que le rôle du préfet au sein d'une agglomération, quelle que soit sa forme juridique, peut varier, notamment en fonction des dynamiques propres au territoire concerné ou de la phase dans laquelle se trouve l'agglomération considérée. C'est ainsi, par exemple, que le Préfet de la Gruyère préside l'assemblée des délégués de l'association Mobul, tandis que le Préfet de la Veveysse participe au comité de pilotage en vue de la création d'une structure d'agglomération Rivelac, sans le présider.

S'agissant enfin du nombre de membres au comité d'agglomération, plusieurs entités, dont l'Agglomération de Fribourg, craignent qu'une réduction imposée par la loi ne permette plus une répartition supportable du travail entre ses membres, et pose à terme la question d'une professionnalisation de la fonction. Le Conseil d'Etat comprend ces craintes, et confirme son attachement au système de milice à la base du fonctionnement des organes politiques des collaborations intercommunales. Il souligne toutefois que l'agglomération n'est pas une commune et estime qu'un comité réduit devrait pouvoir s'appuyer sur une administration professionnelle à même de lui apporter le soutien nécessaire. La limitation

du nombre de membres au comité a pour but d'une part de garantir une gouvernance politique efficace, en incitant les élu-e-s à se concentrer sur le niveau stratégique, et d'autre part de contribuer au renforcement d'un véritable projet régional porté par l'agglomération, plutôt que d'une simple somme des intérêts particuliers des communes membres. Enfin, dans la perspective d'une augmentation du nombre de communes membres, il convient de limiter le nombre de membre du comité d'agglomération afin d'éviter la constitution d'un exécutif pléthorique. Pour ces raisons, le projet retient la formulation initiale, qui limite à neuf le nombre de membres du comité d'agglomération.

4.4. Calendrier de mise en œuvre de la révision de la LAgg

Enfin, plusieurs entités ont insisté sur l'importance d'une coordination étroite des calendriers des différents processus en cours, à commencer par la fusion du Grand Fribourg et l'élaboration du projet d'agglomération de 4^e génération, avec la mise en œuvre de la révision de la LAgg. Tant l'Agglomération de Fribourg que l'assemblée constitutive du Grand Fribourg plaident ainsi pour une collaboration entre les différents partenaires concernés par ces projets. En parallèle à la révision de la LAgg, la Délégation du Conseil d'Etat pour les agglomérations et les structures territoriales a fixé au 9 décembre 2019 une première rencontre entre le comité de l'Agglomération de Fribourg et le comité de pilotage du Grand Fribourg pour aborder spécifiquement ces questions. Le projet de révision de la LAgg demeure inchangé, la formulation des articles relatifs à la période transitoire laissant une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de la situation particulière de l'Agglomération de Fribourg dans le contexte d'une fusion à venir du Grand Fribourg.

Outre les éléments mentionnés ci-dessus, plusieurs adaptations ont été apportées au projet, tant sur la forme que sur le fond.

5. Les incidences de l'avant-projet de loi

5.1. Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes

La présente révision aura des conséquences financières de deux ordres. Elle introduit d'une part un soutien financier pour l'élaboration des projets d'agglomération, et, d'autre part, la possibilité d'un soutien spécifique, cas échéant complémentaire, aux mesures desdits projets. (art. 4 al. 1 et 2).

Le soutien à l'élaboration des projets d'agglomération s'élèvera à 30% des frais engagés par les agglomérations, mais au maximum à 300 000 francs par génération de projet. Ce montant correspond à celui qui est actuellement prévu dans le ReLAtEc (3.2.2 ci-dessus), A titre d'exemple, les études

liées aux projets d'agglomération de deuxième et troisième générations (PA2 et PA3) de l'Agglomération de Fribourg ont coûté 1,1 million par projet en mandats externes. Le PA3 déposé par l'association de communes Mobul a coûté environ 300 000 francs. L'entrée en vigueur de la présente révision étant envisagée pour le 1^{er} juillet 2020 au plus tôt, et les projets d'agglomération de 4^e génération devant être déposés au plus tard en juin 2021, le soutien instauré par la nouvelle LAgg pourrait être disponible dès l'élaboration des projets d'agglomération de 4^e génération et des suivants.

Concernant le soutien aux mesures, l'estimation des besoins des deux agglomérations que compte actuellement le canton (Agglomération de Fribourg et Mobul), est difficile à effectuer même s'il est possible de tabler sur des éléments aujourd'hui consolidés. En effet, on sait que les mécanismes de soutien financier mis en place par la Confédération dans le cadre de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure sont, avec la votation de la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération du 12 février 2017, pérennisés. Désormais, les mesures d'infrastructure de transport des projets d'agglomération reconnus par la Confédération peuvent bénéficier d'un cofinancement pouvant aller de 30 à 50%. Pour rappel, Mobul a bénéficié d'un soutien fédéral de 35% pour certaines des mesures de son PA1 et de 40% pour celles de son PA3. L'Agglomération de Fribourg a, quant à elle, bénéficié d'un soutien fédéral de 40% pour certaines des mesures de son PA2 et de 35% pour celles de son PA3.

La présente révision renvoie à la réglementation d'application pour déterminer les critères d'octroi de cette aide cantonale. Il appartiendra donc au Conseil d'Etat de se prononcer le moment venu, en tenant notamment compte de la planification financière actualisée et des éventuelles autres mesures de soutien qui seraient envisagées dans l'intervalle, par exemple dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la mobilité. Une des options examinées à ce stade est que le canton contribue au financement des mesures des projets d'agglomération en se basant notamment sur l'aide fédérale et par exemple en accordant un soutien financier équivalent à 50% de l'aide octroyée par la Confédération sur la part à la charge des agglomérations. Dans cette option, le canton aurait été amené à soutenir le PA1 de Mobul à hauteur de 4,6 millions de francs (prix octobre 2005, hors TVA et renchérissement, la Confédération ayant accordé un co-financement de 9 274 000 francs) et le PA2 de l'Agglomération de Fribourg à hauteur de 11,6 millions (prix octobre 2005, hors TVA et renchérissement, la Confédération ayant accordé un co-financement de 23 240 000 francs). Pour le PA3, le soutien du canton se serait élevé à quelques 7 millions de francs pour Mobul et 19 millions de francs pour l'Agglomération de Fribourg¹.

¹ Prix avril 2016

Le Conseil d'Etat tiendra également compte de la situation particulière du Grand Fribourg, où se trouve la seule agglomération institutionnelle au sens de la LAgg actuelle, et où se déroule un processus extraordinaire de fusion (fixé aux articles 17a et suivant de la loi du 9 décembre 2012, LEFC; RSF 141.1.1), composante du renforcement du centre cantonal voulu le Conseil d'Etat.

Le projet maintient par ailleurs l'alinéa relatif à la prise en charge par l'Etat des frais du scrutin de constitution d'une agglomération institutionnelle (art. 14 al. 2). Les incidences financières de cet alinéa, déjà présent dans la LAgg actuelle (art. 9 al. 2 LAgg) dépendront du nombre d'agglomérations qui seront constituées sur la base de la nouvelle LAgg ainsi que du nombre de communes concernées.

L'article 3 prévoit un accompagnement pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets d'agglomération. Par ailleurs, un soutien supplémentaire de l'Etat pourrait entraîner une augmentation du nombre de projets d'agglomération concernant une partie du territoire cantonal, soit parce qu'une agglomération présenterait à chaque génération un nouveau projet, soit parce que de nouvelles agglomérations seraient mises en place sur le territoire cantonal (Agglomération Rivelac...). Les conséquences en matière de personnel sont toutefois difficiles à évaluer à ce stade.

5.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

La révision générale de la LAgg vise d'une part à offrir un soutien étatique (technique et financier) aux communes afin qu'elles puissent s'organiser, élaborer des projets d'agglomération et les mettre en œuvre, et d'autre part à renforcer la forme de collaboration intercommunale qu'est l'agglomération institutionnelle. En ce sens, le projet contribue à renforcer l'autonomie communale, quand bien même l'introduction d'une liste obligatoire de tâches pour les agglomérations institutionnelles (art. 17 al. 3), induit une réduction de l'autonomie d'une structure supracommunale. L'adhésion à une telle structure étant volontaire pour une commune (sous réserve de l'art. 110 LCo), cette réduction est en outre à relativiser, l'aménagement régional étant par ailleurs déjà rendu obligatoire par l'article 22a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Le projet maintient en outre les compétences communales actuelles, par exemple en matière de priorisation des investissements.

5.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

Le projet est conforme aux constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'au droit fédéral et au droit européen.

5.4. La clause référendaire

Le projet sera soumis au référendum législatif. En revanche, dès lors qu'il n'implique, en tant que tel, pas de dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil¹ pour l'Etat (soit 37 616 557 francs selon les comptes 2018)², il ne sera pas soumis au référendum financier obligatoire. La condition requise pour une soumission au référendum financier facultatif, à savoir une dépense nette nouvelle engendrée supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés³ (soit 9 404 139 francs) n'est pas remplie non plus par le projet de loi en lui-même.

Par la suite, les dispositions constitutionnelles et légales en matière de référendum financier s'appliqueront entièrement dans la mise en œuvre de la loi révisée. Cela signifie qu'au cas où le Conseil d'Etat déciderait d'accorder aux agglomérations des mesures concrètes de soutien financier dépassant les valeurs limites rappelées ci-dessus, elles seraient soumises au référendum financier facultatif, voire obligatoire selon les montants en jeu. En principe, les mesures de soutien accordées pour une génération de projet d'agglomération seront considérées globalement dans la réflexion et soumises dans leur ensemble, en tant que paquet, au référendum.

5.5. L'évaluation de la durabilité

En contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques du canton, particulièrement en matière d'aménagement et de mobilité, le présent projet permettra aux centres urbains et à leur couronne de mettre en œuvre une politique concertée et coordonnée. Cela participera à l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants et habitantes. A ce titre, le projet contribue au développement durable du canton.

6. Le commentaire des dispositions

6.1. Révision de la LAgg

Art. 1

L'article 1 indique le but de la loi, tel qu'il a été exposé sous chiffre 3.2 ci-dessus.

- > D'abord, la loi a pour but de promouvoir la collaboration intercommunale à l'échelon des agglomérations (al. 1).
- > Ensuite, la loi a vocation de définir (al. 2):
 - le soutien de l'Etat aux projets d'agglomération, soutien précisé à la section 2 de l'avant-projet (art. 2 à 5).

¹ Art. 45 CstFR.

² Cf. Ordonnance du 4 juin 2019 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat.

³ Art. 46 CstFR

- les formes de collaboration intercommunale pour les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération. Ce but est développé à la section 2 de l'avant-projet (art. 6).
- le régime des agglomérations institutionnelles. Cette thématique fait l'objet de la section 3 de l'avant-projet (art. 7 à 50).

Art. 2

Cette disposition fixe le principe: garant de la stratégie de développement territorial du canton, l'Etat doit encourager les démarches de collaboration entreprises par les communes faisant partie d'un projet d'agglomération. Les enjeux sont décisifs; ils concernent l'ensemble du canton, et non seulement les agglomérations de Bulle et de Fribourg. Toute décision prise en matière d'aménagement et de mobilité dans une agglomération a un impact territorial cantonal. L'Etat a la volonté de jouer son rôle de co-planificateur et, par un soutien adéquat, de supprimer les blocages. Il le fera notamment par l'accompagnement dans l'élaboration des projets d'agglomération (art. 3) ainsi que par des contributions financières (art. 4).

Art. 3

Il appartient à l'Etat d'encourager l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'agglomération. Il doit également veiller à une interaction optimale entre la stratégie de développement territorial (telle qu'elle découle du plan directeur cantonal) et les options prises par les agglomérations en matière d'aménagement et de mobilité. Pour assurer ce double objectif, il devra être associé aux travaux des organismes concernés. La forme que prendra cette co-construction dépendra de la structure concernée, ainsi que des besoins de celle-ci, et des attentes de l'Etat. A titre d'exemple, une structure dépassant les frontières cantonales nécessitera sans doute une participation active de représentants et représentantes de l'Etat au sein de organes décisionnels. La LAgg confirme ainsi le principe même retenu dès l'origine de la loi sur les agglomérations: l'aménagement relève avant tout des tâches communales, et l'autonomie communale doit être garantie en la matière, dans les limites de la législation cantonale (par exemple en matière d'aménagement régional). L'option, choisie dans la plupart des autres cantons, de confier à l'Etat la tâche d'élaborer les projets d'agglomération n'a ainsi pas été retenue, l'article 27 al. 2 LATeC, qui autorise l'Etat à se substituer à la communauté régionale pour établir le projet d'agglomération ou une partie de celui-ci, pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants, est réservé. La réglementation d'application déterminera la participation minimale de l'Etat dans les différentes phases d'élaboration des projets d'agglomération, et précisera le mécanisme idoine de coordination et

de validation des mesures, tout particulièrement en ce qui concerne les infrastructures de transport et autres infrastructures lourdes.

Art. 4

Cette disposition précise les modalités du soutien financier apporté par l'Etat aux projets d'agglomération.

En premier lieu, l'Etat participera financièrement aux coûts des *études d'élaboration des projets d'agglomération* (al. 1). A l'instar de ce qui est prévu actuellement dans le ReLATeC, cette participation est fixée à 30% des coûts totaux, après déduction des éventuelles autres subventions fédérales et cantonales, et plafonnée à 300 000 francs. Pour illustrer ce taux et ce plafond, on indiquera que les études liées aux projets d'agglomération de deuxième et troisième générations (PA2 et PA3) de l'Agglomération de Fribourg ont coûté plus d'un million de francs en mandats externes, par projet.

En second lieu, l'Etat pourra apporter une contribution financière complémentaire à certaines mesures prévues dans les projets d'agglomération. Seules les mesures prises dans les domaines des transports et de la requalification des espaces publics au sens des dispositions fédérales pourront profiter du soutien financier de l'Etat. La question de la mobilité est, comme on l'a vu plus haut, cruciale et nécessite un effort déterminant de l'Etat. Elle s'accompagne de la requalification des espaces publics concernés (soit les réalisations en lien avec les interfaces de transport, comme les gares routières, ou encore les parkings P+R) qui nécessite également d'importants moyens financiers. Les bénéficiaires de ces contributions cantonales seront les organismes responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération, soit les agglomérations institutionnelles ou les associations de communes, seules entités dotées de la personnalité morale de droit public nécessaire. A noter toutefois qu'une commune seule pourrait également élaborer un projet d'agglomération¹.

Il est également prévu que le processus de reconnaissance des mesures, les modalités d'octroi et le taux du soutien financier seront précisés dans le règlement d'exécution. On s'inspirera, à cet égard, de la méthodologie appliquée par la Confédération pour son soutien aux agglomérations, afin de ne pas multiplier les critères d'octroi d'une aide. Le projet de loi ne prévoit toutefois pas un exact parallélisme entre les critères cantonaux et fédéraux, afin de laisser à l'Etat la possibilité de moduler son soutien en fonction des priorités cantonales.

¹ Tel est par exemple le cas de la commune bernoise de Langenthal, qui a déposé deux projets d'agglomération (PA2 et PA3) ces dernières années.

Art. 5

L'Etat doit veiller à ce que les projets d'agglomération soient coordonnés à la fois avec le développement des communes situées hors du périmètre du projet et avec le plan directeur cantonal. C'est le préfet qui veillera à la coordination du projet d'agglomération au sein de son district (al. 1). La coordination avec le plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux se fera en amont, par exemple par la présence de représentants de l'Etat au sein des organismes chargés d'élaborer les projets d'agglomération (art. 3), et en aval, lors de l'examen formel du projet d'agglomération.

Art. 6

Les communes qui sont désireuses d'élaborer des projets d'agglomération mais qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle devront opter pour l'une des formes de collaboration intercommunale définies par la LCo. L'avant-projet renvoie ainsi aux dispositions idoines de la LCo, qui précise notamment l'organisation et les buts de chaque type de collaboration. On relèvera notamment que la forme de l'association de communes (dotée de la personnalité morale de droit public, art. 109^{bis} al. 2 LCo), destinée à assurer la collaboration des communes pour un engagement durable et important, est la forme alternative idoine, sous réserve des remarques ci-dessous. Tout en renvoyant à la loi sur les communes et à la loi sur les agglomérations, l'article 25 LATeC indique en effet expressément que la «*communauté régionale*», organe compétent pour élaborer et adopter le programme d'aménagement régional (art. 30 al. 2 LATeC) et le plan directeur régional (art. 31 al. 1 LATeC), doit être dotée de la personnalité morale de droit public. Cette entité, régie par le droit public cantonal, doit notamment disposer de statuts désignant les organes compétents pour l'adoption du plan directeur régional, en vue de son approbation par le Conseil d'Etat. Dès lors qu'une conférence régionale ou une entente ne sont pas des personnes morales de droit public, elles ne peuvent pas porter, ni adopter un plan directeur régional. L'article 6 ne mentionne toutefois pas explicitement et exclusivement l'association de communes comme seule forme de collaboration alternative à l'agglomération institutionnelle: dans une étape liminaire, les communes qui souhaiteraient élaborer un projet d'agglomération pourraient ainsi opter pour une conférence régionale, avant de se constituer formellement en une association de communes.

Quelle que soit la forme choisie, certaines dispositions de la loi sur les agglomérations lui seront alors applicables par analogie, ce qui permettra d'assurer la cohérence du système. Il s'agit des dispositions qui régissent les tâches de l'agglomération ainsi que la présence du préfet au sein du comité.

Art. 7

La définition de l'agglomération institutionnelle a été revue afin de donner au Conseil d'Etat une marge de manœuvre suffisante lorsqu'il sera chargé d'en déterminer le périmètre provisoire. Le législateur ne peut tout prévoir, pas plus qu'il ne peut énoncer ses intentions dans des formules adaptées à la diversité des cas particuliers. Pour cette raison, il est impératif que la loi n'entrave pas, par des formules trop restrictives, la volonté de communes de se constituer en agglomération, de la même manière que le Gouvernement doit pouvoir, au vu du contexte, prendre sa décision en usant d'un certain pouvoir d'appréciation. On renvoie, pour le surplus, aux considérations développées sous chiffre 3.3.1 ci-dessus.

Art. 8

L'article 8 reprend l'ancien article 3 LAgg relatif à l'introduction de la procédure de constitution de l'agglomération, sans changement.

Art. 9

Pour les raisons exposées plus haut (3.4.1), le projet de loi reprend telles quelles les dispositions de la LAgg relatives à la composition et à l'élection de l'assemblée constitutive.

Art. 10

Afin de tenir compte du fait que la fusion du Grand Fribourg est susceptible d'entraîner une réduction importante du nombre de communes, il faut modifier la règle selon laquelle est compétent pour présider l'assemblée constitutive le préfet du district comprenant le plus grand nombre de communes concernées. Ce sera le nombre de citoyens et de citoyennes habiles à voter sur le plan communal qui constituera désormais le critère déterminant.

Art. 11

L'article 11 reprend l'ancien article 6 LAgg, sans changement.

Art. 12

A l'heure actuelle, le périmètre provisoire de l'agglomération peut être modifié sur la seule initiative de l'assemblée constitutive. Compte tenu des enjeux liés au développement territorial, il est prévu que cette modification soit soumise à l'accord du Conseil d'Etat (al. 1 et cf. supra, 3.3.1). La détermination du périmètre provisoire aura en effet pris en compte de nombreux critères qui permettront d'assurer l'adéquation du projet de l'agglomération institutionnelle à la stratégie de l'Etat en matière d'urbanisation et de transports. Il serait regrettable que ces analyses

approfondies soient compromises par une modification du périmètre qui irait à l'encontre des buts recherchés.

Il est également précisé que la demande d'une commune située hors du périmètre provisoire de rejoindre celui-ci pourra être présentée par le conseil communal ou par un dixième des citoyens et citoyennes (al. 2), comme c'est le cas pour l'introduction de la procédure¹.

Art. 13

L'article 13 reprend tel quel l'article 8 LAgg actuel.

Art. 14 et 15

Les articles 14 et 15 précisent le déroulement du scrutin, ainsi que ses effets. L'article 14 reprend sans changement les alinéas 1 à 3 de l'article 9 LAgg actuel. L'article 15 al. 1 reprend quant à lui sans changement l'article 9 al. 4 actuel. L'alinéa 2 précise les conséquences d'un rejet du projet telles que prévues par l'actuel alinéa 5 de l'article 9 LAgg. Il apporte ainsi deux compléments: Le premier tend à ce que le deuxième projet de statuts soit mis en votation populaire dans les deux ans après l'échec du premier. Le second prévoit que le périmètre et les tâches contenus dans le premier projet pourront être amendés. On pourra ainsi apporter un correctif si, par exemple, une seule des communes concernées devait opposer un refus ou si c'est sur une tâche que les contestations devaient s'être concentrées. Dans ce cas, le Conseil d'Etat pourrait prolonger le délai de deux ans.

Art. 16

L'alinéa 2 de l'article 16 précise la possibilité de prolongation des délais dans le cas de l'élaboration d'un second projet de statuts (art. 15 al. 2).

Art. 17

Les motifs qui président à cette modification sont exposés sous chiffre 3.3.2 ci-dessus.

Art. 18

La teneur de cet article est expliquée ci-dessus (3.3.3).

Art. 19

Cet article reprend sans changement l'article 13 LAgg actuel.

Art. 20

Cet article reprend sans changement l'article 14 LAgg actuel.

Art. 21

Pour les raisons exposées ci-dessus (3.3.2), le projet de loi renonce à prévoir la possibilité pour l'agglomération de percevoir l'impôt. L'article 21 reprend donc sans changement l'article 15 LAgg actuel.

Art. 22

L'article 22 reprend sans changement l'article 16 LAgg actuel.

Art. 23

Cet article reprend sans changement l'article 17 LAgg actuel.

Art. 24

Cet article reprend l'article 18 LAgg actuel, en confiant toutefois au corps électoral la compétence d'élire le conseil d'agglomération (al. 2), pour les raisons exposées ci-dessus (3.4.2 et 4.3 ci-dessus).

Art. 25

Cette disposition règle la composition du conseil d'agglomération, telle qu'elle a été présentée plus haut (cf. supra, ch. 3.4.2). En cas de constitution de cercles électoraux, un certain nombre de conditions sont posées afin d'assurer une représentativité adéquate de chaque cercle (al. 2). La constitution de cercles électoraux prendra la forme d'un règlement de portée générale (art. 34 al. 1 let. e). Ce dernier précisera les modalités de l'élection; s'agissant d'un mode de scrutin proportionnel, il sera notamment tenu compte de la problématique du quorum naturel. Pour les cercles réduits, une solution analogue à celle prévue aux articles 75a et suivant de la loi sur l'exercice des droits politiques (groupement de cercles électoraux) pourrait par exemple être prévue par le règlement.

Art. 26

Pour les raisons exposées ci-dessus, il est renoncé à indiquer que les communes forment les cercles électoraux pour l'élection des membres du conseil d'agglomération, comme le prévoyait l'article 20 al. 1 de l'actuelle LAgg. De même, l'article 26 impose désormais l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple (contrairement à l'art. 20 al. 2 de la LAgg actuelle qui prévoyait une élection des membres du conseil par l'assemblée

¹ Art. 3 al. 1 LAgg actuel.

communale ou le conseil général, sauf si les statuts prévoient une élection par le peuple).

Art. 27

Cet article reprend l'article 21 LAgg actuel, en ajoutant (al. 2 let. i) la compétence pour le conseil d'agglomération de conclure le mandat de prestations avec les communes en sens de l'article 17 al. 4.

Art. 28

L'alinéa 1 limite le nombre de membres du comité à 5, 7 ou 9, sur le modèle des conseils communaux (art. 54 de la loi sur les communes).

Art. 29

L'article 29 al. 1 et 3 reprennent sans changement les alinéas 1 et 3 de l'article 23 LAgg actuels. L'article 29 ne prévoit en revanche plus la possibilité pour les statuts d'une élection des membres du comité par le peuple. L'al. 2 introduit en outre une règle visant à assurer une représentation équitable des régions et communautés linguistiques, reprise des dispositions de la Constitution fédérale relative à la composition du Conseil fédéral (art. 175 Cst).

Art. 30 à 32

Ces articles reprennent sans changement les articles 24 à 25a LAgg actuels.

Art. 33

Cet article reprend sans changement l'article 26 LAgg actuel, à l'exception de sa lettre e qui remplace la notion de commune par celle de cercle électoral (voir ci-dessus, notamment 3.4.2).

Art. 34

Cet article reprend l'article 27 LAgg actuel, en prévoyant explicitement la possibilité pour les statuts de prévoir la division du périmètre de l'agglomération en cercles électoraux (art. 25 al. 2). La possibilité d'une élection par le peuple du conseil d'agglomération (rendue désormais obligatoire par l'art. 24 al. 2) et du comité (désormais exclue), respectivement les lettres d et f, est en revanche supprimée.

Art. 35

Pour les motifs exposés plus haut (cf. supra, ch. 3.4.2), la loi interdira désormais toute forme de restriction à l'élection au sein des organes de l'agglomération, sous réserve de la garantie d'une représentation équitable des régions

et des communautés linguistiques (art. 29 al. 2). Toutefois, l'article 28 de la loi sur les communes (dont l'application est prévue par l'art. 41 al. 1 let. d) du projet de loi, s'appliquera par analogie lors de l'élection des membres du conseil d'agglomération: les membres du personnel de l'agglomération qui exercent leur activité à 50% ou plus ne pourront pas faire partie du conseil d'agglomération. L'agglomération pourra déroger à cette disposition en édictant des règles d'incompatibilité plus strictes pour les membres de son personnel.

Art. 36

Cet article reprend sans changement l'article 28 LAgg actuel.

Art. 37

A l'heure actuelle, toute nouvelle tâche importante doit recueillir l'approbation de l'unanimité des communes membres et la majorité des citoyens et citoyennes votants¹.

Cette règle n'était pas présente dans le texte voté par le Grand Conseil le 19 septembre 1995. L'ancienne teneur de l'article 29 LAgg prévoyait que le corps électoral devait notamment se prononcer sur l'admission de nouvelles tâches importantes et que cette décision devait être prise à la majorité des communes et des citoyens et citoyennes votants. La nouvelle formulation de l'article 29 LAgg est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le Conseil d'Etat justifiait alors cette modification en exposant que si le double vote des communes et des citoyens et citoyennes était admissible lors de la constitution de l'agglomération (dès lors que chaque commune avait la possibilité de choisir de se retirer du périmètre provisoire si une des tâches ne lui convenait pas), la situation n'était pas identique lors de la reprise de nouvelles tâches importantes, une fois l'agglomération constituée: ces tâches ne seraient pas connues par les communes au moment de leur entrée dans l'agglomération, ce qui pourrait les dissuader de s'y lancer, ignorant les futures tâches qui pourraient leur être imposées. Pour ces motifs, l'unanimité des communes serait désormais requise pour toute nouvelle tâche importante².

La révision de la LAgg renonce au referendum obligatoire pour les nouvelles tâches importantes de l'agglomération: l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple donne à l'agglomération une légitimité suffisante pour voter de nouvelles tâches. C'est pourquoi l'article 29 de la LAgg actuelle («Referendum obligatoire»), qui ne concernait que les nouvelles tâches importantes, a été abandonné. L'article 37, portant sur le referendum facul-

¹ Art. 29 al. 2 LAgg.

² Message N° 17 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant le projet de loi sur les agglomérations, du 1^{er} mai 2007, p. 2.

tatif reprend l'article 30 de la LAgg actuelle, en y ajoutant un nouvel alinéa concernant l'ajout d'une nouvelle tâche: celui-ci pourra désormais faire l'objet d'un referendum facultatif. Il devra alors être accepté par la majorité des communes membres et par la majorité des citoyens et des citoyennes. Ce changement permet de valoriser le rôle du conseil d'agglomération élu par le peuple. La suppression de l'unanimité des communes nécessaire pour confier une nouvelle tâche à l'agglomération vise à éviter une situation de blocage institutionnel avec un droit de veto accordé à chaque commune membre. Cette modification permet en outre de renoncer à distinguer les tâches importantes des autres tâches qui ne le seraient pas, évitant ainsi le risque de contestation sur la nature d'une nouvelle tâche.

Art. 38

Cet article reprend sans changement l'article 31 LAgg actuel.

Art. 39

Cet article reprend sans changement l'article 32 LAgg actuel, en ajoutant un alinéa (al. 3) portant sur le mandat de prestations conclu en application de l'article 17 al. 4.

Art. 40 à 42

Ces articles reprennent les articles 33 à 35 LAgg actuels, tout en précisant que l'article 28 de la loi sur les communes, relatives aux incompatibilités, s'applique également par analogie (art. 35).

Art. 43

L'article 43 al. 1 reprend l'article 36 al. 1 LAgg actuel. L'article 36 al. 2 LAgg, qui interdit aux préfets d'être membres du comité ou du conseil d'agglomération, est, quant à lui, supprimé, pour les raisons exposées ci-dessus (4.3 ci-dessus). L'ancien article 36 a fait l'objet d'une modification formelle, avec la suppression des termes «à participer» qui semblaient conférer au préfet un rôle allant au-delà d'une simple invitation à assister aux séances du comité d'agglomération. L'article modifié rappelle simplement le droit du préfet d'assister aux séances des organes de l'agglomération, comme il a le droit d'assister aux séances des organes des communes ou des associations de communes, avec voix consultative (art. 146 al. 5 LCo).

Art. 44 à 47

Ces articles reprennent les articles 37 à 40 LAgg actuels.

Art. 48 à 50

La LAgg actuelle confiait au Tribunal cantonal le traitement des recours à l'encontre des décisions du comité d'agglomération (art. 41 al. 2 LAgg) ou du conseil d'agglomération (art. 42 al. 1 LAgg). L'instance de recours pour les décisions prises à l'encontre d'un membre du comité d'agglomération était également le Tribunal cantonal (art. 42a LAgg). Le projet de loi confie cette compétence à un préfet, désigné par le Conseil d'Etat. Cette modification vise à supprimer une exception dans le régime des collaborations intercommunales. En effet, à l'exception de l'agglomération, toutes les formes de collaborations intercommunales prévues par la LCo prévoient le préfet comme autorité de recours (art. 131 al. 1 LCo). Cette modification est en outre appelée de ses vœux par la Conférence des préfets dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme des tâches préfectorales.

Art. 51

Cet article reprend sans changement l'article 43 LAgg actuel.

Art. 52

L'article 52 détermine la procédure à appliquer à l'Agglomération de Fribourg, seule agglomération constituée au sens de la LAgg actuelle. Par analogie avec la procédure prévue pour la constitution d'une nouvelle agglomération (art. 8), le Conseil d'Etat fixera le périmètre provisoire de l'agglomération. Il disposera pour ce faire d'un délai de deux ans. L'Agglomération de Fribourg, ainsi que les communes limitrophes et les districts concernés seront naturellement consultés au préalable, tant sur le périmètre souhaité que sur le calendrier adéquat pour le déterminer, en fonction notamment de l'évolution de la fusion du Grand Fribourg. Il appartiendra ensuite à l'Agglomération de déterminer la procédure adéquate pour modifier ses statuts, soit par le biais d'une nouvelle assemblée constitutive, soit par l'adhésion de nouvelles communes.

Lors de la fixation du périmètre provisoire de la (nouvelle) agglomération, le Conseil d'Etat tiendra compte à la fois du périmètre fonctionnel des agglomérations reconnues par la Confédération pour les projets d'agglomération et de l'avancée du projet de fusion du Grand Fribourg. Il tiendra ainsi compte notamment des tâches actuelles de l'Agglomération de Fribourg que la nouvelle commune pourrait reprendre afin de déterminer un périmètre de gouvernance idoine pour les tâches restantes, de portée régionale.

Il convient de rappeler que la fusion du Grand Fribourg aura des conséquences très importantes sur l'Aggloméra-

tion de Fribourg. Comme relevé plus haut (1 ci-dessus), la composition actuelle des organes de l'Agglomération de Fribourg devra être revue, afin d'éviter qu'une commune membre ne compte plus de la majorité des membres du Conseil d'agglomération. L'article 25 permettra désormais à l'agglomération de se doter de cercles électoraux qui pourraient ne pas coïncider avec les frontières communales. Cette nouvelle disposition autoriserait ainsi une composition des organes de l'Agglomération de Fribourg très proche de la composition actuelle: l'Agglomération de Fribourg pourrait ainsi décider de se doter, après la fusion du Grand Fribourg, de cercles électoraux correspondant aux territoires des communes actuelles. Cette solution permettrait formellement le maintien de l'Agglomération de Fribourg sur son territoire actuel, composée des seules communes de Düdingen et du Grand Fribourg (cette dernière découpée en plusieurs cercles électoraux, aucun ne disposant seul d'une majorité au sein du Conseil d'agglomération). Elle présenterait toutefois des difficultés politiques considérables, et sans doute rédhibitoires à moyen terme. La fusion du Grand Fribourg imposera donc au minimum une réforme fondamentale de l'Agglomération de Fribourg, de même d'ailleurs que de plusieurs autres collaborations intercommunales impliquant les communes comprises dans le périmètre du Grand Fribourg. Si la présente révision de la LAgg n'est pas la cause de la nécessité de cette réforme, imposée par la fusion du Grand Fribourg, elle est l'occasion d'en examiner le calendrier et les modalités, ainsi que le maintien d'un organe de coordination à l'échelle de l'agglomération (élargie). Pour ce faire, et sur la base des premières réflexions menées tant par l'assemblée constitutive du Grand Fribourg que par l'Agglomération de Fribourg, le Conseil d'Etat réunira les partenaires concernés pour examiner les solutions possibles.

L'alinéa 3 permet à l'assemblée constitutive de prévoir la première élection des membres du conseil d'agglomération selon des cercles électoraux. Cette décision prendrait la forme d'un règlement de portée générale, conformément à la nouvelle teneur de l'article 46a LEDP, règlement qui accompagnerait les statuts établis par l'assemblée constitutive. Ce règlement serait limité à la tenue de la première élection des membres du conseil d'agglomération. Il incomberait ensuite à ce dernier, le cas échéant, d'adopter un nouveau règlement de portée générale divisant le territoire de l'agglomération en cercles électoraux.

Art. 53

Les communes qui ont choisi la forme de l'association de communes pour mettre en œuvre leur projet d'agglomération disposeront d'un délai de deux ans pour adapter leurs statuts à l'article 6.

6.2. Modification de la LEDP

Dès lors que les agglomérations pourront prévoir la création de cercles électoraux, l'article 46a al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques doit être modifiée en conséquence.



Botschaft 2016-DIAF-31

7. Januar 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Agglomerationen (AggG)

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf, welcher das geltende Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG) ersetzt.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Notwendigkeit der Gesetzesrevision	23
2. Ursprung der Gesetzesrevision und vorbereitende Arbeiten	24
2.1. Ursprung der Gesetzesrevision	24
2.2. Vorbereitende Arbeiten	26
3. Grundzüge des Revisionsentwurfs	26
3.1. Die Agglomeration in der institutionellen Landschaft Freiburgs	26
3.2. Zweck des Gesetzes und Rolle des Staats	28
3.3. Definition und Aufgaben der institutionellen Agglomeration	31
3.4. Funktionsweise der institutionellen Agglomeration	33
4. Ergebnisse der Vernehmlassung und Anpassung des Revisionsentwurfs	35
4.1. Allgemeine Bemerkungen und Kommentar zur Struktur des künftigen AggG	35
4.2. Finanzielle Unterstützung des Staats	35
4.3. Zusammensetzung der Agglomerationsorgane	36
4.4. Zeitplan für die Umsetzung der Revision des AggG	37
5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs	37
5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden	37
5.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	38
5.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	38
5.4. Referendums Klausel	38
5.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit	38
6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	39
6.1. Änderung des AggG	39
6.2. Änderung des PRG	44

1. Notwendigkeit der Gesetzesrevision

Vor über zwanzig Jahren führte der Kanton Freiburg mit dem Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) eine eigene Rechtsform für die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden ein. Mit der Schaffung der rechtlichen und politischen Struktur der Agglomeration übernahm er eine Pionierrolle bei der Suche nach Lösungen für die Probleme im städtischen Raum. Er sah die wachsende Bedeutung dieser funktionalen Räume in vielen Bereichen der öffentlichen Politik, etwa der

Raumplanung und der Mobilität, voraus. Der Bund folgte 2001 mit der Entwicklung einer eidgenössischen Agglomerationspolitik, die in der Folge ausgebaut wurde. Er führte ein Subventionssystem für die Agglomerationen des Landes ein, das eine Finanzhilfe für die Massnahmen der Agglomerationen im Rahmen deren Agglomerationsprogramme (AP) vorsieht. Bei der Umsetzung der eidgenössischen Agglomerationspolitik wurde den Körperschaften, die Agglomerationsprogramme einreichen, jedoch nie eine bestimmte Rechtsform vorgeschrieben.

Die Bundesgesetzgebung wurde seit der Ausarbeitung des AggG 1995 erheblich geändert, namentlich was die Politik zur Unterstützung der Verkehrsinfrastruktur betrifft (s. Ziff. 3.1.2). Die Bedingungen für den Erhalt von Subventionen sind immer strenger geworden und der Zeitplan immer enger. Der von den Bundesbehörden definierte Agglomerationsperimeter ist grösser als derjenige der freiburgischen Körperschaften, die Agglomerationsprogramme eingereicht haben, darunter auch die Agglomeration Freiburg. Ausserdem wurde im Kanton Freiburg erst eine Agglomeration im Sinne des AggG gegründet: die Agglomeration Freiburg. Sie wurde am 1. Juni 2008, also elfeinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, errichtet. Die ersten Schritte dazu wurden im Dezember 1998 eingeleitet, die Gründung dauerte also fast zehn Jahre. Trotz des Erfolgs der Agglomeration Freiburg, insbesondere mit der Einreichung des AP2 und des AP3, hat das langwierige Verfahren mit Sicherheit andere Gemeinden davon abgehalten, ebenfalls entsprechende Schritte einzuleiten. Mobul um die Greyerzer Gemeinde Bulle wählte die Form eines Gemeindeverbands im Sinne des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) für die Einreichung seiner Agglomerationsprogramme.

Infolge der Entwicklung der Bundespolitik muss das AggG einer Totalrevision unterzogen werden, wobei seine Umsetzung seit seinem Inkrafttreten evaluiert wurde.

Die vorliegende Revision des geltenden Gesetzes ist aber auch im Hinblick auf die geplanten Grossfusionen notwendig, etwa den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs sowie aller Gemeinden des Greyerzbezirks.

Am 13. Juni 2016 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Freiburg eine Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse¹, die am 1. Juli 2016 in Kraft trat. Damit wurde ein neues Kapitel zum Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs in das Gesetz aufgenommen.² In der Folge leiteten die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Corminboeuf und Marly ein Fusionsverfahren ein. Nach Anhörung der betroffenen Gemeinden legte der Staatsrat den provisorischen Perimeter fest. Dieser umfasst die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne, also sämtliche Gemeinden der Agglomeration Freiburg mit Ausnahme der Sensler Gemeinde Düdingen. Die neun Gemeinden des provisorischen Perimeters zählen 75 000 Einwohnerinnen und Einwohner, Düdingen rund 7800. Die fusionierte Gemeinde hätte also fast zehnmals so viele Einwohnerinnen und Einwohner wie die letzte verbleibende Gemeinde der Agglomeration Freiburg. Die Bestimmung des geltenden AggG, wonach eine Gemeinde nicht mehr als die Hälfte der

Mitglieder des Agglomerationsrats stellen darf³, würde der Gemeinde Düdingen zudem ein unverhältnismässig grosses Gewicht geben. Dieses deutliche Ungleichgewicht könnte zu einer Blockierung der Institution führen.

Es gibt daher zwei Möglichkeiten: Entweder geht man davon aus, dass die Agglomeration Freiburg mit dem Inkrafttreten der Fusion gegenstandslos wird und aufgelöst werden muss, oder man vertritt die Auffassung, dass sie ihre heutigen Aufgaben in einem grösseren Perimeter wahrnehmen muss, weshalb eine Erweiterung zu ermöglichen ist. Im zweiten Fall muss das geltende Gesetz geändert werden, so dass die Erweiterung unabhängig von der jeweiligen Rechtsform (Agglomeration, Gemeindeverband o. a.) ermöglicht bzw. gefördert werden kann. Der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs informierte die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) mit Schreiben vom 1. Februar 2019, dass er die Beibehaltung einer Agglomeration um Grossfreiburg angesichts der laufenden Arbeiten der konstituierenden Versammlung für notwendig erachte, auch wenn die neu fusionierte Gemeinde Grossfreiburg einen Teil der Aufgaben der Agglomeration Freiburg übernehmen sollte. Nach einer ersten Prüfung befürwortete er die Beibehaltung der Kompetenz für die Richtplanung in den Bereichen Raumplanung und Mobilität (Raumentwicklung) innerhalb der Agglomeration, während die übrigen Aufgaben, insbesondere die Kulturförderung, problemlos von der fusionierten Gemeinde übernommen werden könnten.

2. Ursprung der Gesetzesrevision und vorbereitende Arbeiten

2.1. Ursprung der Gesetzesrevision

2.1.1. Bericht des Staatsrats vom 9. Juni 2015

Am 9. Juni 2015 legte der Staatsrat einen Bericht⁴ zur Beantwortung eines am 18. September 2013 eingereichten und begründeten Postulats der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst vor. Nach einem Überblick über die Agglomerationen in der Schweiz und den Perimeter der Agglomeration Freiburg prüfte er verschiedene Fragen in den Bereichen Steuerung, Raumplanung und Mobilität sowie Finanzen und Zweisprachigkeit. Zum Schluss skizzierte er zwei Stossrichtungen:

- > Stärkung der institutionellen Agglomeration, die sich auf die Zentrumsgemeinden beschränken und mindestens die Gemeinden des Fusionsperimeters Grossfreiburg umfassen würde, wie er vom Oberamtmann des Saanebezirks festgelegt und vom Staatsrat am 28. Mai 2013

³ Art. 19 Abs. 3 AggG.

⁴ Bericht 2014-DIAF-99 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus zur Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten.

¹ GZG; SGF 141.1.1.

² 2. Kapitel, Art. 17a–17j.

genehmigt worden war, also die gegenwärtigen Mitgliedsgemeinden der Agglomeration Freiburg. Diese Agglomeration sollte gestärkt werden, namentlich was ihre demokratische Abstützung und ihre Aufgaben betrifft.

- > Schaffung einer grösseren «*Agglomeration*», die die oben beschriebene Agglomeration umfassen und die geeigneten Aufgaben übernehmen würde (hauptsächlich Raumplanung und Mobilität). Die Modalitäten zur Errichtung dieser Körperschaft müssten gemeinsam mit der Agglomeration Freiburg und den betroffenen Gemeinden analysiert und diskutiert werden. Dabei sollten mehrere konkurrierende oder komplementäre Modelle geprüft werden. Der Staatsrat schlug folgende Möglichkeiten vor:
- Einführung eines Modells, das es den Gemeinden des funktionalen Perimeters der Agglomeration erlaubt, sich in unterschiedlichem Ausmass finanziell zu beteiligen.
 - Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen zwischen der Agglomeration Freiburg und den umliegenden Gemeinden und Regionen in bestimmten Bereichen.
 - Errichtung eines Regionalverbands, der die Agglomeration Freiburg und weitere angrenzende Gemeinden (Regionen) umfasst.

2.1.2. Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015

Mit ihrer am 13. Oktober 2015 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte Markus Bapst und André Schneuwly eine Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen. Sie forderten insbesondere eine Erweiterung des Perimeters mit Bildung eines Kerngebiets und eines erweiterten umliegenden Gebiets sowie eine Anpassung der Aufgaben an die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsgemeinden.

Die Motionäre hielten fest, dass die Agglomeration Freiburg vergrössert werden müsse, vor allem damit auch in Zukunft erfolgreich Agglomerationsprogramme durchgeführt und deren Massnahmen durch den Bund subventioniert werden könnten. Ihrer Ansicht nach muss eine Annäherung an den statistischen Perimeter des Bundes angestrebt werden. Sie erklärten, dass eine Fusion Grossfreiburgs aufgrund der Konzentration der Bevölkerung in einer Zentrumsgemeinde mittelfristig zu einem Ungleichgewicht der Agglomeration Freiburg führen würde, weshalb deren Erweiterung notwendig sei.

Die Verfasser der Motion äusserten zudem die Auffassung, dass die Situation der Gemeinde Düdingen als einzige vollständig deutschsprachige Gemeinde der Agglomeration keine tragfähige Lösung zur Weiterentwicklung der zweisprachigen Agglomeration sei. Ihres Erachtens würde die Agglomeration durch die Einbindung weiterer deutschsprachiger Gemeinden gestärkt. Sie schlugen namentlich vor, dass der Gemeindeverband Region Sense dabei eine Rolle spielen könnte.

Die Motionäre schrieben des Weiteren, dass die Kerngemeinden die Aufgabenbereiche der Agglomeration Freiburg ausweiten möchten, während andere Gemeinden dagegen sind. Ihrer Meinung nach müssten die Gemeinden im erweiterten Perimeter zwingend die Aufgaben Raumentwicklung und Mobilität erfüllen. Die übrigen Dienstleistungen, wie zum Beispiel das kulturelle Angebot, könnten von den Gemeinden ausserhalb der Kerngemeinden eingekauft werden.

Schliesslich vertraten die Verfasser der Motion die Ansicht, dass die Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg, insbesondere die Rolle der Oberamtmänner, angepasst werden müsse.

In seiner Antwort vom 29. Februar 2016 erklärte der Staatsrat, er teile den Wunsch der Motionäre nach einem grösseren Perimeter für die Agglomeration Freiburg. Auf diese Weise würde sich der Perimeter der Agglomeration Freiburg demjenigen der funktionalen Agglomeration annähern. Zudem würde eine solche Erweiterung auch dem Wunsch des Bundes entsprechen, der auf die geringe Grösse des gegenwärtigen Perimeters hingewiesen hatte.

Nach Ansicht des Staatsrats sollte die Agglomeration Freiburg parallel zur Erweiterung des Perimeters auch ihre Arbeitsweise stärken, unter anderem indem sie neue Aufgaben übernimmt.

Der Staatsrat hielt jedoch fest, dass die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration Freiburg und die Stärkung ihrer Arbeitsweise als widersprüchliche Ziele aufgefasst werden könnten: Ein Ausbau der an die Agglomeration delegierten Aufgaben könnte bei gewissen Gemeinden auf Widerstand stossen und dazu führen, dass sie sich gegen die Ausweitung des Perimeters aussprechen. Der Staatsrat erachtete es daher für notwendig, alternative Modelle zur «*einfachen*» Erweiterung der heutigen institutionellen Agglomeration auszuarbeiten.

Dabei unterstrich er, dass die Arbeiten zur Revision des AggG mit den Anstrengungen zur Fusion Grossfreiburgs koordiniert werden müssten. Dieser Zusammenschluss würde den Anliegen der Motionäre nämlich zumindest teilweise Rechnung tragen: Der «*Kern*» der Agglomeration Freiburg würde einzig aus der Gemeinde Grossfreiburg bestehen. Eine «*Agglomeration*», deren Form noch definiert werden müsste, würde danach Grossfreiburg und ein grösseres Gebiet einschliessen und sich so dem funktionalen Perimeter annähern.

Der Staatsrat wies darauf hin, dass diese unerlässliche Koordination zwischen der Fusion Grossfreiburgs und der Erweiterung der Agglomeration Freiburg bereits vom Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013 und von der ILFD gefordert worden war, die eine Arbeitsgruppe zur Koordination zwischen der Agglomeration und den Gemeindegemeinschaften gebildet hatte.

Der Staatsrat erachtete es daher für sinnvoll, die von den Motionären vorgeschlagenen Stossrichtungen zu prüfen, insbesondere die Bildung eines Kerngebiets von Gemeinden, die verstärkt zusammenarbeiten und dereinst Grossfreiburg bilden sollen, und eines erweiterten umliegenden Gebiets mit Gemeinden, die ebenfalls zur Agglomeration gehören. Er wies jedoch darauf hin, dass die Solidarität zwischen den Mitgliedsgemeinden einer Agglomeration unabhängig von deren Status ein wichtiger Faktor für das gute Funktionieren der Agglomeration und ihre Entwicklung ist. Ein reines «à la carte»-System, bei dem die Gemeinden sich nur an den Dienstleistungen beteiligen, von denen sie auf ihrem Gebiet auch tatsächlich zu profitieren glauben, hielt er daher nicht für wünschenswert. Das Wesen der Agglomeration setzt voraus, dass bestimmte Mittel gemeinsam genutzt werden, um Projekte zu realisieren, namentlich für Infrastrukturen, und zwar dort, wo diese genutzt werden. Als Beispiel nannte der Staatsrat die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs auf dem Gemeindegebiet der kompakten Agglomeration, die auch den Nutzerinnen und Nutzern von Gemeinden zugutekommt, die sich gegenwärtig ausserhalb der Agglomeration Freiburg befinden. Es ist nicht wünschenswert, dass die Änderung des AggG das *Trittbrettfahrertum* auf Kosten einer optimalen Verteilung der öffentlichen Mittel fördert.

Nach Ansicht des Staatsrats sollte der Perimeter der Agglomeration Freiburg schliesslich zumindest um die Gemeinden im Raum Saane-West (Autigny, Chénens, Corserey, Cotens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz) und Saane-Nord ([Autafond], [Chésopelloz], Grolley, Ponthaux, La Sonnaz) erweitert werden, wie es der Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013¹ vorgeschlagen hatte. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Agglomeration den Kriterien der Bundesämter besser entsprechen würde.

Der Grosse Rat nahm die Motion am 13. Mai 2016 an.

2.2. Vorbereitende Arbeiten

Nach der Annahme der Motion setzte die ILFD eine erste informelle Arbeitsgruppe ein, die sich aus der Vorsteherin der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, dem Oberamtmann des Saanebezirks, dem Generalsekretär der ILFD, dem Vorsteher und der stellvertretenden Vorsteherin des Amts für Gemeinden (Gema), der Chefin des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) und der Koordinatorin der Agglomerationen der RUBD zusammensetzte. Der Oberamtmann des Sensebezirks war ebenfalls an den Arbeiten beteiligt. Diese Gruppe erarbeitete im Frühling 2018 einen ersten Vorentwurf zur Revision des Gesetzes.

Im Februar 2019 stellte der Staatsrat auf Ersuchen der ILFD eine formelle Projektorganisation mit einem Lenkungsausschuss (Delegation des Staatsrats für die Agglomerationen

und die territorialen Strukturen mit den Direktoren der ILFD, der RUBD und der FIND) und einer Arbeitsgruppe auf. Diese umfasste Vertreterinnen und Vertreter der ILFD, der RUBD, des Gema, des BRPA, der FinV, der Oberamt männerkonferenz (Oberamtmann des Saanebezirks), des Gemeindeverbands Mobul, der Agglomeration Freiburg, der Vivisbacher Gemeinden im Perimeter der Agglomeration Rivelac und dem Oberamtmann des Sensebezirks (für die Sensler Gemeinden im Perimeter einer Agglomeration). Die Arbeitsgruppe führte die Arbeiten der informellen Gruppe auf der Grundlage des im Frühling 2018 erarbeiteten Entwurfs weiter.

3. Grundzüge des Revisionsentwurfs

3.1. Die Agglomeration in der institutionellen Landschaft Freiburgs

Der Begriff «Agglomeration» hat im Kanton Freiburg eine doppelte Bedeutung.

Er meint erstens die institutionelle Agglomeration, das heisst die in Anwendung des Gesetzes über die Agglomerationen gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft (Ziff. 3.1.1).

Zweitens bezeichnet er ein zusammenhängendes Gebiet mehrerer städtischer Gemeinden, das gewisse Kriterien des Bundes im Hinblick auf Beiträge aus dem Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) erfüllt (Ziff. 3.1.2).

Diesen beiden Schicksalsgemeinschaften ist gemein, dass sie Agglomerationsprogramme umsetzen, was eine – aber nicht ausreichende – Voraussetzung für den Erhalt von Beiträgen aus dem NAF darstellt (Ziff. 3.1.3).

Um den Rahmen der Gesetzesrevision klar abzustecken, müssen diese Begriffe definiert werden.

3.1.1. Die institutionelle Agglomeration

Gemäss dem geltenden Artikel 2 AggG ist eine Agglomeration eine gemäss dem Gesetz gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind, die über ein gemeinsames städtisches Zentrum verfügen, insbesondere städtebaulich, wirtschaftlich und kulturell eng miteinander verflochten sind und zusammen mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben. Die Agglomeration entscheidet selbst, welche Aufgaben sie übernehmen will.² Die 2008 gegründete Agglomeration Freiburg arbeitet bei Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Energie) sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung zusammen.³

² Art. 6 AggG.

³ Art. 4 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 19. Februar 2008.

¹ Fusionsplan des Oberamtmanns des Saanebezirks vom 28. März 2013, op. cit., S. 6.

Als vierte institutionelle Ebene (nach Bund, Kanton und Gemeinde) stellt die Agglomeration ein hybrides Gebilde zwischen einem Gemeindeverband und einer echten regionalen Körperschaft dar.

Im Unterschied zum Gemeindeverband, dessen Organe und Arbeitsweise Angelegenheit der kommunalen Exekutive bleiben (die Delegierten werden vom Gemeinderat bezeichnet), werden die Agglomerationsräte von der Gemeindelegislative durch Listenwahl gewählt. Da die Agglomeration über keine Steuerautonomie verfügt, bleibt sie von den Mitgliedsgemeinden abhängig und kann nicht als echte regionale Institution auftreten. Dies gilt umso mehr, als das Wahlorgan, das die Delegierten bestimmt, nach Gemeinde und nicht nach Region organisiert ist.

Dies hat Folgen: Im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Mitgliedsgemeinden und der Notwendigkeit einer echten Regionalpolitik verlangsamt sich der Entscheidungsprozess der Agglomeration häufig.

3.1.2. Die Agglomeration im Sinne des Bundesrechts

Gesetzliche Grundlagen

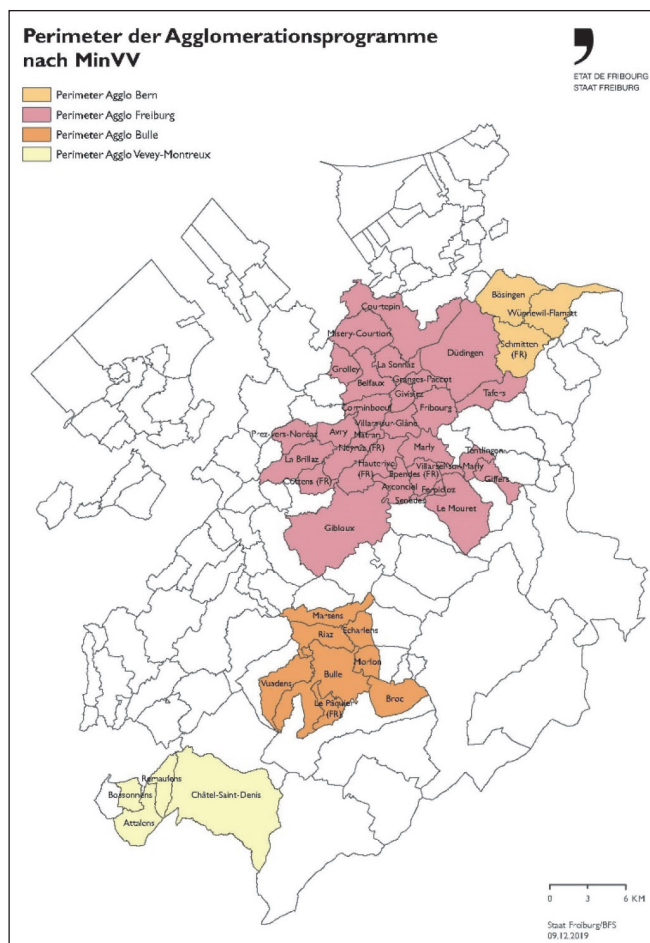
Der Begriff der Agglomeration ist in zwei Artikeln der Bundesverfassung¹ zu finden: Gemäss Artikel 50 Abs. 3 BV hat der Bund Rücksicht «auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» zu nehmen. Artikel 86 Abs. 3bis BV sieht vor, dass der Bund die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe unter anderem für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen verwendet. Auf dieser Grundlage haben die eidgenössischen Räte spezifische Bestimmungen im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel² verabschiedet. Gemäss diesem Gesetz leistet der Bund «Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen»³. Der Bundesrat bezeichnet die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen, wobei er sich insbesondere an der Definition des Bundesamts für Statistik orientiert.⁴ Anhang 4 der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV; SR 725.116.21) enthält eine Liste der im Rahmen des Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) beitragsberechtigten Gemeinden. Im Kanton Freiburg sind dies folgende Gemeinden:

¹ BV; SR 101.

² MinVG; SR 725.116.2.

³ Art. 17a Abs. 1 MinVG.

⁴ Art. 17b Abs. 2 MinVG.



Die Erlasse des Bundes enthalten jedoch keine rechtliche Definition der Agglomeration.⁵

3.1.3. Das Agglomerationsprogramm

Strategie des Bundes

Der Bundesrat verfügt seit 2001 über eine Agglomerationspolitik.⁶ Im Jahr 2011 verfassten das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) einen Bericht zuhanden des Bundesrats⁷, auf dessen Grundlage am 18. Januar 2015 der Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+» veröffentlicht wurde. Die Agglomerationspolitik des Bundes umfasst sechs Themenfelder:

1. Politische Steuerung im funktionalen Raum.
2. Abstimmung von Siedlung und Verkehr.
3. Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung.
4. Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.
5. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.
6. Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten.⁸

⁵ Thierry Tanquerel, Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse, in Thierry Tanquerel und François Bellanger, Les agglomérations, Genf, 2015, S. 10.

⁶ Agglomerationspolitik des Bundes, Bundesrat, 2001.

⁷ Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht zuhanden des Bundesrats, ARE und SECO, 2011.

⁸ Agglomerationspolitik des Bundes 2016+, Bundesrat, 18. Januar 2015, S. 19 ff.

Finanzierung der Agglomerationsprogramme

Die Gemeinden, die Agglomerationen und die Kantone können die notwendigen Anpassungen und Erweiterungen der Verkehrsinfrastruktur nicht allein finanzieren. Um sie dabei zu unterstützen, führte der Bund 2008 das Programm Agglomerationsverkehr ein. Dieses umfasst die von den Agglomerationen und Kantonen ausgearbeiteten Agglomerationsprogramme (AP). Der mit 6 Milliarden Franken über 20 Jahre dotierte Infrastrukturfonds zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Gemeinden wurde 2017 von einem unbefristeten Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr abgelöst. Wenn die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der Agglomerationsprogramme die Kriterien des Bundes erfüllen, werden sie zu 30 bis 50% mit Bundesbeiträgen finanziert.

Die Beiträge an Massnahmen werden nur im Rahmen der Agglomerationsprogramme gesprochen, mit denen Kantone, Städte und Gemeinden die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen und die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur gemeinsam planen.

Die Gewährung eines Bundesbeitrags ist aber nicht daran gebunden, dass die Agglomerationen als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfasst sind. Allerdings müssen die verantwortlichen Gremien, die die Agglomerationsprogramme ausarbeiten, als juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert sein¹, und die Agglomerationsprogramme müssen von der zuständigen Kantonsbehörde, das heisst dem Staatsrat, genehmigt sein.

Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument zur Verbesserung der Verkehrssysteme in den Agglomerationen und zur Koordination der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung über kommunale und zum Teil auch kantonale und nationale Grenzen hinweg. Die für das Programm verantwortlichen Gremien definieren die künftige Entwicklung der Agglomeration bzw. ein «Zukunftsbild» und erarbeiten die entsprechenden Strategien und Massnahmen. Über das Agglomerationsprogramm beantragen das verantwortliche Gremium bzw. die Kantone Bundesbeiträge für die Verkehrsinfrastruktur.

Im Kanton Freiburg haben die institutionelle Agglomeration Freiburg, der Gemeindeverband Mobul und Rivelac Agglomerationsprogramme beim Bund eingereicht. Dieser berücksichtigte lediglich die Programme der Agglomeration Freiburg (AP2 und AP3) und von Mobul (AP1 und AP3).

Das AP1 von Mobul sieht Nettoinvestitionen in der Grössenordnung von 27 Millionen Franken zu Lasten des Kantons, der Gemeinden und des Gemeindeverbands vor (36 Mio. Nettoinvestitionen, wovon 9 Mio. Bundesbeitrag). Das AP2 der Agglomeration

Freiburg betrifft Nettoinvestitionen in der Höhe von 63 Millionen Franken zu Lasten des Kantons, der Gemeinden und der Agglomeration (86 Mio., wovon 23 Mio. Bundesbeiträge). Das AP3 umfasst Nettoinvestitionen von 82 Millionen Franken (Agglomeration Freiburg: 60 Mio., Mobul: 22 Mio.) nach einem Bundesbeitrag von 50 Millionen Franken.

3.1.4. Agglomeration und «Region»

Die Agglomeration ist sowohl nach der institutionellen Definition des Kantons Freiburg als auch nach dem Verständnis des Bundes ein gemeindeübergreifendes Gebilde, das der Gemeinde- und der Kantonebene gewissermassen zwischengeschaltet ist. Dies führt dazu, dass sie natürlicherweise Teil der gegenwärtigen Überlegungen im Zusammenhang mit dem Begriff der Region ist, und wirft Fragen in Bezug auf die Verbindungen zwischen der auf einem funktionalen Ansatz basierenden Agglomeration und beispielsweise den Bezirken auf. Bei den laufenden Überlegungen zum Begriff der Region, der grundsätzlich dieselbe territoriale «Stufe» betrifft, müssen die Agglomerationen ebenfalls berücksichtigt werden, damit eine allzu grosse Zahl von Institutionen und eine unnötige Überschneidung der verschiedenen Räume staatlichen Handelns vermieden werden können.

3.2. Zweck des Gesetzes und Rolle des Staats

3.2.1. Zweck des Gesetzes

Das geltende Gesetz hat einen klaren und eindeutigen Zweck: Es soll die Zusammenarbeit von Gemeinden in den Agglomerationen fördern, indem es den Agglomerationen eine eigene rechtliche Struktur verleiht.² Es betrifft daher nur die institutionelle, das heisst die als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierte Agglomeration.

Aufgrund der Bundesbestimmungen scheint es notwendig, eine Gesetzesgrundlage für die Unterstützung zu schaffen, die der Kanton Gemeinden gewährt, die ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten möchten, ob sie sich nun zu einer institutionellen Agglomeration zusammenschliessen oder nicht. Dazu muss der Zweck des Gesetzes erweitert werden.

Das Agglomerationsgesetz wird auch weiterhin die institutionellen Agglomerationen regeln. Daneben wird ein Rechtsrahmen für zwei Punkte eingeführt: Das Gesetz wird einerseits die Bedingungen und den Umfang der Unterstützung festlegen, die der Kanton Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms zukommen lässt, die eine Zusammenarbeit anstreben. Andererseits wird es die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit für solche Gemeinden regeln, wobei die institutionelle Agglomeration nur eine von mehreren Kooperationsformen darstellt; eine zweite ist der Gemeindeverband (vgl. Art. 1).

¹ Art. 23 Abs. 2 MinVV sowie Weisungen des UVEK vom 16. Februar 2015 über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation.

² Art. 1 AggG.

Das Gesetz wird künftig drei Hauptabschnitte umfassen, die seinen Zweck näher ausführen:

- > Der 2. Abschnitt regelt die staatliche Unterstützung für Agglomerationsprogramme.
- > Der 3. Abschnitt bestimmt die Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen.
- > Der 4. Abschnitt regelt die institutionelle Agglomeration und umfasst mehrere Änderungen im Vergleich zum geltenden Gesetz.

3.2.2. Aufgabe des Staates

Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg ist zwischen 1990 und 2018 von 210 000 auf fast 320 000 Personen gestiegen. Im Jahr 2018 gab es im Kanton über 180 000 Autos, das heisst durchschnittlich 592 Autos pro 1000 Einwohner, was über dem Schweizer Durchschnitt liegt (543 Autos pro 1000 Einwohner). Das zeigt, dass Mobilitäts- und Raumplanungsprobleme ein zentrales Thema sind.

Der Staat kann über die bedeutenden Anstrengungen in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus Gemeinden unterstützen, die zusammenarbeiten möchten, um die grossen Herausforderungen in diesen Bereichen zu lösen und ihren Teil der Verantwortung auf diesem Gebiet zu übernehmen.

Der Revisionsentwurf sieht drei Formen der Unterstützung vor.

- > Erstens eine Begleitung bei der Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen (Art. 3).
- > Zweitens eine zusätzliche *Finanzhilfe* neben den bestehenden Beiträgen für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und für die Umsetzung der darin enthaltenen Massnahmen (Art. 4).
- > Drittens die *Koordination* zwischen den Gemeinden, die zum Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören, und den übrigen Gemeinden sowie zwischen den Agglomerationsprogrammen, den regionalen Richtplänen und dem kantonalen Richtplan (Art. 5).

Mit Artikel 51e Abs. 1 Bst. a des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR; SGF 710.11) verfügt der Kanton Freiburg bereits heute über eine Finanzhilfe für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen. Diese Bestimmung sieht nämlich die Möglichkeit vor, bis zu 30% der Kosten für die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme, aber höchstens 300 000 Franken durch den kantonalen Mehrwertfonds zu finanzieren. Diese finanzielle Unterstützung ist aber erst möglich, wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken übersteigen (Art. 51a Abs. 2 RPBR). Zudem sind die Mittel des Fonds nach der Finanzierung aller wegen materieller Enteignung geschuldeten Ent-

schädigungen in erster Linie auch für die Finanzierung der regionalen Richtpläne bestimmt. Die heutige Bestimmung des RPBR führt also zu einer Konkurrenz zwischen regionalen Richtplänen und Agglomerationsprogrammen bei der kantonalen Finanzierung. Bei einer Annahme von Artikel 4 des vorliegenden Entwurfs würde das RPBR geändert, so dass die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen nicht mehr durch den kantonalen Mehrwertfond finanziert werden könnte, sondern nur noch gestützt auf das AggG.

Die wichtigste Neuerung des Gesetzesentwurfs betrifft die zusätzliche Finanzhilfe, die der Staat für die Massnahmen der Agglomerationsprogramme gewähren kann. Bis jetzt besteht keine gesetzliche Grundlage, die es dem Staat erlaubt, die in den Agglomerationsprogrammen vorgesehenen Massnahmen als solche zu unterstützen. Der Staat unterstützt die Gemeinden jedoch gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; RSF 741.1) bei der Realisierung gewisser Massnahmen, insbesondere mit Bezug zu Kantonsstrassen. Zum Teil betreffen diese Massnahmen Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms. In diesem Fall sind die Massnahmen in den Vereinbarungen zwischen dem Staat und Mobul oder der Agglomeration Freiburg über die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Agglomerationsprogramme aufgeführt.¹ So plant der Staat einen finanziellen Beitrag von netto (d. h. nach Abzug der Bundesbeiträge, Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung) 2 688 400 Franken für Massnahmen des AP1 von Mobul² und von 6 229 288³ Franken für Massnahmen des AP2 der Agglomeration Freiburg. Es gilt zu beachten, dass die Beträge bei Vertragsende ausbezahlt werden, sofern die entsprechenden Massnahmen umgesetzt wurden.

Ausserdem unterstützt der Staat seit Ende 2015⁴ gewisse Verkehrsinvestitionen der Mitgliedgemeinden eines regionalen Verkehrsverbunds. Die zwei einzigen Regionalverbunde des Kantons decken jedoch das Gebiet der beiden Körperschaften ab, die über ein vom Bund anerkanntes Agglomerationsprogramm verfügen, nämlich die Agglomeration Freiburg und Mobul. Das Dekret vom 18. November 2015 sieht einen Rahmenkredit von 4 Millionen Franken für die Investitionen der regionalen Verkehrsverbunde während des Zeitraums 2015–2018/2019 vor. Das Dekret, das gewisse

¹ Die Leistungsvereinbarung des AP3 und die Vereinbarungen für die AP3 der Agglomeration Freiburg und von Mobul werden derzeit ausgearbeitet. Sie dürften bis Herbst 2019 vorliegen.

² Die am 3. Mai 2011 vom Staat Freiburg und von Mobul unterzeichnete Vereinbarung zum Agglomerationsprogramm Mobul der 1. Generation und den finanziellen Mitwirkungen der verschiedenen Parteien enthält einen Betrag von 3 148 000 Franken, Preisstand Oktober 2007, inkl. MWST. Zum besseren Vergleich mit den übrigen Zahlen wurde der Betrag in diesem Bericht auf den Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST umgerechnet.

³ D. h. 3 892 919 Franken gemäss der am 5. Mai 2015 von Staat und Agglomeration Freiburg unterzeichneten Vereinbarung zum Agglomerationsprogramm Freiburg der 2. Generation und den finanziellen Mitwirkungen der verschiedenen Parteien sowie 2 336 369 Franken für den Ausbau der Busspuren auf den Kantonsstrassen.

⁴ Vgl. Dekret des Grossen Rats vom 18. November 2015 über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde.

Bestimmungen des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) umsetzt, erlaubt es dem Staatsrat, eine jährliche Vereinbarung mit jedem der beiden regionalen Verkehrsverbände abzuschliessen und einen finanziellen Beitrag an deren Massnahmen im Bereich der Mobilität zu leisten. Die Agglomeration Freiburg erhielt Beiträge in Höhe von 442 963 Franken (2016), von 1 358 154 Franken (2017) und von 941 104 Franken (2018). Mobul erhielt 332 550 Franken (2016), 596 871 Franken (2017) und 138 085 Franken (2018). Es ist geplant, das Dekret für den Zeitraum 2020–2023 zu verlängern und die entsprechende Finanzhilfe des Staates anschliessend gestützt auf Artikel 4 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs (für die Agglomerationen) und später gestützt auf das Mobilitätsgesetz (für die regionalen Verkehrsverbände und die Agglomerationen) zu gewähren.

Der Entwurf sieht die Schaffung einer klaren und spezifischen Gesetzesgrundlage für die Unterstützung des Kantons zugunsten der Massnahmen der Agglomerationsprogramme

vor. Die aufgrund anderer Gesetzesbestimmungen (derzeit StrG und VG) gewährten Beiträge des Kantons an die Agglomerationen und Gemeinden (ausser den vom Kanton finanzierten Massnahmen für Kantonsstrassen) werden von der Finanzhilfe gemäss AggG abgezogen, um eine Kumulierung mehrerer Subventionen zu vermeiden. Die bestehenden Unterstützungsmechanismen werden mit Ausnahme des bereits erwähnten Beitrags an die Finanzierung von Studien der Agglomerationsprogramme gemäss Artikel 51e Abs. 1 Bst. a RPBR nicht abgeschafft. Die im Verkehrsgesetz vorgesehene Finanzhilfe steht für allfällige neue regionale Verkehrsverbände weiterhin zur Verfügung.

Drei Gründe sprechen für eine verstärkte Unterstützung der Agglomerationen durch den Staat:

1. Der Bund sieht für Agglomerationsprogramme ab der dritten Generation einen engeren Zeitplan für die Umsetzung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen vor:

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
		s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2	s1	s2
1ère génération	Mise en œuvre																						
2e génération	Mise en œuvre																						
3e génération	Mise en œuvre																						
4e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
5e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
6e génération	Elaboration																						
	Dépôt																						
	Mise en œuvre																						
1er Décret LTr	Durée de validité																						
2nd Décret LTr	Durée de validité																						
Loi sur la mobilité	Elaboration																						
	Entrée en vigueur																						
Approbation PDCant																							
Constitution des régions																							
Adoption PDRég																							

Die Massnahmen der AP3 werden vom Bund nur unterstützt, wenn sie innerhalb von sechs Jahren und drei Monaten seit der Unterzeichnung des Bundesbeschlusses über die Freigabe der entsprechenden Kredite begonnen werden. Für die AP4 beträgt die Frist nur noch vier Jahre und drei Monate. Da zahlreiche Massnahmen der AP1 und AP2 noch nicht umgesetzt sind (für die bis zum 31. Dezember 2027 eine Finanzierungsvereinbarung vorliegen muss, damit der Bund einen Beitrag gewährt), werden die Mitgliedgemeinden der Agglomerationen in einem relativ kurzen Zeitraum sehr hohe Investitionen tätigen müssen. Es ist im Interesse des Staates, dass die gesprochenen Bundesbeiträge zur Verwirklichung von Verkehrsinfrastrukturen auf freiburgischem Gebiet nicht verfallen. Deshalb sollte eine verstärkte Unterstützung

vorgesehen werden, so dass die Gemeinden die Massnahmen innerhalb der zeitlichen Vorgaben des Bundes umsetzen können, ohne dass der Staat an ihre Stelle tritt: Die Gemeinden bzw. die Agglomerationen sind weiterhin für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme verantwortlich.

2. Der Staatsrat hat in seinem Regierungsprogramm erklärt, er wolle eine «aktive Unterstützung für die Agglomerationen und die Regionen» schaffen (Regierungsprogramm 2017–2021, Ziff. 2.2 «Die Raumplanung effizient gestalten»). Die Finanzhilfe zur Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme dient diesem Ziel.
3. Die durch die Bundesgesetzgebung eingeleiteten raumplanerischen Entwicklungen werden zu einer Konzentration der Mobilitätsbedürfnisse im städtischen Raum

führen. Mit einer spezifischen Unterstützung in diesem Bereich könnte der Staat die Investitionskapazitäten der betroffenen Gemeinden stärken und verhindern, dass auf gewisse notwendige Infrastrukturen auf regionaler oder kantonaler Ebene verzichtet werden muss. Es ist jedoch weiterhin Sache der Gemeinden, Prioritäten zu setzen, damit diese Infrastrukturen realisiert werden können.

Dagegen wurde darauf verzichtet, einen Beitrag an die Betriebskosten der Agglomerationen (unabhängig von ihrer Rechtsform) im Gesetzesentwurf vorzusehen. Eine der Hauptaufgaben der Agglomeration und damit ihr grösster Ausgabenposten ist die Ausarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme, für die eine Unterstützung durch den Kanton vorgesehen ist. Zudem gilt es die Gemeindeautonomie zu respektieren und eine übermässige Einmischung des Kantons in die Organisation und die Arbeitsweise von gemeindeübergreifenden Körperschaften wie der Agglomeration zu vermeiden. Andererseits würde sich bei einem Beitrag an die Betriebskosten der Agglomerationen die Frage der Gleichbehandlung mit den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit stellen, die ebenfalls wichtige Aufgaben im Kanton wahrnehmen.

3.3. Definition und Aufgaben der institutionellen Agglomeration

3.3.1. Definition der institutionellen Agglomeration

Die heutige Definition der institutionellen Agglomeration (vgl. Ziff. 3.1.1) ist zu eng gefasst. Sie verunmöglicht es kleineren Regionen, sich wie die Gemeinden um die Stadt Freiburg zu einer Agglomeration zusammenzuschliessen. Deshalb wird eine flexiblere Definition vorgeschlagen, die sich derjenigen der Planungsregion im Sinne von Artikel 24 des Bau- und Raumplanungsgesetzes¹ annähert: «Die Planungsregion ist ein Gebiet, das eine gewisse geografische, wirtschaftliche oder kulturelle Einheit darstellt. Sie vereinigt Gemeinden mit gemeinsamen Interessen und umfasst mindestens ein regionales oder kantonales Zentrum.» Diese Definition ist vollumfänglich im Einklang mit dem Bundesbegriff der funktionalen Agglomerationen. Die Agglomeration muss also auch ein städtisches Zentrum umfassen.

Die vorgeschlagene Definition (Art. 7) übernimmt die Anforderungen in Bezug auf die geografische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit. Dazu kommen drei weitere Kriterien (auf der Grundlage der Bundesbestimmungen zu den Agglomerationen): Die betreffenden Gemeinden müssen (1) gemeinsame Herausforderungen im Bereich der Mobilität zu bewältigen haben und eine hohe (2) Bevölkerungs- und (3) Arbeitsplatzdichte aufweisen.

3.3.2. Aufgaben der institutionellen Agglomeration und ihre Finanzierung

Heute bestimmt die Agglomeration selbständig, welche Aufgaben sie übernehmen will und wie diese finanziert werden sollen.² Wie weiter oben erwähnt, haben Agglomerationsprogramme den Zweck, die Verkehrssysteme der Agglomeration zu verbessern und die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zu koordinieren (vgl. Ziff. 3.1.3). Deshalb wird vorgeschlagen, dass die institutionelle Agglomeration zumindest die Zusammenarbeit der Gemeinden in den Bereichen verbessern muss, die der Bund für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme vorsieht (vgl. Art. 17 Abs. 3).

Die Agglomeration tritt in Bezug auf die ihr übertragenen Aufgaben an die Stelle der Gemeinden.³ Für die konkrete Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme sind heute jedoch die Gemeindebehörden zuständig. Damit bestimmen sie und nicht die Agglomeration das Tempo der Umsetzung. Dies hat neben Aufschiebungen und Verzögerungen bei der Verwirklichung der Massnahmen zur Folge, dass die Agglomerationspolitik schwer fassbar ist, was zu einem Imageverlust führen kann.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden die Agglomeration durch einen Leistungsauftrag im Sinne von Artikel 5a GG beauftragen können, die Massnahmen im Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen auszuführen. Gemäss dieser Bestimmung kann die Gemeinde öffentliche Aufgaben Dritten übertragen, wenn die Bedingungen nach Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV; SGF 10.1) erfüllt sind. Das heisst, die Aufgabendelegation muss in einem Gesetz oder einem Gemeindefreglement vorgesehen sein, es muss ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen, und der Rechtsschutz muss gewährleistet sein.⁴ Schliesslich muss die Delegation die Bedingungen von Artikel 1 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG; SGF 140.11) erfüllen. Diese Bestimmung wird es der Agglomeration erlauben, eine führende Rolle bei der Umsetzung gewisser Massnahmen zu übernehmen, insbesondere bei Massnahmen, deren erwartete positive Auswirkungen einen grösseren Raum als die Gemeinde betreffen, die die entsprechende Infrastruktur aufnimmt. Auf diese Weise kann die Agglomeration auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung eine für das gesamte Gebiet kohärente Realisierung der Infrastruktur sicherstellen. Dank der Kann-Formulierung von Artikel 17 Abs. 4 kann die Agglomeration zudem prüfen, wie dabei am besten vorzugehen ist. Eine weitere Möglichkeit, die Errichtung dieser Infrastrukturen zu fördern, wäre eine differenzierte Finanzierung durch die Agglomeration.

² Art. 11 und 32 AggG.

³ Art. 11 Abs. 2 AggG.

⁴ Art. 54 Abs. 1 KV.

¹ Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1).

Was die Finanzierung dieser Aufgaben anbelangt, müssen die Leistungsaufträge daher ein Mehrjahresbudget umfassen und die Kostenverteilung regeln.

Die Variante, die es der institutionellen Agglomeration erlauben würde, Steuern zu erheben, wurde nach eingehender Prüfung verworfen. Könnte die Agglomeration Steuern erheben, so wäre sie zwar sicher genügend autonom, um ihre Projekte umsetzen zu können. Mit der heutigen Regelung, die die Ausführung der Massnahmen vom guten Willen der Gemeinden abhängig macht, befindet sich die Agglomeration in der unangenehmen Lage, dass sie eine Strategie festlegt, ohne über eigene Mittel für deren vollumfängliche Finanzierung zu verfügen. Diese Variante hätte jedoch eine Verfassungsänderung bedingt, da nach Artikel 81 Abs. 1 KV nur der Staat und die Gemeinden befugt sind, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Steuern und Abgaben zu erheben. Die institutionelle Agglomeration ist gemäss Gesetz jedoch eine gegenüber ihren Mitgliedgemeinden eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Mit der Ergänzung des Leistungsauftrags schlägt der Entwurf eine konkrete Lösung vor, welche die Autonomie der Agglomeration bei der Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme stärkt.

3.3.3. Der institutionellen Agglomeration übertragene Aufgaben

Heute kann die Agglomeration in ihren Statuten vorsehen, dass sie Dienstleistungen für Gemeinden oder Gemeindeverbände erbringt. Voraussetzung ist, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen wird und dass die Leistungen mindestens zum Selbstkostenpreis verrechnet werden.¹

Der im Revisionsentwurf enthaltene Vorschlag soll ein «Trittbrettfahrertum» auf Kosten der Agglomeration verhindern. Die Mitgliedgemeinden müssen sich an den Kosten für den Betrieb der Agglomeration beteiligen, Studien ausarbeiten und deren Kosten vollumfänglich übernehmen. Eine Gemeinde, die von den Leistungen der Agglomeration profitiert, bezahlt auch deren Kosten, ist aber darauf beschränkt, die von ihr benötigte Leistung zu definieren. Es ist nur fair, wenn die Gemeinden, die von den Dienstleistungen der Agglomeration profitieren wollen, sich auch an deren Betriebskosten beteiligen (vgl. Art. 18 Abs. 2).

Schliesslich wird vorgeschlagen, auf das Erfordernis des Selbstkostenpreises zu verzichten. Dieser ist nämlich sehr schwierig zu bestimmen. Zudem kann die Agglomeration ein Interesse daran haben, eine Dienstleistungsvereinbarung zu einem niedrigeren Preis als dem Selbstkostenpreis abzuschliessen, beispielsweise um eine kritische Masse zu erreichen oder wirkungsvoller gegen aussen auftreten zu können. Die Interessenabwägung erfolgt in einem demo-

kratischen Prozess nach Massgabe des Gesetzes, da die Leistungsvereinbarung der Genehmigung des Agglomerationsrats unterliegt.²

Im Übrigen untersteht die Leistungsvereinbarung den Anforderungen von Artikel 5a GG (Art. 17 Abs. 4).

Damit wird den Anträgen der Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015 entsprochen (vgl. Ziff. 2.1.2). Die Gemeinden, die ihre Kräfte für die Ausübung bestimmter Aufgaben bündeln möchten, bilden gewissermassen den «harten Kern» der Agglomeration. Die Gemeinden des erweiterten Perimeters – des Gürtels oder «zweiten Kreises» – können sich für die Erfüllung anderer Aufgaben auf Vertragsbasis der Agglomeration anschliessen.

Mit dieser Lösung soll der scheinbare Widerspruch zwischen der Notwendigkeit einer Erweiterung des Perimeters und der Stärkung der Arbeitsweise der Agglomeration gelöst werden, auf den der Staatsrat im Bericht vom 9. Juni 2015 hingewiesen hat. Sie erlaubt eine flexible Koordination des Perimeters der funktionalen Agglomeration, zum dem alle Gemeinden gehören, die zusammenarbeiten, und der institutionellen Agglomeration.

Eine Agglomeration kann in ihren Statuten übrigens schon heute eine nach den übertragenen Aufgaben differenzierte finanzielle Beteiligung bestimmter Mitgliedgemeinden vorsehen. Die Agglomeration Freiburg hat dies beispielsweise bei der Tourismusförderung getan: Gemäss Artikel 56 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg wird der Jahresbeitrag der Mitgliedgemeinden, die an anderen Organisationen der Tourismusförderung beteiligt sind, reduziert. Diese Lösung hat jedoch den Nachteil, dass Delegierte einer oder mehrerer Gemeinden in den Gremien der Agglomeration über Leistungen mitentscheiden, an deren Finanzierung sich ihre Gemeinden nicht vollumfänglich beteiligen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die Gemeinden des funktionalen Perimeters einer Agglomeration, die gewisse Politikbereiche auf einem anderen Gebiet als demjenigen der institutionellen Agglomeration koordinieren möchten (entweder in einem grösseren oder kleineren Raum oder in einem Gebiet, das sowohl Mitglieder als auch Nichtmitglieder der institutionellen Agglomeration umfasst), dies im Rahmen eines Gemeindeverbands gemäss GG tun können. Dies würde zu einem Zwei-Kreise-System führen: einer Agglomeration, die für gewisse Aufgaben zuständig wäre (u. a. die von den Agglomerationsprogrammen abgedeckten Bereiche), und einem zweiten «Kreis» in der Form eines Gemeindeverbands, der Mitgliedgemeinden der Agglomeration und gegebenenfalls auch andere Gemeinden umfassen würde und für andere gemeinsame Aufgaben zuständig wäre.

¹ Art. 12 AggG.

² Art. 27 Abs. 2 Bst. h des Entwurfs zur Revision des AggG.

3.4. Funktionsweise der institutionellen Agglomeration

Wie der Staatsrat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015 festhielt, ist die Agglomeration im Sinne des heutigen GG als zusätzliches Instrument zu den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit konzipiert. Diese Kooperationsformen, vor allem der Gemeindeverband, wurden in den letzten zwanzig Jahren jedoch beträchtlich geändert, in erster Linie durch die Revisionen des GG vom 4. Mai 1995 (interkommunale Zusammenarbeit) und vom 16. März 2006 (Einführung des Mehrzweckverbands). Dadurch hat sich der Gemeindeverband schrittweise der Rechtsform der Agglomeration gemäss AggG angenähert und ist ihr heute sehr ähnlich. Diese Entwicklung ist umso bedeutender, als die einzige Agglomeration, die gestützt auf das AggG gegründet wurde, für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG mehrere Möglichkeiten zulässt, in der Regel die Lösungen wählte, die denen eines Gemeindeverbands am nächsten kommen (Verzicht auf die Volkswahl der Organe usw.). Die Revision des AggG bietet daher Gelegenheit, die Rechtsform des Gemeindeverbands gemäss GG und der Agglomeration zu klären, wobei die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit behalten sollen, zwischen den beiden Rechtsformen zu wählen.

3.4.1. Gründung der institutionellen Agglomeration

Im Rahmen der Arbeiten zur Ausarbeitung des Vorentwurfs wurden mehrere Varianten analysiert. Schlussendlich wurde entschieden, in Bezug auf die Gründung einer Agglomeration in den meisten Fällen (vgl. Kommentare zu den einzelnen Artikeln) die Aufrechterhaltung des Status quo vorzuschlagen. Tatsächlich hat die Schaffung der einzigen Agglomeration, die gestützt auf das AggG errichtet wurde (die Agglomeration Freiburg), gezeigt, dass die aktuellen Bestimmungen kein unüberwindbares Hindernis für ihre Gründung darstellten. Bestimmte Änderungen werden aber trotzdem vorgeschlagen, namentlich die folgenden:

- > *Änderungen des provisorischen Perimeters der Agglomeration* erfordern die Zustimmung des Staatsrats (Art. 12 Abs. 1).
- > Zudem wird präzisiert, dass der Antrag vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Stimmberechtigten gestellt werden muss, wenn eine *Gemeinde, die nicht Mitglied der konstituierenden Versammlung ist*, in den Perimeter aufgenommen werden möchte (Art. 12 Abs. 2).
- > Wenn die konstituierende Versammlung nach der Ablehnung des Statutenentwurfs einen zweiten Entwurf ausarbeitet, muss dieser innert zwei Jahren dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Er kann einen anderen Perimeter oder andere Aufgaben vorsehen (Art. 15 Abs. 2).

3.4.2. Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsrats

Der Staatsrat hat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015 darauf hingewiesen, dass der breite Spielraum des Gesetzes über die Agglomerationen es diesen erlaubt, eine Struktur zu wählen, die dem Gemeindeverband gemäss Gesetz über die Gemeinden sehr ähnlich ist. Er hielt jedoch fest, dies sei nur eine von zahlreichen Möglichkeiten des AggG, das auch innovativere Formen der Zusammenarbeit vorsehe, insbesondere in Bezug auf die Wahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane. Der Staatsrat stellte damals auch fest, dass die Agglomeration Freiburg in ihren Statuten für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG den Agglomerationen einen grossen Spielraum lässt, Lösungen gewählt hat, die denen eines Gemeindeverbands ähnlich sind – insbesondere durch den Verzicht auf die Volkswahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane (dieser Entscheid wurde vom Agglomerationsrat am 9. Oktober 2014 bestätigt, als er eine Motion zur Einführung der Volkswahl des Agglomerationsvorstandes im Einheitswahlkreis ablehnte). Der Staatsrat vertrat daher die Auffassung, dass angesichts der Entwicklung des GG in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit, die zu einer grösseren Nähe zwischen Gemeindeverband und Agglomeration führte, die Besonderheiten der verschiedenen Zusammenarbeitsformen geklärt werden müssen. Seiner Ansicht nach sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des AggG eine stärkere Agglomeration ermöglichen würde, die sich klar vom Gemeindeverband unterscheidet und die wichtigsten Neuerungen, die mit dem AggG eingeführt wurden, optimal nutzt.¹

Die im Entwurf zur Revision des AggG vorgesehene institutionelle Agglomeration unterscheidet sich daher deutlich vom Gemeindeverband. Während dieser eine interkommunale Körperschaft bleibt, deren Organe weiterhin von den Gemeinderäten bezeichnet werden, soll die Agglomeration tendenziell zu einer suprakommunalen Körperschaft mit eigener Legitimität werden.

Gemäss dem heutigen Gesetz wird die Zahl der Agglomerationsrätinnen und -räte in den Statuten festgelegt, wobei jede Gemeinde über mindestens zwei Sitze verfügt.² Die Mitglieder des Agglomerationsrats werden von der Legislative der Gemeinde gewählt (die Statuten können jedoch auch eine Volkswahl vorsehen), wobei jede Gemeinde einen Wahlkreis bildet.³

Die Mitglieder des Agglomerationsrats der Agglomeration Freiburg werden gemäss deren Statuten von den Gemeindeversammlungen bzw. den Generalräten gewählt. Grundsätzlich gehören mindestens zwei Mitglieder pro Gemeinde dem

¹ Ibidem, S. 9 und 10.

² Art. 19 Abs. 1 und 2 AggG.

³ Art. 20 Abs. 1 und 2 AggG.

Gemeinderat an.¹ Jede Gemeinde hat Anrecht auf mindestens drei Sitze, und jeder volle Anteil von 2500 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt Anrecht auf einen weiteren Sitz.²

Der Entwurf zur Revision des AggG sieht die Volkswahl des Agglomerationsrats vor. Diese Lösung wurde gewählt, um die Agglomeration vom Gemeindeverband abzugrenzen und sie mit einem echten Parlament zu versehen, das gemeindeübergreifende Interessen vertreten kann und dank der Direktwahl über eine hohe Legitimität verfügt. Zudem kann damit der in den letzten Jahren erfolgte Entwicklung der Gesetzgebung in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit Rechnung getragen werden (Ziff. 3.4). Gemäss dem neuen Artikel 24 kann sich die Agglomeration für einen einzigen Wahlkreis entscheiden, der das gesamte Gebiet der Agglomeration umfasst, oder mehrere Wahlkreise vorsehen. Der Entwurf verzichtet also darauf festzulegen, dass die Wahlkreise den Mitgliedgemeinden entsprechen müssen. Auf diese Weise kann die Agglomeration Wahlkreise mit mehreren Gemeinden und/oder mehrere Wahlkreise innerhalb einer Gemeinde vorsehen. Diese Änderung wird einerseits wegen der geplanten Grossfusionen in den heutigen Agglomerationsperimetern vorgeschlagen, die vielleicht zur Festlegung dauerhafter Wahlkreise innerhalb einer Gemeinde führen werden (auf der Grundlage von Artikel 46a des vor Kurzem revidierten Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, wonach die Gemeinden ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen können). Andererseits würde die Änderung den regionalen Charakter der Agglomeration stärken, indem vermieden wird, dass sich die Mitglieder des Agglomerationsrats vor allem als Vertreter der Interessen ihrer Gemeinden und weniger der Region verstehen.

3.4.3. Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsvorstandes

Gemäss dem heutigen Gesetz setzt sich der Agglomerationsvorstand aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten wählen.³ Die Mitglieder werden vom Agglomerationsrat gewählt, wobei die Statuten der Agglomeration auch eine Volkswahl vorsehen können.⁴ Einer der Hauptunterschiede zwischen Gemeindeverband und Agglomeration besteht in der Rolle der Oberamtsperson. Das Gesetz über die Gemeinden schränkt die Mitwirkung der Oberamtspersonen in den Organen des Gemeindeverbands nicht ein, während der geltende Artikel 36 Abs. 2 AggG es ihnen untersagt, im Agglomerationsrat oder im Agglomerationsvorstand Einsitz zu nehmen. Laut Botschaft wollte der Staatsrat mit diesem Verbot die umfassende Auto-

nomie der Agglomeration sicherstellen und eine Überlastung der Oberamtspersonen auf Kosten der übrigen Gemeinden des Bezirks vermeiden.

Gemäss den Statuten der Agglomeration Freiburg wählt der Agglomerationsrat die Mitglieder des Agglomerationsvorstandes aus seiner Mitte⁵, und zwar für fünf Jahre⁶. Jeder Gemeinde steht ein Sitz im Agglomerationsvorstand zu, die Gemeinde Freiburg verfügt über zwei zusätzliche Sitze.⁷

Der Entwurf schlägt mehrere Neuerungen vor: Er beschränkt die Zahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstandes auf höchstens neun (nach dem Vorbild der Gemeinderäte). Ziel ist es auch hier, eine regionale Perspektive zu fördern, indem nur eine Vertreterin oder ein Vertreter pro Mitgliedgemeinde im Vorstand Einsitz nehmen darf. Mit dieser Bestimmung könnten die Mitglieder des Agglomerationsvorstandes wegen einer Vision oder eines Programms gewählt werden, statt aufgrund von Verhandlungen innerhalb der Gemeindeexekutive, die anschliessend vom Agglomerationsrat bestätigt werden. Allerdings könnte diese Bestimmung erhebliche Auswirkungen auf die Funktionsweise der Agglomeration Freiburg haben, deren heutiger Vorstand zwölf Mitglieder zählt. Eine Verkleinerung des Agglomerationsvorstandes würde die Arbeitslast der gemäss dem neuen AggG gewählten neun (Hypothese) Mitglieder deutlich erhöhen, was für Milizpolitikerinnen und -politiker umso problematischer ist.⁸ Eine solche Änderung würde eine Anpassung der Arbeitsweise und sicher auch eingehende Überlegungen zur Rolle der Verwaltung und der gewählten Mandatsträgerinnen und -träger der Agglomeration erfordern.

Der Entwurf verzichtet jedoch auf die im geltenden AggG vorgesehene Möglichkeit einer Volkswahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstandes. Es hat sich gezeigt, dass eine indirekte Wahl durch den Agglomerationsrat die von Artikel 29 Abs. 2 geforderte ausgewogene Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften ebenfalls gewährleisten kann. Die Frage der Vertretung der Regionen könnte im Hinblick auf die Erweiterung der entsprechenden Perimeter an Bedeutung gewinnen. Die Sicherstellung einer ausgewogenen Vertretung bei einer Volkswahl des Agglomerationsvorstandes würde beispielsweise die Festsetzung von Wahlkreisen bedingen, was für die Bezeichnung eines fünf- bis neunköpfigen Gremiums problematisch sein könnte.

Bei der Vernehmlassung vom Juli 2019 zum Vorentwurf wurden zwei Varianten in Bezug auf die Rolle der Oberamtsperson(en) in der Agglomeration vorgeschlagen. Wie bereits erwähnt, liegt eine der Besonderheiten der Agglomeration im Vergleich zum Gemeindeverband darin,

¹ Art. 13 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 19. Februar 2008 (die Statuten).

² Art. 12 Abs. 2 der Statuten.

³ Art. 22 AggG.

⁴ Art. 22 AggG.

⁵ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁶ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁷ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁸ Es gilt jedoch zu beachten, dass bereits jetzt mehrere Mitglieder des Agglomerationsvorstandes ein Teilzeit- oder sogar Vollzeitamt auf Gemeindeebene innehaben.

dass die Oberamtspersonen nicht Mitglied der Agglomerationsorgane sein dürfen. Im Vorentwurf wurden zwei Varianten vorgeschlagen: Entweder wird aus den oben aufgeführten Gründen, die bei der Ausarbeitung des AggG überwogen, der Status quo beibehalten, oder aber die Oberamtspersonen werden verpflichtet, den Agglomerationsvorstand zu präsidieren.

Für letztere Variante sprachen folgende Argumente: Die Oberamtspersonen sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zu fördern.¹ Angesichts der grossen Herausforderungen, mit denen die Agglomerationen konfrontiert sind, ist es daher wichtig, dass die Oberamtsperson ihre Rolle in der Region vollumfänglich wahrnehmen kann. Dazu kam, dass nur sie die Koordination zwischen den im Rahmen der Agglomeration beschlossenen Massnahmen und der Raumplanungs- und Mobilitätspolitik der übrigen Gemeinden des Bezirks sicherstellen kann (vgl. Art. 5 Abs. 1). Nicht berücksichtigt wurde im Vorentwurf hingegen die ursprünglich vorgesehene Variante, es dem Agglomerationsvorstand zu überlassen, eine andere Person als die Oberamtsperson zu seiner Präsidentin oder seinem Präsidenten zu wählen. Diese Lösung hätte namentlich zu Problemen bei der Zuteilung der Ressorts innerhalb der Agglomeration geführt: Es ergibt wenig Sinn, die Oberamtsperson mit einem Fachressort zu betrauen, und nur das Ressort «Präsidiales» scheint ihrer oben erwähnten Koordinationsfunktion gerecht zu werden. Die Wahl zwischen den beiden Varianten sollte aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung getroffen werden.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung und Anpassung des Revisionsentwurfs

Der Vorentwurf zur Revision des AggG wurde vom 8. Juli bis zum 18. Oktober 2019 in die Vernehmlassung gegeben. Die Vorlage enthielt wie bereits erwähnt (Ziff. 3.4.3) eine Variante in Bezug auf die Rolle der Oberamtsperson in den Organen der institutionellen Agglomeration: Die Hauptversion sah vor, dass die Oberamtsperson zwingend den Vorsitz im Agglomerationsvorstand innehat, während die Variante den Status quo vorschlug, das heisst die Beibehaltung des Verbots für Oberamtspersonen, in den Agglomerationsgremien mitzuwirken.

4.1. Allgemeine Bemerkungen und Kommentar zur Struktur des künftigen AggG

Der Vorentwurf und der dazugehörige Bericht wurden insgesamt gut aufgenommen und in ihren Grundzügen befürwortet. Nur die Gemeinde Düdingen sprach sich für die ersatzlose Aufhebung des AggG aus; ihres Erachtens sind die

Bestimmungen des GG zur interkommunalen Zusammenarbeit ausreichend. Sie hielt jedoch fest, dass die ersten Artikel des Vorentwurfs, insbesondere jene über die unabhängig von der Rechtsform der Agglomerationen gewährte technische und finanzielle Unterstützung des Staates von grundlegender Bedeutung seien. Nach Ansicht der Gemeinde Marly sollten die Form und die Existenz der Agglomeration Freiburg im Falle einer Fusion Grossfreiburgs in Frage gestellt werden.

Die RUBD schlug vor, die Möglichkeit zu prüfen, die ersten sechs Artikel des Vorentwurfs in die Übergangsbestimmungen zu verschieben und später in das Mobilitätsgesetz zu integrieren. Diese Option wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht weiterverfolgt. Es scheint jedoch bereits jetzt klar, dass das AggG nach der Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes geändert werden muss. Die Bestimmungen über die Finanzierung der Agglomerationen wären aus Kohärenz- und Verständlichkeitsgründen im künftigen Mobilitätsgesetz sicher besser aufgehoben. Zudem muss zu gegebener Zeit geprüft werden, inwieweit die übrigen Bestimmungen des AggG ebenfalls in einem allgemeineren Gesetz über die verschiedenen Formen der gemeindeübergreifenden Steuerung untergebracht werden könnten, dies zusammen mit den heute im GG verankerten Bestimmungen über die interkommunale Zusammenarbeit. Diese Frage wird im Rahmen der laufenden Überlegungen zur territorialen Gliederung des Kantons geprüft werden, wobei auch berücksichtigt wird, ob die institutionelle Form der Agglomeration im Vergleich zu derjenigen des Gemeindeverbands ein Erfolg ist oder nicht.

Die meisten der im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen betrafen die in Artikel 4 vorgesehene finanzielle Unterstützung durch den Staat und die Zusammensetzung des Agglomerationsvorstandes, insbesondere die vorgeschlagenen Varianten. Schliesslich betonten mehrere Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die Agglomeration Freiburg und die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs, dass dem Zeitplan zur Umsetzung der Totalrevision des AggG und der Koordination mit den übrigen laufenden Verfahren, vor allem der Fusion Grossfreiburgs, der Umsetzung des AP3 und der Ausarbeitung des AP4, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse.

4.2. Finanzielle Unterstützung des Staates

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich zur finanziellen Unterstützung des Kantons für Agglomerationsprogramme (Art. 4) äusserten, begrüssen die entsprechenden Bestimmungen. Mehrere, darunter die Agglomeration Freiburg, bedauern jedoch die vorgeschlagene Kann-Formulierung. Sie sprechen sich für eine verbindlichere Formulierung aus, vor allem um alle Zweifel hinsichtlich des Engagements des Staates für die Agglomerationsprogramme auszuräumen. In diesem Punkt wurde der Gesetzesentwurf nicht angepasst. Nach Ansicht des Staatsrats muss das Gesetz einen gewis-

¹ Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtswähler (SGF 122.3.1).

sen Handlungsspielraum vorsehen, so dass der Entwicklung des allgemeinen Kontexts, der sich stark verändert hat und weiterhin stark verändert, Rechnung getragen werden kann. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang etwa das Gesuch um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs, die verschiedene umfassende Massnahmen im Mobilitätsbereich vorsieht, die derzeitigen Überlegungen zur Fusion aller Gemeinden des Greyerzbezirks oder die laufende Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes. Alle diese Punkte, die erhebliche Auswirkungen auf die Agglomerationen und noch mehr auf deren Finanzierung haben werden, sprechen für die Beibehaltung der Kann-Formulierung. Auf diese Weise kann beispielsweise in bestimmten Fällen auf eine Unterstützung gestützt auf das AggG verzichtet werden, falls andere Gesetzesbestimmungen einen finanziellen Beitrag vorsehen. Die Formulierung von Artikel 4 Abs. 2 lehnt sich übrigens an jene von Artikel 30 Abs. 3 des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1) an, auf den sich das Dekret über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbände stützt (Ziff. 3.2.2). Die Bestimmung führt also nicht zu einer Verschlechterung der heutigen Regelung.

Des Weiteren sprachen sich mehrere Vernehmlassungsteilnehmer, beispielsweise Mobul und die CVP, dafür aus, im AggG einen Beitrag des Kantons an die Betriebskosten der Agglomerationen vorzusehen. Auch in diesem Punkt wird die ursprüngliche Formulierung des Vorentwurfs beibehalten. Ein Beitrag des Kantons an die Betriebskosten der Agglomerationen würde einen erheblichen Eingriff in die für diese interkommunalen Strukturen gewünschte Autonomie bedeuten. Ausserdem würde sich die Frage der Gleichbehandlung mit den übrigen Strukturen, insbesondere den Gemeindeverbänden, stellen, die vom Kanton keinen Beitrag an die Betriebskosten erhalten, obwohl sie wichtige Aufgaben für das Gemeinwesen wahrnehmen.

Zur finanziellen Unterstützung für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen gab es nur wenige Bemerkungen. Die SVP ist zwar nicht grundsätzlich dagegen, vertritt jedoch die Auffassung, dass der Beitrag gesenkt werden müsste. Sie schlägt einen Beitrag des Staates in der Höhe von 15% und höchstens 150 000 Franken pro Programmgeneration vor.

4.3. Zusammensetzung der Agglomerationsorgane

Zur Zusammensetzung der Organe der institutionellen Agglomeration gab es ebenfalls mehrere Bemerkungen. Der Vorschlag, die Volkswahl der Mitglieder des Agglomerationsrats für obligatorisch zu erklären, überzeugt weder die CVP noch die Agglomeration Freiburg, die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Agglomerationsrat und den Gemeinden befürchtet, denen die Finanzierung der Agglo-

meration obliegt. Die Gemeinde Düringen lehnt die Volkswahl ebenfalls ab und spricht sich für den Status quo aus, das heisst die Bezeichnung der Mitglieder durch die Legislativbehörden der Mitgliedgemeinden. Gleichzeitig schlägt sie vor, die institutionelle Form der Agglomeration zugunsten des Gemeindeverbands abzuschaffen. Auch in diesem Punkt hat sich der Staatsrat für die Version des Vorentwurfs entschieden. Er ist sich jedoch bewusst, dass die Volkswahl des Agglomerationsrats eine stärkere Koordination zwischen der Agglomeration und den Behörden der Mitgliedgemeinden erfordert. Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass für den Fall, dass die von den Vernehmlassungsteilnehmern erwähnten Schwierigkeiten als zu gross angesehen würden, anstelle der institutionellen Agglomeration die Form des Gemeindeverbands gewählt werden sollte, dessen Mitglieder von den Behörden der Mitgliedgemeinden gewählt werden. Die Volkswahl verleiht der institutionellen Agglomeration ein eigenständiges Profil und erlaubt es, sie klar vom Gemeindeverband abzugrenzen. Zudem verschafft sie der Agglomeration eine gewisse Sichtbarkeit bei der Bevölkerung und verringert das Risiko, dass sie lediglich als Forum für die Partikularinteressen der Mitgliedgemeinden anstatt als Plattform zur gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung von Vorhaben mit regionaler Ausrichtung genutzt wird.

Was die Rolle der Oberamtsperson im Agglomerationsvorstand betrifft, lehnten die meisten Vernehmlassungsteilnehmer, die sich dazu äusserten, den Hauptvorschlag (Vorsitz des Agglomerationsrats durch die Oberamtsperson) ab und sprachen sich entweder für die Variante (Beibehaltung des im heutigen AggG enthaltenen Verbots für Oberamtspersonen, in den Agglomerationsorganen Einsitz zu nehmen) oder eine Zwischenvariante aus, wonach das Verbot aufgehoben und es den Agglomerationen überlassen werden soll, ob sie eine Oberamtsperson in eines ihrer Organe wählen wollen oder nicht. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer erwähnten die Bedeutung der Oberamtsperson für die Koordination innerhalb des Bezirks, vor allem zwischen Mitglied- und Nichtmitgliedgemeinden. Der vorliegende Entwurf enthält die letzte Variante, die sich zwar an die Regelung des Gemeindeverbands anlehnt, aber die Autonomie der interkommunalen Körperschaften zur Bezeichnung der Mitglieder ihrer Organe anerkennt. Die Rolle der Oberamtsperson in einer Agglomeration kann unabhängig von deren Rechtsform tatsächlich variieren, dies namentlich wegen der jeweiligen Dynamik im Perimeter oder der Phase, in der sich die Agglomeration befindet. So präsidiert der Oberamtmann des Greyerzbezirks zum Beispiel die Delegiertenversammlung des Verbands Mobul, während der Oberamtmann des Vivisbachbezirks im Lenkungsausschuss für die Errichtung der Agglomeration Rivelac mitwirkt, ohne den Vorsitz zu führen.

Was die Mitgliederzahl des Agglomerationsvorstandes angeht, befürchten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die Agglomeration Freiburg, dass die im Entwurf

vorgesehene Verkleinerung keine angemessene Verteilung der Arbeitslast unter den Mitgliedern mehr erlaubt und längerfristig die Frage einer Professionalisierung der Funktion aufwirft. Der Staatsrat versteht diese Befürchtungen und bekräftigt, dass er am Milizsystem festhält, das den politischen Organen der interkommunalen Zusammenarbeit zugrunde liegt. Er unterstreicht jedoch, dass die Agglomeration keine Gemeinde ist, und vertritt die Ansicht, ein kleinerer Vorstand sollte sich auf eine professionelle Verwaltung stützen können, die in der Lage ist, die notwendige Unterstützung zu leisten. Die Verkleinerung des Agglomerationsvorstandes soll einerseits eine effiziente politische Führung gewährleisten, so dass sich seine Mitglieder auf strategische Fragen konzentrieren können, und andererseits zur Stärkung eines echt regional ausgerichteten Vorhabens beitragen, das von der Agglomeration getragen wird, ohne dass die Partikularinteressen der Mitgliedgemeinden im Vordergrund stehen. Schliesslich sollte die Mitgliederzahl des Agglomerationsvorstandes auch im Hinblick auf die zunehmende Zahl der Mitgliedgemeinden beschränkt werden, damit die Exekutivbehörde nicht zu gross wird. Aus diesen Gründen behält der Entwurf die ursprüngliche Formulierung bei, wonach der Agglomerationsvorstand höchstens neun Mitglieder zählen darf.

4.4. Zeitplan für die Umsetzung der Revision des AggG

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer erachten es für wichtig, die Zeitpläne der verschiedenen laufenden Verfahren, insbesondere die Fusion Grossfreiburgs und die Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms der vierten Generation, eng mit der Umsetzung der Revision des AggG zu koordinieren. Sowohl die Agglomeration Freiburg als auch die konstituierende Versammlung Grossfreiburgs sprachen sich für eine Zusammenarbeit der betroffenen Partner aus. Um diese Fragen zu besprechen, hat die Delegation des Staatsrats für die Agglomerationen und die territorialen Strukturen parallel zur Revision des AggG ein erstes Treffen zwischen dem Vorstand der Agglomeration Freiburg und dem Lenkungsausschuss Grossfreiburgs festgesetzt, das am 9. Dezember 2019 stattfindet. Der Entwurf zur Revision des AggG bleibt unverändert, da die Formulierung der Übergangsbestimmungen genügend Spielraum lässt, um die besondere Situation der Agglomeration Freiburg vor dem Hintergrund der geplanten Fusion Grossfreiburgs zu berücksichtigen.

Neben den oben erwähnten Punkten wurden verschiedene sowohl formelle als auch inhaltliche Anpassungen im Entwurf vorgenommen.

5. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs

5.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden

Die vorliegende Revision hat finanzielle Auswirkungen auf zwei Ebenen. Sie führt einerseits eine Finanzhilfe für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen ein und sieht andererseits die Möglichkeit eines spezifischen, gegebenenfalls zusätzlichen Beitrags an die Massnahmen dieser Programme vor (Art. 4 Abs. 1 und 2).

Die Unterstützung für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen wird sich auf 30% der Aufwendungen der Agglomerationen, höchstens aber 300 000 Franken pro Programmgeneration belaufen. Dies entspricht dem im RPBR vorgesehenen Betrag (vgl. Ziff. 3.2.2). Zum Vergleich: Die Studien für die Agglomerationsprogramme der zweiten und dritten Generation (AP2 und AP3) kosteten die Agglomeration Freiburg 1,1 Millionen Franken pro Programm in Form von externen Mandaten. Das vom Gemeindeverband Mobul eingereichte AP3 kostete rund 300 000 Franken. Da die vorliegende Revision frühestens am 1. Juli 2020 in Kraft tritt und die Agglomerationsprogramme der vierten Generation bis Juni 2021 eingereicht werden müssen, könnte die durch das neue AggG eingerichtete Finanzhilfe für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme der vierten Generation zur Verfügung stehen.

Was die Unterstützung der Massnahmen anbelangt, sind die Bedürfnisse der beiden Agglomerationen des Kantons (Agglomeration Freiburg und Mobul) schwierig abzuschätzen, selbst wenn heute eine konsolidierte Grundlage besteht. Die Unterstützungsmechanismen, die der Bund mit dem Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds eingeführt hat, wurden ja mit der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 zum Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr nachhaltig gesichert. Die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der vom Bund anerkannten Agglomerationsprogramme können nun Beiträge zwischen 30 und 50% erhalten. Zur Erinnerung: Mobul erhielt vom Bund einen Beitrag in Höhe von 35% für gewisse Massnahmen seines AP1 und von 40% für die Massnahmen des AP3. Die Agglomeration Freiburg bekam einen Bundesbeitrag von 40% für gewisse Massnahmen ihres AP2 und von 35% für die Massnahmen des AP3.

In Bezug auf die Kriterien für die Ausrichtung der kantonalen Finanzhilfe verweist der Entwurf auf das Ausführungsreglement. Der Staatsrat wird also zu gegebener Zeit Kriterien festlegen, wobei er insbesondere der aktualisierten Finanzplanung und allfälligen weiteren Massnahmen Rechnung tragen wird, die in der Zwischenzeit beschlossen wurden, beispielsweise bei der Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes. Zurzeit wird unter anderem geprüft, ob sich der Kanton namentlich gestützt auf den Bundesbeitrag an der Finan-

zierung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme beteiligen könnte, zum Beispiel indem er einen Beitrag in Höhe von 50% des Bundesbeitrags an die Kosten zu Lasten der Agglomerationen gewährt. Mit einer solchen Regelung hätte der Kanton das AP1 von Mobul mit 4,6 Millionen Franken (Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung, bei einem Bundesbeitrag von 9 274 000 Franken) und das AP2 der Agglomeration Freiburg mit 11,6 Millionen Franken (Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung, bei einem Bundesbeitrag von 23 240 000 Franken) unterstützt. Für das AP3 hätte der Kanton rund 7 Millionen Franken an Mobul und 19 Millionen Franken an die Agglomeration Freiburg gezahlt.¹

Der Staatsrat wird auch die besondere Situation von Grossfreiburg mit der einzigen institutionellen Agglomeration im Sinne des geltenden AggG berücksichtigen, wo derzeit eine ausserordentliche Fusion im Gang ist (gemäss Art. 17a ff. des Gesetzes vom 9. Dezember 2012 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, GZG; SGF 141.1.1), die Teil der vom Staatsrat gewünschten Stärkung des Kantonszentrums ist.

Die Kosten der Volksabstimmung über die Gründung einer institutionellen Agglomeration werden übrigens weiterhin vom Staat übernommen (Art. 14 Abs. 2). Die finanziellen Auswirkungen dieser Bestimmung, die bereits im geltenden AggG enthalten ist (Art. 9 Abs. 2 AggG), werden von der Zahl der gestützt auf das neue AggG gegründeten Agglomerationen und der Bevölkerungszahl der betroffenen Gemeinden abhängen.

Artikel 3 sieht eine Begleitung bei der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der Agglomerationsprogramme vor. Eine zusätzliche Unterstützung des Staates könnte übrigens zu mehr Agglomerationsprogrammen in einem Teil des Kantons führen, entweder weil eine Agglomeration für jede Generation ein neues Programm vorlegt oder weil neue Agglomerationen auf dem Kantonsgebiet gegründet werden (Agglomeration Rivelac usw.). Die personellen Auswirkungen sind zurzeit jedoch schwierig abzuschätzen.

5.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Ziel der Totalrevision des AggG ist es, einerseits eine (technische und finanzielle) Unterstützung des Staates für die Gemeinden vorzusehen, damit diese sich organisieren und Agglomerationsprogramme ausarbeiten und umsetzen können, und andererseits die institutionelle Agglomeration als Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit zu stärken. Damit trägt der Entwurf zur Stärkung der Gemeindeautonomie bei, selbst wenn die Einführung eines obligatorischen Aufgabenkatalogs für die institutionellen

Agglomerationen (Art. 17 Abs. 3) die Autonomie einer suprakommunalen Institution einschränkt. Da der Beitritt der Gemeinden zu einer solchen Körperschaft freiwillig ist (unter Vorbehalt von Art. 110 GG), ist diese Einschränkung jedoch zu relativieren, zumal die Raumplanung bereits aufgrund von Artikel 22a des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) obligatorisch ist. Der Entwurf behält zudem die heutigen Gemeindebefugnisse bei, beispielsweise in Bezug auf die Priorisierung der Investitionen.

5.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Der Entwurf entspricht der Verfassung des Kantons und des Bundes sowie dem Bundesrecht und dem Europarecht.

5.4. Referendumsklausel

Der Entwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er unterliegt jedoch nicht dem obligatorischen Finanzreferendum, da er keine neue Nettoausgabe nach sich zieht, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung² übersteigt (d.h. 37 616 557 Franken gemäss Rechnung 2018)³. Die für ein fakultatives Finanzreferendum erforderliche Voraussetzung, das heisst eine neue Nettoausgabe, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt⁴ (9 404 139 Franken), ist ebenfalls nicht gegeben.

Die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in Bezug auf das Finanzreferendum sind auch bei der Umsetzung des revidierten Gesetzes vollumfänglich anwendbar. Falls der Staatsrat also beschliessen sollte, den Agglomerationen konkrete Finanzbeiträge zu gewähren, die die obigen Grenzwerte übersteigen, würden diese je nach Höhe dem fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendum unterstehen. Die für eine Generation eines Agglomerationsprogramms gewährten Unterstützungsmassnahmen werden grundsätzlich als Gesamtpaket betrachtet und sind als solches dem Referendum unterstellt.

5.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit

Der Entwurf leistet einen Beitrag zur Verwirklichung der strategischen Ziele des Kantons, vor allem im Bereich der Raumplanung und der Mobilität. Auf diese Weise ermöglicht er es den städtischen Zentren und ihren Gürtelgemeinden, eine konzertierte und koordinierte Politik umzusetzen, was zur Verbesserung der Lebensqualität im jeweiligen Gebiet

¹ Preis April 2016

² Art. 45 KV

³ Vgl. Verordnung vom 4. Juni 2019 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung.

⁴ Art. 46 KV

beiträgt. Damit trägt der Entwurf zur nachhaltigen Entwicklung des Kantons bei.

6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

6.1. Änderung des AggG

Art. 1

Artikel 1 hält den Zweck des Gesetzes fest, der bereits unter Ziffer 3.2 ausgeführt wurde.

- > Erstens hat das Gesetz den Zweck, die interkommunale Zusammenarbeit auf der Ebene der Agglomerationen zu fördern (Abs. 1).
- > Zweitens definiert das Gesetz (Abs. 2):
 - die Unterstützung des Staates für Agglomerationsprogramme, die im 2. Abschnitt des Entwurfs präzisiert wird (Art. 2–5).
 - die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit für die Gemeinden, die zum Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören. Auf diesen Zweck wird im 2. Abschnitt des Entwurfs näher eingegangen (Art. 6).
 - das System der institutionellen Agglomerationen. Dies ist Thema des 3. Abschnitts des Entwurfs (Art. 7–50).

Art. 2

In diesem Artikel ist der folgende Grundsatz festgehalten: Als Garant für die territoriale Entwicklungsstrategie des Kantons muss der Staat die von den Gemeinden, die Teil eines Agglomerationsprogramms sind, unternommenen Vorkehrungen zur Zusammenarbeit fördern. Die Herausforderungen sind entscheidend; sie betreffen den ganzen Kanton und nicht nur die Agglomerationen von Bulle und Freiburg. Alle Entscheide in den Bereichen Raumplanung und Mobilität in einer Agglomeration wirken sich auf das gesamte Kantonsgebiet aus. Der Staat will seine Rolle als Co-Planer wahrnehmen und mit angemessener Unterstützung die Blockaden aus dem Weg räumen, namentlich indem er die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen betreut (Art. 3) sowie mit finanzieller Unterstützung (Art. 4).

Art. 3

Es obliegt dem Staat, die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zu fördern. Er muss zudem für ein optimales Zusammenspiel zwischen der territorialen Entwicklung (wie sie dem kantonalen Richtplan zu entnehmen ist) und den von den Agglomerationen in den Bereichen Raumplanung und Mobilität gewählten Optionen sorgen. Um dieses zweifache Ziel gewährleisten zu können, muss der Staat in die Arbeit

der betreffenden Körperschaften einbezogen werden. Die Form dieser Einbindung wird von der entsprechenden Körperschaft, deren Bedürfnissen und den Erwartungen des Staates abhängen. Eine kantonsübergreifende Körperschaft würde beispielsweise sicher die aktive Beteiligung von Kantonsvertreterinnen und -vertretern in den Entscheidungsgremien erfordern. Der Entwurf bestätigt daher den bereits bei der Verabschiedung des AggG gültigen Grundsatz, wonach die Raumplanung in erster Linie in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt und die Gemeindeautonomie im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung gewährleistet werden muss (z. B. im Bereich der Regionalplanung). Es wurde also auf die in den meisten anderen Kantonen gewählte Lösung, wonach der Staat für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme zuständig ist, verzichtet. Artikel 27 Abs. 2 RPBG, der es dem Staat erlaubt, bei überwiegenden kantonalen Interessen das Agglomerationsprogramm ganz oder teilweise anstelle der Regiongemeinschaft auszuarbeiten, bleibt vorbehalten. Die Ausführungsbestimmungen werden die Mindestbeteiligung des Staates in den verschiedenen Phasen der Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme festlegen und den Mechanismus zur Koordination und Genehmigung der Massnahmen präzisieren, insbesondere in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur und andere aufwendige Infrastrukturen.

Art. 4

In diesem Artikel wird die Art und Weise der finanziellen Unterstützung des Staates für die Agglomerationsprogramme präzisiert.

Zum einen beteiligt sich der Staat an den Kosten der *Studien zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen* (Abs. 1). Wie im aktuellen RPBR vorgesehen, beläuft sich diese Beteiligung nach Abzug allfälliger weiterer Subventionen des Kantons und des Bundes auf 30% der Gesamtkosten, wobei sie 300 000 Franken nicht überschreiten darf. Um diesen Prozentsatz und Höchstwert zu veranschaulichen, sei erwähnt, dass die Studien in Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen der zweiten und dritten Generation (AP2 und AP3) der Agglomeration Freiburg je über eine Million Franken in Form von externen Mandaten gekostet haben.

Zum andern kann der Staat einen zusätzlichen finanziellen Beitrag an gewisse Massnahmen der Agglomerationsprogramme gewähren. Nur Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Neugestaltung des öffentlichen Raums im Sinne der Bundesgesetzgebung können von der finanziellen Unterstützung des Staates profitieren. Wie weiter oben dargelegt, handelt es sich bei der Mobilität um einen zentralen Bereich, wo erhebliche Anstrengungen des Staates nötig sind. Er geht mit der Neugestaltung des

öffentlichen Raums einher (d.h. Bauten im Zusammenhang mit intermodalen Schnittstellen wie Busbahnhöfe oder P+R), die ebenfalls bedeutende finanzielle Mittel erfordert. Diese Kantonsbeiträge sind für Körperschaften bestimmt, die für die Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme verantwortlich sind, das heisst institutionelle Agglomerationen und Gemeindeverbände, die als einzige über die notwendige öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit verfügen. Es gilt jedoch zu beachten, dass eine Gemeinde auch allein ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten könnte.¹

Es ist ausserdem vorgesehen, dass das Verfahren zur Anerkennung von Massnahmen sowie die Modalitäten für die Gewährung und der Anteil der finanziellen Unterstützung im Vollzugsreglement bestimmt werden. In dieser Hinsicht wird man sich nach der vom Bund für die Unterstützung der Agglomerationen angewandten Methodik richten, um nicht zu viele Kriterien für die Finanzhilfe aufzustellen. Der Entwurf sieht jedoch keine absolute Parallelität zwischen Kantons- und Bundeskriterien vor, damit der Staat die Möglichkeit hat, seine Unterstützung entsprechend seinen Prioritäten anzupassen.

Art. 5

Der Staat muss dafür sorgen, dass die Agglomerationsprogramme sowohl mit der Entwicklung der Gemeinden ausserhalb des Programmperimeters als auch mit dem kantonalen Richtplan koordiniert sind. Die Oberamtsperson ist für die Koordination des Agglomerationsprogramms innerhalb ihres Bezirks zuständig (Abs. 1). Die Koordination mit dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen erfolgt vorgängig, beispielsweise durch die Vertreter des Staates in den Organen, die mit der Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme beauftragt sind (Art. 3), und nachträglich bei der formellen Prüfung des Agglomerationsprogramms.

Art. 6

Die Gemeinden, die Agglomerationsprogramme ausarbeiten, jedoch keine institutionelle Agglomeration bilden wollen, müssen sich für eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG entscheiden. Der Entwurf verweist daher auf die einschlägigen Bestimmungen des GG, das unter anderem die Organisation und den Zweck der einzelnen Instrumente zur Zusammenarbeit präzisiert. Die geeignete Alternative für eine Zusammenarbeit, die erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen umfasst, ist in erster Linie der Gemeindeverband (mit Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts, Art. 109bis Abs. 2 GG), unter Vorbehalt der folgenden Bemerkungen.

In Artikel 25 RPBG, der auch auf das Gesetz über die Gemeinden und das Gesetz über die Agglomerationen verweist, wird ausdrücklich gesagt, dass die «*Regionsgemeinschaft*», das für die Ausarbeitung und Annahme des regionalen Planungsprogramms (Art. 30 Abs. 2 RPBG) und des regionalen Richtplans (Art. 31 Abs. 1 RPBG) zuständige Organ, als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgestaltet sein muss. Diese Einheit, die nach dem kantonalen öffentlichen Recht geregelt ist, muss namentlich über Statuten verfügen, die die für die Annahme des regionalen Richtplans im Hinblick auf dessen Annahme durch den Staatsrat zuständigen Organe bezeichnen. Da eine Regionalkonferenz oder eine Gemeindeübereinkunft keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind, können sie einen regionalen Richtplan weder ausarbeiten noch annehmen. Artikel 6 nennt den Gemeindeverband jedoch nicht ausschliesslich und ausdrücklich als einzige Form der Zusammenarbeit neben der institutionellen Agglomeration: In einer ersten Phase könnten sich die Gemeinden, die ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten möchten, also auch für eine Regionalkonferenz entscheiden, bevor sie formell einen Gemeindeverband gründen.

Gewisse Bestimmungen des Gesetzes über die Agglomerationen gelten daher unabhängig von der gewählten Form sinngemäss für die Gemeindeverbände, wodurch eine gewisse Kohärenz des Systems gewährleistet werden kann. Es handelt sich um die Bestimmungen zu den Aufgaben der Agglomeration sowie zur Mitgliedschaft der Oberamtsperson im Vorstand.

Art. 7

Die Definition der institutionellen Agglomeration wurde überarbeitet, um dem Staatsrat bei der Festlegung des provisorischen Perimeters genügend Handlungsspielraum zu geben. Der Gesetzgeber kann nicht alles vorsehen, genauso wenig wie er seine Absichten in Formulierungen, die der Vielfalt der Sonderfälle angemessen sind, klar darlegen kann. Aus diesem Grund ist es unabdingbar, dass das Gesetz den Willen der Gemeinden, sich zu einer Agglomeration zusammenzuschliessen, nicht mit zu restriktiven Formulierungen behindert, ebenso wie es der Regierung in Anbetracht des Kontexts möglich sein muss, bei ihrem Entscheid einen gewissen Ermessensspielraum zu nutzen. Im Übrigen sei auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.1 verwiesen.

Art. 8

Artikel 8 übernimmt den ehemaligen Artikel 3 AggG zur Einleitung des Verfahrens zur Konstituierung der Agglomeration unverändert.

¹ Die Berner Gemeinde Langenthal unterbreitete beispielsweise in den letzten Jahren zwei Agglomerationsprogramme (AP2 und AP3).

Art. 9

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen (Ziff. 3.4.1) übernimmt der Entwurf unverändert die Bestimmungen des AggG zur Zusammensetzung und Wahl der konstituierenden Versammlung.

Art. 10

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Fusion von Grossfreiburg zu einem bedeutenden Rückgang der Anzahl Gemeinden führen könnte, muss die Regel, die besagt, dass die Oberamtsperson des Bezirks mit den meisten betroffenen Gemeinden den Vorsitz der konstituierenden Versammlung führt, abgeändert werden. Die Zahl der in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen wird neu als massgebendes Kriterium verwendet.

Art. 11

Artikel 11 übernimmt den bisherigen Artikel 6 AggG unverändert.

Art. 12

Derzeit kann der provisorische Perimeter der Agglomeration einzig auf Initiative der konstituierenden Versammlung geändert werden. Angesichts der Herausforderungen in Zusammenhang mit der territorialen Entwicklung ist vorgesehen, dass diese Änderung dem Einverständnis des Staatsrats unterliegt (Abs. 1 und s. Ziff. 3.3.1). Bei der Festlegung des provisorischen Perimeters wurden zahlreiche Kriterien berücksichtigt, welche die Übereinstimmung des Programms der institutionellen Agglomeration mit der Siedlungs- und Verkehrsstrategie des Staates gewährleisten können. Es wäre bedauerlich, wenn diese eingehenden Analysen durch eine Änderung des Perimeters gefährdet würden, die den angestrebten Zielen widerspricht.

Es wird zudem präzisiert, dass der Antrag einer Gemeinde, die sich ausserhalb des provisorischen Perimeters befindet, in diesen aufgenommen zu werden, vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gestellt werden kann (Abs. 2), wie es der Fall ist für die Einleitung des Verfahrens.¹

Art. 13

Artikel 13 übernimmt den geltenden Artikel 8 AggG.

Art. 14 und 15

Die Artikel 14 und 15 präzisieren den Ablauf der Volksabstimmung und deren Auswirkungen. Artikel 14 übernimmt den geltenden Artikel 9 Abs. 1 bis 3 AggG unverändert, Artikel 15 Abs. 1 den geltenden Artikel 9 Abs. 4 AggG. Absatz 2 umschreibt die Folgen einer Ablehnung des Statutenentwurfs, die im heutigen Artikel 9 Abs. 5 AggG aufgeführt sind. Er enthält jedoch zwei Ergänzungen: Die erste Ergänzung legt fest, dass der zweite Statutenentwurf dem Volk innert zwei Jahren nach der Ablehnung des ersten zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Die zweite Ergänzung sieht vor, dass der Perimeter und die Aufgaben des ersten Entwurfs abgeändert werden können. So könnte man eine Korrektur anbringen, wenn beispielsweise eine einzige der betroffenen Gemeinden eine ablehnende Haltung hat oder wenn sich die Ablehnungen auf eine einzige Aufgabe beziehen. In diesem Fall kann der Staatsrat die Frist um zwei Jahre verlängern.

Art. 16

Absatz 2 von Artikel 16 enthält die Möglichkeit, dass die Frist verlängert werden kann, wenn ein zweiter Statutenentwurf ausgearbeitet wird (Art. 15 Abs. 2).

Art. 17

Die Gründe für diese Änderung werden unter Ziffer 3.3.2 erläutert.

Art. 18

Der Wortlaut dieses Artikels wird weiter oben erklärt (Ziff. 3.3.3).

Art. 19

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 13 AggG unverändert.

Art. 20

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 14 AggG unverändert.

Art. 21

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen (Ziff. 3.3.2) verzichtet der Gesetzesentwurf darauf, vorzusehen, dass die Agglomeration Steuern erheben kann. Artikel 21 übernimmt daher den aktuellen Artikel 15 AggG unverändert.

¹ Aktueller Art. 3 Abs. 1 AggG.

Art. 22

Artikel 22 übernimmt den aktuellen Art. 16 AggG unverändert.

Art. 23

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 17 AggG unverändert.

Art. 24

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 18 AggG, überträgt jedoch aus den weiter oben angeführten Gründen (Ziff. 3.4.2 und 4.3) den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Befugnis, den Agglomerationsrat zu wählen (Abs. 2).

Art. 25

Diese Bestimmung regelt die Zusammensetzung des Agglomerationsrats, wie sie weiter oben dargelegt wurde (vgl. Ziff. 3.4.2). Werden Wahlkreise festgelegt, gelten bestimmte Bedingungen, damit eine angemessene Vertretung jedes Kreises sichergestellt ist (Abs. 2). Die Wahlkreise werden in einem allgemeinverbindlichen Reglement festgelegt (Art. 34 Abs. 1 Bst. e). Dieses wird die Wahlmodalitäten präzisieren. Bei einem Proporzwahlverfahren wird beispielsweise der Problematik des natürlichen Quorums Rechnung getragen. Für die kleinen Wahlkreise könnte das Reglement etwa eine ähnliche Lösung wie die Artikel 75a ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Wahlkreisverbund) vorsehen.

Art. 26

Aus den oben ausgeführten Gründen wird nicht festgehalten, dass die Gemeinden die Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats bilden, wie dies Artikel 20 Abs. 1 des geltenden AggG vorsieht. Zudem schreibt Artikel 26 die Volkswahl des Agglomerationsrats vor (im Gegensatz zu Artikel 20 Abs. 2 des aktuellen AggG, wonach die Mitglieder des Agglomerationsrats von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat gewählt werden, sofern die Statuten keine Volkswahl vorsehen).

Art. 27

Dieser Artikel übernimmt den geltenden Artikel 21 AggG und fügt die Befugnis des Agglomerationsrats hinzu (Abs. 2 Bst. i), den Leistungsauftrag mit den Gemeinden im Sinne von Art. 17 Abs. 4 abzuschliessen.

Art. 28

Nach dem Vorbild der Gemeinderäte (Art. 54 des Gesetzes über die Gemeinden) beschränkt Absatz 1 die Zahl der Vorstandsmitglieder auf 5, 7 bzw. 9.

Art. 29

Artikel 29 Abs. 1 und 3 übernimmt die aktuellen Absätze 1 und 3 von Artikel 23 AggG. Die Möglichkeit, dass die Statuten die Volkswahl des Agglomerationsvorstandes vorsehen können, ist in Artikel 29 hingegen nicht mehr enthalten. Nach dem Vorbild der Bestimmung der Bundesverfassung zur Zusammensetzung des Bundesrats (Art. 175 BV) führt Absatz 2 zudem eine Regel ein, die die angemessene Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften sicherstellen soll.

Art. 30 bis 32

Diese Artikel übernehmen die Artikel 24 bis 25a des aktuellen AggG unverändert.

Art. 33

Dieser Artikel übernimmt Artikel 26 des aktuellen AggG bis auf Buchstabe e, wo der Begriff der Gemeinde durch den Begriff des Wahlkreises ersetzt wird (s. Ziff. 3.4.2).

Art. 34

Dieser Artikel übernimmt Artikel 27 des aktuellen AggG, wobei er ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, dass die Statuten die Aufteilung des Agglomerationsperimeters in Wahlkreise vorsehen können (Art. 25 Abs. 2). Gestrichen wird dagegen die Möglichkeit der Volkswahl des Agglomerationsrats (gemäss Art. 24 Abs. 2 künftig obligatorisch) und des Agglomerationsvorstandes (künftig ausgeschlossen), das heisst Buchstabe d und f.

Art. 35

Aus den weiter oben angeführten Gründen (s. Ziff. 3.4.2) verbietet das Gesetz künftig jede Form der Einschränkung in Bezug auf die Wahl in die Agglomerationsorgane, unter Vorbehalt der Gewährleistung einer angemessenen Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften (Art. 29 Abs. 2). Artikel 28 des Gesetzes über die Gemeinden (dessen Anwendung in Art. 41 Abs. 1 Bst. d des Gesetzesentwurfs geregelt ist) ist bei der Wahl des Agglomerationsrats jedoch sinngemäss anwendbar: Das Agglomerationspersonal, das seine Tätigkeit zu 50% oder mehr ausübt, darf dem Agglomerationsrat nicht angehören. Die Agglomeration kann von dieser Bestimmung abweichen und strengere Unvereinbarkeitsregeln für ihre Angestellten erlassen.

Art. 36

Dieser Artikel übernimmt Artikel 28 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 37

Derzeit muss die Übernahme jeder wichtigen Aufgabe von sämtlichen Mitgliedsgemeinden und von der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen werden.¹

Diese Regel gab es in dem vom Grossen Rat am 19. September 1995 angenommenen Text nicht. Der alte Wortlaut von Artikel 29 AggG sah vor, dass die Gesamtheit der Stimmbürger namentlich über die Übernahme neuer wichtiger Aufgaben abstimmen muss und dass dieser Beschluss der Mehrheit der Gemeinden und der stimmenden Bürgerinnen und Bürger bedarf. Die neue Formulierung von Artikel 29 AggG trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Der Staatsrat rechtfertigte die damalige Änderung damit, dass das doppelte Mehr der Gemeinden und der Stimmbevölkerung zwar für die Konstituierung der Agglomeration zulässig sei (da jede Gemeinde die Möglichkeit hat, sich aus dem provisorischen Perimeter zurückzuziehen, wenn sie mit einer der Aufgaben nicht einverstanden ist), jedoch bei der Übernahme neuer wichtiger Aufgaben, sobald die Agglomeration konstituiert ist, nicht die gleiche Situation vorliege: Diese Aufgaben sind den Gemeinden zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur Agglomeration nicht bekannt, was sie davon abhalten könnte, sich darauf einzulassen, zumal sie nicht wissen, welche Aufgaben ihnen in Zukunft auferlegt werden könnten. Aus diesen Gründen wurde von da an für jede neue wichtige Aufgabe die Einstimmigkeit der Gemeinden verlangt.²

Der Revisionsentwurf verzichtet auf das obligatorische Referendum für neue wichtige Aufgaben der Agglomeration: Da der Agglomerationsrat vom Volk gewählt wird, verfügt die Agglomeration über eine ausreichende Legitimität, um neue Aufgaben zu beschliessen. Deshalb wird Artikel 29 des geltenden AggG («Obligatorisches Referendum»), der nur die neuen wichtigen Aufgaben zum Gegenstand hat, gestrichen. Artikel 37 über das fakultative Referendum übernimmt Artikel 30 des geltenden AggG, enthält aber einen neuen Absatz zur Übernahme neuer Aufgaben: In diesem Fall soll in Zukunft das fakultative Referendum ergriffen werden können. Die neue Aufgabe muss von der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden sowie der Bürgerinnen und Bürger gutgeheissen werden. Diese Änderung ermöglicht eine Aufwertung des vom Volk gewählten Agglomerationsrats. Indem die Einstimmigkeit der Gemeinden für die Übernahme einer neuen Aufgabe durch die Agglome-

ration gestrichen wird, soll verhindert werden, dass die Körperschaft aufgrund des Vetorechts der einzelnen Mitgliedsgemeinden blockiert werden kann. Ausserdem kann dank dieser Änderung auf die Unterscheidung zwischen wichtigen und weniger wichtigen Aufgaben verzichtet und damit das Risiko von Streitigkeiten über die Natur einer neuen Aufgabe beseitigt werden.

Art. 38

Dieser Artikel übernimmt Artikel 31 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 39

Dieser Artikel übernimmt Artikel 32 des aktuellen AggG unverändert, wobei ein Absatz hinzugefügt wird (Abs. 3), in dem der in Anwendung von Art. 17 Abs. 4 abgeschlossene Leistungsauftrag behandelt wird.

Art. 40 bis 42

Diese Bestimmungen übernehmen die Artikel 33 bis 35 des aktuellen AggG mit dem Hinweis, dass Artikel 28 des Gesetzes über die Gemeinden zu den Unvereinbarkeiten sinngemäss anwendbar ist (Art. 35).

Art. 43

Artikel 43 Abs. 1 übernimmt den geltenden Artikel 36 Abs. 1 AggG. Artikel 36 Abs. 2 AggG, wonach die Oberamtspersonen weder dem Agglomerationsrat noch dem Agglomerationsvorstand angehören dürfen, wird dagegen aus den oben genannten Gründen (Ziff. 4.3) gestrichen. Die Formulierung des bisherigen Artikels 36 AggG wird jedoch geändert, indem der Ausdruck «teilzunehmen» gestrichen wird, der der Oberamtsperson eine Rolle zuzuweisen scheint, die über die simple Einladung, den Sitzungen des Agglomerationsvorstandes beizuwohnen, hinausgeht. Der geänderte Artikel hält lediglich das Recht der Oberamtsperson fest, den Sitzungen der Agglomerationsorgane beizuwohnen, wie sie auch das Recht hat, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Organe einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands dabei zu sein (Art. 146 Abs. 5 GG).

Art. 44 bis 47

Diese Artikel übernehmen die aktuellen Artikel 37 bis 40 AggG.

Art. 48 bis 50

Gemäss dem geltenden AggG können Einspracheentscheide des Agglomerationsvorstandes (Art. 41 Abs. 2 AggG) und des Agglomerationsrats (Art. 42 Abs. 1 AggG)

¹ Art. 29 Abs. 2 AggG.

² Botschaft Nr. 17 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen, vom 1. Mai 2007, S. 4.

mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden. Das Kantonsgericht ist auch Beschwerdeinstanz für die Entscheide, die gegen ein Mitglied des Agglomerationsvorstandes gefasst werden (Art. 42a AggG). Der Gesetzesentwurf überträgt diese Befugnis einer vom Staatsrat bezeichneten Oberamtsperson. Mit dieser Änderung soll eine Ausnahme in der Gesetzgebung über die interkommunale Zusammenarbeit abgeschafft werden. Ausser der Agglomeration sehen nämlich alle Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG die Oberamtsperson als Beschwerdeinstanz vor (Art. 131 Abs. 1 GG). Im Rahmen der laufenden Überlegungen zur Reform der Aufgaben der Oberämter wird diese Änderung übrigens auch von der Oberamt männerkonferenz gefordert.

Art. 51

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 43 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 52

Artikel 52 legt das Verfahren für die Agglomeration Freiburg fest, der bisher einzigen Agglomeration, die gemäss dem geltenden AggG gegründet wurde. Der Staatsrat wird den provisorischen Perimeter der Agglomeration entsprechend dem Verfahren zur Gründung einer neuen Agglomeration festlegen (Art. 8). Er verfügt dafür über eine Frist von zwei Jahren. Natürlich werden die Agglomeration Freiburg, die angrenzenden Gemeinden und die betroffenen Bezirke vorher zum gewünschten Perimeter und zum geeigneten Zeitplan für dessen Festlegung konsultiert, dies insbesondere unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Fusion Grossfreiburgs. Anschliessend obliegt es der Agglomeration, das geeignete Verfahren zur Anpassung ihrer Statuten zu beschliessen, entweder durch eine neue konstituierende Versammlung oder durch die Aufnahme neuer Gemeinden.

Bei der Festsetzung des provisorischen Perimeters der (neuen) Agglomeration wird der Staatsrat den funktionalen Perimeter der Agglomerationen, die der Bund für die Agglomerationsprogramme anerkannt hat, und die Fortschritte beim Fusionsprojekt Grossfreiburg berücksichtigen. Er wird insbesondere prüfen, welche der aktuellen Aufgaben der Agglomeration Freiburg die neue Gemeinde übernehmen könnte, und einen für die verbleibenden regionalen Aufgaben geeigneten Perimeter festlegen.

Die Fusion Grossfreiburgs wird erhebliche Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg haben. Wie weiter oben erwähnt (Ziff. 1), muss die Zusammensetzung ihrer Organe angepasst werden, um zu verhindern, dass eine Mitgliedsgemeinde über die Mehrheit der Stimmen im Agglomerationsrat verfügt. Gemäss Artikel 25 kann die Agglomeration Wahlkreise bezeichnen, die sich nicht

mit den Gemeindegrenzen decken müssen. Dies würde eine ähnliche Zusammensetzung der Agglomerationsorgane wie heute ermöglichen: Die Agglomeration Freiburg könnte nach der Fusion Grossfreiburgs Wahlkreise auf der Grundlage der heutigen Gemeindegrenzen festlegen. Auf diese Weise könnte die Agglomeration Freiburg formell im heutigen Perimeter weiter bestehen – mit den zwei Gemeinden Düdingen und Grossfreiburg (letztere in mehrere Wahlkreise unterteilt, von denen keiner über die alleinige Mehrheit im Agglomerationsrat verfügen würde). Dies hätte jedoch erhebliche politische Probleme zur Folge, die sich mittelfristig wahrscheinlich als grundlegendes Hindernis erweisen werden. Die Fusion Grossfreiburgs bedingt daher zumindest eine umfassende Reform der Agglomeration Freiburg und mehrerer anderer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Perimeter Grossfreiburgs. Diese Reform ist nicht wegen der vorliegenden Revision des AggG notwendig, sondern wegen der Fusion Grossfreiburgs, doch könnte die Gelegenheit genutzt werden, deren Zeitplan und Modalitäten sowie die Beibehaltung einer Koordinationsstelle auf der Stufe der (erweiterten) Agglomeration zu prüfen. Der Staatsrat wird auf der Grundlage der ersten Überlegungen der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs und der Agglomeration Freiburg mögliche Lösungen mit den entsprechenden Partnern prüfen.

Absatz 3 erlaubt es der konstituierenden Versammlung, im Hinblick auf die erste Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats Wahlkreise zu bilden. Dies würde gemäss dem neuen Artikel 46a PRG ein allgemeinverbindliches Reglement zusätzlich zu den von der konstituierenden Versammlung ausgearbeiteten Statuten bedingen. Das Reglement würde sich auf die Durchführung der ersten Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats beschränken. In der Folge würde es dem Agglomerationsrat obliegen, gegebenenfalls ein neues allgemeinverbindliches Reglement über die Aufteilung des Gebiets der Agglomeration in Wahlkreise zu erlassen.

Art. 53

Die Gemeinden, welche die Form des Gemeindeverbands gewählt haben, um ihr Agglomerationsprogramm umzusetzen, verfügen über eine Frist von zwei Jahren, um ihre Statuten an Artikel 6 anzupassen.

6.2. Änderung des PRG

Da die Agglomerationen die Festlegung von Wahlkreisen vorsehen können, muss Artikel 46a Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte entsprechend geändert werden.

Loi sur les agglomérations (LAgg)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: 140.2
Modifié(s): 115.1
Abrogé(s): 140.2

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 134 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo);

Vu la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message 2016-DIAF-31 du Conseil d'Etat du 7 janvier 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1

¹ La présente loi a pour but de promouvoir la collaboration intercommunale à l'échelon des agglomérations.

Gesetz über die Agglomerationen (AggG)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: 140.2
Geändert: 115.1
Aufgehoben: 140.2

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 134 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG);

gestützt auf das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DIAF-31 des Staatsrats vom 7. Januar 2020;

auf Antrag dieser Behörde;

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Dieses Gesetz hat den Zweck, die Zusammenarbeit von Gemeinden auf Ebene der Agglomerationen zu fördern.

² Elle définit:

- a) le soutien à apporter par l'Etat aux projets d'agglomération;
- b) les formes de collaboration intercommunale permettant d'élaborer des projets d'agglomération et de gérer des agglomérations non institutionnelles;
- c) la constitution, les tâches et compétences, l'organisation, les statuts, le régime financier et la surveillance des agglomérations institutionnelles.

2 Soutien de l'Etat aux projets d'agglomération

Art. 2 Principe

¹ L'Etat encourage les démarches de collaboration entreprises par les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération.

Art. 3 Accompagnement des projets d'agglomération

¹ L'Etat est associé aux travaux des organismes chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre ainsi que du suivi des études et des mesures bénéficiant d'un soutien financier.

Art. 4 Conditions et modalités du soutien de l'Etat

¹ L'Etat soutient financièrement les études d'élaboration des projets d'agglomération à raison de 30% des coûts totaux, jusqu'à un montant maximal de 300 000 francs par période de planification. Les coûts totaux de référence sont déterminés après déduction des subventions fédérales et, le cas échéant, des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Le Conseil d'Etat arrête les autres critères d'octroi de ce soutien financier.

² L'Etat peut accorder un soutien financier aux organismes responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération pour les mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois.

² Es legt fest:

- a) die Unterstützung des Staates für Agglomerationsprogramme;
- b) die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, welche die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und den Umgang mit nicht institutionellen Agglomerationen ermöglichen;
- c) die Gründung, die Aufgaben und Zuständigkeiten, die Organisation, die Statuten, die Finanzordnung und die Aufsicht über die institutionellen Agglomerationen.

2 Staatliche Unterstützung für Agglomerationsprogramme

Art. 2 Grundsatz

¹ Der Staat fördert die Vorkehrungen zur Zusammenarbeit von Gemeinden, die Teil eines Perimeters eines Agglomerationsprogramms sind.

Art. 3 Betreuung von Agglomerationsprogrammen

¹ Der Staat ist an den Arbeiten der Organe beteiligt, die mit der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der finanziell unterstützten Studien und Massnahmen beauftragt sind.

Art. 4 Voraussetzungen und Modalitäten der staatlichen Unterstützung

¹ Der Staat unterstützt die Studien zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen finanziell in der Höhe von 30% der Gesamtkosten und bis zu einem Betrag von höchstens 300 000 Franken pro Planungsperiode. Die Gesamt-Referenzkosten werden nach Abzug der Bundessubventionen und gegebenenfalls der in anderen Gesetzen vorgesehenen kantonalen Subventionen bestimmt. Der Staatsrat legt die weiteren Kriterien für die Gewährung dieser finanziellen Unterstützung fest.

² Der Staat kann den Gremien, die für die Umsetzung der Massnahmen des Agglomerationsprogramms verantwortlich sind, eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen und die Massnahmen zur Neugestaltung des öffentlichen Raums gewähren, gegebenenfalls nach Abzug der Bundessubventionen und der in anderen Gesetzen vorgesehenen kantonalen Subventionen.

³ Le règlement d'exécution détermine le processus de reconnaissance des mesures ainsi que les modalités d'octroi et le taux du soutien financier. Le Conseil d'Etat fixe le montant maximal du soutien financier pour chaque génération de projet d'agglomération.

Art. 5 Coordination

¹ Le préfet assure la coordination entre les communes faisant partie d'un périmètre de projet d'agglomération et les communes de son district situées à l'extérieur du périmètre du projet ainsi que la coordination entre le projet d'agglomération et le plan directeur régional ou les plans directeurs régionaux incluant des communes de son district.

² L'Etat veille à la coordination entre les projets d'agglomération et le plan directeur cantonal.

3 Formes de collaboration intercommunale

Art. 6

¹ Pour élaborer et mettre en œuvre leur projet d'agglomération, les communes qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle au sens de la section 4 coopèrent sous la forme d'une collaboration intercommunale au sens des articles 107 et suivants LCo. Les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 de la présente loi sont applicables par analogie.

4 Agglomération institutionnelle

4.1 Définition

Art. 7

¹ L'agglomération institutionnelle (ci-après: l'agglomération) est une corporation de droit public constituée conformément aux dispositions de la présente loi et dont les membres sont des communes qui présentent une certaine unité géographique, économique et culturelle et qui ont en commun des enjeux de mobilité ainsi qu'une densité élevée de population et d'emplois.

³ Im Vollzugsreglement werden das Verfahren zur Anerkennung von Massnahmen sowie die Modalitäten für die Gewährung und der Anteil der finanziellen Unterstützung bestimmt. Der Staatsrat legt den Höchstbetrag der finanziellen Unterstützung für jede Generation eines Agglomerationsprogramms fest.

Art. 5 Koordination

¹ Die Oberamtsperson gewährleistet die Koordination zwischen den Gemeinden, die zu einem Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören, und den Gemeinden ihres Bezirks, die sich ausserhalb des Programmpertimeters befinden, und die Koordination zwischen dem Agglomerationsprogramm und der regionalen Richtplanung oder den regionalen Richtplanungen, welche Gemeinden ihres Bezirks einschliessen.

² Der Staat sorgt für die Koordination zwischen den Agglomerationsprogrammen und dem kantonalen Richtplan.

3 Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden

Art. 6

¹ Um ihr Agglomerationsprogramm auszuarbeiten und umzusetzen, arbeiten die Gemeinden, die sich nicht zu institutionellen Agglomerationen im Sinne von Abschnitt 4 zusammenschliessen wollen, in Form einer Zusammenarbeit von Gemeinden im Sinne von Artikel 107 ff. GG zusammen. Die Artikel 16, 17, 18, 27 Abs. 2 und 43 dieses Gesetzes gelten sinngemäss.

4 Institutionelle Agglomeration

4.1 Definition

Art. 7

¹ Die institutionelle Agglomeration (die Agglomeration) ist eine gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind, die eine gewisse geografische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit bilden, und die gemeinsame Herausforderungen im Bereich der Mobilität und eine hohe Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte haben.

4.2 Constitution

Art. 8 Introduction de la procédure

¹ A la requête des conseils communaux ou du dixième des citoyens et citoyennes actifs d'au moins deux communes qui comprennent la commune-centre et une de ses communes limitrophes, le Conseil d'Etat détermine le périmètre provisoire de l'agglomération.

² Lorsque la demande émane des citoyens et citoyennes, les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie dans chaque commune initiatrice, à l'exception de celles qui ont trait au nombre de signatures requises, à la transmission et à la validation de l'initiative. Les initiatives qui ont abouti sont transmises au Conseil d'Etat par le conseil communal de chaque commune ou par le comité d'initiative.

³ Le Conseil d'Etat consulte toutes les communes susceptibles d'être membres de l'agglomération ainsi que le ou les préfets concernés.

Art. 9 Assemblée constitutive – Composition

¹ Chaque commune désignée conformément à l'article précédent a droit à deux délégué-e-s au moins. Au-delà de 1000 habitants ou habitantes, chaque tranche ou fraction de 5000 habitants ou habitantes donne droit à un ou une délégué-e supplémentaire. Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des délégué-e-s.

² Le conseil communal désigne deux délégué-e-s de la commune parmi ses membres. Le ou les autres délégué-e-s éventuels sont élus par l'assemblée communale ou par le conseil général au scrutin de liste (art. 19 et 46 LCo).

³ Le mandat des délégué-e-s est limité à la législature communale; si les travaux se poursuivent au-delà d'une législature, leur mandat doit être renouvelé. Les délégué-e-s restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s.

4.2 Gründung

Art. 8 Einleitung des Verfahrens

¹ Auf Antrag der Gemeinderäte oder eines Zehntels der Stimmberechtigten von mindestens zwei Gemeinden, zu denen die Zentrumsgemeinde und eine an sie angrenzende Gemeinde gehören müssen, legt der Staatsrat den provisorischen Perimeter der Agglomeration fest.

² Wurde der Antrag von den Stimmberechtigten gestellt, so gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte über die Initiative auf Gemeindeebene mit Ausnahme der Bestimmungen über die erforderliche Unterschriftenzahl, die Weiterleitung und die Gültigerklärung der Initiative sinngemäss für die Initiativgemeinden. Die zustande gekommenen Initiativen werden vom Gemeinderat jeder Gemeinde oder vom Initiativkomitee an den Staatsrat weitergeleitet.

³ Der Staatsrat hört alle Gemeinden, die als Gemeinden der Agglomeration in Frage kommen, sowie die betroffene Oberamtsperson oder die betroffenen Oberamtspersonen an.

Art. 9 Konstituierende Versammlung – Zusammensetzung

¹ Jede gemäss Artikel 8 bezeichnete Gemeinde hat Anrecht auf mindestens zwei Delegierte. Den Gemeinden mit über 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern steht für je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner oder einen Teil davon eine zusätzliche Delegierte oder ein zusätzlicher Delegierter zu. Eine Gemeinde darf nicht mehr als die Hälfte der Delegierten stellen.

² Der Gemeinderat ernennt zwei Delegierte der Gemeinde aus seiner Mitte. Der oder die allfälligen übrigen Delegierten werden von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat durch Listenwahl gewählt (Art. 19 und 46 GG).

³ Das Mandat der Delegierten beschränkt sich auf eine Legislaturperiode der Gemeinde; wenn die Arbeiten länger als eine Legislaturperiode dauern, muss ihr Mandat erneuert werden. Die Delegierten bleiben bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt.

Art. 10 Assemblée constitutive – Organisation

¹ Le préfet préside l'assemblée constitutive. Si plusieurs districts sont concernés, le préfet compétent est celui du district d'où provient le plus grand nombre de citoyens et citoyennes actifs habiles à voter en matière communale dans le périmètre provisoire de l'agglomération. Le ou les autres préfets participent aux séances de l'assemblée constitutive avec voix consultative.

² Pour le surplus, l'assemblée constitutive s'organise elle-même et se donne un règlement. Elle fixe une clé de répartition des frais de constitution de l'agglomération entre les communes.

Art. 11 Assemblée constitutive – Attributions

¹ L'assemblée constitutive élabore le projet de statuts conforme aux articles 33 et suivants de la présente loi, en arrêtant, en particulier, le périmètre définitif et les tâches de l'agglomération ainsi que les critères de répartition déterminant les contributions des communes.

Art. 12 Modification du périmètre provisoire de l'agglomération

¹ Moyennant l'accord du Conseil d'Etat, le périmètre provisoire déterminé selon l'article 8 al. 1 de la présente loi peut être modifié par une décision prise à la majorité des deux tiers des délégué-e-s présents.

² Une commune qui n'est pas membre de l'assemblée constitutive ne peut être intégrée dans le périmètre de l'agglomération que si elle en a fait la demande à l'assemblée constitutive. Cette demande peut être faite par le conseil communal ou par le dixième des citoyens et citoyennes actifs de la commune.

Art. 13 Approbation par le Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat approuve le projet de statuts s'il est conforme aux droits cantonal et fédéral.

Art. 14 Scrutin populaire – Vote

¹ Le projet de statuts approuvé par le Conseil d'Etat est soumis au vote des citoyens et citoyennes des communes comprises dans le périmètre de l'agglomération retenu par les statuts.

Art. 10 Konstituierende Versammlung – Organisation

¹ Die Oberamtsperson führt den Vorsitz der konstituierenden Versammlung. Sind mehrere Bezirke betroffen, so ist die Oberamtsperson des Bezirks zuständig, dem die meisten in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen im provisorischen Perimeter der Agglomeration angehören. Die übrigen Oberamtspersonen nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der konstituierenden Versammlung teil.

² Im Übrigen organisiert sich die konstituierende Versammlung selbst und gibt sich ein Reglement. Sie erstellt einen Schlüssel zur Verteilung der Gründungskosten der Agglomeration auf die Gemeinden.

Art. 11 Konstituierende Versammlung – Befugnisse

¹ Die konstituierende Versammlung erarbeitet einen Entwurf der Statuten nach den Artikeln 33 ff. dieses Gesetzes und beschliesst insbesondere den endgültigen Perimeter, die Aufgaben der Agglomeration und die für die Beiträge der Gemeinden massgeblichen Kriterien.

Art. 12 Änderung des provisorischen Perimeters der Agglomeration

¹ Mit dem Einverständnis des Staatsrats kann der gemäss Artikel 8 Abs. 1 dieses Gesetzes festgelegte provisorische Perimeter mit der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Delegierten geändert werden.

² Eine Gemeinde, die nicht Mitglied der konstituierenden Versammlung ist, kann nur in den Perimeter der Agglomeration aufgenommen werden, wenn sie der konstituierenden Versammlung einen entsprechenden Antrag gestellt hat. Dieser Antrag kann vom Gemeinderat oder von einem Zehntel der Stimmberechtigten der Gemeinde gestellt werden.

Art. 13 Genehmigung durch den Staatsrat

¹ Der Staatsrat genehmigt den Statutenentwurf, wenn er mit dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht vereinbar ist.

Art. 14 Volksabstimmung – Abstimmung

¹ Der vom Staatsrat genehmigte Statutenentwurf wird den Stimmberechtigten der Gemeinden des Agglomerationsperimeters, der in den Statuten vorgesehen ist, zur Abstimmung unterbreitet.

² Le président ou la présidente de l'assemblée constitutive fixe la date du scrutin qui doit être la même pour toutes les communes. Les frais sont pris en charge par l'Etat.

³ Le conseil communal de chaque commune intéressée organise au moins une séance publique d'information sur le projet de statuts.

Art. 15 Scrutin populaire – Approbation des statuts ou élaboration d'un nouveau projet

¹ L'agglomération est valablement constituée si la majorité des citoyens et citoyennes votants et des communes approuve le projet de statuts. Les bulletins blancs et nuls ne sont pas comptés.

² En cas de rejet du projet de statut, l'assemblée constitutive peut élaborer un nouveau projet de statuts. Ce projet doit être mis en votation populaire dans un délai de deux ans dès le rejet du premier projet. Ce second projet peut concerner un autre périmètre ou des tâches différentes de celles du premier projet. Si le périmètre est modifié, le nouveau périmètre doit être soumis à l'approbation préalable du Conseil d'Etat. La composition de l'assemblée constitutive est adaptée en conséquence.

Art. 16 Procédure extraordinaire

¹ Si le projet de statuts ne lui est pas remis pour approbation dans les trois ans dès la détermination du périmètre provisoire de l'agglomération, le Conseil d'Etat peut soit prolonger le délai de quatre ans au maximum, soit élaborer un projet de statuts qu'il soumet au scrutin populaire, après avoir entendu les autorités des districts et des communes intéressées.

² Si un second projet est élaboré selon l'article 15 al. 2 de la présente loi, le Conseil d'Etat peut prolonger le délai prévu de deux ans au maximum.

4.3 Tâches et compétences

Art. 17 Tâches – Principes

¹ L'agglomération coordonne et encourage la collaboration entre ses membres.

² Die Präsidentin oder der Präsident der konstituierenden Versammlung setzt für alle Gemeinden ein einheitliches Abstimmungsdatum fest. Die Kosten werden vom Staat übernommen.

³ Der Gemeinderat jeder betroffenen Gemeinde organisiert mindestens eine öffentliche Informationsversammlung zum Statutenentwurf.

Art. 15 Volksabstimmung – Annahme der Statuten oder Ausarbeitung eines neuen Entwurfs

¹ Die Agglomeration kommt zustande, wenn der Statutenentwurf von der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger und der Gemeinden angenommen wird. Leere und ungültige Stimmzettel werden nicht gezählt.

² Wird der Statutenentwurf abgelehnt, so kann die konstituierende Versammlung einen neuen Statutenentwurf ausarbeiten. Dieser Entwurf muss dem Volk innert zwei Jahren nach der Ablehnung des ersten Entwurfs zur Abstimmung unterbreitet werden. Dieser zweite Entwurf kann einen anderen Perimeter oder andere Aufgaben betreffen als der erste Entwurf. Wird der Perimeter geändert, so muss der neue Perimeter vorgängig vom Staatsrat genehmigt werden. Die Zusammensetzung der konstituierenden Versammlung wird entsprechend angepasst.

Art. 16 Ausserordentliches Verfahren

¹ Wird dem Staatsrat innert drei Jahren seit der Festlegung des provisorischen Perimeters der Agglomeration kein Statutenentwurf zur Genehmigung vorgelegt, so kann er entweder die Frist um höchstens vier Jahre verlängern, oder einen eigenen Statutenentwurf ausarbeiten, den er nach Anhören der Behörden der betroffenen Bezirke und Gemeinden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

² Wenn ein zweiter Entwurf nach Artikel 15 Abs. 2 dieses Gesetzes ausgearbeitet wird, kann der Staatsrat die Frist verlängern, aber höchstens um zwei Jahre.

4.3 Aufgaben und Befugnisse

Art. 17 Aufgaben – Grundsätze

¹ Die Agglomeration koordiniert und fördert die Zusammenarbeit unter den Mitgliedgemeinden.

² L'agglomération assume les tâches qui lui sont dévolues par les statuts. Dans cette mesure, l'agglomération se substitue aux communes membres.

³ L'agglomération concrétise, dans tous les cas, la collaboration intercommunale dans les tâches d'intérêt public relevant des domaines prévus par la Confédération pour l'élaboration des projets d'agglomération.

⁴ Les communes peuvent confier à l'agglomération l'exécution des mesures liées aux tâches déléguées par un mandat de prestations au sens de l'article 5a LCo.

Art. 18 Tâches – Tâches contractuelles

¹ Si les statuts le prévoient, l'agglomération peut, par un contrat de droit administratif au sens de l'article 112 al. 2 LCo (ci-après: le contrat), fournir des prestations à des communes ou à des associations de communes.

² Le contrat doit comprendre une participation aux frais de fonctionnement de l'agglomération.

³ Le contrat est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

⁴ Le contrat règle la répartition du soutien de l'Etat au sens de la section 2.

Art. 19 Tâches – Collaboration avec des tiers

¹ L'agglomération peut collaborer avec des tiers.

² Elle peut déléguer l'exécution de certaines tâches à des tiers si les statuts le prévoient.

Art. 20 Compétences – Règlements et décisions

¹ L'agglomération peut édicter des règlements de portée générale et prendre des décisions envers les membres de son personnel et les administré-e-s.

² Les décisions prises par les organes de l'agglomération dans le cadre de leurs attributions légales ou statutaires obligent les communes membres.

² Die Agglomeration nimmt die Aufgaben wahr, die ihr in den Statuten übertragen werden. Im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben tritt sie an die Stelle der Mitgliedgemeinden.

³ Die Agglomeration setzt in jedem Fall die Zusammenarbeit von Gemeinden bei Aufgaben von öffentlichem Interesse in den vom Bund für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme vorgesehenen Bereichen um.

⁴ Die Gemeinden können die Agglomeration mit der Ausführung der Massnahmen in Zusammenhang mit den in einem Leistungsauftrag im Sinne von Artikel 5a GG übertragenen Aufgaben betrauen.

Art. 18 Aufgaben – Vertragliche Aufgaben

¹ Wenn dies in den Statuten vorgesehen ist, kann die Agglomeration über einen verwaltungsrechtlichen Vertrag im Sinne von Artikel 112 Abs. 2 GG (der Vertrag) Leistungen für Gemeinden und Gemeindeverbände erbringen.

² Der Vertrag muss eine Beteiligung an den Betriebskosten der Agglomeration umfassen.

³ Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Staatsrats.

⁴ Im Vertrag wird die Aufteilung der Unterstützung des Staates im Sinne von Abschnitt 2 geregelt.

Art. 19 Aufgaben – Zusammenarbeit mit Dritten

¹ Die Agglomeration kann mit Dritten zusammenarbeiten.

² Sie kann die Ausführung gewisser Aufgaben an Dritte delegieren, wenn es in den Statuten vorgesehen ist.

Art. 20 Befugnisse – Zuständigkeiten und Verfahren

¹ Die Agglomeration kann allgemeinverbindliche Reglemente erlassen und gegenüber den Mitgliedern ihres Personals und den Bürgerinnen und Bürgern Verfügungen treffen.

² Die Beschlüsse, welche die Organe der Agglomeration im Rahmen ihrer gesetzlichen und statutarischen Befugnisse fassen, verpflichten die Mitgliedgemeinden.

Art. 21 Compétences – Contributions publiques

¹ L'agglomération peut prélever des émoluments, des taxes et des charges de préférence, sur la base d'un règlement de portée générale.

² Elle n'est pas habilitée à percevoir des impôts.

4.4 Organes

Art. 22 En général

¹ Les organes de l'agglomération sont:

- a) le corps électoral;
- b) le conseil d'agglomération;
- c) le comité d'agglomération;
- d) la commission financière.

² Les statuts peuvent prévoir d'autres organes.

Art. 23 Corps électoral – Composition

¹ Le corps électoral est l'ensemble des citoyens et citoyennes actifs habiles à voter en matière communale dans le périmètre de l'agglomération.

Art. 24 Corps électoral – Attributions

¹ Le corps électoral décide, si le referendum est demandé:

- a) de l'admission de nouvelles communes;
- b) des autres modifications des statuts;
- c) des règlements de portée générale;
- d) des dépenses supérieures au montant fixé dans les statuts;
- e) des cautionnements ou des sûretés analogues pouvant entraîner de telles dépenses;
- f) de la dissolution.

² Il élit le conseil d'agglomération et décide des initiatives populaires.

Art. 21 Befugnisse – Öffentliche Abgaben

¹ Die Agglomeration kann gestützt auf ein allgemeinverbindliches Reglement Gebühren, Abgaben und Vorzugslasten erheben.

² Die Agglomeration kann keine Steuern erheben.

4.4 Organe

Art. 22 Allgemeines

¹ Die Organe der Agglomeration sind:

- a) die Gesamtheit der Stimmberechtigten;
- b) der Agglomerationsrat;
- c) der Agglomerationsvorstand;
- d) die Finanzkommission.

² Die Statuten können weitere Organe vorsehen.

Art. 23 Gesamtheit der Stimmberechtigten – Zusammensetzung

¹ Die Gesamtheit der Stimmberechtigten umfasst alle Personen innerhalb des Agglomerationsperimeters, die in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind.

Art. 24 Gesamtheit der Stimmberechtigten – Befugnisse

¹ Sofern ein Referendum zustande kommt, beschliesst die Gesamtheit der Stimmberechtigten über:

- a) die Aufnahme neuer Gemeinden;
- b) weitere Änderungen der Statuten;
- c) allgemeinverbindliche Reglemente;
- d) Ausgaben, die den in den Statuten festgesetzten Betrag übersteigen;
- e) Bürgschaften oder ähnliche Sicherheiten, die solche Ausgaben nach sich ziehen könnten;
- f) die Auflösung der Agglomeration.

² Sie wählt den Agglomerationsrat und beschliesst über Volksinitiativen.

³ Il se prononce par vote aux urnes qui se déroule simultanément dans toutes les communes.

Art. 25 Conseil d'agglomération – Composition

¹ Les statuts déterminent le nombre de membres et, le cas échéant, leur répartition entre les cercles électoraux.

² Si les statuts prévoient des cercles électoraux, la composition du conseil d'agglomération respecte les conditions suivantes:

- a) la représentation des cercles électoraux tient compte notamment du chiffre de la population légale;
- b) chaque cercle électoral a droit à deux conseillers ou conseillères d'agglomération au moins;
- c) un cercle électoral ne peut disposer de plus de la moitié des conseillers ou conseillères d'agglomération.

Art. 26 Conseil d'agglomération – Election

¹ Les conseillers ou conseillères d'agglomération sont élus par le corps électoral, pour la législature ou le reste de celle-ci. Les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'élection au conseil général sont applicables par analogie.

Art. 27 Conseil d'agglomération – Constitution et attributions

¹ Le conseil d'agglomération se donne un règlement et élit son président ou sa présidente.

² Il a les attributions suivantes:

- a) il élit les membres du comité d'agglomération, sous réserve de l'article 29 al. 2 de la présente loi;
- b) il élit les membres de la commission financière dont il établit préalablement le nombre;
- c) il désigne l'organe de révision;
- d) il décide du budget et approuve les comptes ainsi que le rapport de gestion du comité d'agglomération;
- e) il prend acte du plan financier et de ses mises à jour;

³ Sie entscheidet durch Urnenabstimmung, die in allen Gemeinden gleichzeitig stattfindet.

Art. 25 Agglomerationsrat – Zusammensetzung

¹ Die Anzahl Mitglieder und gegebenenfalls ihre Aufteilung unter den Wahlkreisen werden in den Statuten bestimmt.

² Werden in den Statuten Wahlkreise vorgesehen, so muss die Zusammensetzung des Agglomerationsrats die folgenden Bedingungen erfüllen:

- a) Die Vertretung der Wahlkreise berücksichtigt namentlich die zivilrechtliche Bevölkerung.
- b) Jeder Wahlkreis hat Anspruch auf mindestens zwei Agglomerationsrätinnen und -räte.
- c) Ein Wahlkreis darf nicht mehr als die Hälfte der Agglomerationsrätinnen und -räte stellen.

Art. 26 Agglomerationsrat – Wahl

¹ Die Agglomerationsrätinnen und -räte werden von der Gesamtheit der Stimmberechtigten für die Legislaturperiode oder deren Rest gewählt. Die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zur Wahl des Generalrats gelten sinngemäss.

Art. 27 Agglomerationsrat – Konstituierung und Befugnisse

¹ Der Agglomerationsrat gibt sich ein Reglement und wählt seine Präsidentin oder seinen Präsidenten.

² Er hat folgende Befugnisse:

- a) Er wählt die Mitglieder des Agglomerationsvorstands; Artikel 29 Abs. 2 dieses Gesetzes bleibt vorbehalten.
- b) Er wählt die Mitglieder der Finanzkommission, deren Zahl er vorgängig festsetzt.
- c) Er bezeichnet die Revisionsstelle.
- d) Er beschliesst den Voranschlag und genehmigt die Rechnung und den Rechenschaftsbericht des Agglomerationsvorstands.
- e) Er nimmt Kenntnis vom Finanzplan und dessen Nachführungen.

- f) il décide de la création de nouveaux postes et édicte des prescriptions relatives à la gestion du personnel;
- g) il fixe les participations des communes aux frais de chaque tâche conformément aux statuts;
- h) il ratifie, le cas échéant, des contrats relatifs à l'offre de services à des communes ou des associations de communes;
- i) il ratifie le mandat de prestations avec les communes au sens de l'article 17 al. 4 de la présente loi;
- j) il surveille l'administration de l'agglomération.

³ Sous réserve du referendum, le conseil d'agglomération a également les attributions suivantes:

- a) il vote les dépenses d'investissement et les crédits supplémentaires qui s'y rapportent;
- b) il décide des cautionnements ou des sûretés analogues pouvant entraîner de telles dépenses;
- c) il vote les dépenses non prévues au budget;
- d) il décide des modifications de statuts et de l'admission de nouveaux membres;
- e) il adopte les règlements de portée générale;
- f) il décide de la dissolution de l'agglomération.

⁴ Les statuts peuvent attribuer d'autres tâches au conseil d'agglomération.

Art. 28 Comité d'agglomération – Composition

¹ Les statuts fixent la taille du comité d'agglomération à cinq, sept ou neuf membres.

² Le comité d'agglomération élit son président ou sa présidente et son vice-président ou sa vice-présidente.

Art. 29 Comité d'agglomération – Election

¹ Le comité d'agglomération est élu par le conseil d'agglomération pour la législature ou pour le reste de celle-ci.

² Le conseil d'agglomération assure une représentation équitable des régions et des communautés linguistiques représentées en son sein.

- f) Er bewilligt die Schaffung von Stellen und erlässt Vorschriften über das Personalwesen.
- g) Er setzt die Beiträge der Gemeinden an die Kosten der einzelnen Aufgaben gemäss den Statuten fest.
- h) Er genehmigt gegebenenfalls Verträge über Dienstleistungen mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden.
- i) Er genehmigt den Leistungsauftrag mit den Gemeinden im Sinne von Artikel 17 Abs. 4 dieses Gesetzes.
- j) Er beaufsichtigt die Verwaltung der Agglomeration.

³ Unter Vorbehalt des Referendums hat der Agglomerationsrat zudem folgende Befugnisse:

- a) Er beschliesst die Investitionsausgaben und die entsprechenden Zusatzkredite.
- b) Er beschliesst Bürgschaften und ähnliche Sicherheiten, die solche Ausgaben nach sich ziehen könnten.
- c) Er beschliesst die nicht im Voranschlag vorgesehenen Ausgaben.
- d) Er beschliesst Statutenänderungen und entscheidet über den Beitritt neuer Mitglieder.
- e) Er verabschiedet die allgemeinverbindlichen Reglemente.
- f) Er beschliesst die Auflösung der Agglomeration.

⁴ Die Statuten können dem Agglomerationsrat weitere Aufgaben zuweisen.

Art. 28 Agglomerationsvorstand – Zusammensetzung

¹ In den Statuten wird die Grösse des Agglomerationsvorstands auf fünf, sieben oder neun Mitglieder festgelegt.

² Der Agglomerationsvorstand wählt seine Präsidentin oder seinen Präsidenten und seine Vizepräsidentin oder seinen Vizepräsidenten.

Art. 29 Agglomerationsvorstand – Wahl

¹ Der Agglomerationsvorstand wird vom Agglomerationsrat für eine Legislaturperiode oder deren Rest gewählt.

² Der Agglomerationsrat sorgt dafür, dass die Regionen und Sprachgemeinschaften seiner Mitglieder im Agglomerationsvorstand angemessen vertreten sind.

³ Si un membre du conseil d'agglomération est élu au comité d'agglomération, il perd sa qualité de conseiller ou conseillère d'agglomération.

Art. 30 Comité d'agglomération – Attributions

¹ Le comité d'agglomération dirige l'agglomération et la représente envers les tiers.

² Il prépare les séances du conseil d'agglomération et exécute les décisions de celui-ci.

³ Sous réserve des compétences du conseil d'agglomération, le comité d'agglomération est responsable de l'administration et du personnel.

⁴ Il exerce en outre les attributions qui ne sont pas déferées par la loi ou par les statuts à un autre organe.

Art. 31 Commission financière

¹ La commission financière est composée d'au moins cinq membres élus par le conseil d'agglomération, parmi ses membres, pour la législature ou le reste de celle-ci.

² La commission désigne son président ou sa présidente et son ou sa secrétaire. Pour le reste, elle s'organise librement.

Art. 32 Organe de révision

¹ Les articles 98 à 98f LCo sont applicables par analogie à la révision des comptes de l'agglomération.

4.5 Statuts

Art. 33 Contenu obligatoire

¹ Les statuts doivent déterminer:

- a) le nom et le siège de l'agglomération;
- b) les communes membres;
- c) les tâches;
- d) les modalités d'exécution de chaque tâche;

³ Wird ein Mitglied des Agglomerationsrats in den Agglomerationsvorstand gewählt, so muss es sein Amt als Agglomerationsrätin oder Agglomerationsrat niederlegen.

Art. 30 Agglomerationsvorstand – Befugnisse

¹ Der Agglomerationsvorstand leitet die Agglomeration und vertritt sie nach aussen.

² Er bereitet die Beratungen des Agglomerationsrats vor und vollzieht dessen Beschlüsse.

³ Er ist unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Agglomerationsrats für die Verwaltung und das Personal verantwortlich.

⁴ Er nimmt zudem alle Aufgaben wahr, die das Gesetz oder die Statuten nicht einem anderen Organ übertragen.

Art. 31 Finanzkommission

¹ Die Finanzkommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die vom Agglomerationsrat für eine Legislaturperiode oder deren Rest aus seiner Mitte gewählt werden.

² Die Kommission wählt ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Sekretärin oder ihren Sekretär. Im Übrigen organisiert sie sich selbst.

Art. 32 Revisionsstelle

¹ Die Artikel 98–98f GG gelten sinngemäss für die Rechnungsprüfung der Agglomeration.

4.5 Statuten

Art. 33 Obligatorischer Inhalt

¹ Die Statuten bestimmen:

- a) den Namen und den Sitz der Agglomeration;
- b) die Mitgliedsgemeinden;
- c) die Aufgaben;
- d) die Ausführungsmodalitäten für jede Aufgabe;

- e) le cas échéant, le nombre de conseillers et conseillères d'agglomération dont dispose chaque cercle électoral;
- f) les règles relatives à la convocation du conseil d'agglomération;
- g) le nombre des membres du comité d'agglomération et les principes de son organisation;
- h) les ressources de l'agglomération;
- i) les critères déterminant les contributions des communes;
- j) le montant des dépenses soumises au referendum.

Art. 34 Contenu facultatif

¹ Ne sont valables qu'à la condition de figurer dans les statuts les dispositions concernant:

- a) l'offre de services à des communes ou à des associations de communes;
- b) la délégation de tâches à des tiers;
- c) la constitution d'organes supplémentaires;
- d) l'attribution de tâches supplémentaires au conseil d'agglomération;
- e) la division du périmètre de l'agglomération en cercles électoraux par l'adoption d'un règlement de portée générale.

Art. 35 Contenu prohibé

¹ Les statuts ne peuvent restreindre, d'une quelconque manière, l'éligibilité des citoyens et citoyennes au conseil d'agglomération et au comité d'agglomération, sous réserve de l'article 29 al. 2 de la présente loi. L'article 28 al. 2 LCo s'applique par analogie à l'élection des membres du conseil d'agglomération.

4.6 Droits populaires

Art. 36 Initiative

¹ Le dixième du total des citoyens et citoyennes actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent présenter une initiative concernant:

- a) une dépense qui ne peut être couverte par un seul exercice;

- e) gegebenenfalls die Zahl der Agglomerationsrätinnen und Agglomerationsräte jedes Wahlkreises;
- f) die Bestimmungen über die Einberufung des Agglomerationsrats;
- g) die Zahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstands und die Grundzüge seiner Organisation;
- h) die finanziellen Mittel der Agglomeration;
- i) die Kriterien für die Beiträge der Gemeinden;
- j) die Höhe der dem Referendum unterstellten Ausgaben.

Art. 34 Fakultativer Inhalt

¹ Bestimmungen über die nachfolgend aufgezählten Gegenstände bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Aufnahme in die Statuten:

- a) Dienstleistungsangebote an Gemeinden oder Gemeindeverbände;
- b) die Übertragung von Aufgaben an Dritte;
- c) die Schaffung weiterer Organe;
- d) die Übertragung weiterer Aufgaben an den Agglomerationsrat;
- e) die Aufteilung des Agglomerationsperimeters in Wahlkreise durch die Annahme eines allgemeinverbindlichen Reglements.

Art. 35 Unerlaubter Inhalt

¹ in den Statuten darf die Wählbarkeit der Bürgerinnen und Bürger in den Agglomerationsrat und in den Agglomerationsvorstand auf keine Weise beschränkt werden; Artikel 29 Abs. 2 dieses Gesetzes bleibt vorbehalten. Artikel 28 Abs. 2 GG gilt sinngemäss für die Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats.

4.6 Volksrechte

Art. 36 Initiative

¹ Ein Zehntel aller Stimmberechtigten der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können in folgenden Angelegenheiten eine Initiative einreichen:

- a) eine Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann;

- b) un cautionnement ou des sûretés analogues pouvant entraîner une telle dépense;
- c) un règlement de portée générale;
- d) une modification des statuts.

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

³ L'initiative doit être approuvée par la majorité des communes membres et par la majorité des citoyens et citoyennes votants.

⁴ Pour le surplus, les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie.

Art. 37 Referendum facultatif

¹ Le dixième des citoyens et citoyennes actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent demander qu'une décision du conseil d'agglomération soit soumise au vote des citoyens et citoyennes lorsqu'elle a pour objet:

- a) une dépense supérieure au montant fixé dans les statuts;
- b) un cautionnement ou des sûretés analogues pouvant entraîner une telle dépense;
- c) un règlement de portée générale;
- d) une modification des statuts;
- e) l'admission de nouvelles communes;
- f) la dissolution de l'agglomération.

² La décision doit être approuvée par la majorité des citoyens et citoyennes votants.

³ Les statuts peuvent abaisser le seuil du dixième prévu à l'alinéa 1.

⁴ Il n'y a pas de referendum contre une décision négative.

- b) eine Bürgschaft oder ähnliche Sicherheiten, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;
- c) ein allgemeinverbindliches Reglement;
- d) eine Statutenänderung.

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

³ Die Initiative muss von der Mehrheit der Mitgliedgemeinden und der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen werden.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zur Initiative auf Gemeindeebene sinngemäss.

Art. 37 Fakultatives Referendum

¹ Ein Zehntel der Stimmberechtigten der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können eine Volksabstimmung über einen Beschluss des Agglomerationsrats verlangen, wenn dieser folgende Gegenstände betrifft:

- a) eine Ausgabe, die den in den Statuten festgesetzten Betrag überschreitet;
- b) eine Bürgschaft oder ähnliche Sicherheiten, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;
- c) ein allgemeinverbindliches Reglement;
- d) eine Statutenänderung;
- e) die Aufnahme weiterer Gemeinden;
- f) die Auflösung der Agglomeration.

² Der Beschluss muss von der Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen werden.

³ Der Schwellenwert von einem Zehntel nach Absatz 1 kann in den Statuten gesenkt werden.

⁴ Das Referendum kann nicht gegen einen negativen Beschluss ergriffen werden.

⁵ Les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives au referendum en matière communale sont applicables par analogie. Toutefois, le délai pour le dépôt de la demande de referendum est de soixante jours.

4.7 Règles financières

Art. 38 Budget et comptes

¹ L'agglomération établit chaque année un budget et des comptes.

² Le budget et les comptes de l'agglomération distinguent les charges et les produits de chaque tâche.

³ Le budget est communiqué aux communes membres jusqu'au 15 octobre.

⁴ Les comptes sont approuvés dans les cinq mois suivant la fin de l'exercice.

Art. 39 Contributions des communes

¹ Les statuts fixent les critères déterminant les contributions des communes.

² Les statuts peuvent prévoir des critères différents selon les tâches.

³ Le mandat de prestations conclu en application de l'article 17 al. 4 de la présente loi doit être accompagné d'un budget pluriannuel. Il règle le financement des tâches réalisées par l'agglomération.

Art. 40 Plan financier

¹ L'agglomération établit un plan financier sur cinq ans. L'article 86d LCo est applicable par analogie.

4.8 Droit complémentaire

Art. 41

¹ Les dispositions suivantes de la loi sur les communes sont applicables par analogie:

- a) l'article 7b sur l'utilisation du chiffre de la population;
- b) l'article 40 sur la présence du conseil communal;

⁵ Die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zum Referendum auf Gemeindeebene gelten sinngemäss. Die Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens beträgt jedoch 60 Tage.

4.7 Finanzielle Bestimmungen

Art. 38 Voranschlag und Rechnung

¹ Die Agglomeration erstellt jedes Jahr einen Voranschlag und eine Rechnung.

² Der Voranschlag und die Rechnung der Agglomeration unterscheiden zwischen Aufwand und Ertrag jeder Aufgabe.

³ Der Voranschlag wird den Mitgliedsgemeinden bis zum 15. Oktober zugestellt.

⁴ Die Rechnung wird innert fünf Monaten nach Abschluss des Rechnungsjahrs genehmigt.

Art. 39 Beiträge der Gemeinden

¹ Die Statuten bestimmen, nach welchen Kriterien die Kosten auf die beteiligten Gemeinden verteilt werden.

² Die Statuten können je nach Aufgabe unterschiedliche Kriterien vorsehen.

³ Zum in Anwendung von Artikel 17 Abs. 4 dieses Gesetzes abgeschlossene Leistungsauftrag muss ein Mehrjahresbudget gehören. In ihm wird die Finanzierung der von der Agglomeration wahrgenommenen Aufgaben geregelt.

Art. 40 Finanzplan

¹ Die Agglomeration erstellt einen Finanzplan über 5 Jahre. Artikel 86d GG gilt sinngemäss.

4.8 Ergänzendes Recht

Art. 41

¹ Folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden gelten sinngemäss:

- a) Artikel 7b über die massgebliche Bevölkerungszahl;
- b) Artikel 40 über die Anwesenheit des Gemeinderats;

- c) les articles 56 al. 2, 59, 61, 61a et 64 à 66 sur le conseil communal;
 - d) l'article 28 sur l'éligibilité et les incompatibilités;
 - e) les articles 9^{bis} et 38 al. 4 sur la publicité des séances des organes délibératifs et des documents y relatifs;
 - f) l'article 83 sur la représentation;
 - g) les articles 83a al. 1 et 125a sur l'information, l'accès aux documents officiels et la consultation de la population;
 - h) l'article 83b sur le secret de fonction;
 - i) l'article 83c sur la responsabilité civile;
 - j) les articles 84 et 84^{bis} sur les règlements et les documents relatifs aux collaborations avec des tiers;
 - k) les articles 85 et 86 sur les moyens de contrainte;
 - l) les articles 87, 88, à l'exclusion de l'alinéa 4, et 95, à l'exclusion de l'alinéa 4, sur le budget et les comptes;
 - m) l'article 89 sur les dépenses;
 - n) l'article 92 sur les placements;
 - o) l'article 93 sur les amortissements;
 - p) les articles 97, à l'exclusion de l'alinéa 1 let. d, et 97^{bis} sur la commission financière;
 - q) les articles 98 à 98f sur l'organe de révision;
 - r) l'article 99 sur les travaux et fournitures;
 - s) l'article 103 sur les archives;
 - t) l'article 103^{bis} sur le droit de consultation;
 - u) l'article 132 sur la collaboration avec des communes d'autres cantons.
- ² Sauf disposition spéciale des statuts ou d'un règlement, les dispositions suivantes de la loi sur les communes sont applicables par analogie:
- a) l'article 117 al. 1 et 2 sur les délibérations;
 - b) l'article 29a sur l'assermentation des conseillers généraux;
 - c) les articles 57, 58, 62 et 63 sur le conseil communal;
 - d) les articles 15^{bis} et 67 sur les commissions;

- c) die Artikel 56 Abs. 2, 59, 61, 61a und 64–66 über den Gemeinderat;
 - d) Artikel 28 über die Wählbarkeit und die Unvereinbarkeit;
 - e) die Artikel 9^{bis} und 38 Abs. 4 über die Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindeversammlung bzw. des Generalrats sowie den öffentlichen Charakter der entsprechenden Dokumente;
 - f) Artikel 83 über die Vertretung;
 - g) die Artikel 83a Abs. 1 und 125a über die Information, den Zugang zu amtlichen Dokumenten und die Konsultation der Bevölkerung;
 - h) Artikel 83b über das Amtsgeheimnis;
 - i) Artikel 83c über die Haftung;
 - j) die Artikel 84 und 84^{bis} über die Reglemente und die Dokumente über die Zusammenarbeit mit Dritten;
 - k) die Artikel 85 und 86 über die Zwangsmittel;
 - l) die Artikel 87, 88, Abs. 4 ausgenommen, und 95, Abs. 4 ausgenommen, über den Voranschlag und die Rechnung;
 - m) Artikel 89 über die Ausgaben;
 - n) Artikel 92 über die Vermögensanlagen;
 - o) Artikel 93 über die Schuldentilgung;
 - p) die Artikel 97, Abs. 1 Bst. d ausgenommen, und 97^{bis} über die Finanzkommission;
 - q) die Artikel 98–98f über die Revisionsstelle;
 - r) Artikel 99 über die Arbeiten und Lieferungen;
 - s) Artikel 103 über das Archiv;
 - t) Artikel 103^{bis} über das Einsichtsrecht;
 - u) Artikel 132 über die Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone.
- ² Wird in den Statuten oder einem Reglement nichts anderes vorgesehen, so gelten folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden sinngemäss:
- a) Artikel 117 Abs. 1 und 2 über die Beratungen;
 - b) Artikel 29a über die Vereidigung der Generalratsmitglieder;
 - c) die Artikel 57, 58, 62 und 63 über den Gemeinderat;
 - d) die Artikel 15^{bis} und 67 über die Kommissionen;

- e) les articles 69 à 76 sur le personnel communal;
- f) l'article 90 sur les dépenses imprévisibles et urgentes;
- g) l'article 91 sur la compétence du conseil communal en matière de dépenses.

4.9 Haute surveillance de l'Etat

Art. 42 Principe

¹ L'agglomération est sous la haute surveillance de l'Etat.

² Si l'agglomération comprend des communes de plusieurs districts, le Conseil d'Etat désigne le préfet compétent dans l'acte d'approbation des statuts prévu à l'article 13 de la présente loi. Le préfet compétent entend les préfets des autres districts avant de prendre une décision dans l'exercice de son pouvoir de surveillance.

³ Pour le surplus, les dispositions de la section 8 de la loi sur les communes sont applicables par analogie.

Art. 43 Participation des préfets

¹ Les préfets des districts concernés sont invités aux séances du conseil d'agglomération et du comité d'agglomération, avec voix consultative.

Art. 44 Approbation

¹ Les modifications des statuts, les règlements de portée générale et leurs modifications ainsi que la décision concernant la dissolution sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, le cas échéant avant le scrutin populaire.

² Le ou les préfets concernés donnent leur préavis.

4.10 Adhésion, sortie et dissolution

Art. 45 Adhésion de nouvelles communes

¹ L'agglomération conclut avec la ou les communes intéressées un contrat réglant les conditions d'adhésion.

- e) die Artikel 69–76 über das Gemeindepersonal;
- f) Artikel 90 über die unvorhersehbaren und dringlichen Ausgaben;
- g) Artikel 91 über die Kompetenz des Gemeinderats im Bereich der Ausgaben.

4.9 Oberaufsicht des Staates

Art. 42 Grundsatz

¹ Die Agglomeration untersteht der Oberaufsicht des Staates.

² Umfasst die Agglomeration Gemeinden aus mehreren Bezirken, so bezeichnet der Staatsrat die zuständige Oberamtsperson im Beschluss über die Genehmigung der Statuten nach Artikel 13. Die zuständige Oberamtsperson hört vor Aufsichtsentscheiden die Oberamtspersonen der anderen Bezirke an.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des 8. Abschnitts des Gesetzes über die Gemeinden sinngemäss.

Art. 43 Mitwirkung der Oberamtspersonen

¹ Die Oberamtspersonen der betroffenen Bezirke werden eingeladen, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Agglomerationsrats und des Agglomerationsvorstands teilzunehmen.

Art. 44 Genehmigung

¹ Statutenänderungen, allgemeinverbindliche Reglemente und ihre Änderungen sowie der Auflösungsbeschluss bedürfen der Genehmigung des Staatsrats, die gegebenenfalls vor der Volksabstimmung erfolgt.

² Die betroffene Oberamtsperson bzw. die betroffenen Oberamtspersonen nehmen zu diesen Geschäften Stellung.

4.10 Beitritt, Austritt und Auflösung

Art. 45 Beitritt neuer Gemeinden

¹ Die Agglomeration schliesst mit der bzw. den interessierten Gemeinden einen Vertrag ab, der die Beitrittsbedingungen regelt.

² Le conseil d'agglomération adopte les modifications des statuts qu'implique l'adhésion, sous réserve des alinéas 3 et 4.

³ Le contrat d'adhésion doit être approuvé par l'assemblée communale ou le conseil général de chaque commune candidate à l'adhésion.

⁴ Le contrat d'adhésion et les modifications de statuts sont soumis au corps électoral de l'agglomération, si le referendum est demandé (art. 24 et 37 de la présente loi).

Art. 46 Sortie

¹ Une commune ne peut sortir de l'agglomération que si la sortie ne met pas en danger l'existence de l'agglomération ni ne porte une atteinte excessive à l'exécution de ses tâches.

Art. 47 Dissolution

¹ La dissolution de l'agglomération fait l'objet d'un vote aux urnes. L'agglomération est dissoute si la majorité des communes et des citoyens et citoyennes votants approuve la décision de dissolution.

² L'article 129 LCo est applicable par analogie.

4.11 Voies de droit

Art. 48 Décisions du comité d'agglomération

¹ Toute décision prise par le comité d'agglomération ou par un organe qui lui est subordonné envers un ou une administré-e ou un membre du personnel de l'agglomération peut, dans les trente jours, faire l'objet d'une réclamation auprès du comité d'agglomération.

² Les décisions rendues sur réclamation sont sujettes à recours auprès d'un préfet désigné par le Conseil d'Etat. L'article 153 LCo est applicable par analogie.

³ La réclamation ou le recours peuvent être interjetés par les administré-e-s et les membres du personnel de l'agglomération.

² Der Agglomerationsrat beschliesst die durch den Beitritt bedingten Statutenänderungen, unter Vorbehalt der Absätze 3 und 4.

³ Der Beitrittsvertrag muss von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat jeder beitriftswilligen Gemeinde genehmigt werden.

⁴ Der Beitrittsvertrag und die Statutenänderungen werden den Stimmberechtigten der Agglomeration zur Abstimmung unterbreitet, wenn das Referendum verlangt wird (Art. 24 und 37 dieses Gesetzes).

Art. 46 Austritt

¹ Eine Gemeinde kann nur aus der Agglomeration austreten, wenn der Fortbestand der Agglomeration und die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch nicht übermässig erschwert werden.

Art. 47 Auflösung

¹ Die Auflösung der Agglomeration bedarf einer Urnenabstimmung. Die Agglomeration wird aufgelöst, wenn der Auflösungsbeschluss von der Mehrheit der Gemeinden und der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen wird.

² Artikel 129 GG gilt sinngemäss.

4.11 Rechtsmittel

Art. 48 Entscheide des Agglomerationsvorstands

¹ Jeder Entscheid des Agglomerationsvorstands oder eines ihm unterstellten Organs, der eine Bürgerin oder einen Bürger oder ein Mitglied des Personals der Agglomeration betrifft, kann innert 30 Tagen mit Einsprache an den Agglomerationsvorstand angefochten werden.

² Die Einspracheentscheide können mit Beschwerde an eine vom Staatsrat bestimmte Oberamtsperson angefochten werden. Artikel 153 GG gilt sinngemäss.

³ Die Einsprache oder die Beschwerde kann von den Bürgerinnen und Bürgern oder den Mitgliedern des Personals der Agglomeration erhoben werden.

Art. 49 Décisions du conseil d'agglomération

¹ Toute décision du conseil d'agglomération peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours auprès d'un préfet désigné par le Conseil d'Etat.

² Ont qualité pour recourir les membres du conseil d'agglomération et le comité d'agglomération.

³ L'article 154 LCo est applicable par analogie.

Art. 50 Recours d'un membre du comité d'agglomération

¹ L'article 153a LCo s'applique par analogie aux décisions prises à l'encontre d'un membre du comité d'agglomération.

5 Droit transitoire

Art. 51 Relations avec les formes existantes de collaboration intercommunale

¹ Au moment de sa constitution, l'agglomération peut reprendre tout ou partie des tâches qui font déjà l'objet d'une collaboration intercommunale. Dans cette mesure, elle se substitue aux ententes intercommunales et associations de communes existantes.

Art. 52 Dispositions transitoires – Agglomérations constituées

¹ Dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat fixe le périmètre des agglomérations déjà constituées.

² Les agglomérations constituées disposent, dès que le Conseil d'Etat a fixé le périmètre, d'un délai de deux ans pour adapter leur périmètre et leurs statuts, soit par le biais d'une assemblée constitutive au sens de l'article 9 de la présente loi, soit en acceptant de nouvelles communes membres selon l'article 45.

³ L'assemblée constitutive de l'agglomération concernée peut décider de constituer des cercles électoraux en vue de la première élection des membres du conseil d'agglomération. Il appartiendra ensuite au conseil d'agglomération de décider de la constitution de tels cercles en application de l'article 34 al. 1 let. e de la présente loi.

Art. 49 Beschlüsse des Agglomerationsrats

¹ Jeder Beschluss des Agglomerationsrats kann innert 30 Tagen mit Beschwerde an eine vom Staatsrat bestimmte Oberamtsperson angefochten werden.

² Beschwerdeberechtigt sind die Mitglieder des Agglomerationsrats und der Agglomerationsvorstand.

³ Artikel 154 GG gilt sinngemäss.

Art. 50 Beschwerde eines Mitglieds des Agglomerationsvorstands

¹ Artikel 153a GG gilt sinngemäss für Entscheide, die gegen ein Mitglied des Agglomerationsvorstands gefasst werden.

5 Übergangsrecht

Art. 51 Einbezug der bestehenden Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden

¹ Die Agglomeration kann bei ihrer Gründung Aufgaben, die bereits Gegenstand einer Zusammenarbeit von Gemeinden sind, ganz oder teilweise übernehmen. Im Rahmen der übernommenen Aufgaben tritt sie an die Stelle der bestehenden Gemeindeübereinkünfte und Gemeindeverbände.

Art. 52 Übergangsbestimmungen – Konstituierte Agglomerationen

¹ Innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes legt der Staatsrat den Perimeter der bereits konstituierten Agglomerationen fest.

² Sobald der Staatsrat den Perimeter festgelegt hat, verfügen die konstituierten Agglomerationen über eine zweijährige Frist, um ihren Perimeter und ihre Statuten anzupassen, sei dies anhand einer konstituierenden Versammlung im Sinne von Artikel 9 dieses Gesetzes oder indem neue Mitgliedsgemeinden gemäss Artikel 45 dieses Gesetzes aufgenommen werden.

³ Die konstituierende Versammlung der betroffenen Agglomeration kann beschliessen, für die erste Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats Wahlkreise zu bilden. Der Agglomerationsrat beschliesst anschliessend die Konstituierung solcher Kreise in Anwendung von Artikel 34 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes.

Art. 53 Dispositions transitoires – Associations de communes

¹ Les communes qui ont choisi de mettre en œuvre un projet d'agglomération sous la forme d'une association de communes disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adapter leurs statuts conformément à l'article 6.

II.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 46a al. 1 (modifié)

Cercles électoraux communaux et d'agglomération (*titre médian modifié*)

¹ Les communes dotées d'un conseil général et les agglomérations peuvent, par un règlement de portée générale, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux.

III.

L'acte RSF 140.2 (Loi sur les agglomérations (LAgg), du 19.09.1995) est abrogé.

IV.

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

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

Art. 53 Übergangsbestimmungen – Gemeindeverbände

¹ Die Gemeinden, die ein Agglomerationsprogramm in Form eines Gemeindeverbands umsetzen wollen, verfügen über eine Frist von zwei Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, um ihre Statuten gemäss Artikel 6 zu ändern.

II.

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 46a Abs. 1 (geändert)

Gemeinde- und Agglomerationswahlkreise (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Gemeinden mit einem Generalrat und Agglomerationen können ihr Gebiet mit einem allgemeinverbindlichen Reglement in mehrere Wahlkreise aufteilen.

III.

Der Erlass SGF 140.2 (Gesetz über die Agglomerationen (AggG), vom 19.09.1995) wird aufgehoben.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DIAF-31

Projet de loi: Modification de la loi sur les agglomérations

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-002

Présidence : Laurent Dietrich

Membres : Jean Bertschi, Adrian Brügger, Nicolas Bürgisser, Christian Ducotterd, Chantal Müller, Benoît Piller, André Schneuwly, Esther Schwaller-Merkle, Thierry Steiert, Jean-Daniel Wicht

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

I

Art. 1

¹ La présente loi a pour but de promouvoir la collaboration ~~intercommunale à l'échelon des agglomérations~~ horizontale et verticale des espaces fonctionnels définis dans les dispositions fédérales en matière de projets d'agglomération.

² Elle définit:

- a) le soutien à apporter par l'Etat aux projets d'agglomération;
- b) les formes des organismes responsables chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération de collaboration intercommunale ~~permettant d'élaborer des projets d'agglomération et de gérer des agglomérations non institutionnelles~~ ;

Anhang

GROSSER RAT

2016-DIAF-31

Gesetzesentwurf: Änderung des Agglomerationsgesetzes

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-002

Präsidium: Laurent Dietrich

Mitglieder: Jean Bertschi, Adrian Brügger, Nicolas Bürgisser, Christian Ducotterd, Chantal Müller, Benoît Piller, André Schneuwly, Esther Schwaller-Merkle, Thierry Steiert, Jean-Daniel Wicht

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

I

Art. 1

A1 Dieses Gesetz hat den Zweck, ~~die Zusammenarbeit von Gemeinden auf Ebene der Agglomerationen~~ die horizontale und vertikale Zusammenarbeit der in den Bestimmungen des Bundes im Bereich Agglomerationsprogramme festgelegten funktionalen Räume zu fördern.

² Es legt fest:

- a) die Unterstützung des Staates für Agglomerationsprogramme;
- b) die Formen der für die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zuständigen Trägerschaften der interkommunalen Zusammenarbeit, welche die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und den Umgang mit nicht institutionellen Agglomerationen ermöglichen;

e) ~~la constitution, les tâches et compétences, l'organisation, les statuts, le régime financier et la surveillance des agglomérations institutionnelles.~~

e) ~~die Gründung, die Aufgaben und Zuständigkeiten, die Organisation, die Statuten, die Finanzordnung und die Aufsicht über die institutionellen Agglomerationen.~~

Art. 3 ~~Accompagnement des projets d'agglomération~~

Art. 3 ~~Begleitung der Agglomerationsprogramme~~

¹ ~~L'Etat est associé aux travaux des organismes chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre ainsi que du suivi des études et des mesures bénéficiant d'un soutien financier.~~

A5 ¹ ~~Der Staat ist an den Arbeiten der Trägerschaften beteiligt, die mit der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der finanziell unterstützten Studien und Massnahmen beauftragt sind.~~

² ~~Les dispositions de l'article 27 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions demeurent réservées.~~

² ~~Die Bestimmungen von Artikel 27 Abs. 2 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes bleiben vorbehalten.~~

3 ~~Formes de collaboration intercommunale~~ Organismes responsables

A6 ~~3 Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden~~ Trägerschaften

Art. 6 ~~Formes des organismes responsables~~

Art. 6 ~~Formen von Trägerschaften~~

¹ ~~Pour élaborer et mettre en œuvre un projet d'agglomération, les communes se constituent en association de communes au sens des articles 109 et suivants de la loi cantonale sur les communes qui n'entendent pas se constituer en agglomération institutionnelle au sens de la section 4 coopèrent sous la forme d'une collaboration intercommunale au sens des articles 107 et suivants LCo. Les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 sont applicables par analogie.~~

A6 ¹ ~~Um ihr Agglomerationsprogramm auszuarbeiten und umzusetzen, bilden die Gemeinden einen Gemeindeverband im Sinne der Artikel 109 ff. des kantonalen Gesetzes über die Gemeinden arbeiten die Gemeinden, die sich nicht zu institutionellen Agglomerationen im Sinne von Abschnitt 4 zusammenschliessen wollen, in Form einer Zusammenarbeit von Gemeinden im Sinne von Artikel 107 ff. GG zusammen. Die Artikel 16, 17, 18, 27 Abs. 2 und 43 dieses Gesetzes gelten sinngemäss.~~

² ~~Le Conseil d'Etat peut, en outre, autoriser :~~

² ~~Der Staatsrat kann ausserdem genehmigen:~~

- a) ~~un organisme intercantonal à se charger de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet d'agglomération. Il conclut, à cet effet, une convention avec le ou les cantons voisins.~~
- b) ~~une commune, si elle respecte les dispositions fédérales en la matière, à élaborer et mettre en œuvre un projet d'agglomération.~~

- a) ~~dass eine interkantonale Trägerschaft für die Ausarbeitung und Umsetzung eines Agglomerationsprogramms zuständig ist. Er schliesst zu diesem Zweck mit den Nachbarkantonen eine Vereinbarung ab;~~
- b) ~~dass eine Gemeinde, wenn sie die einschlägigen Bundesbestimmungen einhält, ein Agglomerationsprogramm ausarbeitet und umsetzt.~~

Art. 6bis (nouveau) ~~Tâches obligatoires~~

Art. 6bis (neu) ~~Obligatorische Aufgaben~~

¹ ~~Les tâches de l'organisme responsable comprennent les thématiques obligatoires couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération.~~

A8 ¹ ~~Die Aufgaben der Trägerschaft umfassen zumindest die Themen, die von den Bestimmungen des Bundes zu den Agglomerationsprogrammen abgedeckt werden.~~

4 ~~Agglomération institutionnelle~~

4 ~~Institutionelle Agglomeration~~

Art. 7 à 51

Art. 7 bis 51

~~Supprimés~~

A9 ~~Aufgehoben~~

5 ~~Droit transitoire~~ Disposition transitoire

Art. 52 ~~Disposition transitoire~~ Agglomérations constituées

¹ Dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat fixe le périmètre ~~des agglomérations des entités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération déjà constituées.~~

² Les agglomérations constituées disposent, dès que le Conseil d'Etat a fixé le périmètre, d'un délai de deux ans pour adapter leur périmètre et leurs statuts, soit par le biais d'une assemblée constitutive au sens de l'article 9 de la présente loi, soit en acceptant de nouvelles communes membres selon l'article 45.

Les communes comprises dans le périmètre fixé par le Conseil d'Etat, disposent d'un délai de deux ans à compter de la fixation de ce périmètre, pour, sous la conduite du préfet, adapter les statuts de l'entité constituée ou élaborer de nouveaux statuts. Le préfet compétent est le préfet du district qui comprend le plus grand nombre de communes concernées.

³ ~~L'assemblée constitutive de l'agglomération concernée peut décider de constituer des cercles électoraux en vue de la première élection des membres du conseil d'agglomération. Il appartiendra ensuite au conseil d'agglomération de décider de la constitution de tels cercles en application de l'article 34 al.1 let. e de la présente loi.~~

Passé ce délai, le Conseil d'Etat se substitue aux communes pour adapter ou élaborer les statuts de l'association de communes.

Art. 53

Supprimé

II

1

L'acte RSF [115.1](#) (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 2 (modifié)

Suppression de la mention des agglomérations

5 ~~Übergangsrecht~~ Übergangsbestimmung

Art. 52 ~~Übergangsbestimmungen~~ Konstituierte Agglomerationen

A10

¹ Innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes legt der Staatsrat den Perimeter der bereits konstituierten ~~Agglomerationen~~ Einheiten, die für die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zuständig sind, fest.

² ~~Sobald der Staatsrat den Perimeter festgelegt hat, verfügen die konstituierten Agglomerationen über eine zweijährige Frist, um ihren Perimeter und ihre Statuten anzupassen, sei dies anhand einer konstituierenden Versammlung im Sinne von Artikel 9 dieses Gesetzes oder indem neue Mitgliedsgemeinden gemäss Artikel 45 dieses Gesetzes aufgenommen werden.~~

Sobald der Perimeter festgelegt worden ist, verfügen die Gemeinden des vom Staatsrat festgelegten Perimeters über eine zweijährige Frist, um unter der Leitung der Oberamtsperson die Statuten der konstituierten Einheit anzupassen oder neue Statuten auszuarbeiten. Zuständig ist die Oberamtsperson des Bezirks mit den meisten betroffenen Gemeinden.

³ ~~Die konstituierende Versammlung der betroffenen Agglomeration kann beschliessen, für die erste Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats Wahlkreise zu bilden. Der Agglomerationsrat beschliesst anschliessend die Konstituierung solcher Kreise in Anwendung von Artikel 34 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes.~~

Nach Ablauf dieser Frist tritt der Staatsrat an die Stelle der Gemeinden, um die Statuten des Gemeindeverbands anzupassen oder auszuarbeiten.

Art. 53

Aufgehoben

II

1

Der Erlass SGF [115.1](#) (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 (geändert)

A11

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

<i>Art. 10 al. 3 (modifié)</i>		<i>Art. 10 Abs. 3 (geändert)</i>
<i>Suppression de la mention du comité d'agglomération</i>	A12	<i>Die Erwähnung des Agglomerationsvorstands wird gestrichen.</i>
<i>Art. 46a al. 1 (modifié)</i>		<i>Art. 46a Abs. 1 (geändert)</i>
<i>Supprimé</i>	A12	<i>Aufgehoben</i>
2		2
L'acte RSF 140.1 (Loi sur les communes (LCo), du 25.09.1980) est modifié comme il suit:		Der Erlass SGF 140.1 (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.09.1980) wird wie folgt geändert:
<i>Art. 107 al. 2^{bis} (abrogé)</i>		<i>Art. 107 Abs. 2^{bis} (aufgehoben)</i>
^{2bis} Elles [Plusieurs communes] peuvent aussi se constituer en agglomération, conformément à la législation en la matière.	A13	^{2bis} Nach Massgabe der einschlägigen Gesetzgebung können sie [mehrere Gemeinden] sich auch zu einer Agglomeration zusammenschliessen.
<i>Art. 107^{bis} al. 1 (modifié)</i>		<i>Art. 107^{bis} Abs. 1 (geändert)</i>
<i>Suppression de la mention de l'agglomération</i>	A14	<i>Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.</i>
3		3
L'acte RSF 17.4 (Loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb), du 02.11.2016) est modifié comme il suit:		Der Erlass SGF 17.4 (Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG), vom 02.11.2016) wird wie folgt geändert:
<i>Art. 5 al. 1 (modifié)</i>		<i>Art. 5 Abs. 1 (geändert)</i>
<i>Suppression de la mention des agglomérations</i>	A15	<i>Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.</i>
<i>Art. 20 al. 1 (modifié)</i>		<i>Art. 20 Abs. 1 (geändert)</i>
<i>Suppression de la mention des agglomérations</i>	A16	<i>Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.</i>
4		4
L'acte RSF 17.6 (Loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch), du 10.09.2015) est modifié comme il suit:		Der Erlass SGF 17.6 (Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG), vom 10.09.2015) wird wie folgt geändert:
<i>Art. 10 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)</i>		<i>Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)</i>
<i>Suppression de la mention de l'agglomération ou des agglomérations</i>	A17	<i>Die Erwähnung der Agglomeration oder der Agglomerationen wird gestrichen.</i>

Art. 13 al. 1 et titre médian (modifiés)

Suppression de la mention de l'agglomération

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 2 al. 2 (nouveau)

² Pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants et sous réserve des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat peut obliger :

- a) des communes à se regrouper en association de communes ;
- b) une commune à s'associer ou à adhérer à une association de communes ;
- c) une association de communes à intégrer d'autre-s commune-s.

Art. 2 al. 2 (nouveau)

² Pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants, afin d'effectuer les tâches permettant d'atteindre les buts fixés à l'art. 1, et sous réserve des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat peut obliger:

- a) des communes à se regrouper en association de communes ;

Art. 13 Abs. 1 und Artikelüberschrift (geändert)

Die Erwähnung der Agglomerationen wird gestrichen.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 2 Abs. 2 (neu)

² Bei überwiegenden kantonalen Interessen und unter Vorbehalt der Bestimmungen des Bundes kann der Staatsrat:

- a) Gemeinden verpflichten, sich zu Gemeindeverbänden zusammenzuschliessen;
- b) eine Gemeinde verpflichten, einen Gemeindeverband zu gründen oder einem Gemeindeverband beizutreten;
- c) einen Gemeindeverband verpflichten, (eine) weitere Gemeinde(n) aufzunehmen.

Art. 2 Abs. 2 (neu)

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

A18

A2

A3

- b) une commune à s'associer ou à adhérer à une association de communes ;
- c) une association de communes à intégrer d'autre-s commune-s.

Art. 2 al. 2 (nouveau)

Pour des motifs répondant à des intérêts cantonaux prépondérants et sous réserve des dispositions fédérales, le Conseil d'Etat ~~peut obliger~~ peut obliger motive:

- a) des communes à se regrouper en association de communes ;
- b) une commune à s'associer ou à adhérer à une association de communes ;
- c) une association de communes à intégrer d'autre-s commune-s.

Art. 6bis (nouveau) Tâches obligatoires

¹ Les tâches de l'organisme responsable comprennent au minimum les thématiques couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération

Art. 2 Abs. 2 (neu)

Der Antrag wurde auf Französisch eingereicht.

A4

Art. 6bis (neu) Obligatorische Aufgaben

¹ Die Aufgaben der Trägerschaft umfassen zumindest die Themen, die von den Bestimmungen des Bundes zu den Agglomerationsprogrammen abgedeckt sind.

A7

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

**A1
CE**

La proposition A2, opposée à la proposition A3, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**A2
A3**

La proposition A2, opposée à la proposition A4, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**A2
A4**

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

**A5
CE**

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

**A6
CE**

La proposition A8, opposée à la proposition A7, est acceptée par 5 voix contre 3 et 3 abstentions.

**A8
A7**

La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

**A9
CE**

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A3 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A4 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A5 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A6 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A8 obsiegt gegen Antrag A7 mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Antrag A9 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.	A10 CE	Antrag A10 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
---	-------------------------	--

Les propositions A11 à A18, opposées à la proposition initiale du Conseil d'Etat, sont acceptées tacitement.	A11-A18 CE	Die Anträge A11-A18 obsiegen stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
--	-----------------------------	--

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	CE A2	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
--	------------------------	--

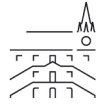
Troisième lecture

Dritte Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est confirmée tacitement.	CE A2	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt stillschweigend gegen Antrag A2.
---	------------------------	---

Le 4 juin 2020

Den 4. Juni 2020



Rapport complémentaire 2020-GC-100

4 juin 2020

de la commission parlementaire au Grand Conseil accompagnant le projet bis modifiant la loi sur les agglomérations (LAgg) [2016-DIAF-31]

La commission parlementaire ordinaire (CoParl) chargée de l'examen du projet de loi sur les agglomérations transmis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil le 7 janvier 2020 a l'honneur de vous soumettre des propositions de modification dudit projet. Ces propositions modifiant de manière importante le projet initial et l'évaluation de ses conséquences, et conformément à l'art. 24 al. 3 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), la CoParl les assortit du présent rapport complémentaire, structuré comme suit :

1	Grandes lignes des propositions de la commission parlementaire (CoParl)	2
2	Elaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire	2
3	Motivations des propositions de la CoParl	2
4	Détails des articles	4
4.1	<i>Art. 1</i>	4
4.2	<i>Art. 3</i>	4
4.3	<i>Art. 6</i>	5
4.4	<i>Art. 6bis (nouveau)</i>	5
4.5	<i>Art. 52 (nouveau)</i>	5
4.6	<i>Modification de la LEDP</i>	6
4.7	<i>Modification de la LCo</i>	6
4.8	<i>Modification de la LGCyb</i>	6
4.9	<i>Modification de la LArch</i>	6
5	Incidences des propositions de la CoParl	6
5.1	<i>Incidences en matière de finances et de personnel</i>	6
5.2	<i>Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</i>	6
5.3	<i>Conformité au droit supérieur</i>	7
5.4	<i>Conformité au développement durable</i>	7

1. Grandes lignes des propositions de la commission parlementaire

Lors de sa première séance, le 6 mars 2020, la commission parlementaire (CoParl) chargée d'examiner le projet de loi sur les agglomérations est entrée en matière sur le projet, mais s'est unanimement déclarée contre le maintien d'une forme institutionnelle spécifique pour les agglomérations, considérant que la forme de l'association de communes, prévue dans la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) lui serait préférable. Cette proposition entraînait la suppression de l'ensemble de la section 4 du projet de loi du Conseil d'Etat (articles 7 à 50), et l'adaptation des articles des sections 1 à 3, ainsi que l'élaboration de nouvelles dispositions transitoires en lieu et place des articles 51 à 53 du projet du Conseil d'Etat. Consciente de l'urgence de disposer d'une LAgg remaniée dans les prochains mois, notamment dans la perspective de la fusion des communes du Grand Fribourg ou de l'élaboration des projets d'agglomération (PA) de quatrième génération, la CoParl a renoncé à proposer le simple renvoi du projet au Conseil d'Etat et a demandé le soutien de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) pour amender le projet.

2. Elaboration des propositions de la CoParl et du rapport complémentaire

En application de l'art. 37 al. 3 LGC, la DIAF a autorisé son secrétaire général ainsi que la coordinatrice cantonale des agglomérations à assister la CoParl pour l'élaboration formelle de ses propositions, sur la base d'un mandat confié au terme de la séance du 6 mars. Ce mandat était le suivant :

- > Les articles 1 à 6 du projet doivent être sauvegardés quant au fond ; une adaptation formelle est possible.
- > La section 4 « Agglomération institutionnelle » doit être supprimée.
- > Un régime transitoire doit être prévu pour le passage de la structure « agglomération institutionnelle » à celle d'une association de communes.

Une proposition de « projet bis » a été transmise à la CoParl le 9 avril 2020, proposition qui a ensuite été présentée à la CoParl lors de sa deuxième séance plénière le 18 mai 2020. Les grandes lignes de cette proposition ont été soutenues par la CoParl et décision a été prise de les accompagner du présent rapport complémentaire. Toujours en application de l'art. 37 LGC, la CoParl a sollicité l'appui du personnel de la DIAF pour l'élaboration du rapport, rapport qu'elle a adopté à l'unanimité lors de sa quatrième séance du 4 juin 2020.

3. Motivations des propositions de la CoParl

La LAgg datait de 1995 et instituait, en plus de celui de l'association de communes prévu par la LCo, un modèle unique en Suisse sous la forme d'une entité juridique propre. Destiné à organiser la collaboration intercommunale sur le territoire de plusieurs communes, l'objectif de la loi était l'élaboration de projets d'agglomération afin d'assurer les projets-pilotes institués par la politique fédérale, puis d'obtenir les subventions fédérales issues du Fonds d'infrastructures, puis du fonds FORTA. A cette époque le canton de Fribourg faisait office de précurseur. Aujourd'hui dans le canton et en Suisse, seule l'Agglomération de Fribourg (l'Agglo) est organisée sur le modèle « institutionnel » prévu dans la LAgg, hybride entre l'association de communes et véritable entité régionale qui ferait d'elle un 4^e échelon institutionnel. Les autres projets d'agglomération présentés à la Confédération sont soit le fait d'associations de communes, soit développés directement par les cantons.

En 2015, le Conseil d'Etat répondait au postulat 2013-GC-69 « Point de situation sur l'agglomération – Avantages et coûts » des députés André Schneuwly et Markus Bapst par le rapport 2014-DIAF-99 qui concluait à un renforcement de l'Agglo et à son élargissement. Les postulants déposèrent alors une motion pour réviser la LAgg en traitant notamment

- > du périmètre - il ne correspond pas aujourd'hui à celui figurant dans la législation fédérale,
- > du bilinguisme - seule la commune de Düdingen est germanophone au sein de l'Agglo,
- > des tâches - en se concentrant sur le minimum, à savoir l'aménagement et la mobilité - et
- > du rôle du préfet - qui ne peut être aujourd'hui membre ni du conseil ni du comité d'agglomération selon l'art. 36 LAgg.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat recommandait notamment de travailler sur plusieurs modèles en coordination avec les travaux sur la fusion du Grand Fribourg et proposait un périmètre d'extension selon le plan du préfet, uniquement à l'ouest de l'Agglo actuelle et uniquement avec des communes francophones.

La révision de la loi de 1995 est rendue nécessaire par l'évolution de la politique fédérale incitant à une évaluation depuis sa mise en œuvre, mais aussi par le contexte de fusions de communes, dont celle du Grand Fribourg. Dans l'éventualité d'une fusion du Grand Fribourg, l'Agglo devrait dans tous les cas revoir son périmètre, ses tâches ou sa gouvernance. Il apparaît dès lors indispensable de s'interroger sur le maintien de la forme institutionnelle.

Selon l'article 3 de ses statuts, l'Agglo concrétise aujourd'hui sa mission dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement. Elle a de plus la particularité d'agir dans les domaines de la promotion culturelle, touristique et économique. En conséquence, elle octroie, au nom des dix communes membres, un mandat aux TPF pour l'offre de transports publics et un autre à Fribourg Tourisme et Région pour l'offre touristique. De plus, elle octroie des subventions culturelles trisannuelles, annuelles et extraordinaires à de nombreux acteurs régionaux d'importance.

Concernant le fonctionnement actuel de l'Agglo, le processus de décision est ralenti par plusieurs facteurs : la désignation des membres des deux organes, pour une partie par les exécutifs communaux et pour l'autre partie par l'assemblée communale ou le conseil général ; l'absence d'indépendance fiscale ; la faible influence sur la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération et une existence institutionnelle propre tiraillée entre la défense des intérêts des communes et une véritable politique régionale. Cependant, il faut remarquer que le système actuel fonctionne en tant que tel concernant les projets d'agglomération. Le volet promotion fonctionne aussi mais avec des résultats contrastés selon les domaines.

L'autre agglomération du canton (Mobul) se trouve en Gruyère et présente un bilan très positif.

Si l'on se réfère au droit supérieur, le périmètre actuel de l'Agglo ne correspond pas à la définition de l'annexe 4 de l'Ordonnance fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin), qui fixe les périmètres des agglomérations dont les PA sont susceptibles de bénéficier d'un financement par le fonds FORTA. Les bases légales fédérales ne fixent pas la forme juridique de l'instance qui dépose un PA, mais exigent qu'elle soit dotée de la personnalité morale de droit public. Il est à noter que ce sont les cantons qui sont les organismes responsables du dépôt auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le projet bis présenté par la CoParl :

1. vise à assurer une base légale au soutien et à l'aide de l'Etat aux mesures spécifiques, mais aussi à son accompagnement des projets d'agglomération, conformément au projet gouvernemental. Comme ce dernier également, il n'entre pas en matière sur un soutien financier au fonctionnement des agglomérations ;
2. supprime le modèle de l'agglomération institutionnelle afin de simplifier la LAgg qui limite dorénavant l'organisation de l'agglomération à un seul modèle, de simplifier également le mode de désignation de ses organes, d'accélérer les processus de décision et d'alléger la structure ;

3. laisse aux communes la compétence de s'organiser elles-mêmes tout en octroyant à l'Etat la possibilité d'intervenir sur le périmètre en cas d'intérêt public prépondérant (conformément à LCo art. 110) ;
4. concentre les tâches des agglomérations sur celles imposées par la législation fédérale, soit uniquement les tâches d'aménagement et de mobilité, une autre association devant être créée pour la prise en charge de tâches supplémentaires s'il n'y a pas unanimité des membres quant à cette prise en charge supplémentaire (conformément à LCo art. 109) ;
5. laisse le libre choix aux associations pour l'application du bilinguisme en fonction de ses membres, tout en relevant l'importance de l'appliquer aussitôt qu'une commune a comme langue officielle une autre langue que celle de la majorité des communes membres ;
6. supprime l'interdiction faite aux préfets de siéger au sein d'un organe de l'agglomération et laisse aux organes de l'agglomération la liberté de choisir leur président ;
7. prévoit les mesures transitoires nécessaires à la transformation de l'Agglo en association de communes en exprimant la volonté que l'entier de ses droits et devoirs soient repris par elle-même ou par d'autres organismes publics ;
8. prévoit en conséquence l'adaptation des autres textes légaux.

Ainsi le projet bis de la CoParl répond aux préoccupations des motionnaires et de celles de la plupart des acteurs s'étant exprimés lors de la consultation quant au soutien de l'Etat aux mesures des projets d'agglomération. S'agissant de l'abrogation de l'agglomération institutionnelle, des tâches attribuées aux agglomérations et à leurs périmètres, du bilinguisme et du rôle du préfet, le projet bis permet la mise en place d'une entité à même d'élaborer et de mettre en œuvre les PA actuels et futurs, tout en sauvegardant l'autonomie communale. Il tient en outre compte des préparatifs de la fusion du Grand Fribourg, sans porter atteinte au fonctionnement ou au développement des autres agglomérations présentes sur le territoire fribourgeois, déjà constituées ou en cours de constitution. De plus, le projet bis anticipe, par sa simplification, les prochaines discussions sur la modification de la LCo ou celle de la future loi sur la mobilité, sur l'organisation territoriale cantonale ou encore sur les plans directeurs régionaux.

4. Détails des articles

4.1 Art. 1

La CoParl propose de lier expressément la LAgg aux dispositions fédérales relatives à l'élaboration des projets d'agglomération (PA). La modification de l'art. 1 al. 1 reprend ainsi explicitement la terminologie fédérale en la matière : loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et son ordonnance ainsi que les Directives du 30 janvier 2020 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. La section 4 étant supprimée, l'art. 1 al. 2 let. c disparaît. La lettre b est quant à elle modifiée, là aussi pour suivre au mieux la terminologie fédérale.

4.2 Art. 3

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 3 renvoie expressément à l'art. 27 al. 2 de la loi du 2 décembre 2018 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). Cette disposition prévoit que, pour des motifs répondants à des intérêts cantonaux prépondérants, le Conseil d'Etat peut se substituer à l'organisme responsable pour établir un PA ou une partie de celui-ci. Il s'agit ici de rappeler cette possibilité donnée par la LATeC au Conseil d'Etat, qui permet d'écarter tout risque d'un blocage lors de l'élaboration d'un PA au niveau local. Cette disposition revêt notamment de l'importance pour la phase transitoire durant laquelle l'Agglomération de Fribourg, seule entité ayant opté pour la forme

juridique spécifique prévue par l'actuelle LAgg, se muera en association de communes. Il convient de rappeler que le PA de quatrième génération (PA4) devra être finalisé pour le 15 juin 2021, respectivement pour le 15 septembre 2021¹. Il apparaît donc nécessaire de préciser l'autorité compétente dans l'hypothèse, non souhaitée, d'un blocage institutionnel ne permettant pas à Agglomération de Fribourg (sous la forme actuelle ou sous celle d'une association de communes en fonction du calendrier de la période transitoire) de finaliser son PA4.

4.3 Art. 6

L'alinéa 1 de l'art. 6 est reformulé suite à la disparition de la forme de l'agglomération institutionnelle. Pour les agglomérations situées exclusivement sur le territoire du canton de Fribourg, seule la forme de l'association de communes sera ainsi possible (sous réserve de la lettre b, voir ci-dessous). L'alinéa 2 apporte des précisions quant à la situation des agglomérations englobant des communes de plusieurs cantons (let. a), en reprenant l'art. 132 al. 2 LCo, qui prévoit que le Conseil d'Etat convient avec les cantons intéressés des règles applicables dans ce cas. La lettre b porte quant à elle sur la situation particulière d'une commune centre d'une agglomération qui pourrait être amenée à élaborer seule un PA. Cette situation, prévue par la législation fédérale, pourrait par exemple se présenter en cas d'aboutissement du projet de fusion des communes du Grand Fribourg ou de celle des communes de la Gruyère.

4.4 Art. 6bis (nouveau)

Le nouvel article 6bis vient combler une lacune provoquée par la suppression de l'ancien article 17 du projet du Conseil d'Etat. Celui prévoyait notamment l'obligation pour l'agglomération institutionnelle de compter parmi ses tâches celles couvertes par les dispositions fédérales sur les PA (art. 17 al. 3). L'ancien article 6 renvoyait à cet article et le déclarait applicable par analogie aux associations de communes élaborant un PA. Les autres articles dont l'ancien article 6 qui prévoyait l'application par analogie (soit les articles 16, 17, 18, 27 al. 2 et 43 du projet initial du Conseil d'Etat) sont pour l'essentiel couverts par les dispositions générales relatives aux associations de communes prévues dans la LCo. Outre les tâches obligatoires couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération, l'association de communes responsable pourra se charger d'autres tâches. Dans ce cas, les dispositions de la LCo relatives aux associations de communes s'appliqueront. Toutes les communes membres devront ainsi participer à toutes les tâches de l'association (art. 109 al. 2 LCo², basé sur l'art. 134 al. 2 Cst.³), les statuts de l'association, y compris ses tâches, devront être acceptés par toutes les communes intéressées (art. 109bis al. 1 LCo⁴), et la reprise d'une nouvelle tâche devra être acceptée par les communes à l'unanimité (art. 113 al. 1bis LCo⁵).

4.5 Art. 52 (nouveau)

Le nouvel article 52 – qui deviendra en principe l'article 8 de la loi – remplace les anciens articles 52 et 53 précisant les dispositions transitoires. Il reprend le calendrier prévu par le projet initial : le Conseil d'Etat disposera de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour fixer le périmètre des entités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'agglomération. Les communes comprises dans ces périmètres auront ensuite deux ans pour adopter les statuts d'une

¹ Eu égard à la situation sanitaire, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a accepté que les cantons et les agglomérations qui en feraient la demande, puissent déposer leur PA4 jusqu'au 15 septembre 2021.

² « Une association peut avoir pour but l'accomplissement de plusieurs tâches (association à buts multiples). Toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association. »

³ « Les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches. Elles doivent adhérer à tous les buts de l'association ».

⁴ « Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées ».

⁵ « Toutefois, l'unanimité est requise pour la reprise d'une nouvelle tâche par l'association. L'article 110 demeure réservé ».

association de communes (dans le cas de l'Agglomération de Fribourg), ou pour adapter les statuts existants (dans le cas de Mobul, déjà instituée sous la forme d'une association de communes). Les communes concernées pourront naturellement choisir d'instituer plusieurs associations distinctes, par exemple sur des périmètres différents, pour reprendre les tâches des entités actuelles, sous réserve de l'art. 110 LCo. L'alinéa 3 rappelle la compétence du Conseil d'Etat de se substituer aux communes concernées en cas d'échec, passé ce délai (voir le commentaire de l'article 2 ci-dessus).

4.6 Modification de la LEDP

L'introduction d'un nouvel article 46a al. 1 à la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, qui prévoyait la possibilité pour une agglomération institutionnelle de se diviser en plusieurs cercles électoraux est devenue sans objet, elle est donc abandonnée.

L'article 1 alinéa 2 et l'article 10 alinéa 3 sont quant à eux modifiés pour faire disparaître les mentions de l'agglomération à laquelle la LEDP s'appliquait également par analogie.

4.7 Modification de la LCo

L'article 107 al. 2bis LCo prévoyait la possibilité pour les communes de se constituer en agglomération, possibilité supprimée avec l'abandon de la forme institutionnelle spécifique de l'agglomération. L'art. 107 al. 2bis est donc abrogé.

L'art. 107bis LCo, portant sur les conférences régionales, est modifié dans le sens de la suppression, pour ces dernières, de la possibilité de préparer la constitution d'une agglomération.

4.8 Modification de la LGCyb

La loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb ; RSF 17.4) mentionne l'agglomération à ses articles 5 alinéa 1 et 20 alinéa 1. Ces mentions sont supprimées, les dispositions concernées restant valables pour les associations de communes.

4.9 Modification de la LArch

Pour les mêmes raisons, les articles 10 et 13 de la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch ; RSF 17.6) sont modifiés.

5. Incidences des propositions de la CoParl

5.1 Incidences en matière de finances et de personnel

Les propositions de la CoParl ne portant que sur la forme institutionnelle des organismes responsables de l'élaboration et la mise en œuvre des PA, leurs conséquences financières sont les mêmes que celles du projet initial, telles que présentées dans le message 2016-DIAF-31. La transformation de l'Agglomération de Fribourg en association de communes ne devrait notamment pas avoir d'influence financière notable sur les communes membres (à périmètre égal), les tâches actuellement assumées par l'Agglomération de Fribourg étant, par hypothèse, reprises par la future association ou par la future commune issue de la fusion du Grand Fribourg. Il appartiendra à la nouvelle structure de déterminer les modalités de reprises des obligations de l'Agglomération de Fribourg, y compris s'agissant du personnel de cette dernière.

5.2 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

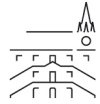
Les propositions de la CoParl n'ont pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.3 Conformité au droit supérieur

Tout comme le projet initial, les propositions de la CoParl sont conformes aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102).

5.4 Conformité au développement durable

Les propositions de la CoParl ont les mêmes incidences que le projet initial en matière de développement durable. La clarification et la simplification des formes institutionnelles disponibles pour la collaboration au niveau supra-communal sont par ailleurs à relever.



Ergänzender Bericht 2020-GC-100

4. Juni 2020

der parlamentarischen Kommission an den Grossen Rat zum Antrag der parlamentarischen Kommission (project bis) zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen (AggG) [2016-DIAF-31]

Die ordentliche parlamentarische Kommission (OK), die mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs über die Agglomerationen, der dem Grossen Rat am 7. Januar 2020 vom Staatsrat übermittelt wurde, beauftragt ist, unterbreitet Ihnen Anträge zur Änderung dieses Entwurfs. Mit diesen Anträgen erfährt der ursprüngliche Entwurf und die Schätzung von dessen Auswirkungen bedeutende Änderungen, und gemäss Artikel 24 Abs. 3 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1), fügt die OK diesen zusätzlichen Bericht bei, der wie folgt gegliedert ist:

1. Übersicht über die Anträge der OK	2
2. Ausarbeitung der Vorschläge der OK und des ergänzenden Berichts	2
3. Begründungen für die Anträge der OK	2
4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	4
4.1 Art. 1	4
4.2 Art. 3	5
4.3 Art. 6	5
4.4 Art. 6bis (neu)	5
4.5 Art. 52 (neu)	6
4.6 Änderung des PRG	6
4.7 Änderung des GG	6
4.8 Änderung des E-GovSchG	6
4.9 Änderung des ArchG	6
5. Auswirkungen der Vorschläge der OK	7
5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	7
5.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	7
5.4 Übereinstimmung mit der nachhaltigen Entwicklung	7

1. Übersicht über die Anträge der OK

Die OK, die mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs über die Agglomerationen beauftragt wurde, trat in ihrer ersten Sitzung am 6. März 2020 auf den Entwurf ein, sprach sich jedoch einstimmig gegen die Beibehaltung einer spezifischen institutionellen Form für die Agglomerationen aus, weil sie der Meinung war, dass die Form der Gemeindeverbände, die im Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) vorgesehen ist, vorzuziehen sei. Dieser Antrag zog die Streichung des gesamten Abschnitts 4 des Entwurfs des Staatsrats (Artikel 7–50) und die Anpassung der Artikel der Abschnitte 1–3 sowie die Ausarbeitung neuer Übergangsbestimmungen anstelle der Artikel 51–53 des Entwurfs des Staatsrats nach sich. Im Bewusstsein, dass in den kommenden Monaten ein revidiertes AggG zur Verfügung stehen muss, insbesondere im Hinblick auf den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs oder die Ausarbeitung der Agglomerationsprojekte der vierten Generation (AP), hat die OK darauf verzichtet, die einfache Rückweisung des Entwurfs an den Staatsrat zu beantragen, und die Direktion für Institutionen, Land- und Forstwirtschaft (ILFD) um Unterstützung bei der Änderung des Entwurfs gebeten.

2. Ausarbeitung der Vorschläge der OK und des ergänzenden Berichts

Gemäss Art. 37 Abs. 3 GRG ermächtigte die ILFD ihren Generalsekretär und die kantonale Koordinatorin für die Agglomerationen, die OK auf der Grundlage eines am Ende der Sitzung vom 6. März erteilten Auftrags bei der formellen Ausarbeitung ihrer Vorschläge zu unterstützen. Dieser Auftrag lautete wie folgt:

- > Die Artikel 1 bis 6 des Entwurfs müssen materiell gesichert werden; eine formale Anpassung ist möglich.
- > Der Abschnitt 4 «Institutionelle Agglomeration» muss gestrichen werden.
- > Für den Übergang von der Struktur der «institutionellen Agglomeration» zur Struktur eines Gemeindeverbandes muss eine Übergangsregelung vorgesehen werden.

Ein Antrag für ein «projet bis» wurde der OK am 9. April 2020 überwiesen; der Antrag wurde der OK an ihrer zweiten Plenarsitzung am 18. Mai 2020 vorgestellt. Die Schwerpunkte dieses Antrags wurden von der parlamentarischen Kommission unterstützt, und es wurde entschieden, dem Antrag diesen ergänzenden Bericht beizufügen. In Anwendung von Art. 37 GRG ersuchte die OK für die Ausarbeitung des Berichts um die Unterstützung von Seiten des Personals der ILFD; sie nahm den Bericht in ihrer vierten Sitzung am 4. Juni 2020 einstimmig an.

3. Begründungen für die Anträge der OK

Das AggG stammt aus dem Jahr 1995 und institutionalisierte zusätzlich zum Gemeindeverband, der im GG vorgesehen war, in der Form einer eigenen rechtlichen Einheit (die institutionelle Agglomeration) ein Unikum in der Schweiz. Das Ziel des Gesetzes war es, die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden zu organisieren und somit Agglomerationsprojekte zu entwickeln, um die vom Bund geschaffenen Pilotprojekte sicherzustellen und Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds und dann aus dem NAF-Fonds zu erhalten. Der Kanton Freiburg fungierte damals als Vorreiter. Heute ist im Kanton und in der Schweiz nur die Agglomeration Freiburg (die Agglo) nach dem «institutionellen» Modell gemäss AggG organisiert, einer Mischform zwischen einem Gemeindeverband und einer echten regionalen Einheit, die sie zu einer 4. institutionellen Ebene machen würde. Die übrigen beim Bund eingereichten Agglomerationsprojekte werden entweder von Gemeindeverbänden oder direkt von den Kantonen entwickelt.

2015 antwortet der Staatsrat auf das Postulat 2013-GC-69 «Standortbestimmung Agglomeration - Nutzen und Kosten» der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst mit dem Bericht 2014-DIAF-

99, der die Schlussfolgerung enthielt, die Agglo zu stärken und zu erweitern. Die Verfasser des Postulats reichten dann eine Motion ein, mit der sie forderten, dass das AggG revidiert wird und insbesondere folgende Punkte behandelt werden:

- > der Perimeter: er entspricht derzeit nicht dem von der Bundesgesetzgebung vorgegebenen Perimeter;
- > die Zweisprachigkeit: die Gemeinde Düdingen ist innerhalb der Agglo die einzige deutschsprachige Gemeinde;
- > die Aufgaben: Konzentration auf das Minimum, nämlich Planung und Mobilität;
- > die Rolle des Oberamtmannes: er darf gemäss Artikel 36 AggG derzeit weder Mitglied des Agglomerationsrats noch des Agglomerationsvorstands sein.

In seiner Antwort auf die Motion empfahl der Staatsrat, in Koordination mit den Arbeiten für den Zusammenschluss Grossfreiburgs an verschiedenen Modellen zu arbeiten, und schlug einen Erweiterungsperimeter gemäss Plan des Oberamtmanns vor, der nur den Westen der Agglo betraf und in dem sich nur französischsprachige Gemeinden befanden.

Die Revision des Gesetzes von 1995 wurde durch die Entwicklung der Bundespolitik, die seit der Umsetzung des Gesetzes zu einer Evaluation geführt hatte, aber auch vor dem Hintergrund von Gemeindegemeinschaften, unter anderem von Grossfreiburg, notwendig. Im Falle eines Zusammenschlusses Grossfreiburgs müsste die Agglo in jedem Fall ihren Perimeter, ihre Aufgaben und ihre Führung überprüfen. Es scheint daher notwendig, zu überlegen, ob die institutionelle Form beibehalten werden soll.

Gemäss Artikel 3 ihrer Statuten konkretisiert die Agglo heute ihren Auftrag in den Bereichen Raumplanung, Mobilität und Umwelt. Ihre Statuten kennen auch die Besonderheit, dass sie in der Kultur-, der Tourismus- und der Wirtschaftsförderung tätig ist. Folglich erteilt sie im Namen der zehn Mitgliedsgemeinden für das Angebot des öffentlichen Verkehrs einen Auftrag an die TPF und für das touristische Angebot einen Auftrag an Fribourg Tourisme et Région. Darüber hinaus vergibt sie dreijährlich, jährlich und ausserordentlich Kultursubventionen an zahlreiche wichtige regionale Akteure.

Was die derzeitige Funktionsweise der Agglo betrifft, so wird der Entscheidungsprozess durch mehrere Faktoren verlangsamt: die Ernennung der Mitglieder der beiden Organe, zum Teil durch die Gemeindeexekutiven und zum Teil durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat, der Mangel der steuerlichen Unabhängigkeit, der schwache Einfluss auf die Umsetzung der Massnahmen von Agglomerationsprojekten und eine eigene institutionelle Existenz, die zwischen der Verteidigung der Interessen der Gemeinden und einer echten Regionalpolitik hin- und hergerissen ist. Jedoch ist anzumerken, dass das derzeitige System als solches für Agglomerationsprojekte funktioniert. Die Komponente Förderung funktioniert ebenfalls, aber je nach Bereich mit unterschiedlichen Ergebnissen.

Die andere Agglomeration des Kantons (Mobul) liegt im Greyerzbezirk und weist eine sehr positive Bilanz auf.

Wird die Situation aus der Sicht des übergeordneten Rechts betrachtet, so entsprechen die heutigen Grenzen der Agglo nicht der Definition im Anhang 4 der Verordnung des Bundes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV), in dem die Grenzen der Agglomerationen, deren AP für eine Finanzierung aus dem NAF-Fonds in Frage kommen, festgelegt werden. Die Rechtsgrundlagen des Bundes bestimmen nicht die Rechtsform der Stelle, die ein AP einreicht, sondern verlangen, dass diese über eine öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit verfügt. Anzumerken ist dabei, dass für die Einreichung beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Kantone zuständig sind.

Das von der OK präsentierte projet bis:

1. zielt darauf ab, eine rechtliche Grundlage für die staatliche Unterstützung und Hilfe für spezifische Massnahmen zu schaffen, aber auch die Begleitung der Agglomerationsprojekte gemäss dem Entwurf der Regierung sicherzustellen. Genauso wie Letzterer tritt es nicht auf die finanzielle Unterstützung für das Funktionieren von Agglomerationen ein;
2. schafft das institutionelle Agglomerationsmodell ab, um das AggG, das sich von nun an nur noch auf ein einziges Organisationsmodell der Agglomeration beschränkt, zu vereinfachen, auch um die Methode zur Ernennung ihrer Organe zu vereinfachen, den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und die Struktur zu vereinfachen;
3. überlässt den Gemeinden die Zuständigkeit, sich selbst zu organisieren, während dem Staat die Möglichkeit eingeräumt wird, bei überwiegendem öffentlichen Interesse beim Perimeter einzugreifen (gemäss Art. 110 GG);
4. konzentriert die Aufgaben der Agglomerationen auf die in der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Aufgaben, d. h. nur diejenigen der Planung und der Mobilität, wobei ein weiterer Verband gegründet wird, der zusätzliche Aufgaben übernimmt, wenn die Mitglieder nicht einstimmig beschliessen, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen (gemäss Art. 109 GG);
5. stellt es den Verbänden frei, je nach Mitgliedern die Zweisprachigkeit anzuwenden, wobei es darauf hinweist, wie wichtig es ist, diese anzuwenden, sobald eine Gemeinde als Amtssprache eine andere Sprache als diejenige der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden hat;
6. hebt das Verbot für Oberamtmänner auf, in einem Organ der Agglomeration Einsitz zu nehmen, und überlässt es den Organen der Agglomeration, ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten zu wählen;
7. sieht die für die Umwandlung der Agglo in einen Gemeindeverband erforderlichen Übergangsbestimmungen vor und bringt die Absicht, dass alle ihre Rechte und Pflichten diesem Verband oder von anderen öffentlichen Einrichtungen übernommen werden, zum Ausdruck;
8. sieht in der Folge Anpassungen anderer Erlassentexte vor.

Damit stellt das projet bis der OK auch eine Antwort auf die Befürchtungen der Motionäre sowie auf diejenigen der Mehrheit der Akteure, die sich anlässlich der Vernehmlassung dazu äusserten, dar, was die Unterstützung des Staates hinsichtlich der Massnahmen für Agglomerationsprojekte betrifft. Was die Abschaffung der institutionellen Agglomeration, die Aufgaben, die den Agglomerationen und ihrem Perimeter zugewiesen werden, die Zweisprachigkeit und die Rolle des Oberamtmannes betrifft, ermöglicht das projet bis die Schaffung einer Instanz, die in der Lage ist, unter Wahrung der Gemeindeautonomie gegenwärtige und zukünftige AP zu entwickeln und umzusetzen. Es berücksichtigt auch die Vorbereitungen für den Zusammenschluss Grossfreiburgs, ohne das Funktionieren oder die Entwicklung der anderen Agglomerationen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg zu beeinträchtigen, die sich bereits konstituiert haben oder im Begriff sind, sich zu konstituieren. Zudem nimmt das projet bis dank seiner Vereinfachungen die bevorstehenden Diskussionen über die Änderung des GG und des künftigen Mobilitätsgesetzes, über die kantonale Gebietsorganisation und über regionale Richtpläne vorweg.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

4.1 Art. 1

Die OK schlägt vor, das AggG ausdrücklich mit den Bestimmungen des Bundes zur Entwicklung von Agglomerationsprojekten (AP) abzustimmen. In der Änderung von Abs. 1 wird ausdrücklich die Terminologie des Bundes in diesem Bereich übernommen: Bundesgesetz über die Verwendung der

zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel und die dazugehörige Verordnung sowie die Richtlinien des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 30. Januar 2020. Da Abschnitt 4 gestrichen wird, verschwindet Artikel 1 Abs. 2 Bst. c. Buchstabe b wird ebenfalls geändert, um der Terminologie des Bundes so genau wie möglich zu folgen.

4.2 Art. 3

Der neue Artikel 3 Abs. 2 verweist nun ausdrücklich auf Artikel 27 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG; SGF 710.1) vom 2. Dezember 2018. Dort wird bestimmt, dass der Staatsrat aus Gründen überwiegender kantonaler Interessen an die Stelle des zuständigen Organs treten kann, um ein AP oder einen Teil davon zu erstellen. Es geht hier darum, an diese Möglichkeit zu erinnern, die das RPBG dem Staatsrat einräumt und die es ermöglicht, bei der Ausarbeitung eines AP auf lokaler Ebene jedes Risiko einer Blockierung zu vermeiden. Diese Bestimmung ist für die Übergangsphase, in der die Agglomeration Freiburg, die sich als einzige für die im geltenden AggG vorgesehene spezifische institutionelle Rechtsform entschieden hat, in einen Gemeindeverband umgewandelt wird, von besonderer Bedeutung. Es sei daran erinnert, dass die AP (AP4) der vierten Generation bis zum 15. Juni 2021 bzw. 15. September 2021¹ abgeschlossen sein müssen. Für den unerwünschten Fall einer institutionellen Blockade, welche die Agglomeration Freiburg (in deren jetziger Form oder in Form eines Gemeindeverbands, je nach Zeitplan der Übergangszeit) daran hindern würde, ihr AP4 abzuschliessen, scheint es daher notwendig, die zuständige Behörde zu bestimmen.

4.3 Art. 6

Artikel 6 Abs. 1 wird aufgrund des Wegfalls der institutionellen Agglomeration neu formuliert. Für Agglomerationen, die ausschliesslich auf dem Territorium des Kantons Freiburg liegen, ist somit nur noch die Form des Gemeindeverbandes möglich (unter Vorbehalt von Buchstabe b, siehe unten). In Absatz 2 wird die Situation von Agglomerationen, die Gemeinden mehrerer Kantone umfassen (Bst. a), geklärt, indem Artikel 132 Abs. 2 GG wiederholt wird, der bestimmt, dass der Staatsrat mit den betroffenen Kantonen die in solchen Fällen anwendbaren Regeln vereinbart. Bst. b bezieht sich auf die besondere Situation einer Zentrumsgemeinde einer Agglomeration, die unter Umständen ein eigenes AP lanciert. Diese in der Gesetzgebung des Bundes vorgesehene Situation könnte zum Beispiel bei einem erfolgreichen Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs oder des Greyerzbezirks eintreten.

4.4 Art. 6bis (neu)

Der neue Artikel 6bis füllt eine Lücke, die durch die Streichung des früheren Artikels 17 des Entwurfs des Staatsrates entstanden ist. Dieser sah für die institutionelle Agglomeration die Verpflichtung vor, zu den Aufgaben diejenigen zu zählen, die in der Gesetzgebung des Bundes über die AP vorgesehen werden (Art. 17 Abs. 3). Der ehemalige Artikel 6 verwies auf diesen Artikel und erklärte, dass er sinngemäss für Gemeindeverbände, die ein AP entwickeln, gilt. Die übrigen Artikel, darunter der frühere Artikel 6, der die sinngemässe Anwendung bestimmte (d. h. die Art. 16, 17, 18, 27 Abs. 2 und 43 des ursprünglichen Entwurfs des Staatsrats), werden im Wesentlichen von den allgemeinen Bestimmungen über Gemeindeverbände im GG abgedeckt. Neben den obligatorischen Aufgaben, die von Bestimmungen des Bundes über Agglomerationsprojekte abgedeckt werden, kann der zuständige Gemeindeverband weitere Aufgaben übernehmen. In diesem Fall gelten die Bestimmungen des GG über Gemeindeverbände. Alle Mitgliedsgemeinden müssen an allen Aufgaben des Verbands

¹ Angesichts der aktuellen Gesundheitssituation, hat sich das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bereit erklärt, Kantonen und Agglomerationen, die dies wünschen, bis zum 15. September 2021 die Möglichkeit einzuräumen, ihr AP4 einzureichen.

mitwirken (Art. 109 Abs. 2 GG², gestützt auf Art. 134 Abs. 2 KV³), die Statuten des Verbands, einschliesslich seiner Aufgaben, müssen von allen betroffenen Gemeinden angenommen werden (Art. 109bis Abs. 1 GG⁴), und die Übernahme einer neuen Aufgabe muss von den Gemeinden einstimmig angenommen werden (Art. 113 Abs. 1bis GG⁵).

4.5 Art. 52 (neu)

Der neue Artikel 52 – der im Prinzip zu Artikel 8 des Gesetzes wird – ersetzt die früheren Artikel 52 und 53, in denen die Übergangsbestimmungen festgelegt werden. Er folgt dem Zeitplan des ursprünglichen Entwurfs: Der Staatsrat verfügt ab Inkrafttreten des Gesetzes über eine Frist von zwei Jahren, um den Perimeter der für die Vorbereitung und Durchführung von Agglomerationsprojekten zuständigen Einheiten festzulegen. Die Gemeinden innerhalb dieser Perimeter haben dann zwei Jahre Zeit, um die Statuten eines Gemeindeverbandes zu verabschieden (im Fall der Agglomeration Freiburg) oder die bestehenden Statuten anzupassen (im Fall von Mobul, das bereits als Gemeindeverband gegründet wurde). Die betroffenen Gemeinden können sich natürlich dafür entscheiden, mehrere getrennte Verbände zu gründen, zum Beispiel in verschiedenen Perimetern, um die Aufgaben der derzeitigen Einheiten zu übernehmen, wobei Artikel 110 GG vorbehalten bleibt. In Absatz 3 wird auf die Zuständigkeit des Staatsrates, im Falle einer Uneinigkeit nach Ablauf dieser Frist, an die Stelle der betroffenen Gemeinden zu treten (siehe den Kommentar zu Art. 2 weiter oben), hingewiesen.

4.6 Änderung des PRG

Die Einführung eines neuen Artikels 46a Abs. 1 in das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, in dem die Möglichkeit der Aufteilung einer institutionellen Agglomeration in mehrere Wahlkreise vorgesehen wird, ist gegenstandslos geworden und wird daher aufgegeben.

Artikel 1 Abs. 2 und 10 Abs. 3 werden geändert, um die Verweise auf die Agglomeration zu streichen, für die das PRG ebenfalls sinngemäss gilt.

4.7 Änderung des GG

In Artikel 107 Abs. 2bis GG war die Möglichkeit für Gemeinden vorgesehen, eine Agglomeration zu bilden, eine Möglichkeit, die mit dem Verzicht auf die spezifische institutionelle Form der Agglomeration abgeschafft wurde. Artikel 107 Abs. 2 wird deshalb aufgehoben.

Artikel 107bis GG zu den Regionalkonferenzen wird in dem Sinn geändert, dass die Möglichkeit der Regionalkonferenzen, die Bildung einer Agglomeration vorzubereiten, gestrichen wird.

4.8 Änderung des E-GovSchG

Im Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG; SGF 17.4) wird die Agglomeration in den Artikeln 5 Abs. 1 und 20 Abs. 1 erwähnt. Diese Erwähnungen werden gestrichen, die betroffenen Bestimmungen bleiben für die Gemeindeverbände gültig.

4.9 Änderung des ArchG

Aus den gleichen Gründen werden die Artikel 10 und 13 des Gesetzes vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG; SFR 17.6) geändert.

² «Ein Verband kann die Erfüllung mehrerer Aufgaben zum Zweck haben (Mehrzweckverband). Alle Mitgliedsgemeinden müssen sich an sämtlichen Aufgaben des Verbands beteiligen».

³ «Die Gemeinden können sich für die Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zusammenschliessen. Sie müssen sich an sämtlichen Aufgaben des Gemeindeverbandes beteiligen».

⁴ «Die Statuten müssen von allen beteiligten Gemeinden angenommen werden».

⁵ «Einstimmigkeit ist jedoch erforderlich, wenn der Verband eine neue Aufgabe übernehmen soll. Der Artikel 110 bleibt vorbehalten.».

5. Auswirkungen der Vorschläge der OK

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Da die Vorschläge der OK nur die institutionelle Form der für die Entwicklung und Umsetzung von AP verantwortlichen Organe betreffen, sind ihre finanziellen Folgen die gleichen wie die des ursprünglichen Entwurfs, d. h. wie sie in der Botschaft 2016-DIAF-31 dargelegt werden. Insbesondere sollte die Umwandlung der Agglomeration Freiburg in einen Gemeindeverband keinen wesentlichen finanziellen Einfluss auf die Mitgliedsgemeinden (bei gleichem Perimeter) haben, da die derzeit von der Agglomeration Freiburg erfüllten Aufgaben hypothetisch vom künftigen Gemeindeverband oder von der künftigen Gemeinde, die aus dem Zusammenschluss Grossfreiburgs hervorgeht, übernommen werden. Es wird Aufgabe der neuen Struktur sein, die Einzelheiten zur Übernahme der Verpflichtungen der Agglomeration Freiburg, einschliesslich deren Personals, festzulegen.

5.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Vorschläge der parlamentarischen Kommission haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

5.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Die Vorschläge der OK stehen wie der ursprüngliche Entwurf im Einklang mit der Bundesverfassung und der Verfassung des Kantons Freiburg sowie mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102).

5.4 Übereinstimmung mit der nachhaltigen Entwicklung

Die Vorschläge der OK haben die gleichen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wie der ursprüngliche Entwurf. Ausserdem sei auch auf die Klärung und Vereinfachung der institutionellen Formen, die für die Zusammenarbeit auf gemeindeübergreifender Ebene zur Verfügung stehen, hingewiesen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Dafflon Hubert / Collaud Romain / Kolly Nicolas /
Décrind Pierre / Gobet Nadine / Mesot Roland /
Zamofing Dominique / Dorthe Sébastien /
Thalmann-Bolz Katharina / Meyer Loetscher Anne

2020-GC-57

Prime pour le personnel de l'Etat au front dans la lutte contre le COVID-19 : un merci directement profitable à notre économie

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 24 avril 2020, les député-e-s Hubert Dafflon, Romain Collaud, Nicolas Kolly, Pierre Décrind, Nadine Gobet, Roland Mesot, Dominique Zamofing, Sébastien Dorthe, Katharina Thalmann-Bolz et Anne Meyer Loetscher demandent au Conseil d'Etat de gratifier d'une prime de reconnaissance symbolique tout le personnel de l'Etat au front dans la lutte contre le COVID-19. Ils estiment qu'il s'agit des collaboratrices et collaborateurs qui ont œuvré au maintien de prestations médicales et de sécurité en première ou en deuxième ligne (directement ou indirectement) ainsi que le personnel des homes médicalisés et des soins à domicile.

Ils proposent une prime sous forme de « bons » directement profitable à l'économie de proximité fribourgeoise. Selon eux, cette prime devrait se monter à 1000 francs (net) pour le personnel de première ligne directement exposé au virus et 500 francs (net) pour le personnel de deuxième ligne indirectement exposé.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat salue l'engagement de l'ensemble de ses collaboratrices et ses collaborateurs durant cette crise exceptionnelle qu'est le COVID-19. Plus que jamais, l'Etat-employeur a pu compter sur son personnel pour protéger la population fribourgeoise et garantir les prestations de service public. Le personnel du domaine des soins et de la protection de la population a fourni un travail remarquable. Il est important également de relever que de nombreux autres employé-e-s de la fonction publique ont été et sont encore à ce jour fortement sollicité-e-s par cette situation inédite.

La loi sur le personnel de l'Etat (ci-après LPers) offre de bonnes conditions de travail. Contrairement à de nombreuses personnes dans le secteur privé, le personnel de l'Etat jouit d'une protection sociale de qualité. Il a reçu l'intégralité de son salaire durant la crise, avec l'assurance de conserver son emploi. Chaque heure supplémentaire effectuée durant la pandémie par les collaboratrices et collaborateurs sera, à défaut d'être compensée en congé, rémunérée. A l'heure actuelle, la LPers ne permet pas d'octroyer des primes à des collaboratrices et collaborateurs qui auraient été fortement sollicités par un événement extraordinaire. Ce manque devrait être comblé lors de la prochaine révision de la loi.

Cependant, compte tenu de la situation exceptionnelle vécue depuis mars, le Conseil d'Etat s'engage à allouer un montant d'un million de francs en faveur du personnel engagé plus particulièrement dans la gestion de la crise COVID-19. Il estime toutefois qu'il est prématuré de décider maintenant du cercle des bénéficiaires et entend se prononcer ultérieurement, c'est-à-dire probablement en automne sur cette question. Cette manière de procéder permettra de tenir compte d'une éventuelle évolution sanitaire débouchant sur une deuxième vague. La nature de cette reconnaissance fera aussi l'objet d'une détermination du Conseil d'Etat. Une possibilité pourrait être l'utilisation de [kariyon.ch](https://www.kariyon.ch), la plateforme de soutien aux commerces et services locaux. Cette plateforme, soutenue par le Conseil d'Etat, permet d'acquérir des bons à faire valoir auprès des commerces qui ont dû fermer pendant la pandémie du coronavirus ou auprès des membres de Terroir Fribourg.

En conclusion et compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de fractionner le mandat. Il propose d'accepter qu'une forme de reconnaissance soit octroyée au personnel de l'Etat engagé dans la gestion de la crise COVID-19 en allouant un montant d'un million de francs. Il demande cependant à pouvoir attribuer ce montant lorsque sera mieux connue l'évolution de la situation sur le front de la gestion de la crise, afin de pouvoir cibler au mieux la liste détaillée des bénéficiaires et la forme de la reconnaissance qui sera octroyée.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet du mandat.

29 juin 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Dafflon Hubert / Collaud Romain / Kolly Nicolas /
Décrind Pierre / Gobet Nadine / Mesot Roland /
Zamofing Dominique / Dorthe Sébastien /
Thalmann-Bolz Katharina / Meyer Loetscher Anne

2020-GC-57

Prämie für das Staatspersonal an der Front im Kampf gegen COVID-19: ein Dankeschön, von dem unsere Wirtschaft direkt profitiert

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 24. April 2020 eingereichten und begründeten Auftrag verlangen die Grossrätinnen und Grossräte Hubert Dafflon, Romain Collaud, Nicolas Kolly, Pierre Décrind, Nadine Gobet, Roland Mesot, Dominique Zamofing, Sébastien Dorthe, Katharina Thalmann-Bolz und Anne Meyer Loetscher vom Staatsrat, allen bei der Bekämpfung von COVID-19 im Einsatz stehenden Staatsmitarbeitenden eine Anerkennungsprämie auszurichten. Sie sind der Ansicht, dass Mitarbeitende, die sich an vorderster Front oder im Hintergrund (direkt oder indirekt) für die Aufrechterhaltung der medizinischen und sicherheitsrelevanten Leistungen eingesetzt haben, sowie das Pflegeheim- und Spitexpersonal eine Belohnung verdient hätten.

Die Prämie soll in Form von «Gutscheinen» ausgerichtet werden, die unmittelbar auch der lokalen Freiburger Wirtschaft zugute kommen werden. Das Personal an vorderster Front, das dem Virus direkt ausgesetzt ist, soll eine Prämie im Wert von 1000 Franken erhalten, das indirekt exponierte Personal im Hintergrund eine Prämie im Wert von 500 Franken.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat begrüsst das Engagement aller seiner Mitarbeitenden bei der Bewältigung dieser aussergewöhnlichen Krise aufgrund von COVID-19. Mehr denn je konnte der Arbeitgeber Staat zum Schutz der Freiburger Bevölkerung und zur Gewährleistung der öffentlichen Dienstleistungen auf sein Personal zählen. Das Personal in den Bereichen Pflege und Bevölkerungsschutz hat Beachtliches geleistet. Es muss aber auch gesagt werden, dass viele andere Angestellte im öffentlichen Dienst ebenfalls von dieser noch nie dagewesenen Situation stark beansprucht wurden und immer noch werden.

Das Gesetz über das Staatspersonal (StPG) bietet gute Arbeitsbedingungen. Anders als viele Angestellte in der Privatwirtschaft geniesst das Staatspersonal einen sehr guten Sozialversicherungsschutz. Die Mitarbeitenden haben während der Krise den vollen Lohn erhalten mit der Gewissheit, ihre Stelle zu behalten. Alle während der Pandemie von den Mitarbeitenden geleisteten Überstunden werden ausbezahlt, wenn sie nicht mit Freizeit kompensiert werden. Zurzeit ist eine

Prämienzahlung an durch ein ausserordentliches Ereignis stark beanspruchte Mitarbeitende nach StPG nicht möglich. Diese Lücke sollte bei der nächsten Gesetzesrevision geschlossen werden.

Vor dem Hintergrund der seit März andauernden ausserordentlichen Lage verpflichtet sich der Staatsrat jedoch, dem besonders in die Bewältigung der Coronakrise eingebundenen Personal, einen Betrag von einer Million Franken zuzusprechen. Er hält es aber für verfrüht, schon jetzt zu entscheiden, welcher Personenkreis davon profitieren soll, und will sich zu einem späteren Zeitpunkt, das heisst wahrscheinlich im Herbst zu dieser Frage äussern. So kann einer allfälligen Gesundheitsentwicklung Rechnung getragen werden, die auf eine zweite Infektionswelle hinauslaufen könnte. Der Staatsrat wird auch die Art dieser Anerkennung bestimmen. Eine Möglichkeit könnte die Nutzung von kariyon.ch sein, der Plattform zur Unterstützung der lokalen Gewerbetreibenden und Dienstleister. Über diese vom Staatsrat unterstützte Plattform können Gutscheine erworben werden, die bei den Geschäften eingelöst werden können, die während der Coronapandemie schliessen mussten, oder bei Mitgliedern von Terroir Fribourg.

Demzufolge beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat schliesslich, den Auftrag aufzuteilen. Er beantragt die Annahme der Gewährung einer Form von Anerkennung für das in die Bewältigung der Coronakrise eingebundene Personal mit der Gutsprache eines Betrags von einer Million Franken. Er will jedoch diesen Betrag freigeben können, wenn mehr darüber bekannt ist, wie sich die Situation an der Krisenbewältigungsfront entwickelt, um möglichst gezielt eine detaillierte Liste der Begünstigten aufstellen und die Form der zu gewährenden Anerkennung bestimmen zu können.

Falls die Aufteilung abgelehnt wird, beantragt der Staatsrat die Abweisung dieses Auftrags.

29. Juni 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Gobet Nadine / Boschung Bruno

2020-GC-107

Modification de la LATeC du 1^{er} janvier 2018 – taxe sur la plus-value

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 23 juin 2020, les députés Nadine Gobet et Bruno Boschung, ont déposé, avec trente cosignataires, une motion demandant de modifier les dispositions de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) prévoyant le prélèvement de la taxe sur la plus-value, en application de l'article 5 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Tout en relevant qu'ils ne remettent pas en question le principe de cette taxe, les motionnaires constatent, sur la base de nombreux cas concrets, que le système tel que mis en œuvre crée une insécurité juridique à laquelle il convient de remédier urgemment en adaptant en conséquence les articles 113a ss LATeC afin de définir la base de calcul utilisée pour fixer cette taxe, le débiteur légal de celle-ci et à quel moment elle doit être payée. Les députés proposent également d'introduire dans la loi des exceptions à l'exigibilité de la taxe en cas de vente d'appartements en PPE sur un terrain bâti, de constructions de peu d'importance et de bornage de la parcelle, tout en ajoutant une disposition de droit transitoire. Ces adaptations font l'objet de propositions concrètes de texte légal destinées à permettre au Conseil d'Etat d'agir rapidement afin d'adapter la pratique actuelle qui n'est pas satisfaisante.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans sa réponse du 9 juin 2020 au mandat 2020-GC-70, qui demandait la suspension avec effet immédiat des décisions de taxation de la plus-value jusqu'à la modification des dispositions légales cantonales introduisant le prélèvement d'une taxe sur la plus-value, celles-ci ont été approuvées par le Conseil fédéral le 10 avril 2019, de sorte que le gel des zones à bâtir a pu être levé pour le canton de Fribourg dès cette date. Le Conseil fédéral a ainsi jugé que le système fribourgeois remplissait les exigences posées par l'article 5 LAT, conformément à la volonté du législateur fédéral. Il ressort de la décision du Conseil fédéral que toute modification des dispositions légales sur le prélèvement de la plus-value doit être approuvée par la Confédération.

A ce jour, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) n'a notifié qu'une trentaine de décisions de taxation sur la base des estimations effectuées par la Commission d'acquisition des immeubles (CAI) et après avoir pris en considération les déterminations déposées par les propriétaires dans le cadre de la procédure de taxation. Trois décisions ont récemment fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, tandis que les autres sont toutes entrées en force.

Compte tenu des différentes interventions liées à l'interprétation et à l'application des dispositions légales de la part de communes et de notaires, lesquels se plaignaient notamment d'une insécurité juridique liées au système prévu, la DAEC a constitué un groupe de travail composé de représentants de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la Chambre des notaires, du Service cantonal des contributions (SCC), de la CAI et du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). Ce groupe de travail est chargé de rédiger d'ici le mois de septembre 2020 un rapport détaillé présentant des variantes pour une adaptation de la pratique et d'éventuelles modifications législatives ou réglementaires. La DAEC a par ailleurs donné à EspaceSuisse un mandat pour rédiger un avis juridique sur la notion de valeur vénale sous l'angle de sa conformité avec le droit supérieur et le but du législateur fédéral, dans la mesure où cette question est apparue comme étant centrale dans le cadre des discussions relatives au prélèvement de la taxe et à la nécessité de modifier la LATeC. Dans ce contexte, la DAEC avait donc déjà décidé, le 20 avril 2020, de suspendre ses décisions de taxation et leur facturation jusqu'à ce que l'avis de droit d'EspaceSuisse et le rapport du groupe de travail soient transmis au Conseil d'Etat.

A ce jour, plusieurs demandes de financement déposées par les organes régionaux ont été déposées auprès du canton en relation avec des travaux de plans directeurs régionaux, pour un montant global de 435 000 francs. En revanche, la DAEC n'a enregistré aucune demande de financement de la part d'une commune faisant l'objet d'une action en indemnité pour expropriation matérielle devant la Commission d'expropriation (cf. art. 51d ReLATeC). Aucun montant de taxe n'a pour l'instant été versé dans le Fonds cantonal de la plus-value.

2. Cadre légal cantonal en vigueur

Il apparaît utile de rappeler au préalable certains éléments centraux qui sont à la base des dispositions légales en vigueur et des décisions prises par la DAEC jusqu'à ce jour et qui doivent être pris en considération dans le cadre du traitement de la motion.

Les articles 113a ss LATeC prévoient le prélèvement d'une taxe de 20 % de la plus-value résultant des nouvelles mises en zone à bâtir (art. 15 LAT) et des changements d'affectation (art. 113a al. 2 LATeC). Les modifications de plans et de règlements qui consistent uniquement en une augmentation des indices de construction ne sont donc pas soumis à cette taxe. C'est la DAEC qui est compétente pour rendre les décisions de taxation, sur proposition de l'estimation de la plus-value par la CAI (art. 113d al. 1 LATeC). Selon l'art. 113b al. 2 LATeC, la plus-value correspond à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en force de la mesure d'aménagement, ce qui nécessite donc une comparaison entre deux valeurs différentes. La taxe sur la plus-value est perçue six mois après l'entrée en force du premier permis de construire octroyé selon la procédure ordinaire sur le terrain taxé (à l'exception des permis pour l'équipement de détail) ou au moment de l'aliénation de celui-ci. L'exigibilité de la taxe est différée dans les cas d'application de l'article 43 de la loi du 6 juin 2000 sur l'impôt cantonal direct (LICD). Le débiteur de la taxe est le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique (art. 113e al. 2 LATeC). Le produit de la taxe est versé à raison d'un cinquième dans le Fonds des améliorations foncières et de quatre cinquièmes dans le Fonds de la plus-value instauré par l'article 113c LATeC. Ce Fonds a pour but de financer prioritairement les indemnités des communes pour expropriation matérielle puis, une fois atteint le seuil de 20 millions de francs (art. 51a al. 2 ReLATeC), différentes mesures d'aménagement, dont les plans directeurs régionaux, les projets d'agglomération ainsi que les études régionales et communales sur la requalification et la densification du milieu bâti, ceci en fonction du montant disponible et selon l'ordre de priorité

défini par la LATeC (art. 113c al. 2 LATeC). Il faut relever enfin que les collectivités publiques sont exemptes de la taxe sur la plus-value lorsque leurs terrains mis en zone à bâtir ou faisant l'objet d'un changement d'affectation sont destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public qu'elles accomplissent elles-mêmes ou par délégation de compétence. Par ailleurs, la plus-value n'est pas taxée si elle représente un montant inférieur à 20 000 francs (art. 113h LATeC).

Le Grand Conseil a instauré un régime de compensation unique, soit une taxation centralisée au niveau cantonal, par opposition à un régime de taxation au niveau communal ou mixte (géré pour une partie par le canton et pour l'autre par les communes). Cette solution implique la création du Fonds cantonal de la plus-value, avec pour effet que la totalité des taxes perçues et du financement des affectations prévues pour l'utilisation des recettes est exclusivement gérée par le canton. Selon le système mis en place, celui-ci ne profite aucunement de ces recettes, le Fonds étant destiné prioritairement à financer les indemnités qui seront à verser par les communes en cas d'expropriation matérielle, puis d'autres mesures de planification initiées par les régions et les communes. Un équivalent plein temps (EPT) de juriste a été attribué par la DAEC pour assurer les nouvelles tâches liées au prélèvement de la plus-value et la gestion du Fonds cantonal, la DAEC étant chargée de débloquer 0,5 EPT supplémentaire (collaborateur/trice technique) pour la saisie des informations nécessaires au traitement des dossiers par le biais de transformation de poste au sein du SeCA.

S'agissant de la nature de la taxe sur la plus-value, il est important de rappeler que celle-ci n'est pas motivée par des motifs fiscaux et ne peut donc être qualifiée d'impôt. L'idée à la base de cette contribution est que les mesures d'aménagement qui entraînent une plus-value créent un avantage particulier pour un certain nombre de propriétaires privilégiés, plus-value dont le prélèvement répond à une exigence d'égalité de traitement. Il convient ainsi de faire la distinction entre le droit de l'aménagement et le droit des contributions, lesquels poursuivent des buts différents. En l'espèce, la taxe sur la plus-value relève du droit de l'aménagement et doit donc être interprétée à l'aune des buts et principes applicables en la matière. A cet égard, il faut souligner que la LAT exige des cantons qu'ils veillent à ce que les propriétaires construisent leurs terrains de manière optimale, les communes étant tenues d'utiliser en premier lieu les réserves de zones à bâtir existantes et de prendre toutes les mesures de densification nécessaires avant d'envisager une extension de leur zone à bâtir (art. 3 al. 3 let. a^{bis} et 15 al. 4 let. b LAT).

La LAT demande à ce que l'« avantage majeur » (art. 5 al. 1 LAT) découlant de la mesure d'aménagement soit taxé, ce qui ne correspond pas forcément au gain réel découlant de la vente du terrain concerné. La taxe sur la plus-value n'est donc pas un impôt, mais une taxe avec un but en premier lieu compensatoire, dont la perception doit être prévue de manière à ne pas contrevenir aux objectifs principaux de la Loi sur l'aménagement du territoire, parmi lesquels figure la densification vers l'intérieur. Le gain réel est, quant à lui, taxé par l'impôt sur le gain immobilier. Si, dans le cadre de la procédure de taxation de la plus-value, l'Etat venait à taxer un montant correspondant au gain effectif, il y aurait une double imposition, ce qui n'est pas voulu par le législateur. La taxe sur la plus-value est d'ailleurs déductible du gain immobilier en tant qu'impense (art. 5 al. 1^{sexies} LAT et 113b al. 4 LATeC). La jurisprudence précise que cette taxe correspond à une nouvelle catégorie de contributions, à savoir celles des contributions indépendantes des coûts (prix d'achat, coûts d'équipement, coûts de transaction, coûts d'entretien). Toujours selon la jurisprudence, un prélèvement allant jusqu'à 60 % de la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire ne viole pas la garantie de la propriété et n'est pas confiscatoire (BGC février 2016, Message 2015-DAEC-138, p. 158).

Il faut préciser enfin que, dans la mesure où le droit fédéral règlemente le domaine de la taxe sur la plus-value, le droit cantonal ne peut pas sortir du cadre imposé par la législation supérieure. En cas de contradiction entre les législations cantonales et le droit fédéral, la Confédération peut, sur la base de l'article 38a al. 5 LAT, geler les nouvelles mises en zone sur l'ensemble du territoire d'un canton, jusqu'à ce que celui-ci remédie à la non-conformité constatée.

3. Opportunité de modifier les articles 113a ss LATeC

3.1. Effets des propositions des motionnaires sur l'alimentation du Fond cantonal de la plus-value

Le Conseil d'Etat comprend les interrogations et les préoccupations légitimes des motionnaires en relation avec l'application des dispositions légales sur le prélèvement d'une taxe sur la plus-value, une application qui pose des questions complexes, tout particulièrement en relation avec l'estimation de la plus-value et la méthode à suivre, et a des incidences financières importantes pour les propriétaires touchés. Il constate par ailleurs comme les motionnaires que la méthode choisie peut conduire, dans certains cas, à des évaluations largement supérieures à la plus-value réalisable en pratique en fonction des décisions d'aménagement prises, la plus-value réalisée pouvant alors être inférieure au montant dû pour la taxe. C'est une des raisons pour lesquelles la Confédération préconise l'application de méthodes combinées, comme le font déjà certains cantons. Il est clair qu'il convient de prendre les mesures nécessaires pour garantir autant que possible une sécurité juridique dans le cadre de l'information préalable des administré-e-s et du processus de taxation.

Le Conseil d'Etat considère par ailleurs, comme les motionnaires, que les correctifs à amener, soit par des adaptations de la pratique, soit par des modifications de la LATeC, devront permettre le meilleur équilibre possible entre deux obligations de droit fédéral qui peuvent parfois avoir des incitations contradictoires : celle de percevoir une taxe conforme au droit fédéral et celle qui vise à densifier la construction dans les régions où cette densification est souhaitable et par ailleurs prévue par le Plan directeur cantonal, avec comme objectif d'éviter que des communes renoncent à des augmentations d'indices là où ils permettent de réaliser l'objectif de densification parce qu'elles craindraient d'induire ainsi des charges excessivement élevées pour leurs citoyennes et citoyens. Si le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à procéder à des adaptations législatives avant même que l'administration ait pu développer une pratique sur la base du droit en vigueur et ensuite procéder aux adaptations nécessaires sur la base de l'expérience et de la jurisprudence, selon le processus normal de mise en œuvre de la loi, il tient à souligner qu'il ne sera de toute manière pas possible d'apporter dans la LATeC des réponses à toutes les questions d'application qui se posent, compte tenu du nombre incalculable de cas particuliers et des situations financières différentes des propriétaires de terrains. Cela dit, même si certaines propositions des motionnaires ont pour effet de remettre en cause des solutions qui sont déjà clairement énoncées dans le texte légal en vigueur, la plupart n'ayant même pas fait l'objet de discussions dans le cadres des débats parlementaires, les dispositions légales figurant dans la motion apparaissent pour l'essentiel clairement formulées et portent sur des points sensibles qui requièrent à tout le moins une clarification voire justifient une adaptation du texte légal.

Compte tenu de la complexité des questions qui se posent, du nombre d'interrogations que suscite le régime actuel, dans un contexte économique actuel fragile, le Conseil d'Etat est donc disposé à accepter la motion afin d'examiner les propositions des motionnaires et de soumettre ensuite au Grand Conseil un projet de loi adaptant les articles 113a ss LATeC. Toutefois, il est aussi d'avis

que ces propositions, si elles devaient être adoptées dans leur ensemble par le Grand Conseil, représentent bien plus que de simples adaptations du processus actuel. Les modifications demandées pour la méthode d'estimation, les modalités pour l'exigibilité de la taxe (taxe au prorata, extension des cas d'exception pour l'exigibilité) ainsi que la détermination du débiteur de la taxe, ont des incidences majeures sur l'ensemble du système prévu par la LATeC dans la mesure où elles auront non seulement pour effet de ralentir le flux d'alimentation du Fonds cantonal, mais surtout de diminuer considérablement la capacité de celui-ci de financer les mesures d'aménagement prévues. Dans bien des cas concernés par ces modifications légales, des propriétaires, qui pourraient être taxés sur la base du droit en vigueur, seraient libérés du paiement de cette taxe ou s'acquitteraient d'un montant qui ne représente pas pleinement l'avantage majeur dont ils bénéficient à la suite d'une mise en zone à bâtir, lesquelles seront fortement limitées à l'avenir, ou d'un changement d'affectation s'accompagnant d'une importante densification. A cet égard, il faut garder à l'idée que la taxe sur la plus-value n'est due qu'une seule fois et qu'il ne sera pas possible par la suite de réévaluer le montant de cette taxe si le propriétaire réalise par la suite un bénéfice plus important en aliénant à un tiers le terrain nouvellement mis en zone à bâtir qu'il a acquis à un prix nettement inférieur, ou, en cas de changement d'affectation touchant un bien-fonds déjà construit, décide de démolir et reconstruire le bâtiment en utilisant pleinement le potentiel de construction qui lui a été octroyé et qui n'aurait pas été taxé à sa juste valeur.

Dans ce contexte, la question centrale qui se pose est liée à une estimation correcte de la plus-value, de manière à compenser l'avantage majeur obtenu par la mesure d'aménagement par le biais du prélèvement de la taxe. Cette plus-value doit être déterminée de manière objective. Le message accompagnant le projet de loi de septembre 2015 précisait que prioritairement la valeur vénale devait être déterminée sur la base de la méthode dite « statistique » ou « comparative », laquelle consiste à se fonder sur les prix convenus lors de ventes de gré à gré qui sont intervenues à propos d'objets analogues dans la même région et la même période. En l'absence de tels chiffres de référence (en nombre suffisant), la valeur vénale d'un fonds au jour déterminant devra être subsidiairement évaluée selon d'autres méthodes connues (BGC février 2016, Message 2015-DAEC-138, p. 172).

Les cantons de Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Berne, Grisons, Jura, Lucerne, Nidwald, Saint-Gall, Schwyz, Soleure, Thurgovie, Uri, Valais, Vaud Zoug, se réfèrent également dans leur législation à la notion de « valeur vénale » pour déterminer la plus-value et, tout comme le canton de Fribourg, éprouvent des difficultés à l'estimer et à définir les méthodes appropriées, ce d'autant que bon nombre d'entre eux laissent aux communes la compétence exclusive de prélever la taxe, parfois sans même donner dans la loi d'indications quant à la méthode d'estimation à suivre. L'ensemble des cantons (dont douze se sont dotés de régime de compensation après le 1^{er} janvier 2018) sont encore en phase de rodage, en se basant sur leur expérience de taxation des premiers dossiers afin de définir les contours exacts de leur processus d'estimation. Il n'y a à ce jour aucune jurisprudence qui puisse servir de référence pour ajuster la pratique sur la base du nouveau droit fédéral. Par ailleurs, il ressort d'échanges avec les cantons qui ont également prévu de taxer les changements d'affectation, voire également les simples augmentations d'indices (non soumis à taxation selon la LATeC), que la détermination de la plus-value dans ces cas, tout particulièrement en présence de terrains déjà construits, est extrêmement délicate.

La difficulté réside dans le fait que la taxation de la plus-value s'opère immédiatement après l'entrée en force de la mesure d'aménagement alors qu'il n'y a eu souvent aucune aliénation ni projet de construction. A ce moment-là, seule la mesure d'aménagement influence la valeur du

terrain. En se référant au but visé par le droit fédéral, confirmé par la doctrine, la DAEC a donc cherché, en s'appuyant sur l'expertise de la CAI, à déterminer l'augmentation de la valeur théorique du bien-fonds découlant de l'entrée en force de la mesure d'aménagement, en gardant ensuite la possibilité d'apporter un correctif – à la baisse – de son estimation sur la base des informations et pièces fournies par les propriétaires dans le cadre des procédures de taxation. Au contraire, les motionnaires sont d'avis que la valeur vénale, lorsqu'elle est définie par un prix convenu entre les propriétaires, doit être reprise sans autre pour le calcul de la taxe, et ce même si les propriétaires n'ont pas tenu compte du potentiel de construction supplémentaire découlant de la mesure d'aménagement dans leur transaction, ou, lorsqu'il n'existe pas de prix convenu, par l'estimation du gain réel que retirera le propriétaire après déduction des coûts de construction ou de mise à nu du terrain. Il faut donc se demander si la notion de valeur vénale, lorsqu'elle s'applique en relation avec le prélèvement de la plus-value, doit être comprise au sens classique du terme, notamment comme c'est le cas dans le domaine fiscal, ou de manière différente au vu du but visé par le législateur fédéral. L'avis de droit d'EspaceSuisse permettra d'apporter des clarifications sur cette question centrale.

Si l'on interprète la notion de valeur vénale au sens strict du terme, soit dans le sens voulu par les motionnaires, cela signifie que, dans bien des cas, aucune taxe sur la plus-value ne sera perçue. La DAEC a ainsi pu constater dans le cadre de l'instruction de certains dossiers de taxation que les prix convenus étaient bien en-dessous de la valeur du marché ou, pour les changements d'affectation, ne tenaient tout simplement pas compte de l'augmentation du potentiel de construction découlant de la mesure d'aménagement. S'il est toujours possible de faire un correctif en se référant à la méthode comparative dans le cadre de la procédure de taxation, encore faut-il qu'il soit possible de se référer à des prix de vente relatifs à des transactions effectuées pour des objets similaires, dans la même région et la même période. Si les avis d'aliénation émis par les Registres fonciers sont mis à disposition des communes, il faut relever toutefois que les prix convenus pour des terrains déjà bâtis intègrent le coût du bâtiment implanté sur la parcelle et ont de plus été fixés avant la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement ; à titre d'exemple, dans un dossier de taxation, le terrain faisant l'objet d'un changement d'affectation avec une augmentation d'indice de 50 % avait été vendu après l'entrée en force de la mesure d'aménagement à un prix inférieur à celui fixé pour un terrain voisin avant la mise à l'enquête de dite mesure. Etant donné que les nouvelles mises en zones et les changements d'affectation s'accompagnent souvent d'une augmentation du potentiel de construction, il faudra ainsi de toute manière avoir recours à une méthode d'estimation pour déterminer la plus-value résultant de la nouvelle mesure d'aménagement.

Selon la proposition des motionnaires, à défaut d'une valeur vénale déterminée – pour autant qu'elle ne soit pas manifestement sous-estimée – et de données suffisantes permettant de se baser sur la méthode comparative, la méthode à suivre devrait être celle de la valeur résiduelle, impliquant la déduction des coûts de construction et de mise à nu (pour des terrains déjà construits ou partiellement construits). Or, là aussi, l'expérience montre qu'en cas de déduction de ces coûts, la plus-value serait, dans de nombreux cas de terrains bénéficiant d'un changement d'affectation, nulle ou inférieure à 20 000 francs, montant seuil pour l'assujettissement à la taxe. Etant donné que les possibilités de mises en zone à bâtir seront fortement limitées à l'avenir en application du droit fédéral et des principes du nouveau plan directeur cantonal, les perspectives de pouvoir alimenter le Fonds de la plus-value avec les recettes provenant de la taxation des changements d'affectation devraient ainsi être revues considérablement à la baisse.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat attire l'attention du Grand Conseil sur le fait qu'une pratique développée sur la base d'une interprétation « stricto sensu » de la notion de la valeur vénale et d'une application de la méthode de la valeur résiduelle, selon les propositions des motionnaires, impactera fortement le potentiel d'alimentation du Fonds cantonal et, de ce fait, les possibilités de financement des mesures d'aménagement, en particulier des indemnités – potentiellement très élevées – que les communes devront verser à des propriétaires pour des expropriations matérielles, les plans directeurs régionaux et projets d'agglomération ainsi que les études de densification qui devront obligatoirement être effectuées dans le cadre de la révision des PAL si une extension de leur zone à bâtir est prévue.

Il en irait de même si l'on suit la proposition des motionnaires selon laquelle le ou la propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement devrait être le débiteur ou la débitrice de la taxe. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que le canton de Fribourg connaît, contrairement à la grande majorité des autres cantons, l'effet anticipé positif des plans en application de l'article 91 al. 2 LATeC. Pour les changements d'affectation, il est ainsi possible, moyennant le respect de certaines conditions, d'obtenir un permis avant l'approbation par la DAEC et l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Par ailleurs, en cas de mise en zone à bâtir, des ventes avant l'entrée en force de la mesure en question seront toujours possibles, les parties anticipant l'augmentation de la valeur sur la base du dossier d'enquête publique de révision générale du PAL de la commune. Le fait de désigner le ou la propriétaire du terrain au moment de l'enquête publique comme étant le débiteur ou la débitrice permet de taxer celui ou celle qui bénéficie concrètement de l'avantage majeur. Si le débiteur ou la débitrice devait, comme le proposent les motionnaires, être celui ou celle qui est propriétaire du terrain au moment de l'entrée en force de la mesure, la plus-value qui résulte de la mesure d'aménagement ne sera pas taxée, ce qui diminuera fortement les ressources du Fond. En effet, si le permis de construire est déjà octroyé avant l'entrée en force de la mesure d'aménagement, il est peu probable qu'une nouvelle demande de permis sera déposée par la suite et la taxe ne sera ainsi pas exigible. Et si la vente du terrain passant en zone à bâtir a lieu avant l'entrée en force de la mesure, c'est l'acquéreur ou l'acquéreuse du terrain qui devra s'acquitter de la taxe au moment où il ou elle aliénera à son tour le terrain (en précisant que la taxe ne sera pas due tant qu'il ne vend pas le terrain, alors que le ou la propriétaire initial a empoché la plus-value) ; il ou elle devra alors également anticiper le montant de cette taxe pour la déduire du prix d'achat dans le cadre de la transaction ayant lieu avant l'entrée en force de la mesure d'aménagement, puisque le processus ne débutera qu'après ce moment. Le problème identifié par les motionnaires ne serait ainsi pas résolu, mais serait reporté sur l'acquéreur ou l'acquéreuse du terrain, alors que celui-ci ou celle-ci n'a, au départ, pas bénéficié de l'avantage octroyé par la mesure d'aménagement.

3.2. Conséquences des propositions des motionnaires sur l'ensemble du système mis en place selon le droit en vigueur

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que les propositions des motionnaires, qui reposent certes sur des considérations légitimes, en particulier dans l'intérêt de la sécurité du droit mais aussi de l'intérêt financier des propriétaires touchés, ont des effets importants non seulement sur l'alimentation du Fonds cantonal de la plus-value, mais aussi sur les ressources à disposition pour instruire les dossiers de taxation et assurer le suivi des modalités de l'exigibilité de la taxe.

S'agissant d'un régime de compensation, il existe évidemment une corrélation directe entre les montants qui sont versés dans le Fonds de la plus-value et la possibilité de financer les affectations prévues par la LATeC. Plus les taux sont élevés, plus les recettes attendues le seront et plus la couverture du financement des indemnités dues par les communes pour expropriation matérielle pourra être assurée. Il est clair aussi que si l'on veut pouvoir assurer à long terme le financement de l'ensemble des affectations prévues par la LATeC et que l'on estime qu'il convient s'en tenir « stricto sensu » à la notion de valeur vénale, voire à défaut de prix convenus et de données suffisantes pour appliquer la méthode comparative, d'avoir recours à la méthode de la valeur résiduelle, il faudrait ainsi réexaminer :

- > la pertinence de conserver la référence à la valeur vénale, si l'utilisation de cette notion est remise en cause en relation avec l'objectif visé par le législateur fédéral (compensation de l'avantage majeur découlant de la mesure d'aménagement).
- > la pertinence de maintenir le taux de taxation au minimum de 20 % ou d'augmenter ces taux (le Conseil d'Etat avait pour sa part proposé dans son projet de loi un taux différencié à raison de 20 % pour les mises en zone et de 30 % pour les changements d'affectation). De même, à l'image d'autres cantons, serait également envisageable une augmentation progressive du taux au fil des années en cas de mise en zone à bâtir, pendant la période où le/la propriétaire est tenu-e de construire son terrain de manière optimale.
- > l'opportunité d'étendre, comme le font d'autres cantons, le prélèvement de la taxe sur la plus-value sur les mises en zone spéciale au sens de l'article 18 LAT (comme l'avait proposé le Conseil d'Etat dans son projet de loi) ainsi que les augmentations d'indices afin de compenser la diminution des recettes attendues.
- > si, au contraire, compte tenu des difficultés considérables pour déterminer la plus-value en cas de changement d'affectation et des moyens financiers et des ressources en personnel supplémentaires qui devraient être mobilisés pour une estimation de la plus-value sur la base de la méthode de la valeur résiduelle, il serait préférable de renoncer à assujettir ce type de mesure d'aménagement à la taxe (non obligatoire en vertu du droit fédéral).
- > si, en cas d'acceptation des modifications légales proposées, avec un taux de 20 % minimum, il est encore réaliste de maintenir telle quelle la liste des mesures d'aménagement pouvant être financées selon l'article 113c al. 2 b, c et d LATeC (le financement des indemnités pour expropriation matérielle devant obligatoirement être assuré) ;
- > s'il ne se justifierait pas :
 - > de modifier le régime de manière à ce qu'il devienne exclusivement communal (Berne, Zoug, Lucerne, Grisons, Soleure, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne) avec l'avantage que les communes pourraient mieux coordonner le processus de planification et de taxation, en étant plus proches du terrain, et gérer directement le prélèvement de la taxe afin de financer les mesures d'aménagement qui sont de leur responsabilité ;
 - ou
 - > pour les communes d'aller au-delà du cadre défini par le droit cantonal par la compensation et de prévoir des dispositions plus étendues, que ce soit sur la base d'une réglementation communale ou sur une base contractuelle (avec un ancrage dans la réglementation communale), ceci afin de compenser la perte de recettes qui découlerait des adaptations légales demandées. Ces solutions existent déjà dans plusieurs législations cantonales. Dans un scénario de faible alimentation du Fonds cantonal, l'opportunité de prévoir un régime mixte permettant

par exemple aux communes de percevoir 10 ou 20 % supplémentaires sur la plus-value prendrait tout son sens. Une telle solution se justifierait alors d'autant plus que l'on sait que dans les villes et les agglomérations, la pression de l'urbanisation est plus importante que dans les communes périphériques et à caractère rural, ce qui pourrait justifier, en cas de faible alimentation du Fond cantonal, l'attribution de possibilités supplémentaires données à toutes les communes qui souhaitent, conformément aux objectifs de l'article 5 LAT, pouvoir financer plus facilement les études nécessaires à la densification, ainsi que les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomération ou de plans directeurs régionaux visant à un aménagement de qualité et à favoriser la mobilité douce. En cas de régime mixte, se poserait aussi la question de la compétence pour prélever le montant de la plus-value ainsi que la répartition du montant perçu entre le canton et les communes (des solutions différenciées pouvant être choisies en cas de mises en zone à bâtir ou de changements d'affectation). Une solution où l'Etat pourrait profiter d'une partie des ressources générées par la taxation, comme le prévoient d'ailleurs de nombreux cantons, serait également envisageable.

Dans les deux cas de figure (régime communal ou mixte), les procédures à suivre pour la réglementation communale, les voies de droit ainsi que les conséquences financières et en personnel d'une telle modification devraient être appréciées.

- > s'il ne serait pas opportun, dans les limites du cadre fixé par le législateur fédéral, de spécifier les cas d'exemption des collectivités publiques (art. 113h LATeC), notamment en précisant la notion de tâches d'intérêt public ;
- > si, en cas d'acceptation de l'ensemble des propositions de la LATeC, sans autre modification législative complémentaire, la CAI serait encore à même d'absorber la charge de travail considérable qui en résulterait, notamment du fait de l'application de la méthode de la valeur résiduelle et ce, même en cas d'augmentation des effectifs de cette Commission laquelle a également pour mandat de procéder à des estimations de terrains sur demande du canton et des communes. Une variante serait d'envisager de confier l'estimation des terrains devant être taxés au Service cantonal des contributions ou à la Commission d'expropriation. Là aussi, les conséquences financières et en personnel devraient être évaluées ;
- > dans le même ordre d'idée, les répercussions financières en personnel de l'élargissement du champ d'application des exceptions et l'instauration de modalités de perception particulière selon une taxation au prorata qui alourdira encore le suivi administratif au sein des unités chargées de l'exécution de ces tâches.

4. Commentaires sur les propositions d'adaptation de la législation des motionnaires

Le Conseil d'Etat se détermine ci-après sur les différentes propositions de texte légal formulées par les motionnaires.

4.1. Article 113b al. 5 (nouveau) : plus-value

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà mentionné au point 3.1. de sa réponse, la majorité des autres cantons se réfèrent aussi, sans autre précision dans les dispositions légales, à la valeur vénale pour déterminer la plus-value et développent actuellement un processus et des méthodes d'estimation. Ces cantons, qui se sont dotés pour la plupart d'un régime de compensation après le 1^{er} janvier 2018, sont eux aussi en phase de rodage, en se basant sur leur expérience de taxation des premiers dossiers afin de définir les contours exacts de leur processus d'estimation. Le Conseil d'Etat est bien conscient des difficultés liées à la méthode de détermination de la plus-value et reconnaît que,

sur la base des contestations et des éléments portés à la connaissance de la DAEC, la méthode suivie pendant une année (de début 2019 à début 2020) doit être adaptée. Il répète toutefois que dans la grande majorité des dossiers de taxation instruits par la DAEC, celle-ci ne disposait pas de prix convenus, ni d'informations probantes de la part des communes, de sorte qu'elle n'avait pas d'autre choix que de se référer au résultat d'une méthode d'estimation pour déterminer la plus-value. En se basant sur le but de l'article 5 LAT, sur une méthode similaire adoptée par d'autres cantons (Bâle-Ville, Saint-Gall) et sur les éléments ressortant de la jurisprudence rendue dans des cantons qui appliquaient le régime de compensation depuis de longues années (en particulier le canton de Neuchâtel) et de son interprétation de la doctrine relative au droit fédéral applicable, la DAEC a considéré, dans un premier temps, que la méthode des classes de situation, évaluant la valeur du terrain à nu, selon l'utilisation maximale du potentiel de construction et sans déduction des coûts de construction, était conforme au cadre légal cantonal et fédéral. A relever d'ailleurs que sur 30 dossiers de taxation, seuls trois propriétaires ont contesté les décisions rendues par la DAEC au terme de la procédure. La Direction a donc tenté de suivre les étapes habituelles, selon les indications figurant dans le message du projet de loi, mais sans obtenir des résultats probants sur la base des données à sa disposition, ce qui l'a conduite à trouver une solution pour pouvoir traiter les dossiers de taxation en veillant à une égalité de traitement entre les propriétaires.

Il ressort de ce qui précède que dans bon nombre de cas, la DAEC ne disposera à l'avenir ni d'une valeur vénale déterminée par contrat de vente, ni de valeurs de référence probantes obtenues par la méthode comparative, ou alors ne disposera que de prix de vente des terrains prenant comme référence l'ancienne mesure d'aménagement, de sorte qu'elle devra de toute façon appliquer une méthode d'estimation pour déterminer la plus-value résultant de la nouvelle mesure d'aménagement.

Quant à la piste de l'Observatoire du logement suggérée par les motionnaires, il apparaît que celui-ci ne se focalise actuellement que sur le parc de logements, et uniquement pour la ville de Fribourg. La couverture des informations devrait prochainement s'étendre vers d'autres régions du canton à forte densité, mais il n'est pas prévu en l'état que le périmètre d'étude soit élargi aux transactions immobilières (achat/vente d'immeuble ou de terrain) dans un proche avenir. La mise à disposition de données utilisables pour la méthode comparative n'apparaît donc pas envisageable à court terme par le biais de cet organe pour couvrir les besoins sur l'ensemble du territoire.

Par conséquent, et indépendamment de la question des effets sur l'alimentation du Fonds de la plus-value et des possibilités de financement des mesures prévues à l'article 113c LATeC, le Conseil d'Etat attire l'attention des motionnaires sur le fait que leur proposition, bien que plus explicite que la formulation actuelle et allant dans le sens d'une plus grande sécurité juridique, devra sans doute être intégrée dans une approche de méthodes combinées dans le sens choisi entretemps par la majorité des cantons pour éviter les valeurs excessives.

4.2. Modification de l'article 113e al. 1 let. a : cas bagatelle, travaux de rénovations-améliorations énergétiques et article 113e al. 6 (nouveau)

Le droit en vigueur couvre déjà une partie des cas d'exception inclus dans la proposition des motionnaires. En effet, dans la mesure où les objets listés à l'article 85 ReLATeC sont considérés comme des constructions de peu d'importance soumis à la procédure simplifiée, les permis qui sont octroyés pour de tels objets ne déclenchent pas l'exigibilité de la taxe. En font partie notamment les murs de soutènement, les murs de clôture, les travaux d'entretien, de réparation, de rénovation de

façades et de toitures qui modifient sensiblement l'aspect de l'ouvrage, les changements d'affectation de locaux et d'installations sans travaux et sans effet sur l'environnement, les changements de système de chauffage (y compris les travaux nécessaires à l'aménagement de la nouvelle installation), les installations sanitaires, les déblais et remblais d'une hauteur maximale de peu d'importance et toutes les constructions annexes comptant dans les surfaces utiles secondaires telles que les réduits, buanderies, garages, couverts à voitures et places de stationnement, cabanes de jardins, jardins d'hiver non chauffés et piscines privées.

La proposition des motionnaires va toutefois au-delà des exceptions prévues par le droit en vigueur puisqu'elle demande aussi que la taxe ne soit pas due en cas de rénovation de peu d'importance et d'améliorations énergétiques. Les motionnaires se réfèrent à une solution du canton de Vaud mentionnant « les constructions ou rénovations de peu d'importance notamment les rénovations usuelles sans utilisation de droits à bâtir supplémentaires ou la construction de dépendances ». Si une partie de ces objets est déjà couverte par l'article 85 ReLATEC, cette solution ne peut cependant pas être reprise sans autre dans la législation fribourgeoise dans la mesure où celle-ci, à la différence de celle du canton de Vaud, utilise l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) comme mesure du potentiel de construction. Cet indice comprend non seulement les surfaces directement utilisables pour l'habitation et le travail mais aussi les surfaces utiles secondaires, avec pour conséquence que des travaux qui comprennent une augmentation de ces dernières surfaces (p.ex. des garages, cabanes de jardin, buanderies etc.) utilisent les droits à bâtir octroyés en vertu de la réglementation communale. D'autre part, il apparaît difficile de qualifier de manière précise à quoi correspondent des « rénovations de peu d'importance », notamment en relation avec la taille du bâtiment.

Dans le cadre des débats parlementaires, en réponse à une question concernant les cas d'exception à l'exigibilité de la taxe en cas d'octroi de permis de construire, le Conseil d'Etat avait annoncé qu'il tiendrait compte des « cas de rigueur » qui seraient soumis à la DAEC dans le cadre de l'instruction des dossiers, avec la possibilité de procéder par la suite à une adaptation législative ou réglementaire. Au surplus, la DAEC, avec le concours de la CAI, s'est penchée sur une détermination de cas dits « bagatelle » dans lesquels il se justifierait de ne pas déclencher l'exigibilité de la taxe. Elle a identifié certaines pistes, en prenant comme critère une utilisation minimale de l'IBUS (p.ex. en-dessous de 10 %) ou en excluant la perception du montant tant que les surfaces directement utilisables pour l'habitat ou le travail ne sont pas étendues dans le cadre d'une demande de permis. Il doit toutefois être souligné que de telles solutions nécessiteraient un suivi administratif plus lourd et donc l'octroi de ressources supplémentaires. Par ailleurs, il s'agit de s'assurer que les cas d'exception ne conduisent pas à un système qui serait contraire aux exigences du droit fédéral (exigeant une compensation effective et la perception de ressources afin d'être en mesure de compenser les inconvénients majeurs liés aux mesures d'aménagement).

Avec les réserves et considérations formulées ci-dessus, le Conseil d'Etat est favorable à une entrée en matière sur la proposition des motionnaires. Il estime toutefois que la liste des cas d'exception à l'exigibilité de la taxe pourrait tout à fait figurer dans le cadre du ReLATEC, moyennant une disposition de principe inscrite dans la LATEC.

S'agissant de la proposition selon laquelle le Conseil d'Etat devrait régler le cas des immeubles soumis à la taxe sur la plus-value sur lequel l'impôt compensatoire pour diminution de l'aire agricole a déjà été perçu, il est précisé que la question a déjà été réglée par le biais des dispositions finales de la loi du 16 mars 2016 par lesquelles la loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution

de l'aire agricole (LIAA) a été modifiée afin d'éviter les cas de double imposition. Des explications à ce sujet figurent dans le message qui accompagnait le projet de loi (BGC février 2016, Message 2015-DAEC-138 en p. 164 s. et 174 s.).

4.3. Article 113e al. 1bis (nouveau) : taxe au prorata

Le Conseil d'Etat peut entrer en matière sur cette proposition moyennant une analyse plus approfondie à mener dans le cadre des travaux législatifs.

Il rappelle que la question de prévoir l'exigibilité d'une taxe au prorata, soit sur la base du morcellement de grandes parcelles effectué par les propriétaires, avait déjà été abordée dans le cadre des débats parlementaires initiaux. Le message accompagnant le projet mentionnait expressément qu'il se justifiait d'exiger le paiement de la taxe sur l'ensemble d'un grand terrain bénéficiant de la mesure d'aménagement dès la délivrance du premier permis (en l'occurrence 6 mois après, selon l'amendement introduit par le Grand Conseil) pour la construction du premier bâtiment sur une portion limitée de la parcelle. Dans le cadre des débats, il avait été précisé qu'une taxation par étapes serait difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle nécessiterait un suivi administratif sur de longues années, suivi qui serait rendu encore plus compliqué en cas d'aliénations intervenant entre le début et la fin des travaux. Par ailleurs, comme déjà mentionné au point 3.1 de la réponse, une telle solution aurait pour effet de considérablement ralentir l'alimentation du Fonds cantonal, en restreignant ainsi les possibilités de financement prévues. A relever que la plupart des autres cantons prévoient une solution similaire à celle prévue par le droit en vigueur.

Il est à relever par ailleurs que, contrairement à celui d'autres cantons, le droit fribourgeois ne prévoit pas d'obligation de construire à un taux minimal du potentiel d'utilisation octroyée par la mesure d'aménagement, de sorte qu'en acceptant une taxation au prorata des surfaces des parcelles créées par le biais de morcellement, l'effet sur la densification voulu par le législateur fédéral serait fortement atténué pour de tels cas. Il est rappelé à cet égard que le seul moyen direct pour contraindre les propriétaires à construire leur terrain de manière optimale est le droit d'emption légal, qui ne peut être exercé que douze ans après l'entrée en force de la mesure d'aménagement et moyennant l'existence d'un intérêt public prépondérant.

Comme déjà mentionné au point 3.2 de la réponse, l'introduction d'une taxe perçue au prorata impliquerait un suivi administratif plus lourd et nécessiterait donc des ressources financières et en personnel supplémentaires.

4.4. Modification de l'article 113e al. 2: imposition différée

Le Conseil d'Etat peut entrer en matière sur cette proposition moyennant une analyse plus approfondie en relation avec la législation fiscale. Il relève toutefois qu'elle porte sur la question de la détermination du débiteur/trice de la taxe et qu'elle doit donc être examinée en fonction de la solution qui sera retenue sur cette question de manière générale.

4.5. Modification de l'article 113e al. 3: débiteur/trice de la taxe

Comme il l'a déjà mentionné dans le point 3.1 de sa réponse, le Conseil d'Etat estime qu'il est cohérent que le débiteur ou la débitrice de la taxe soit celui ou celle qui bénéficie de l'avantage découlant de la mise en zone à bâtir ou du changement d'affectation, sous peine d'atténuer considérablement la portée du régime de compensation, compte tenu de l'effet anticipé positif des

plans selon l'article 91 al. 2 LATeC, mais aussi des possibilités pour les propriétaires d'aliéner leurs terrains en se basant sur l'augmentation de la valeur résultant de la mesure d'aménagement, telle que définie au moment de l'enquête publique, moyennant son approbation par la DAEC et son entrée en vigueur. Contrairement à ce que mentionnent dans un premier temps les motionnaires dans le deuxième paragraphe de leurs explications, le ou la propriétaire qui vend son terrain entre la mise à l'enquête publique et l'entrée en force de la mesure d'aménagement devra s'acquitter de la taxe dès l'entrée en force et non pas lorsque l'acheteur ou l'acheteuse revendra le terrain à un tiers. Dans l'exemple concret qu'ils exposent dans le paragraphe suivant, les motionnaires vont d'ailleurs dans ce même sens. Ce système permet ainsi de taxer la personne qui bénéficie de l'avantage (il en irait de même en cas d'octroi d'un permis de construire) et de prélever directement la taxe dès que la décision de taxation rendue par la DAEC est entrée en force, en réglant ainsi la question une fois pour toute, indépendamment de toute vente successive.

Pour ce motif, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à une modification de la LATeC sur ce point dans la forme prévue, mais propose de résoudre le problème mentionné par les motionnaires par le biais d'autres adaptations législatives ou de la pratique.

Le Conseil d'Etat est conscient que ce système peut être problématique dans certaines situations particulières, par exemple en cas de vente à terme prévoyant un prix fixe pour le terrain bien avant la mise à l'enquête publique d'un changement d'affectation qui aura pour effet d'augmenter la valeur dudit terrain et avec une clause ayant pour effet que le transfert de propriété ne devient effectif qu'après l'entrée en force de la mesure, soit à l'échéance du terme. Dans un tel cas, c'est l'acquéreur du terrain qui bénéficierait alors de l'avantage et il serait contradictoire d'exiger du propriétaire initial le paiement de la taxe alors que le prix du terrain fixé dans l'acte de vente à terme ne pouvait pas tenir compte de l'augmentation de la valeur résultant de la mesure d'aménagement. On se trouve ici face à un cas de rigueur qu'il convient de couvrir par un complément du texte légal, voire des précisions dans le ReLATeC.

Afin d'assurer une information aux propriétaires avant le début du processus de taxation, l'inscription d'une mention de la taxe au RF pourrait se faire plus tôt qu'actuellement, par exemple dès la mise à l'enquête publique du plan modifié. La LATeC pourrait donc être modifiée dans ce sens.

4.6. Nouvelle disposition à introduire : droit transitoire

Le Conseil d'Etat relève que la DAEC a envoyé une lettre-circulaire à l'ensemble des communes au mois de janvier 2018, en les informant des nouveautés et points spécifiques liés à l'entrée en vigueur des dispositions légales concernant le prélèvement de la taxe sur la plus-value. Par ailleurs, un FAQ contenant les principales questions-réponses a été publié sur le site Internet, ce qui aurait dû permettre aux propriétaires intéressés et aux notaires de réagir rapidement et de demander à la DAEC des clarifications sur l'interprétation des dispositions légales. Il est donc inexact de prétendre qu'aucune information n'a été faite au public. D'autre part, le fait qu'une taxe sur la plus-value allait être introduite dans la législation cantonale était connu de longue date (depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LAT le 1er mai 2014) et le système a été expliqué en détail dans le cadre de la procédure de consultation publique qui a eu lieu durant les trois premiers mois de 2015. La DAEC avait de toute manière prévu d'édicter un guide sur la plus-value afin de donner les informations nécessaires aux communes, propriétaires et mandataires, mais elle ne pouvait le faire tant que la méthode d'estimation des immeubles n'était pas arrêtée et tant qu'elle n'avait pas

suffisamment acquis d'expérience en relation avec les cas particuliers (cas bagatelles, cas de rigueur, exigibilité différée en application par analogie des art. 43 ss LICD), sous peine de diffuser un document incomplet qui aurait suscité davantage de questions qu'apporter de réponses. A l'évidence, les questions juridiques qui se posent en relation avec les dispositions concernant le prélèvement de la plus-value sont éminemment complexes et appellent une appréciation de l'ensemble des circonstances des cas d'espèce.

Sur ce point, les explications des motionnaires apparaissent contradictoires. Dans le deuxième paragraphe, ils indiquent que la loi doit s'appliquer aux biens-fonds faisant l'objet de mesure d'aménagement dont l'entrée en force est intervenue après le 1^{er} janvier 2018. Or c'est exactement dans ce sens que la DAEC applique la LATeC, puisqu'elle ne taxe que les mesures d'aménagement prévues dans des PAL approuvés après la date d'entrée en vigueur du nouveau droit. Autre est la question de savoir, en relation avec l'introduction d'une disposition de droit transitoire et selon ce que sous-entendent les explications données par les motionnaires, s'il pourrait être renoncé à taxer les terrains ayant fait l'objet de mesures d'aménagement approuvées certes après le 1^{er} janvier 2018, mais dont la mise à l'enquête publique a eu lieu avant cette date et ce dans les cas où des permis de construire auraient été octroyés ou des aliénations effectuées entre la mise à l'enquête et la date d'entrée en vigueur du nouveau droit. Ce point avait été relevé dans le cadre de la consultation publique du projet de loi et le Conseil d'Etat avait refusé d'introduire une telle disposition de droit transitoire. Aucune proposition d'amendement n'a été faite dans ce sens lors des débats parlementaires. Et l'on ne peut que s'étonner qu'une telle proposition soit formulée aujourd'hui, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la LATeC, alors que le texte légal était tout à fait clair à ce sujet s'agissant des incidences pour les propriétaires, étant donné que l'article 113e al. 3 LATeC prévoit sans ambiguïté que le débiteur ou la débitrice de la taxe est la personne propriétaire du terrain au moment de la mise à l'enquête publique. Le Conseil d'Etat considère que dans la mesure où ne sont taxés que les terrains bénéficiant de mesure d'aménagement entrées en force après l'entrée en vigueur des dispositions légales cantonales, il n'y a pas taxation rétroactive. On ne peut pas dire non plus dans ces cas, comme le soutiennent les motionnaires, que les propriétaires de ces terrains n'ont pas « bénéficié de la plus-value » car s'ils ont vendu le terrain ou, comme c'est souvent le cas pour des changements d'affectation, obtenu un permis de construire en vertu d'un effet anticipé positif des plans (art. 91 al. 2 LATeC) après l'enquête publique de la mesure (mais avant l'entrée en force de la mesure), ils ont pu anticiper l'augmentation de la valeur, fixer le prix en conséquence et bénéficier directement de l'avantage majeur résultant de l'aliénation ou du permis de construire obtenu. Comme il l'avait déjà indiqué dans le cadre des débats parlementaires, le Conseil d'Etat est bien conscient des cas particuliers qui commanderaient une interprétation différente, mais il reste toujours possible à l'autorité de taxation de tenir compte des cas de rigueur dans le cadre des procédures, sur la base des éléments concrets fournis par les propriétaires concernés démontrant que ceux-ci ne peuvent pas supporter la charge financière induite par la perception de la taxe.

4.7. Article 113i (nouveau) : propriété par étage

A priori, la formulation de l'alinéa 2 et 3 nécessite une clarification dans la mesure où l'alinéa 2 prévoit que la contribution ne serait pas exigible en cas d'aliénation d'appartements en PPE en partant du principe selon lequel le permis de construire obtenu avant le 1^{er} janvier 2018 ne déclencherait pas l'exigibilité de la taxe alors que, s'il a été obtenu après la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement dont bénéficie le terrain en question, il rendrait la taxe exigible. La relation entre l'alinéa 3 et 2 ne semble pas claire. Il convient donc de clarifier s'il faut

comprendre cette proposition comme une modalité de droit transitoire ou plutôt comme un cas supplémentaire justifiant une taxation au prorata auquel cas il conviendrait alors de compléter la proposition de l'introduction d'une nouvelle lettre a^{bis} à l'article 113e al. 1 LATeC.

5. Conclusion

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

7 août 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Gobet Nadine / Boschung Bruno

2020-GC-107

Änderung des RPBG vom 1. Januar 2018 – Mehrwertabgabe

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 23. Juni 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern Grossrätin Nadine Gobet und Grossrat Bruno Boschung zusammen mit dreissig Mitunterzeichnenden eine Änderung der Bestimmungen des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), die die Erhebung der Mehrwertabgabe in Anwendung von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) vorsehen. Die Motionäre halten fest, dass sie das Prinzip der Abgabe nicht in Frage stellen, weisen jedoch gleichzeitig anhand zahlreicher konkreter Fälle darauf hin, dass das System in seiner jetzigen Form Rechtsunsicherheit schafft, die dringend durch eine entsprechende Anpassung der Artikel 113a ff. RPBG beseitigt werden muss, mit der die Berechnungsgrundlage für die Festsetzung dieser Abgabe, die Schuldnerin oder der Schuldner sowie die Fälligkeit festgelegt werden. Die Motionäre schlagen ausserdem vor, Ausnahmen von der Abgabepflicht beim Verkauf von Stockwerkeigentumswohnungen auf bebauten Grundstücken und von Bauten von geringer Bedeutung sowie bei Grundstücksabgrenzungen in das Gesetz aufzunehmen, wobei eine Übergangsbestimmung hinzugefügt werden soll. Die Motion umfasst konkrete Vorschläge für den neuen Gesetzestext; diese Vorschläge sollen es dem Staatsrat ermöglichen, rasch zu handeln, um die derzeitige unbefriedigende Praxis anzupassen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Wie der Staatsrat in seiner Antwort vom 9. Juni 2020 auf den Auftrag 2020-GC-70 festhielt, der die sofortige Suspendierung der Mehrwertabgabeverfügungen und der Rechnungsstellung bis zur Änderung der Rechtsgrundlagen forderte, wurden die kantonalen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe am 10. April 2019 vom Bundesrat genehmigt, wodurch die Einfrierung der Bauzonen für den Kanton Freiburg ab diesem Datum aufgehoben werden konnte. Damit bestätigte der Bundesrat, dass das Freiburger System die Anforderungen von Artikel 5 RPG erfüllt und dem Willen des Bundesgesetzgebers entspricht. Aus dem Entscheid des Bundesrats geht hervor, dass jede Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung der Zustimmung des Bundes bedarf.

Bis heute hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) nur etwa dreissig Veranlagungsverfügungen auf der Grundlage der Schätzungen der Kommission für Grundstückerwerb und nach Berücksichtigung der Stellungnahmen der Eigentümerinnen und Eigentümer im Rahmen des Veranlagungsverfahrens eröffnet. Drei Entscheide wurden mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten, während die anderen in Kraft getreten sind.

Nachdem Gemeinden und Notare im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen verschiedentlich an den Staat herangetreten sind und sich dabei insbesondere über die Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit dem geplanten System beklagten, setzte die RUBD eine Arbeitsgruppe ein, in der der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die Notariatskammer, die Kantonale Steuerverwaltung, die Kommission für Grundstückerwerb sowie das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, bis September 2020 einen ausführlichen Bericht zu verfassen und darin Varianten zur Anpassung der Praxis und, falls erforderlich, des Rechts anzuführen. Im Weiteren hat die RUBD den Verband EspaceSuisse beauftragt, ein Rechtsgutachten zum Begriff des Verkehrswerts unter dem Gesichtspunkt seiner Konformität mit höherem Recht und dem Ziel des Bundesgesetzgebers zu verfassen, da diese Frage im Zentrum der Diskussionen über die Mehrwertabschöpfung und die Notwendigkeit einer Änderung des RPBG zu stehen scheint. Vor diesem Hintergrund beschloss die RUBD bereits am 20. April 2020, ihre Veranlagungsverfügungen und Rechnungsstellungen auszusetzen, bis dem Staatsrat das Rechtsgutachten von EspaceSuisse und der Bericht der Arbeitsgruppe vorliegen.

Bis heute wurden dem Kanton im Zusammenhang mit den Arbeiten für regionale Richtpläne mehrere Finanzierungsgesuche der regionalen Organe für einen Gesamtbetrag von 435 000 Franken unterbreitet. Dagegen hat die RUBD bisher noch kein Gesuch einer Gemeinde für die Finanzierung von Entschädigungen wegen materieller Enteignung (vgl. Art. 51d RPBR) erhalten. Bislang floss keine Mehrwertabgabe in den kantonalen Mehrwertfonds.

2. Aktueller rechtlicher Rahmen auf kantonaler Ebene

Es erscheint sinnvoll, im Vorfeld einige zentrale Elemente zu erwähnen, die die Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften und der bisherigen Beschlüsse der RUBD bilden und die bei der Behandlung der Motion berücksichtigt werden müssen.

Die Artikel 113a ff. RPBG sehen eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts vor, der sich aus der Zuweisung von Land zur Bauzone (Art. 15 RPG) oder einer Nutzungsänderung (Art. 113a Abs. 2 RPBG) ergibt. Änderungen von Plänen und Reglementen, die lediglich in einer Erhöhung von Nutzungsziffern bestehen, unterliegen mit anderen Worten nicht dieser Abgabe. Artikel 113d Abs. 1 RPBG legt fest, dass die RUBD die Besteuerung auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb vornimmt. Nach Artikel 113b Abs. 2 RPBG entspricht der Mehrwert der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme, weshalb ein Vergleich zwischen beiden Werten erforderlich ist. Die Abgabe wird innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde (mit Ausnahme von Detailerschliessungsbewilligungen), oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig. In den Fällen nach Artikel 43 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) wird die Besteuerung aufgeschoben. Der Schuldner oder die Schuldnerin der Mehrwertabgabe ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme (Art. 113e Abs. 2 RPBG). Vom Abgabenertrag werden ein Fünftel dem Bodenverbesserungsfonds und vier Fünftel dem mit Artikel 113c RPBG eingerichteten Mehrwertfonds zugewiesen. Der kantonale Mehrwertfonds dient in erster Linie dazu, die Finanzierung aller geschuldeten Entschädigungen wegen materieller Enteignung zu decken. Wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken überstiegen haben (Art. 51a Abs. 2 RPBR), können verschiedene Planungsmassnahmen wie regionale Richtpläne,

Agglomerationsprogramme sowie regionale und kommunale Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung finanziert werden, wobei die in Artikel 113c Abs. 2 RPBG festgelegte Prioritätenordnung gilt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften von der Mehrwertabgabe befreit sind, wenn sie Eigentümerinnen von Grundstücken sind, die eingezont werden oder eine Nutzungsänderung erfahren, und wenn diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die sie selbst oder durch Zuständigkeitsdelegation ausführen. Weiter wird die Werterhöhung eines Grundstücks von der Mehrwertabgabe befreit, wenn die Werterhöhung einen Gesamtbetrag von 20 000 Franken nicht übersteigt (Art. 113h RPBG).

Der Grosse Rat hat ein einheitliches Ausgleichssystem eingeführt, d. h. eine zentralisierte Mehrwertabschöpfung auf kantonaler Ebene, im Gegensatz zu einer Mehrwertabschöpfung auf kommunaler Ebene oder einem Mischsystem, das teilweise vom Kanton und teilweise von den Gemeinden verwaltet würde. Diese Lösung geht mit der Schaffung des kantonalen Mehrwertfonds einher und hat zur Folge, dass alle eingenommenen Abgaben und die Zuweisung der Einnahmen ausschliesslich vom Kanton verwaltet werden. Der Kanton profitiert aber keineswegs von diesen Einnahmen, weil der Fonds dazu bestimmt ist, in erster Priorität die von den Gemeinden auszahlenden Entschädigungen wegen materieller Enteignung und in zweiter Priorität andere Planungsmassnahmen der Regionen und Gemeinden zu finanzieren. Für ihre neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Mehrwertabschöpfung und der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds hat die RUBD ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) für eine Juristin oder einen Juristen bereitgestellt; die RUBD muss zusätzlich 0,5 VZÄ (technische Sachbearbeiterin bzw. technischer Sachbearbeiter) für die Eingabe der für die Bearbeitung der Dossiers erforderlichen Informationen mittels Stellenumwandlung innerhalb des BRPA freistellen.

Im Hinblick auf die Natur der Mehrwertabgabe ist daran zu erinnern, dass ihr keine steuerlichen Erwägungen zugrunde liegen und sie daher nicht als Steuer qualifiziert werden kann. Mit der Mehrwertabgabe sollen vielmehr durch öffentliche Planungsmassnahmen geschaffene individuelle Sondervorteile für einzelne Grundeigentümerinnen und -eigentümer (Bodenwertsteigerung) im Sinne der Gleichbehandlung ausgeglichen werden. Entsprechend ist zwischen Raumplanungsrecht und Steuerrecht zu unterscheiden, die unterschiedliche Ziele verfolgen. Die Mehrwertabgabe fällt unter das Raumplanungsrecht und muss daher im Lichte der in diesem Bereich geltenden Ziele und Grundsätze ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone laut RPG dafür sorgen müssen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Grundstücke optimal bebauen, während die Gemeinden verpflichtet sind, zuerst die vorhandenen Bauzonenreserven zu nutzen und alle erforderlichen Verdichtungsmassnahmen zu treffen, bevor sie eine Erweiterung ihrer Bauzone in Erwägung ziehen (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} und 15 Abs. 4 Bst. b RPG).

Weiter schreibt Artikel 5 Abs. 1 RPG einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile infolge von raumplanerischen Massnahmen vor. Dieser Vorteil entspricht nicht zwangsläufig dem tatsächlichen Gewinn aus dem Verkauf des betroffenen Grundstücks. Die Mehrwertabgabe ist mit anderen Worten keine Steuer, sondern eine Abgabe mit Ausgleichsziel, deren Erhebung so vorzusehen ist, dass sie den Hauptzielen des RPG, zu denen die Verdichtung nach innen gehört, nicht zuwiderläuft. Der tatsächlich realisierte Gewinn unterliegt der Grundstückgewinnsteuer. Würde der Staat im Rahmen des Mehrwertabgabeverfahrens einen Betrag besteuern, der dem tatsächlichen Gewinn entspricht, käme es zu einer Doppelbesteuerung, was vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt ist. Die Mehrwertabgabe ist denn auch vom Grundstücksgewinn abzugsfähig (Art. 5

Abs. 1^{sexies} RPG und 113b Abs. 4 RPBG). Die Rechtsprechung präzisiert, dass diese Abgabe einer neuen Kategorie öffentlicher Abgabe entspricht und als «kostenunabhängige Kausalabgabe» qualifiziert werden kann (unabhängig von Kaufpreis, Erschliessungskosten, Transaktionskosten, Wartungskosten). Weiter gilt laut Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass eine Abgabe von bis zu 60 % des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts weder die Eigentumsgarantie verletzt noch konfiskatorisch ist (TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 186).

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das kantonale Recht, soweit das Bundesrecht den Bereich der Mehrwertabgabe regelt, nicht über den Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung hinausgehen kann. Bei Widersprüchen zwischen der kantonalen Gesetzgebung und dem Bundesrecht kann der Bund auf der Grundlage von Artikel 38a Abs. 5 RPG die Ausscheidung neuer Bauzonen auf dem ganzen Kantonsgebiet einfrieren, bis der betreffende Kanton die festgestellte Nichtkonformität behoben hat.

3. Zweckmässigkeit einer Änderung der Artikel 113a ff. RPBG

3.1. Auswirkung der in der Motion gestellten Anträge auf die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds

Der Staatsrat hat Verständnis für die berechtigten Fragen und Bedenken der Motionäre betreffend Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Erhebung der Mehrwertabgabe, wirft diese doch komplexe Fragen auf, insbesondere in Bezug auf die Schätzung des Mehrwerts und die anzuwendende Methode. Auch hat sie erhebliche finanzielle Auswirkungen für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer. Er stellt wie die Motionäre fest, dass die gewählte Methode in einigen Fällen zu Bewertungen führen kann, die in Abhängigkeit von den getroffenen Planungsentscheidungen weit über dem in der Praxis realisierbaren Mehrwert liegen und dass der realisierte Mehrwert damit unter dem geschuldeten Abgabebetrag liegen kann. Dies ist einer der Gründe, warum der Bund die Kombination verschiedener Methoden befürwortet, wie dies einige Kantone bereits tun. Es liegt auf der Hand, dass die notwendigen Massnahmen ergriffen werden müssen, um im Rahmen der vorgängigen Information der Öffentlichkeit und des Veranlagungsverfahrens die grösstmögliche Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Der Staatsrat ist wie die Motionäre der Ansicht, dass die Korrekturen über die Anpassung der Praxis oder Änderung des RPBG ein optimales Gleichgewicht zwischen zwei Pflichten nach Bundesrecht ermöglichen sollten, die mitunter widersprüchliche Anreize bieten können: die Erhebung einer Abgabe nach Bundesrecht einerseits und die Siedlungsentwicklung nach innen in den Regionen, in denen eine solche Verdichtung wünschenswert und auch im kantonalen Richtplan vorgesehen ist, andererseits, um zu verhindern, dass Gemeinden auf eine Erhöhung der Nutzungsziffern verzichten, obwohl dadurch das Verdichtungsziel erreicht werden könnte, weil sie befürchten, dass sie damit ihren Bürgerinnen und Bürgern zu hohe Belastungen aufbürden. Der Staatsrat ist zwar nicht grundsätzlich dagegen, jetzt schon gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, statt den üblichen Weg zu gehen, der darin besteht, zuerst der Verwaltung die Zeit zu geben, eine Praxis auf der Grundlage des geltenden Rechts zu entwickeln, und dann auf der Grundlage der Erfahrungen und der Rechtsprechung die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Er möchte jedoch betonen, dass es angesichts der unzähligen Einzelfälle und der unterschiedlichen finanziellen Situationen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht möglich sein wird, im RPBG Antworten auf alle Fragen zu geben, die sich bei der Anwendung stellen. Auch wenn einige der Vorschläge der Motionäre dazu führen, dass Lösungen in Frage gestellt werden, die im geltenden

Rechtstext klar dargelegt sind und die zumeist nicht einmal anlässlich der Beratung des Gesetzes im Parlament diskutiert worden sind, scheinen die in der Motion vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen im Wesentlichen klar formuliert zu sein und heikle Punkte zu behandeln, die zumindest einer Klärung bedürfen oder sogar eine Anpassung des Rechts rechtfertigen.

Angesichts der Komplexität und der Zahl der Fragen, die das derzeitige Regime in dem derzeit fragilen wirtschaftlichen Kontext aufwirft, ist der Staatsrat daher bereit, die Motion anzunehmen, um die Vorschläge der Motionäre zu prüfen und dem Grossen Rat darauf einen Gesetzesentwurf zur Anpassung der Artikel 113a ff. RPBG vorzulegen. Er ist jedoch auch der Meinung, dass diese Vorschläge, sollten sie als Ganzes vom Grossen Rat angenommen werden, viel mehr als nur Anpassungen des gegenwärtigen Prozesses darstellen. Die beantragten Änderungen der Schätzungsmethode, der Modalitäten für die Abgabepflicht (anteilige Abgabe, Ausdehnung der Ausnahmen) und der Bestimmung der Schuldnerin bzw. des Schuldners haben insofern grosse Auswirkungen auf das gesamte System nach RPBG, als sie nicht nur die Fondsäufnung verlangsamen, sondern vor allem auch die Fähigkeit des Fonds zur Finanzierung der geplanten Planungsmassnahmen erheblich einschränken. In vielen der von diesen Gesetzesänderungen betroffenen Fälle würden Eigentümerinnen und Eigentümer, die nach geltendem Recht mit der Abgabe belegt werden können, von der Zahlung der Mehrwertabgabe befreit oder würden einen Betrag zahlen, der den erheblichen Vorteil, den sie infolge von Einzonungen, die künftig stark eingeschränkt sein werden, oder einer mit einer erheblichen Verdichtung einhergehenden Nutzungsänderung erhalten, nur teilweise ausgleicht. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Mehrwertabgabe nur einmal zu entrichten ist und dass es nicht möglich sein wird, den Betrag dieser Abgabe nachträglich neu festzusetzen, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer später einen höheren Gewinn erzielt, indem er das neu der Bauzone zugewiesene Grundstück, das er zu einem viel niedrigeren Preis erworben hat, an einen Dritten veräussert oder im Falle einer Nutzungsänderung, die ein bereits bebautes Grundstück betrifft, beschliesst, das Gebäude unter voller Ausschöpfung des ihm eingeräumten Baupotenzials, das nicht zum Marktwert mit der Abgabe belegt wurde, abzureissen und neu zu errichten.

In diesem Zusammenhang ist die zentrale Frage mit einer korrekten Schätzung des Mehrwerts verbunden, um den planungsbedingten erheblichen Vorteil durch die Mehrwertabschöpfung auszugleichen. Dieser Mehrwert muss objektiv bestimmt werden. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf von September 2015 wurde festgelegt, dass der Verkehrswert hauptsächlich durch Vergleich bzw. mit der sogenannten statistischen Methode zu berechnen ist. Dabei werden die freihändig vereinbarten Verkaufspreise für vergleichbare Objekte in derselben Region und im gleichen Zeitraum herangezogen. Fehlen diese Zahlen (in ausreichendem Umfang), muss der Verkehrswert des Grundstücks auf den Stichtag subsidiär über andere anerkannte Methoden bestimmt werden (TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 199).

Auch die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Jura, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Uri, Wallis, Waadt und Zug beziehen sich in ihrer Gesetzgebung zur Bestimmung des Mehrwerts auf den Begriff des «Verkehrswerts» und haben wie der Kanton Freiburg Schwierigkeiten, diesen zu schätzen und die geeigneten Methoden festzulegen, zumal viele von ihnen die ausschliessliche Zuständigkeit für die Erhebung der Abgabe den Gemeinden überlassen, manchmal ohne im Gesetz Hinweise auf die anzuwendende Schätzungsmethode zu geben. Alle Kantone (von denen zwölf nach dem 1. Januar 2018 Ausgleichsbestimmungen erlassen haben) befinden sich noch in der Optimierungsphase und nutzen ihre Erfahrungen mit der Abgabeveranlagung der ersten Dossiers, um die genauen Konturen ihres

Schätzungsverfahrens festzulegen. Noch gibt es keine Rechtsprechung, die als Referenz für eine Anpassung der Praxis auf der Grundlage des neuen Bundesgesetzes dienen könnte. Diskussionen mit den Kantonen, die ebenfalls eine Abschöpfung des Mehrwerts infolge von Nutzungsänderungen oder von einfachen Erhöhungen der Nutzungsziffern (nach RPBG nicht abgabepflichtig) vorgesehen haben, haben zudem gezeigt, dass die Bestimmung des Mehrwerts in diesen Fällen, insbesondere bei bereits bebauten Grundstücken, äusserst heikel ist.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Mehrwertabschöpfung unmittelbar nach Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme erfolgt, zu einem Zeitpunkt, in dem es in vielen Fällen noch kein Veräusserungs- oder Bauprojekt gibt und somit einzig die Planungsmassnahme den Wert des Grundstücks beeinflusst. Gestützt auf den von der Lehre bestätigten Zweck des Bundesrechts versucht die RUBD daher, unter Zuhilfenahme des Fachwissens der Kommission für Grundstückerwerb den theoretischen Mehrwert infolge der Planungsmassnahme zu bestimmen, wobei sie sich die Möglichkeit vorbehält, ihre Schätzung auf der Grundlage der von der Eigentümerin oder dem Eigentümer im Rahmen des Veranlagungsverfahrens vorgelegten Informationen und Dokumente – nach unten – zu korrigieren. Im Gegensatz dazu sind die Motionäre der Meinung, dass der Verkehrswert, wenn er durch einen von den Eigentümerinnen und Eigentümern vereinbarten Preis definiert wird, ohne weiteres für die Berechnung der Abgabe herangezogen werden soll, auch wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer bei ihrer Transaktion das zusätzliche Baupotenzial, das sich aus der Planungsmassnahme ergibt, nicht berücksichtigt haben, oder, wenn kein Preis vereinbart wurde, dass der geschätzte Gewinn, den die Eigentümerin oder der Eigentümer nach Abzug der Kosten für den Bau oder die Freilegung des Grundstücks erzielen wird, einzusetzen sei. So stellt sich die Frage, ob der Begriff des Verkehrswerts im Zusammenhang mit der Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte im herkömmlichen Sinn zu verstehen ist, wie dies namentlich in Steuerfragen der Fall ist, oder ob er angesichts des vom Bundesgesetzgeber verfolgten Zwecks anders zu verstehen ist. Das Rechtsgutachten von EspaceSuisse wird in dieser zentralen Frage Klarheit bringen.

Interpretiert man den Begriff des Verkehrswerts im engeren Sinne, d. h. im Sinne der Motionäre, so bedeutet dies, dass in vielen Fällen keine Mehrwertabgabe erhoben werden wird. Beispielsweise konnte die RUBD bei der Untersuchung bestimmter Dossiers feststellen, dass die vereinbarten Preise deutlich unter dem Marktwert lagen oder dass bei Nutzungsänderungen die durch die Planungsmassnahme bedingte Erhöhung des Baupotenzials nicht berücksichtigt worden war. Zwar ist es möglich, eine Korrektur vorzunehmen, indem man sich im Veranlagungsverfahren auf die Vergleichsmethode bezieht. Voraussetzung ist aber, dass Bezug auf Transaktionen genommen werden kann, die für ähnliche Objekte in der gleichen Region und im gleichen Zeitraum durchgeführt wurden. Wohl stehen die von den Grundbuchämtern ausgestellten Veräusserungsanzeigen den Gemeinden zur Verfügung, doch schliessen die Preise, die für bereits bebaute Grundstücke vereinbart wurden, die Kosten für die Bebauung des Grundstücks ein und wurden darüber hinaus vor der öffentlichen Auflage der raumplanerischen Massnahme festgelegt; so wurde beispielsweise in einem Fall das einer Nutzungsänderung unterworfenen Grundstück mit einer Erhöhung der Nutzungsziffer von 50 % nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme zu einem niedrigeren Preis verkauft als der Preis, der vor der Auflage der Planungsmassnahme für ein Nachbargrundstück festgelegt worden war. Da Einzonungen und Nutzungsänderungen häufig mit einer Erhöhung des Baupotenzials einhergehen, wird es ohnehin nötig sein, auf eine Schätzungsmethode zur Ermittlung des aus der neuen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwerts zurückzugreifen.

Wenn kein Verkehrswert festgelegt oder dieser offenkundig unterschätzt wurde und wenn Daten fehlen, um die Vergleichsmethode anwenden zu können, soll nach dem Vorschlag der Motionäre die Residualwertmethode angewandt werden, bei der die Kosten für den Bau und die Freilegung (für bereits bebaute oder teilweise bebaute Grundstücke) abgezogen werden. Aber auch hier zeigt die Erfahrung, dass der Mehrwert nach Abzug dieser Kosten bei Grundstücken mit Nutzungsänderung in vielen Fällen null ist oder weniger als 20 000 Franken, dem Schwellenbetrag für die Abgabepflicht, betragen würde. Das heisst, abgesehen davon, dass die Möglichkeiten für Einzonungen gemäss Bundesrecht und den Grundsätzen des neuen kantonalen Richtplans in Zukunft stark eingeschränkt sein werden, würden mit diesem Vorschlag auch die Aussichten, den Mehrwertfonds mit Einnahmen aus Mehrwertabgaben infolge von Nutzungsänderungen speisen zu können, deutlich nach unten revidiert werden.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen weist der Staatsrat den Grossen Rat darauf hin, dass eine Praxis, die eine strikte Auslegung des Verkehrswerts und die Anwendung der Residualwertmethode gemäss Vorschlag der Motionäre zur Grundlage hat, bedeutende Auswirkungen auf die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds und damit auf die Möglichkeiten der Finanzierung von Planungsmassnahmen haben wird, insbesondere auf die Finanzierung der potenziell sehr hohen Entschädigungen, die die Gemeinden den Eigentümerinnen und Eigentümern für materielle Enteignungen zahlen müssen, die Finanzierung der regionalen Richtpläne und Agglomerationsprogramme sowie die Finanzierung der Verdichtungsstudien, die im Rahmen der Revision der Ortspläne (OP) durchgeführt werden müssen, wenn die Gemeinde eine Erweiterung ihrer Bauzone plant.

Dasselbe gilt, wenn man dem Vorschlag der Motionäre folgt, wonach die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der raumplanerischen Massnahmen die Schuldnerin oder der Schuldner der Abgabe sein soll. Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass der Kanton Freiburg im Gegensatz zur grossen Mehrheit der anderen Kantone in Anwendung von Artikel 91 Abs. 2 RPBG die positive Vorwirkung der Pläne kennt. Bei Nutzungsänderungen der Zone ist es somit unter bestimmten Voraussetzungen möglich, vor der Genehmigung durch die RUBD und dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme eine Baubewilligung zu erhalten. Im Falle von Einzonungen sind im Übrigen Veräusserungen vor Inkrafttreten der fraglichen Massnahme weiterhin möglich, wobei die Parteien den Wertzuwachs auf der Grundlage des Dossiers der öffentlichen Auflage für die Gesamtrevision des OP der Gemeinde vorwegnehmen können. Mit anderen Worten, indem man die Eigentümerin oder den Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage zur Schuldnerin oder zum Schuldner bestimmt, ist es möglich, die Person zu besteuern, die tatsächlich vom erheblichen Vorteil profitiert. Wenn hingegen, wie in der Motion vorgeschlagen, die Person, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Massnahme im Besitz des Grundstücks ist, als Schuldnerin oder Schuldner bestimmt wird, wird der planungsbedingte Mehrwert nicht ausgeglichen und die Fondsmittel werden deutlich reduziert. Wenn die Baubewilligung bereits vor Inkrafttreten der Planungsmassnahme erteilt wird, ist es nämlich unwahrscheinlich, dass danach ein neues Baubewilligungsgesuch einreicht wird, was bedeutet, dass keine Mehrwertabgabe fällig wird. Und wenn der Verkauf des Grundstücks, das eingezont werden soll, vor dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme erfolgt, muss die Käuferin oder der Käufer des Grundstücks die Mehrwertabgabe entrichten, wenn sie oder er das Grundstück veräussert (die Abgabe wird nur fällig, wenn das Grundstück verkauft wird), während die ursprüngliche Eigentümerin bzw. der ursprüngliche Eigentümer den Mehrwert für sich behalten kann; die Käuferin oder der Käufer muss

zudem den Betrag der Mehrwertabgabe vorwegnehmen, um sie im Rahmen der Transaktion, die vor dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme stattfindet, vom Kaufpreis abzuziehen, da das Verfahren erst nach diesem Zeitpunkt beginnt. Das von den Motionären angesprochene Problem würde somit nicht gelöst, sondern lediglich auf die Käuferin oder den Käufer des Grundstücks abgewälzt, die bzw. der zuvor nicht vom planungsbedingten Vorteil profitieren konnte.

3.2. Auswirkungen der Vorschläge der Motionäre auf das nach geltendem Recht eingerichtete Gesamtsystem

Vor diesem Hintergrund stellt der Staatsrat fest, dass die Vorschläge der Motionäre, die durchaus auf berechtigten Erwägungen beruhen und vor allem die Rechtssicherheit, aber auch die finanziellen Interessen der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer im Blick haben, erhebliche Auswirkungen auf die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds wie auch auf für die Bearbeitung der Mehrwertabgabedossiers und die Kontrolle der Modalitäten der Abgabepflicht nötigen Ressourcen haben.

Da es sich um ein Ausgleichssystem handelt, besteht offensichtlich ein direkter Zusammenhang zwischen den Beträgen, die in den Mehrwertfonds eingezahlt werden, und der Fähigkeit, die im RPBG vorgesehenen Massnahmen zu finanzieren: Je höher die Sätze sind, desto höher sind die zu erwartenden Einnahmen und desto besser ist die Finanzierung der von den Gemeinden für materielle Enteignungen geschuldeten Entschädigungen gewährleistet. Ebenso klar ist: Wenn die Finanzierung aller Massnahmen nach RPBG langfristig gesichert werden soll und wenn es als angemessen erachtet wird, am Begriff des Verkehrswerts im engen Sinne festzuhalten, oder – in Ermangelung vereinbarter Preise und ausreichender Daten zur Anwendung der Vergleichsmethode – auf die Residualwertmethode zurückzugreifen, müssen folgende Punkte analysiert werden:

- > den Nutzen, den Verkehrswert als Grundlage beizubehalten, wenn der Rückgriff darauf mit Bezug auf die Erreichung des vom Bundesgesetzgeber angestrebten Ziels (Ausgleich des planungsbedingten erheblichen Vorteils) in Frage gestellt ist;
- > den Nutzen, den Satz von mindestens 20 % beizubehalten oder den Satz zu erhöhen (der Staatsrat hatte in seinem Gesetzesentwurf einen differenzierten Satz von 20 % für Einzonungen und von 30 % für Nutzungsänderungen vorgeschlagen). Auch wäre es wie in anderen Kantonen möglich, bei Einzonungen vorzusehen, dass der Satz über die Dauer, in der die Eigentümerin oder der Eigentümer das Grundstück optimal bebauen muss, allmählich erhöht wird;
- > die Zweckmässigkeit, die Abgabepflicht wie in anderen Kantonen auf Zuweisungen zur Spezialzone nach Artikel 18 RPG (wie im Gesetzesentwurf des Staatsrats vorgesehen) sowie auf Erhöhungen der Nutzungsziffern auszuweiten, um den erwarteten Einnahmerückgang zu kompensieren;
- > die Zweckmässigkeit, den umgekehrten Weg zu gehen und angesichts der erheblichen Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Mehrwerts infolge einer Nutzungsänderung und der zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen, die für eine Schätzung des Mehrwerts auf der Grundlage der Residualwertmethode nötig würden, auf die Abgabepflicht für diese Art von Planungsmassnahmen zu verzichten (im Bundesrecht nicht zwingend vorgeschrieben);
- > die Frage, ob es bei Annahme der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen mit dem tiefstmöglichen Satz von 20 % noch realistisch ist, die Liste der Planungsmassnahmen, die nach Artikel 113c Abs. 2 Bst. b, c und d RPBG finanziert werden können, in der vorliegenden Form beizubehalten

(die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung muss zwingend sichergestellt sein);

> die Frage, ob es nicht gerechtfertigt wäre:

> das System so umzuwandeln, dass einzig die Gemeinden für die Mehrwertabgabe zuständig wären (vgl. Kantone Bern, Zug, Luzern, Graubünden, Solothurn, Thurgau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft), mit dem Vorteil, dass die Gemeinden, die die Gegebenheiten vor Ort am besten kennen, das Planungs- und das Abgabeverfahren besser aufeinander abstimmen und das Erheben der Mehrwertabgabe mit Blick auf die Finanzierung der von ihnen zu leistenden Entschädigungen wegen materieller Enteignung direkt verwalten könnten;
oder

> für die Gemeinden über den durch das kantonale Recht definierten Rahmen hinauszugehen und weitergehende Bestimmungen entweder auf der Grundlage von Gemeindevorschriften oder auf vertraglicher Basis (gestützt auf die Gemeindevorschriften) vorzusehen, um den Einnahmeausfall, der durch die geforderten gesetzlichen Anpassungen entstehen würde, auszugleichen. Mehrere Kantone kennen bereits solche Lösungen. Für ein Szenario mit einem unterfinanzierten kantonalen Mehrwertfonds wäre es sinnvoll, ein gemischtes System vorzusehen, bei dem beispielsweise die Gemeinden zusätzlich 10 % oder 20 % des Mehrwerts abschöpfen könnten. Eine solche Lösung wäre um so mehr gerechtfertigt, als der Siedlungsdruck in den Städten und Agglomerationen grösser ist als in den peripheren und ländlichen Gemeinden, was es im Falle einer geringen Finanzierung des kantonalen Mehrwertfonds begründen könnte, allen Gemeinden, die in Übereinstimmung mit den Zielen von Artikel 5 RPG die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung und die in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen, die eine gute Raumentwicklung oder die Förderung der sanften Mobilität zum Ziel haben, einfacher finanzieren möchten, zusätzliche Möglichkeiten zu geben. Bei einem gemischten System würde sich auch die Frage nach der Kompetenz zur Erhebung der Mehrwertabgabe und nach der Aufteilung der Einnahmen zwischen Kanton und Gemeinden stellen (wobei Lösungen denkbar sind, die zwischen Einzonung und Nutzungsänderung unterscheiden). Denkbar wäre auch eine Lösung, bei der der Staat von einem Teil der Abgabeeinnahmen profitieren würde, wie dies in vielen Kantone vorgesehen ist.

In beiden Fällen (kommunales oder gemischtes System) müssten die Verfahren für Gemeindevorschriften, die Rechtsmittel sowie die finanziellen und personellen Folgen einer solchen Änderung geprüft werden.

> die Zweckmässigkeit, innerhalb des vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmens die Fälle der Befreiung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Art. 113h RPBG) zu präzisieren, insbesondere durch eine genauere Umschreibung des Begriffs der Aufgaben im öffentlichen Interesse;

> die Frage, ob die Kommission für Grundstückerwerb, wenn alle Vorschläge für das RPBG ohne weitere Gesetzesänderung angenommen würden, noch in der Lage wäre, die beträchtliche Arbeitslast, die sich insbesondere aus der Anwendung der Residualwertmethode ergeben würde, aufzufangen – selbst dann, wenn das Personal der Kommission aufgestockt würde, da sie auch den Auftrag hat, auf Antrag des Kantons und der Gemeinden Grundstücke zu schätzen. Eine mögliche Lösung bestünde darin, die Bewertung der Grundstücke der Kantonalen

Steuerverwaltung oder der Enteignungskommission anzuvertrauen. Auch in diesem Fall müssten die finanziellen und personellen Folgen bewertet werden;

- > in gleicher Weise die finanziellen Auswirkungen in Form von Personalkosten durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelungen und die Einführung spezieller Erhebungsmodalitäten auf der Grundlage einer anteiligen Mehrwertabschöpfung, die die administrative Begleitung innerhalb der mit der Durchführung dieser Aufgaben betrauten Einheiten noch schwerfälliger machen werden.

4. Kommentare zu den vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen

Der Staatsrat nimmt im Folgenden Stellung zu den verschiedenen Vorschlägen der Motionäre.

4.1. Artikel 113b Abs. 5 (neu): Mehrwert

Wie bereits erwähnt (siehe Punkt 3.1), beziehen sich die meisten Kantone ebenfalls auf den Verkehrswert zur Festlegung des Mehrwerts, ohne in den rechtlichen Bestimmungen genauer darauf einzugehen, und entwickeln derzeit Verfahren und Methoden zur Schätzung. Diese Kantone, von denen die meisten nach dem 1. Januar 2018 Ausgleichsbestimmungen erlassen haben, befinden sich genauso in der Optimierungsphase und nutzen ihre Erfahrungen mit der Abgabeveranlagung der ersten Dossiers, um die genauen Konturen ihres Schätzungsverfahrens festzulegen. Der Staatsrat ist sich der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Methode zur Bestimmung des Mehrwerts bewusst und erkennt auf der Grundlage der Einwände und der Elemente, die der RUBD zur Kenntnis gebracht wurden, an, dass die Methode, die für ein Jahr angewandt wurde (Anfang 2019 bis Anfang 2020), angepasst werden muss. Er wiederholt jedoch, dass die RUBD in der überwiegenden Mehrheit der von ihr untersuchten Fälle weder über vereinbarte Preise noch über aussagekräftige Informationen von den Gemeinden verfügte, sodass sie keine andere Wahl hatte, als sich zur Bestimmung des Mehrwerts auf eine Schätzung zu beziehen. Gestützt auf den Zweck von Artikel 5 RPG, auf eine Methode, die vergleichbar ist mit den in anderen Kantonen (Basel-Stadt, St. Gallen) angewandten Methoden, auf der Rechtsprechung in den Kantonen, die seit vielen Jahren ein Ausgleichssystem kennen (insbesondere der Kanton Neuenburg), und auf ihre Auslegung der geltenden Lehre zum einschlägigen Bundesrecht, vertrat die RUBD zunächst die Auffassung, dass die Lageklassenmethode, bei der der Wert des unerschlossenen Grundstücks nach der maximalen Nutzung des Baupotenzials und ohne Abzug der Baukosten ermittelt wird, mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht im Einklang steht. In diesem Zusammenhang kann zudem darauf hingewiesen werden, dass bei 30 Dossiers nur drei Eigentümerinnen und Eigentümer die am Ende des Verfahrens erlassenen Verfügungen der RUBD angefochten haben. Die Direktion versuchte daher, wie in der Botschaft zum Gesetzentwurf angegeben, unter Einhaltung der üblichen Etappen vorzugehen, ohne jedoch auf der Grundlage der ihr zur Verfügung stehenden Informationen überzeugende Ergebnisse erzielen zu können, was sie dazu veranlasste, eine Lösung zu suchen, um die Mehrwertdossiers unter Einhaltung des Gebots der Gleichbehandlung der Eigentümerinnen und Eigentümer bearbeiten zu können.

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass die RUBD in Zukunft in vielen Fällen weder über einen durch Kaufvertrag festgelegten Verkehrswert noch über schlüssige, mit der Vergleichsmethode ermittelte Referenzwerte bzw. nur über Verkaufspreise, die die alte Planungsmassnahme als Grundlage haben, verfügen wird, sodass die Direktion in jedem Fall eine Schätzungsmethode wird anwenden müssen, um den aus der neuen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwert zu bestimmen.

Was die von den Motionären vorgeschlagene Idee, auf den Wohnungs- und Immobilienmonitor zurückzugreifen, betrifft, so scheint es, dass sich dieser Verein derzeit auf den Wohnungsbestand und die Stadt Freiburg konzentriert. Das Informationssystem dürfte bald auf andere dichtbesiedelte Gebiete des Kantons ausgedehnt werden, aber es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht geplant, auch Immobilientransaktionen (Kauf/Verkauf von Gebäuden oder Grundstücken) abzudecken. Der Verein wird somit in naher Zukunft nicht die Daten bereitstellen können, die für die kantonsweite Anwendung der Vergleichsmethode nötig sind.

Folglich weist der Staatsrat unabhängig von der Frage der Auswirkungen auf den Mehrwertfonds und die Möglichkeiten der Finanzierung der in Artikel 113c RPBG vorgesehenen Massnahmen darauf hin, dass der Vorschlag der Motionäre, auch wenn er expliziter als der derzeitige Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen ist und in Richtung einer grösseren Rechtssicherheit geht, zweifelsohne in einen Ansatz kombinierter Methoden, der von der Mehrheit der Kantone zur Vermeidung von extremen Werten angewendet werden wird, integriert werden müssen.

4.2. Änderung von Artikel 113e Abs. 1 Bst. a: Bagatellfälle, energetische Sanierungen und Artikel 113e Abs. 6 (neu)

Das geltende Recht deckt bereits einige der Ausnahmen ab, die in der Motion vorgeschlagen werden; denn mit der Erteilung einer Baubewilligung für ein in Artikel 85 RPBR angeführtes Objekt, das als Baute von geringer Bedeutung gilt und nach dem vereinfachten Verfahren baubewilligungspflichtig ist, wird keine Mehrwertabgabe fällig. Dazu gehören insbesondere Stützmauern, Einfriedungsmauern, Unterhalts-, Ausbesserungs- und Renovationsarbeiten an Dach und Fassade, die das Aussehen des Bauwerkes wesentlich verändern, Nutzungsänderungen und Anlageänderungen, die weder Arbeiten erfordern noch die Umwelt oder Gewässer beeinträchtigen, der Ersatz von Heiz- und Warmwassersystemen (einschliesslich der damit verbundenen Arbeiten), Sanitäranlagen, Abgrabungen und Aufschüttungen, die eine gewisse Höhe nicht überschreiten, sowie alle Nebenbauten, die zu den Nebennutzflächen gehören, wie Abstellräume, Waschküchen, Garagen, Autounterstände oder Parkplätze, Gartenhäuser, unbeheizte Wintergärten oder private Schwimmbäder.

Der Vorschlag der Motionäre geht jedoch über die im geltenden Recht vorgesehenen Ausnahmen hinaus, da er fordert, dass die Abgabe bei Renovierungen von geringer Bedeutung und energetischen Verbesserungen nicht erhoben wird. Die Motionäre beziehen sich auf eine Lösung des Kantons Waadt, das in seinem Raumplanungsreglement Bauten und Renovationen von geringer Bedeutung, namentlich übliche Renovationen ohne Bedarf an zusätzlichen Nutzungsrechten, sowie Anbauten als geringfügige Arbeiten definiert. Obwohl einige dieser Objekte bereits unter Artikel 85 RPBR fallen, kann diese Lösung nicht ohne weiteres in die Freiburger Gesetzgebung übernommen werden, da diese im Gegensatz zum Kanton Waadt die Geschossflächenziffer (GFZ) als Mass für das Baupotenzial verwendet. Die GFZ umfasst nicht nur direkt zum Wohnen und Arbeiten nutzbare Flächen, sondern auch Nebenflächen, sodass Arbeiten, die eine Erhöhung der Nebenflächen beinhalten (z. B. Garagen, Gartenhäuser, Waschküchen usw.), das nach kommunalen Vorschriften eingeräumte Nutzungsrecht nutzen. Weiter scheint es schwierig zu sein, zu bestimmen, was genau «Renovierungen von geringer Bedeutung» sind, insbesondere mit Bezug auf die Grösse des Gebäudes.

Während der parlamentarischen Debatten kündigte der Staatsrat in Beantwortung einer Frage über Ausnahmen von der Abgabepflicht im Falle der Erteilung einer Baubewilligung an, dass er «Härtefälle» berücksichtigen würde, die dem RUBD im Rahmen der Prüfung der Akten vorgelegt werden, mit der Möglichkeit, anschliessend eine Anpassung des Gesetzes oder Reglements vorzunehmen. Darüber hinaus prüfte die RUBD mit Unterstützung der Kommission für Grundstückerwerb eine Bestimmung von sogenannten «Bagatellfällen», in denen es gerechtfertigt wäre, die Abgabepflicht nicht auszulösen. Sie hat bestimmte Ansätze ermittelt, bei denen entweder eine minimale Nutzung der GFZ (z. B. unter 10 %) als Kriterium verwendet oder auf die Mehrwertabschöpfung verzichtet wird, solange die direkt zum Wohnen oder Arbeiten nutzbaren Flächen im Rahmen eines Baubewilligungsgesuchs nicht vergrössert werden. Es muss jedoch betont werden, dass solche Lösungen mehr administrative Kontrollen und somit zusätzliche Ressourcen erfordern würden. Darüber hinaus gilt es sicherzustellen, dass die Ausnahmen nicht zu einem System führen, das den Anforderungen des Bundesrechts zuwiderläuft (dieses verlangt eine wirksame Entschädigung und die Erhebung von finanziellen Mitteln, um planungsbedingte erhebliche Nachteile ausgleichen zu können).

Solange die oben dargelegten Vorbehalte und Erwägungen berücksichtigt werden, befürwortet der Staatsrat ein Eintreten auf die Vorschläge der Motionäre. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Liste der Ausnahmen von der Abgabepflicht sehr wohl in das RPBR aufgenommen werden könnte, soweit im RPBG ein entsprechender Grundsatz eingeführt wird.

In Bezug auf die Forderung, dass der Staatsrat den Fall der mehrwertabgabepflichtigen Grundstücken regeln soll, die der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes unterliegen, wird präzisiert, dass die Frage bereits durch die Schlussbestimmungen des Gesetzes vom 16. März 2016 geregelt wurde, mit denen das Gesetz über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG) geändert wurde, um Fälle von Doppelbesteuerung zu vermeiden. Erläuterungen dazu finden sich in der Botschaft zur Gesetzesvorlage (TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 191 f. und 202).

4.3. Artikel 113e Abs. 1bis (neu): anteilige Abgabe

Der Staatsrat kann vorbehaltlich einer eingehenderen Analyse im Rahmen der gesetzgeberischen Arbeiten auf diesen Vorschlag eintreten.

Er erinnert daran, dass die Frage der anteiligen Abgabe, d. h. eine Mehrwertabschöpfung unter Berücksichtigung der Zerstückelung grosser Parzellen durch die Eigentümerin oder den Eigentümer, bereits in den Parlamentsdebatten zum ursprünglichen Gesetzestext behandelt worden war. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf wurde ausdrücklich erwähnt, dass es auch dann gerechtfertigt sei, die Zahlung der Mehrwertabgabe für die Gesamtheit eines grossen eingezonten Grundstücks ab Rechtskraft der Baubewilligung für eine Baute zu verlangen (bzw. 6 Monate nach Rechtskraft gemäss der vom Grossen Rat eingebrachten Änderung), wenn diese Baubewilligung nur einen Teil des Grundstücks betrifft. Während der Debatten war darauf hingewiesen worden, dass eine gestaffelte Abschöpfung schwer durchführbar sei, da sie eine mehrjährige administrative Überwachung erfordere, die bei Veräusserungen während der gesetzgeberischen Arbeiten noch komplizierter würde. Wie bereits unter Punkt 3.1 erwähnt, hätte eine solche Lösung zudem zur Folge, dass die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds erheblich verlangsamt und damit die geplanten Finanzierungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt würden. Es ist anzumerken, dass die

meisten anderen Kantone eine ähnliche Lösung vorsehen, wie sie im geltenden Freiburger Recht festgelegt ist.

Der Staatsrat hält zudem fest, dass das Freiburger Recht im Gegensatz zu anderen kantonalen Gesetzgebungen keine Verpflichtung zur Mindestausnutzung des durch die Planungsmassnahme gewährten Nutzungspotenzials vorsieht, sodass der vom Bundesgesetzgeber gewollte Siedlungsverdichtungseffekt bei einer Mehrwertabschöpfung im Verhältnis zur Fläche der durch die Verstückelung geschaffenen Parzellen deutlich verringert würde. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass das einzige Instrument, mit dem die Eigentümerinnen und Eigentümer direkt zur optimalen Bebauung ihres Grundstücks gezwungen werden können, im gesetzlichen Kaufrecht besteht, das jedoch erst 12 Jahre nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme und nur bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses ausgeübt werden kann.

Wie bereits unter Punkt 3.2 erwähnt, wäre die Einführung einer anteilmässigen Abgabe mit einem grösseren administrativen Aufwand verbunden und würde daher zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen erfordern.

4.4. Änderung von Artikel 113e Abs. 2: Aufschiebung der Abschöpfung

Der Staatsrat kann vorbehaltlich einer eingehenderen Analyse der Steuergesetzgebung auf diesen Vorschlag eintreten. Er hebt jedoch hervor, dass der Vorschlag mit der Frage der Bestimmung der Schuldnerin bzw. des Schuldners zusammenhängt und dass er daher im Lichte der Lösung zu prüfen ist, die ganz allgemein für diese Frage gewählt wird.

4.5. Änderung von Artikel 113e Abs. 3: Schuldner/in der Abgabe

Wie bereits unter Punkt 3.1 erwähnt, hält es der Staatsrat für folgerichtig, dass die Schuldnerin oder der Schuldner der Abgabe die Person ist, die in den Genuss des Vorteils kommt, der sich aus der Einzonung oder Nutzungsänderung ergibt, da andernfalls der Geltungsbereich des Ausgleichssystems angesichts der positiven Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 Abs. 2 RPBG, aber auch der Möglichkeiten für die Eigentümerinnen und Eigentümer, ihr Grundstück auf der Grundlage des Wertzuwachses gemäss der öffentlich aufgelegten Planungsmassnahme, unter Vorbehalt der Bewilligung durch die RUBD und das Inkrafttreten der Massnahme, zu veräussern, deutlich eingeschränkt würde. Entgegen der Erläuterungen der Motionäre im zweiten Absatz, müssen Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihr Land zwischen der öffentlichen Auflage und dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme veräussern, die Abgabe bei Inkrafttreten der Massnahme entrichten und nicht, wenn die Käuferin oder der Käufer das Land an einen Dritten weiterverkauft. In dem konkreten Beispiel, das die Motionäre im darauf folgenden Absatz nennen, bestätigen sie diesen Sachverhalt denn auch. Dieses System ermöglicht es also, die Begünstigte oder den Begünstigten des Vorteils zu besteuern (dasselbe würde auch bei der Erteilung einer Baubewilligung gelten) und die Abgabe direkt zu erheben, sobald die Veranlagungsverfügung der RUBD in Kraft getreten ist, sodass die Angelegenheit ein für alle Mal und unabhängig von einer allfälligen späteren Veräusserung geregelt ist.

Aus diesem Grund spricht sich der Staatsrat in diesem Punkt gegen eine Änderung des RPBG in der vorgeschlagenen Form aus und schlägt vor, stattdessen das von den Motionären erwähnte Problem durch andere Gesetzes- oder Praxisanpassungen zu lösen.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass das System in bestimmten spezifischen Situationen problematisch sein kann, beispielsweise im Falle eines Terminverkaufs, bei dem der Verkaufspreis lange vor der öffentlichen Auflage einer Nutzungsänderung, die eine Wertsteigerung des betroffenen Grundstücks zur Folge hat, festgelegt wird und bei dem die Eigentumsübertragung nach Ablauf einer bestimmten Zeit und nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme, wirksam wird. In einem solchen Fall käme die Käuferin oder der Käufer des Grundstücks in den Genuss des Vorteils, und es wäre unlogisch, von der ursprünglichen Eigentümerin oder dem ursprünglichen Eigentümer die Zahlung der Abgabe zu verlangen, wenn der im Vertrag zum Terminverkauf festgelegte Grundstückspreis den planungsbedingten Wertzuwachs nicht berücksichtigen konnte. Es handelt sich hier um einen Härtefall, der durch eine Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen abgedeckt oder mit Präzisierungen im RPBR geklärt werden muss.

Um sicherzustellen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer vor Beginn des Veranlagungsverfahrens informiert werden, könnte die Anmerkung im Grundbuch betreffend Abgabe früher als bisher erfolgen, z. B. sobald der geänderte Plan öffentlich aufgelegt wird. Das RPBG könnte entsprechend geändert werden.

4.6. Übergangsbestimmung (neu)

Der Staatsrat hält fest, dass die RUBD im Januar 2018 ein Rundschreiben an alle Gemeinden geschickt hat, um sie über Neuheiten und spezifische Punkte im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung zu informieren. Zudem wurde auf der Website des Staats eine FAQ mit den wichtigsten Fragen und Antworten veröffentlicht, sodass die interessierten Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Notarinnen und Notaren rasch hätten reagieren und die RUBD um Klärung der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen hätten bitten können. Es stimmt somit nicht, dass der Öffentlichkeit keine Informationen zur Verfügung gestellt wurden. Weiter war die Tatsache, dass eine Mehrwertabgabe in die kantonale Gesetzgebung eingeführt werden würde, seit langem bekannt (seit Inkrafttreten der Revision des RPG am 1. Mai 2014); auch wurde das System während der öffentlichen Vernehmlassung, die in den ersten drei Monaten des Jahres 2015 stattfand, ausführlich erläutert. Parallel dazu hatte die RUBD geplant, einen Leitfaden über die Mehrwertabgabe herauszugeben, um den Gemeinden, Eigentümerinnen und Eigentümern und den Auftragnehmern die notwendigen Informationen zu geben. Dies war indes nicht möglich, solange die Methode zur Bewertung von Gebäuden noch nicht festgelegt war und solange die Direktion nicht genügend Erfahrung in Bezug auf konkrete Fälle (Bagatellfälle, Härtefälle, aufgeschobene Fälligkeit in sinngemässer Anwendung der Artikel 43 ff. DStG) sammeln konnte, da sie sonst ein unvollständiges Dokument in Umlauf gebracht hätte, das mehr Fragen aufgeworfen als Antworten geliefert hätte. Es liegt auf der Hand, dass die rechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Mehrwertabschöpfung stellen, sehr komplex sind und eine Würdigung der gesamten Umstände des Einzelfalls erfordern.

In diesem Punkt scheinen die Erklärungen der Motionäre widersprüchlich zu sein. Im zweiten Absatz geben Sie an, dass das Gesetz für Grundstücke gelten soll, die Gegenstand von Planungsmassnahmen waren, die nach dem 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind. Genau so wendet jedoch die RUBD das RPBG an, da sie nur die in den OP vorgesehenen Planungsmassnahmen mit der Abgabe belegt, die nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts genehmigt wurden. Im Zusammenhang mit der Einführung einer Übergangsbestimmung stellt sich, wie aus den Erklärungen der Motionäre hervorgeht, die Frage, ob Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit

werden sollen, die Gegenstand von nach dem 1. Januar 2018 genehmigten raumplanerischen Massnahmen sind, für die aber die öffentliche Auflage vor diesem Datum stattfand und für die die Erteilung der Baubewilligung oder die Veräusserung zwischen der öffentlichen Auflage und dem Inkrafttreten des neuen Rechts stattfand. Dieser Punkt war während der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzentwurfs angesprochen worden; der Staatsrat sprach sich aber gegen die Einführung einer solchen Übergangsbestimmung aus. Während der Debatten im Grossen Rat wurden keine entsprechenden Änderungen vorgeschlagen. So ist es erstaunlich, dass heute, mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des RPBG, ein solcher Vorschlag unterbreitet wird; denn der Wortlaut des Gesetzes hinsichtlich der Auswirkungen auf die Eigentümerinnen und Eigentümer ist unmissverständlich, sieht Artikel 113e Abs. 3 RPBG doch eindeutig vor, dass die Schuldnerin oder der Schuldner die Person ist, die zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage im Besitz des Grundstücks ist. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es keine rückwirkende Besteuerung gibt, da nur Grundstücke mit der Abgabe belegt werden, die von Planungsmassnahmen profitieren, die nach dem Inkrafttreten der kantonalen gesetzlichen Bestimmungen in Kraft getreten sind. Auch kann in diesen Fällen entgegen der Argumentation der Motionäre nicht gesagt werden, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Grundstücke, nicht von der Wertsteigerung profitieren würden; denn wenn sie das Grundstück nach der öffentlichen Auflage, aber vor Inkrafttreten der Massnahme verkaufen oder, wie dies häufig bei Nutzungsänderungen der Fall ist, eine Baubewilligung auf der Grundlage einer positiven Vorwirkung der Pläne erhalten (Art. 91 Abs. 2 RPBG), können sie die Wertsteigerung antizipieren, den Preis entsprechend festsetzen und direkt vom erheblichen Vorteil profitieren, der sich aus der Veräusserung oder der erhaltenen Baubewilligung ergibt. Wie bereits im Rahmen der parlamentarischen Debatten erwähnt, weiss der Staatsrat um die besonderen Fälle, die eine andere Auslegung erfordern würden, doch ist es der Veranlagungsbehörde immer möglich, Härtefälle im Rahmen der Verfahren zu berücksichtigen, und zwar auf der Grundlage konkreter Elemente, die von den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern vorgelegt werden und belegen, dass sie die durch die Mehrwertabschöpfung verursachte finanzielle Last nicht tragen können.

4.7. Artikel 113i (neu): Stockwerkeigentum

A priori bedarf der Wortlaut der Absätze 2 und 3 insofern einer Klarstellung, als Absatz 2 vorsieht, dass keine Mehrwertabgabe im Falle der Veräusserung von Wohnungen in Stockwerkeigentum fällig wird, weil eine vor dem 1. Januar 2018 erteilte Baubewilligung keine Abgabepflicht auslöst, während eine Veräusserung abgabepflichtig ist, wenn die Baubewilligung nach der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme, von der das Grundstück betroffen ist, erteilt wurde. Die Beziehung zwischen den Absätzen 3 und 2 ist unklar. Somit müsste geklärt werden, ob dieser Vorschlag als Modalität des Übergangsrechts zu verstehen ist oder als zusätzlichen Fall, der eine anteilige Mehrwertabschöpfung rechtfertigt. Im zweiten Fall müsste der Vorschlag in einem neuen Buchstaben a^{bis} von Artikel 113e Abs. 1 RPBG Eingang finden.

5. Schlussfolgerung

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Staatsrat die Annahme der Motion.

7. August 2020



Message 2019-DSJ-133

18 février 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message présentant la demande d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM.

Le projet de décret porte sur un crédit de 6,615 millions de francs, prévu au plan financier 2020–2023 et suivant, qui

devra permettre de maintenir en état l'infrastructure de communication POLYCOM en garantissant le fonctionnement et la valeur du système jusqu'en 2035. Cela permettra le passage de la technologie de raccordement TDM à la technologie IP.

Le présent message comprend les points suivants:

1. Présentation et contexte	1
1.1. Réseau radio national POLYCOM	1
1.2. Réseau radio POLYCOM du canton de Fribourg	2
2. Maintien de la valeur du réseau Polycom	2
2.1. Mise à niveau du cœur de l'infrastructure POLYCOM	2
2.2. Projet dans le canton de Fribourg	2
2.3. Investissement indispensable en terme de sécurité	3
3. Coûts du projet et financement	3
3.1. Coûts de renouvellement	3
3.2. Exploitation et maintenance	3
4. Montant et détails du crédit d'engagement	3
5. Référendum financier et autres conséquences	4
6. Calendrier	4
7. Conclusion	4

1. Présentation et contexte

1.1. Réseau radio national POLYCOM

Le réseau radio national de sécurité, appelé POLYCOM, a été instauré dans tous les cantons entre 2001 et 2015 suite à une décision du Conseil fédéral. Il s'agit d'une infrastructure de communication uniforme et homogène pour l'ensemble des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (ci-après: AOSS), soit principalement les gardes-frontières, la police, les sapeurs-pompiers, les premiers secours, la protection civile et les formations d'appui de l'armée. Cette infrastructure permet aux diverses entités susmentionnées de communiquer entre elles ou avec les centrales d'engage-

ment par un même réseau radio aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

Sous l'angle organisationnel, le réseau POLYCOM est composé d'un ensemble de réseaux partiels mis en place de manière autonome par les cantons, mais interconnectés avec ceux des cantons voisins. Les divers réseaux partiels cantonaux ne sont pas soumis à une surveillance ou à une conduite nationale. L'Office fédéral de la protection de la population (ci-après: OFPP) régit toutefois certains aspects techniques et d'exploitation par le biais de directives et de mise à disposition de prestations. Le réseau est totalement opérationnel depuis 2015, suite à l'entrée dans le réseau des derniers cantons.

D'un point de vue technique, il s'agit à l'heure actuelle d'un réseau cellulaire numérique utilisant la technologie TETRA-POL TDM. Ce système de transmission des données utilise des liaisons TDM (Time-Division Multiplexing) pour transporter les voix, les données et les messages textes entre les nœuds de son réseau de base. L'infrastructure est dès lors comparable à celle des réseaux publics de téléphonie mobile. Elle comprend des stations de base, des antennes-relais, des commutateurs, des réseaux de connexion par câble, fibres optiques et faisceaux hertziens, ainsi qu'un système de gestion technique et tactique du réseau.

1.2. Réseau radio POLYCOM du canton de Fribourg

Par décret du 19 mai 2010, le Grand Conseil du canton de Fribourg a approuvé l'octroi d'un crédit d'engagement de 22 274 000 de francs pour la réalisation du réseau radio cantonal de sécurité POLYCOM. La construction a débuté au mois de mai 2010 et la mise en service du réseau a eu lieu au mois de mai 2014.

L'infrastructure du réseau POLYCOM fribourgeois est réparti en 21 stations de base et comprend en outre 5 relais de link, 4 répéteurs, 2 centrales radio et plusieurs plateformes de gestion. Toutes les données nécessaires au fonctionnement et à l'exploitation du réseau sont acheminées vers un commutateur principal et trois commutateurs secondaires par un réseau de faisceaux hertziens et de lignes à fibres optiques.

Les principaux utilisateurs de ce réseau sont la police cantonale, la protection civile, les organes de la protection de la population, le service des forêts et de la nature, ainsi que les services d'intervention sanitaire, soit la centrale 144, les services d'ambulance, l'organe de conduite sanitaire et le groupe d'intervention sanitaire professionnel. Outre ces entités, le réseau POLYCOM du canton de Fribourg est également utilisé, de manière limitée, par les sapeurs-pompiers, le service d'entretien des routes et, pour la coordination en cas de catastrophe, par le service de l'environnement et le Groupe E.

Chaque réseau partiel cantonal étant géré de manière autonome, l'exploitation et la maintenance du réseau fribourgeois est attribué à l'atelier électronique de la police cantonale.

2. Maintien de la valeur du réseau Polycom

2.1. Mise à niveau du cœur de l'infrastructure POLYCOM

Une grande partie des composantes du réseau POLYCOM existant ont aujourd'hui plus de 10 ans. De plus, les progrès techniques actuels exigent la migration de la technologie de raccordement TETRAPOL TDM vers la technologie TETRAPOL IP. Ce nouveau système de transmission des données s'appuie sur le protocole internet pour l'interconnexion des nœuds reliant les différents sites. Il présente de nombreux avantages tels que la réduction du temps de transfert (temps nécessaire pour pouvoir émettre ou recevoir à nouveau des données lors du passage d'une cellule à l'autre), l'augmentation des capacités, l'augmentation de la durée de vie ou encore l'augmentation du nombre d'utilisateurs et d'abonnés. Par conséquent, le fournisseur de la technologie TETRAPOL, Airbus, a renoncé à assurer l'entretien de l'infrastructure de communication radio basée sur la technologie TDM à partir de la fin de l'année 2018. Afin d'éviter une coupure du réseau et de garantir le fonctionnement ainsi que la valeur du réseau POLYCOM jusqu'en 2035, l'OFPP a lancé, dès 2014, le projet Werterhaltung POLYCOM 2030 (WEP2030). Il est dès lors absolument nécessaire d'entreprendre la mise à niveau du réseau afin de pouvoir garantir la communication entre les AOSS et ainsi garantir les engagements sécuritaires (police et pompiers) et sanitaires (144).

L'objectif visé par ce projet est dès lors de migrer de la technologie de raccordement TETRAPOL TDM vers la technologie TETRAPOL IP, tout en garantissant en parallèle la maintenance et le maintien du standard actuel durant la phase de migration. Dès lors, afin que les stations basées sur la technologie TDM puissent communiquer avec les stations basées sur la nouvelle technologie IP, une passerelle sera développée sous la responsabilité de l'OFPP. Pour que cela puisse se faire et que les stations utilisant la nouvelle technologie IP puissent être intégrées au réseau, il sera procédé au remplacement de l'infrastructure de commutation des stations de base et de leurs raccordements.

2.2. Projet dans le canton de Fribourg

Comme indiqué plus haut, le canton de Fribourg a mis en service le réseau POLYCOM en 2014. Le canton est l'un des derniers cantons à s'être doté du réseau radio POLYCOM, certains cantons en bénéficiant depuis 2001 déjà. Cette mise en service tardive reposait cependant sur un choix mûrement réfléchi et a permis des importantes économies d'échelle, tant au niveau de la qualité du matériel que des bénéfices découlant des expériences des autres cantons ou des offres avantageuses des prestataires.

Eu égard à ce qui précède, au niveau national, une grande partie des composantes du réseau POLYCOM ont plus de 10 ans, ce qui constitue, pour ce type de technologie, une durée de vie importante. Une modernisation du système est donc déjà indispensable, et ce même si la mise en service du réseau radio dans le canton de Fribourg est relativement récente.

Cela étant, la migration des stations de base de la technologie TDM à la technologie IP dans le canton de Fribourg ne sera terminée qu'en 2024 avec le retrait des anciens équipements de la technologie TDM.

2.3. Investissement indispensable en terme de sécurité

Le réseau radio POLYCOM est le seul moyen permettant à tous les agent-e-s et collaborateurs/trices engagé-e-s de communiquer entre eux et avec la centrale d'engagement sans qu'une tierce personne non autorisée puisse intercepter le message. Cette infrastructure est dès lors indispensable à l'accomplissement des missions des différentes AOSS, ainsi qu'à la conduite de leurs opérations. En outre, ce réseau sécurisé est essentiel en cas de crise ou de catastrophe telle que, par exemple, un blackout du réseau électrique. Enfin, il est également une assurance supplémentaire en terme de sécurité pour les situations d'urgence ou de danger, puisque les terminaux radio permettent à leurs utilisateurs d'atteindre plus facilement la centrale d'engagement ou des collègues, par une fonction de signalement de mise en difficulté.

Eu égard à ce qui précède, afin de permettre aux AOSS d'exercer leurs missions de terrain dans de bonnes conditions, tout en garantissant un haut niveau de sécurité, l'investissement demandé dans le présent crédit d'engagement est aujourd'hui indispensable.

3. Coûts du projet et financement

3.1. Coûts de renouvellement

Selon les estimations faites par l'OFPP, le coût du maintien en état de l'infrastructure de communication POLYCOM devrait s'élever à un montant de 9,475 millions au total, compte tenu d'un coût par station de base estimé à 250 000 francs, des frais d'ingénierie et des coûts de mise à niveau du réseau Backbone. La Confédération prend à sa charge un montant de 2,7 millions sous forme de participation directe à la mise en place du réseau national (cf. ci-dessous, chapitre 3.3), si bien que le montant assumé par le canton s'élève à 6 615 000 francs après déduction de la contribution de tiers d'un montant de 160 000 francs ($2 \times 80\,000$ francs), assumée par l'ECAB.

Le montant total sert à couvrir les coûts de développement et de licence, d'acquisition et d'installation de l'infrastructure remplaçant les commutateurs TDM, de gestion du projet, d'ingénierie, d'électricien, de conseil pour le concept de sécurité de l'information et de protection des données, ainsi que de provision pour l'augmentation de l'épine dorsale cantonale (Backbone FR).

Les composants techniques sont pour la plupart imposés par l'OFPP pour des raisons de compatibilité au niveau national et font l'objet de contrats-cadre.

Bien que de technologie récente, le Backbone fribourgeois devra être mis à jour afin d'assurer l'augmentation de la bande passante pour assurer le passage à la technologie IP. Les premiers cantons font actuellement le passage à la nouvelle technologie et il n'existe pas encore de retours d'expérience en suffisance pour pouvoir évaluer avec précision les besoins futurs. L'octroi d'un mandat à un bureau d'ingénieur est prématuré étant donné l'évolution technologique et les fortes variations de prix dans ce domaine. Le montant inscrit pour la mise à niveau du Backbone fribourgeois se base principalement sur l'expérience acquise lors de la construction du réseau POLYCOM FR.

3.2. Exploitation et maintenance

Les coûts d'entretien des logiciels TDM augmenteront fortement à partir de 2020, mais seront entièrement financés par l'OFPP. Cela permettra le passage à la technologie IP dans le canton de Fribourg, sans toutefois d'augmentation des frais d'exploitation et de maintenance pour ce dernier.

4. Montant et détails du crédit d'engagement

Le maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM nécessite l'octroi d'un crédit d'engagement de 6 615 000 francs. Ce montant est calculé sur la base du coût de 250 000 francs pour la transformation des 21 stations de base (y compris frais d'électricien), auxquels s'ajoutent les frais d'ingénierie et de gestion du projet (y compris les frais de conseil pour le concept de sécurité de l'information et de protection des données) et de la mise à niveau du réseau Backbone FR (y compris une provision pour l'augmentation de l'épine dorsale cantonale).

L'investissement à charge du canton peut se détailler comme suit au plan financier 2020–2023 et suivant:

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
1. Ingénierie et gestion du projet	75	300	75	75	50	575
2. Transformation des stations de base			275	1325	3650	5250
3. Mise à niveau du réseau Backbone FR		200	650	100		950
4. Contributions de tiers (ECAB)			-80	-80		-160
Totaux [K CHF]	75	500	920	1420	3700	6615

Le montant de ce crédit ne sera pas majoré ou réduit en fonction de l'indice des prix à la construction puisque le projet ne prévoit pas de modifications constructives aux stations de base. En ce qui concerne les équipements électroniques, la fixation de certains prix est régie par des contrats-cadres conclus par la Confédération avec des fournisseurs étrangers. Ces contrats étant libellés en euros, il y a lieu de prévoir une adaptation de la partie du crédit qui se rapporte aux équipements concernés aux évolutions du taux de change.

Il est important de préciser que l'estimation des coûts relative à la mise à niveau de POLYCOM est soumise à incertitudes, dans la mesure où les exigences de la Confédération quant au paramétrage détaillé de la nouvelle technologie ne sont pas encore connues. De plus, il faut relever également le manque d'expériences actuel des autres cantons dans le projet de mise à niveau de POLYCOM, qui ne permet pas au Conseil d'Etat de faire une projection fixe des coûts.

La seule possibilité de fixer les coûts de manière certaine serait d'octroyer un mandat d'estimation à un ingénieur spécialisé. Cette option n'a toutefois pas été retenue en raison du coût d'un tel mandat en rapport avec le coût global du projet et en raison du fait que le coût avancé par la Confédération par station de base (250 000 francs) apparaît comme réaliste.

5. Référendum financier et autres conséquences

Consacré aux articles 45 et 46 de la Constitution fribourgeoise, le référendum financier se calcule sur la base du total des dépenses des derniers comptes du canton. Il ne s'applique toutefois qu'aux dépenses nouvelles, à l'exclusion des dépenses liées. Conformément à l'article 24 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1) et à la jurisprudence en la matière, une dépense est liée notamment lorsqu'elle sert au renouvellement d'installations existantes. Lors de l'adoption du réseau radio cantonal de sécurité en 2010, il pouvait être prévu que des coûts d'entretien seraient nécessaires à long terme. En adoptant ce projet, le Grand Conseil fribourgeois avait ainsi également approuvé les dépenses qui en découlent. Les coûts liés au maintien de la valeur du réseau POLYCOM constituent par conséquent des dépenses liées non soumises au référendum financier.

Pour le surplus, le présent projet n'influence pas la répartition des tâches Etat-communes et ne soulève aucun problème sous l'angle de la conformité au droit de l'Union européenne. Il n'a pas non plus d'influence en termes de ressources en personnel.

6. Calendrier

Le renouvellement du réseau radio POLYCOM est un projet complexe, dont la réalisation durera quatre à cinq ans. Sans imprévu, la migration à la nouvelle technologie TETRAPOL IP devrait aboutir en 2024 pour le canton de Fribourg. Cette nouvelle technologie sera ensuite garantie jusqu'en 2035.

7. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de décret relatif au maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM.



Botschaft 2019-DSJ-133

18. Februar 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zur Beantragung eines Verpflichtungskredits für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM.

Der Dekretsentwurf betrifft einen Kredit von 6,615 Millionen Franken, der im Finanzplan 2020–2023 und im darauf folgenden vorgesehen ist. Der Kredit soll die Instandhaltung

der POLYCOM-Kommunikationsinfrastruktur ermöglichen, indem die Funktionsfähigkeit und der Wert des Systems bis 2035 sichergestellt werden. Dafür ist eine Migration von der Erschliessungstechnologie TDM zur IP-Technologie notwendig.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Präsentation und Ausgangslage	5
1.1. Nationales Funknetz POLYCOM	5
1.2. POLYCOM-Funknetz des Kantons Freiburg	6
2. Werterhaltung des POLYCOM-Funknetzes	6
2.1. Upgrade des Herzstücks der POLYCOM-Infrastruktur	6
2.2. Projekt des Kantons Freiburg	6
2.3. Zwingende Investition für die Sicherheit	7
3. Projektkosten und Finanzierung	7
3.1. Erneuerungskosten	7
3.2. Betrieb und Wartung	7
4. Höhe und Einzelheiten des Verpflichtungskredits	7
5. Finanzreferendum und weitere Auswirkungen	8
6. Zeitplan	8
7. Fazit	8

1. Präsentation und Ausgangslage

1.1. Nationales Funknetz POLYCOM

Das POLYCOM genannte nationale Sicherheitsfunknetz wurde zwischen 2001 und 2015 nach einem Entscheid des Bundesrats in allen Kantonen eingeführt. POLYCOM ist eine einheitliche und homogene Kommunikationsinfrastruktur für alle Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS), d.h. hauptsächlich für das Grenzschutzkorps, die Polizei, die Feuerwehr, das sanitätsdienstliche Rettungswesen, den Zivilschutz und die Unterstützungsverbände der Armee. Über diese Infrastruktur können die oben genannten Einheiten auf eidgenössischer, kantonaler und

kommunaler Ebene über ein einheitliches Funknetz miteinander und mit den Einsatzzentralen kommunizieren.

In organisatorischer Hinsicht besteht das POLYCOM-Funknetz aus verschiedenen Teilnetzen, die von den Kantonen eigenständig installiert werden und die mit jenen der Nachbarkantone verbunden sind. Die verschiedenen kantonalen Teilnetze unterstehen keiner nationalen Überwachung oder Führung. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) regelt jedoch gewisse technische und betriebliche Aspekte, indem es Richtlinien erlässt und Dienstleistungen anbietet. Seit 2015 die letzten Kantone an das Netz angeschlossen wurden, ist es vollständig betriebsbereit.

In technischer Hinsicht ist POLYCOM zurzeit ein digitales zelluläres Netz auf der Basis der Technologie TETRAPOL TDM (Time Division Multiplexing). Dieses Datenübertragungssystem nutzt TDM-Verbindungen, um Stimmen, Daten und Textnachrichten zwischen den Knoten des Grundnetzes zu versenden. Die Infrastruktur ist demnach mit jener der öffentlichen Mobilfunknetze vergleichbar. Sie umfasst Basisstationen, Funkantennen, Vermittler, Netze für die Verbindung über Kabel, Glasfaser und Richtfunkstrecken sowie ein System für die technische und taktische Verwaltung des Netzes.

1.2. POLYCOM-Funknetz des Kantons Freiburg

Per Dekret vom 19. Mai 2010 genehmigte der Grosse Rat des Kantons Freiburg einen Verpflichtungskredit von 22 274 000 Franken für die Realisierung des kantonalen Sicherheitsfunknetzes POLYCOM. Der Bau begann im Mai 2010 und das Netz wurde im Mai 2014 in Betrieb genommen.

Die Infrastruktur des Freiburger POLYCOM-Funknetzes ist in 21 Basisstationen unterteilt und umfasst ausserdem 5 Link-Umsetzer, 4 Repeater, 2 Funkzentralen und mehrere Steuerungsplattformen. Alle Daten, die für die Funktionsfähigkeit und den Betrieb des Netzes erforderlich sind, werden über ein Netz von Richtfunkstrecken und Glasfaserleitungen zu einem Hauptvermittler und drei Sekundärvermittlern geleitet.

Hauptnutzer des Netzes sind die Kantonspolizei, der Zivilschutz, die Organe des Bevölkerungsschutzes, das Amt für Wald und Natur sowie die Sanitätsdienste, d.h. die Zentrale 144, die Ambulanzdienste, das sanitätsdienstliche Führungsorgan und die professionelle Sanitätseinsatzgruppe. Neben diesen Einheiten wird das POLYCOM-Funknetz des Kantons Freiburg begrenzt von der Feuerwehr, vom Strassenunterhaltungsdienst sowie – für die Koordination im Katastrophenfall – vom Amt für Umwelt und von Groupe E genutzt.

Aufgrund der autonomen Verwaltung der kantonalen Teilnetze wurden Betrieb und Wartung des Freiburger Funknetzes an die elektronische Werkstatt der Kantonspolizei übertragen.

2. Werterhaltung des POLYCOM-Funknetzes

2.1. Upgrade des Herzstücks der POLYCOM-Infrastruktur

Ein Grossteil der Komponenten des bestehenden POLYCOM-Funknetzes ist heute über zehnjährig. Überdies erfordern auch die aktuellen technischen Fortschritte eine Migration von der Erschliessungstechnologie TETRAPOL TDM zur Technologie TETRAPOL IP. Dieses neue Datenübertragungssystem basiert bei der Verbindung der Netzknoten, welche die verschiedenen Sendestandorte verbinden, auf dem Internet-Protokoll. Es bietet zahlreiche Vorteile wie eine Reduktion der Übertragungszeit (Zeit, die erforderlich ist, bevor nach einem Zellenwechsel wieder Daten gesendet oder empfangen werden können), eine Kapazitätserhöhung, eine längere Lebensdauer und eine Erhöhung der Nutzer- und Abonentenzahl. Aus diesem Grund verzichtet der Lieferant der TETRAPOL-Airbus-Technologie seit Ende des Jahres 2018 darauf, den Unterhalt der auf TDM basierenden Funkkommunikationsinfrastruktur sicherzustellen. Um einen Netzunterbruch zu vermeiden sowie um die Funktionsfähigkeit und den Wert des POLYCOM-Funknetzes bis 2035 sicherzustellen, initiierte das BABS deshalb 2014 das Projekt Werterhaltung POLYCOM 2030 (WEP2030). Es ist demnach absolut notwendig, ein Upgrade des Funknetzes vorzunehmen, damit die Kommunikation unter den BORS und damit die sicherheits- (Polizei und Feuerwehr) und sanitätsdienstlichen (144) Einsätze gewährleistet werden können.

Ziel des Projektes ist die Migration von der Erschliessungstechnologie TETRAPOL TDM zur Technologie TETRAPOL IP bei gleichzeitiger Wartung und Beibehaltung des aktuellen Standards in der Migrationsphase. Damit die TDM-basierenden Basisstationen mit den auf der neuen IP-Technologie basierenden Stationen kommunizieren können, wird unter der Verantwortung des BABS ein Systemübergang (Gateway) entwickelt. Dafür und damit die Stationen, welche die neue IP-Technologie nutzen, in das Netz integriert werden können, sollen die Vermittlerinfrastruktur und die Anschlüsse der Basisstationen ersetzt werden.

2.2. Projekt des Kantons Freiburg

Wie oben erwähnt hat der Kanton Freiburg sein POLYCOM-Funknetz 2014 in Betrieb genommen. Damit hat Freiburg das POLYCOM-Funknetz als einer der letzten Kantone eingeführt: Einige Kantone arbeiten bereits seit 2001 damit. Die späte Inbetriebnahme beruhte jedoch auf einer wohlüberlegten Entscheidung und ermöglichte erhebliche Skaleneffekte bei der Materialqualität wie auch in Form von Vorteilen, die sich aus den Erfahrungen der übrigen Kantone oder aus vorteilhaften Angeboten der Leistungserbringer ergaben.

Aus diesen Gründen sind auf nationaler Ebene zahlreiche Bestandteile des POLYCOM-Funknetzes über zehn Jahre

alt – eine lange Lebensdauer für diese Technologie. Eine Modernisierung des Systems ist deshalb zwingend notwendig und dies obwohl das Funknetz im Kanton Freiburg erst vor relativ kurzer Zeit in Betrieb genommen wurde.

Dennoch wird die Migration der Basisstationen von der TDM- zur IP-Technologie im Kanton Freiburg erst 2024 mit dem Rückbau der alten Einrichtungen der TDM-Technologie abgeschlossen.

2.3. Zwingende Investition für die Sicherheit

Das POLYCOM-Funknetz ist das einzige Mittel, mit dem alle im Einsatz stehenden Beamtinnen und Beamten und Mitarbeitenden unter einander und mit der Einsatzzentrale kommunizieren können, ohne dass eine unbefugte Drittperson die Nachricht abhören könnte. Deshalb ist diese Infrastruktur unverzichtbar für die Erfüllung der Aufträge der verschiedenen BORS und für die Leitung ihrer Einsätze. Ausserdem ist das gesicherte Funknetz auch im Krisen- und Katastrophenfall wie bei einem Blackout des Elektrizitätsnetzes entscheidend. Schliesslich stellt das Netz auch in Notlagen und Gefahrensituationen eine zusätzliche Sicherheit dar, da die Nutzerinnen und Nutzer mit ihren Funk-Endgeräte die Einsatzzentrale oder Kolleginnen und Kollegen leichter erreichen können, indem sie die Funktion zur Meldung ihrer schwierigen Lage benutzen.

Diese Ausführungen zeigen, dass die mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit beantragte Investition zwingend notwendig ist, damit die BORS ihre praktischen Aufträge unter guten Bedingungen erfüllen und damit ein hohes Sicherheitsniveau garantieren können.

3. Projektkosten und Finanzierung

3.1. Erneuerungskosten

Den Schätzungen des BABS zufolge dürften sich die Kosten für die Instandhaltung der POLYCOM-Kommunikationsinfrastruktur auf insgesamt 9,475 Millionen Franken belaufen. Bei dieser Berechnung wurden geschätzte Einzelkosten pro Basisstation von 250 000 Franken, die Ingenieurkosten und die Kosten für das Upgrade des Backbone-Netzes berücksichtigt. Der Bund übernimmt einen Betrag von 2,7 Millionen in Form einer direkten Beteiligung am Bau des nationalen Netzwerks (s. Kapitel 3.3 unten). Nach Abzug des Beitrags von Dritten in der Höhe von 160 000 Franken ($2 \times 80\,000$ Franken), der von der KGV getragen wird, beträgt der vom Kanton zu tragende Betrag somit 6 615 000 Franken beträgt.

Der Gesamtbetrag deckt die Entwicklungs- und Lizenzkosten, die Kosten für die Beschaffung und Installation der Infrastruktur zum Ersatz der TDM-Vermittler, die Projektmanagementkosten, die Ingenieurkosten, die Elektrikerkosten, die Beratungskosten für das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept und die Rückstellungskosten für den Ausbau des kantonalen Backbone (Backbone FR).

Die technischen Komponenten werden mehrheitlich vom BABS vorgegeben, damit die Kompatibilität auf nationaler Ebene gewährleistet ist, und sind zudem in Rahmenverträgen festgelegt.

Obwohl es sich bei der Freiburger Backbone um eine moderne Technologie handelt, wird diese auf den neusten Stand gebracht werden müssen, um die Bandbreite zu erhöhen und damit den Übergang zur IP-Technologie sicherzustellen. Zurzeit vollziehen die ersten Kantone den Übergang zu dieser neuen Technologie, und es gibt noch keine ausreichenden Erfahrungswerte, die eine Einschätzung der zukünftigen Bedürfnisse zulassen würden. Die Vergabe eines entsprechenden Auftrags an ein Ingenieurbüro wäre verfrüht angesichts der technologischen Entwicklung und der grossen Preisunterschiede in diesem Bereich. Der für das Upgrade der Freiburger Backbone eingetragene Betrag beruht deshalb hauptsächlich auf den Erfahrungen aus dem Bau des POLYCOM-FR-Netzes.

3.2. Betrieb und Wartung

Die Kosten für den Unterhalt der TDM-Software werden ab 2020 stark ansteigen, sie werden jedoch vollständig vom BABS finanziert. Dadurch kann der Übergang zur IP-Technologie im Kanton Freiburg ohne Anstieg der entsprechenden Betriebs- und Wartungskosten erfolgen.

4. Höhe und Einzelheiten des Verpflichtungskredits

Die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM erfordert die Genehmigung eines Verpflichtungskredits von 6 615 000 Franken. Dieser Betrag ergibt sich aus den Kosten von 250 000 Franken für die Umwandlung der 21 Basisstationen (inkl. Elektrikerkosten) zuzüglich Ingenieur- und Projektmanagementkosten (inkl. Beratungskosten für das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept) und den Kosten für das Upgrade des Backbone-FR-Netzes (inkl. Rückstellung für den Ausbau der kantonalen Backbone).

Die Investition zu Lasten des Kantons lässt sich für den Finanzplan 2020–2023 und für den folgenden Plan wie folgt aufschlüsseln:

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
1. Ingenieurarbeiten und Projektmanagement	75	300	75	75	50	575
2. Umwandlung der Basisstationen			275	1325	3650	5250
3. Upgrade des Backbone-FR-Netzes		200	650	100		950
4. Beiträge Dritter (KGV)			-80	-80		-160
Total [K CHF]	75	500	920	1420	3700	6615

Der Kredit wird nicht entsprechend der Entwicklung des Baupreisindex herauf- oder herabgesetzt, weil der Entwurf keine baulichen Änderungen an den Basisstationen vorsieht. Bei der elektronischen Ausrüstung werden einige Preise in Rahmenverträgen festgelegt, die der Bund mit den ausländischen Lieferanten abschliesst. Da diese Verträge auf Euro lauten, muss der Kreditanteil für die betreffende Ausrüstung zu gegebener Zeit an die Kursentwicklung angepasst werden.

Es ist wichtig auszuführen, dass bei der Kostenschätzung für das Upgrade von POLYCOM Unsicherheiten bestehen, weil die Anforderungen des Bundes zum genauen Setup der neuen Technologie noch nicht bekannt sind. Ausserdem gilt es, auf die mangelnde Erfahrung der anderen Kantone hinzuweisen, die am Projekt für das POLYCOM-Upgrade beteiligt sind. Dies ist der Grund, weshalb der Staatsrat keine fixe Kostenprognose machen kann.

Die einzige Möglichkeit, die Kosten sicher festzulegen, bestünde darin, einem spezialisierten Ingenieur einen Schätzungsauftrag zu erteilen. Diese Option wurde jedoch nicht gewählt, weil die Kosten eines solchen Auftrags im Verhältnis zu den Gesamtprojektkosten sehr hoch wären und weil die vom Bund angeführten Kosten pro Basisstation (250 000 Franken) realistisch erscheinen.

5. Finanzreferendum und weitere Auswirkungen

Das Finanzreferendum, das in den Artikeln 45 und 46 der Freiburger Verfassung verankert ist, wird auf der Grundlage der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung berechnet. Es gilt jedoch nur für neue Ausgaben, während gebundene Ausgaben davon ausgenommen sind. Gemäss Artikel 24 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) und der diesbezüglichen Rechtsprechung ist eine Ausgabe insbesondere dann gebunden, wenn sie zur Erneuerung bestehender Anlagen dient. Es war bei der Annahme des kantonalen Sicherheitsfunknetzes im Jahr 2010 vorhersehbar, dass langfristig Unterhaltskosten nötig sein würden. Mit der Annahme dieses Projekts stimmte der Grosse Rat des Kantons Freiburg demnach auch den daraus folgenden Ausgaben zu. Die an die Werterhal-

tung des POLYCOM-Funknetzes gebundenen Kosten stellen deshalb gebundene Ausgaben dar, die dem Finanzreferendum nicht unterliegen.

Der vorliegende Entwurf hat im Übrigen keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden und bereitet keine Probleme bezüglich der Vereinbarkeit mit EU-Recht. Er hat auch keine Auswirkungen auf die personellen Ressourcen.

6. Zeitplan

Die Erneuerung des POLYCOM-Funknetzes ist ein komplexes Projekt, dessen Umsetzung vier bis fünf Jahre in Anspruch nehmen wird. Ohne unvorhergesehene Ereignisse dürfte die Migration zur neuen Technologie TETRAPOL IP im Kanton Freiburg im Jahr 2024 abgeschlossen sein. Die neue Technologie wird anschliessend bis 2035 sichergestellt sein.

7. Fazit

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grosse Rat, den Dekretsentwurf betreffend die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM anzunehmen.

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
en vue du maintien de la valeur du réseau radio national
POLYCOM**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le message 2019-DSJ-133 du Conseil d'Etat du 18 février 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Le projet de maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM est approuvé.

Art. 2

¹ Le coût total du projet est estimé à 9 475 000 francs.

**Dekret über einen Verpflichtungskredit für
die Werterhaltung des nationalen Funknetzes
POLYCOM**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);
nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSJ-133 des Staatsrats vom 18. Februar 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Das Projekt zur Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM wird genehmigt.

Art. 2

¹ Die Gesamtprojektkosten werden auf 9 475 000 Franken veranschlagt.

Art. 3

¹ Le financement du projet est assuré comme il suit:

- a) part de la Confédération Fr. 2 700 000.–
- b) contribution de tiers Fr. 160 000.–
- c) part cantonale Fr. 6 615 000.–

Art. 4

¹ Un crédit d'engagement de 6 615 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de la part cantonale.

Art. 5

¹ Pour les équipements dont la livraison fait l'objet de contrats cadres libellés en euros, conclus par la Confédération avec le fournisseur étranger, le montant du crédit sera majoré ou réduit en fonction de l'évolution du cours de l'euro par rapport à celui du franc suisse, survenue entre la date de l'établissement de l'avant-projet (janvier 2020) et celle de la commande.

Art. 6

¹ Les crédits de paiement seront portés aux budgets annuels de la Police cantonale, sous le centre de charges 3345.1/5040.600, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Art. 7

¹ Les dépenses seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 LFE.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

Art. 3

¹ Die Finanzierung des Projekts wird wie folgt sichergestellt:

- a) Anteil des Bundes Fr. 2 700 000.–
- b) Beitrag von Dritten Fr. 160 000.–
- c) Anteil des Kantons Fr. 6 615 000.–

Art. 4

¹ Bei der Finanzverwaltung wird für die Finanzierung des Kantonsanteils ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 6 615 000 Franken eröffnet.

Art. 5

¹ Für Ausrüstung, deren Lieferung in Rahmenverträgen in Euro zwischen dem Bund und dem ausländischen Lieferanten geregelt ist, wird der Kreditbetrag entsprechend der Kursentwicklung des Euro im Verhältnis zum Schweizer Franken zwischen dem Erstellungsdatum des Vorentwurfs (Januar 2020) und dem Bestelldatum erhöht oder herabgesetzt.

Art. 6

¹ Die Zahlungskredite werden unter der Kostenstelle 3345.1/5040.600 in die Jahresvoranschläge der Kantonspolizei aufgenommen und entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

Art. 7

¹ Die Ausgaben werden in der Staatsbilanz aktiviert und gemäss Artikel 27 FHG abgeschrieben.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.
Il entre en vigueur immédiatement.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.
Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DSJ-133

Projet de décret :
Octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Mirjam Ballmer, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller

Entrée en matière

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

Vote final

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

Le 20 juin 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-DSJ-133

Dekretsentwurf:
Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium: Claude Brodard

Vize-Präsidium: Bruno Boschung

Mitglieder : Mirjam Ballmer, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller

Eintreten

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

Schlussabstimmung

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

Den 10. Juni 2020

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DSJ-133

Projet de décret :

Octroi d'un crédit d'engagement en vue du maintien de la valeur du réseau radio national POLYCOM

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-012

Présidence : Philippe Demierre

Membres : Mirjam Ballmer, Bernard Bapst, David Bonny, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, André Schoenenweid, 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 décret.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, 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 17 juin 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-DSJ-133

Dekretsentwurf:

Verpflichtungskredit für die Werterhaltung des nationalen Funknetzes POLYCOM

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-012

Präsidium : Philippe Demierre

Mitglieder : Mirjam Ballmer, Bernard Bapst, David Bonny, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht, Peter Wüthrich

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen 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 17. Juni 2020