

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2026-GC-46	Divers <i>Verschiedenes</i>	Prolongation du mandat de Président ad hoc à 60 % du Tribunal d'arrondissement de la Sarine de Florian Mauron <i>Verlängerung des Mandats von Florian Mauron als Ad-hoc-Präsident zu 60 % des Bezirksgerichts Saane</i>	Vote <i>Abstimmung</i>			
3.	2021-DIAF-11	Loi <i>Gesetz</i>	Projet de loi portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes <i>Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden</i>	1re lecture (suite) <i>1. Lesung (Forts.)</i>	Thierry Steiert Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2025-DIME-70	Décret <i>Dekret</i>	Crédit d'engagement pour les études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030 <i>Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Jean-Daniel Chardonnens Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2024-CE-37	Loi Gesetz	Loi adaptant la législation cantonale à l'interdiction de se dissimuler le visage <i>Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Galley Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2024-DSJS-155	Loi Gesetz	Loi modifiant la loi sur la vidéosurveillance (mise en œuvre de la motion 2023-GC-201) <i>Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Videoüberwachung (Umsetzung von Motion 2023-GC-201)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Laurent Baeriswyl Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
7.	2025-GC-153	Motion Motion	Obligation d'un minimum de pratique des avocat-e-s avant l'engagement de stagiaire <i>Obligatorium für minimale Praxiserfahrung von Anwältinnen und Anwälten vor der Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sébastien Dorthe Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Annexe

GRAND CONSEIL

2026-GC-46

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

**Prolongation du mandat du Président ad hoc
Florian Mauron**

Préavis de la Commission de justice

Présidence : Christophe Chardonens

Vice-présidence : Alizée Rey

Membres : Francine Defferrard, Sandra Lepori, David Papaux, Daphné Roulin, Dominic Tschümperlin

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la prolongation du mandat du Président ad hoc Florian Mauron.

Le 6 mars 2026

Anhang

GROSSER RAT

2026-GC-46

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

**Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Präsident
Florian Mauron**

Stellungnahme der Justizkommission

Präsidium: Christophe Chardonens

Vize-Präsidium: Alizée Rey

Mitglieder: Francine Defferrard, Sandra Lepori, David Papaux, Daphné Roulin, Dominic Tschümperlin

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Verlängerung des Mandats der Ad-hoc-Präsident Florian Mauron anzunehmen.

Den 6. März 2026

Loi sur les communes (LCo)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **140.1**

Modifié(s): 114.1.1 | 115.1 | 140.2 | 140.6 | 141.1.1 | 17.3 | 33.1 | 411.0.1 |
 413.5.1 | 632.1 | 710.1 | 725.3 | 750.1 | 780.1 | 781.1 | 810.2 |
 812.1 | 821.0.1 | 821.32.1 | 830.1 | 831.0.1 | 835.1 | 940.1

Abrogé(s): 140.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2021-DIAF-11 du Conseil d'Etat du 15 décembre 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

¹ La présente loi régit l'organisation et l'administration des communes, fixe les principes applicables à la collaboration intercommunale et détermine les règles relatives à la surveillance exercée par l'Etat.

² La gestion financière des communes relève de la législation sur les finances communales.

Art. 2 Nature juridique des communes et autonomie

¹ Les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.

² L'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Elle peut être invoquée par les associations de communes dans leur domaine de compétence.

Art. 3 Population – En général

¹ La population de la commune est constituée de l'ensemble des personnes physiques établies sur son territoire.

² Lorsqu'il est fait référence dans la présente loi au chiffre de la population ou à un nombre d'habitants et habitantes, il s'agit de la dernière statistique de la population dite légale, publiée par le Conseil d'Etat.

³ Lorsqu'un quotient est calculé sur la base du chiffre de la population ou du nombre de personnes ayant la citoyenneté active communale, ce quotient est arrondi au nombre entier immédiatement supérieur.

Art. 4 Population – Droits politiques

¹ Les droits politiques au niveau communal sont exercés par les personnes titulaires de la citoyenneté active communale.

² Le corps électoral communal est composé des personnes titulaires de la citoyenneté active communale, conformément à la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.) ¹⁾ et à la législation sur les droits politiques.

Art. 5 Territoire

¹ Le territoire communal est délimité par le plan du registre foncier.

² Les modifications de limites communales font l'objet d'une convention passée entre les communes intéressées et soumise pour approbation au Conseil d'Etat.

³ A défaut de convention entre les communes, les limites communales ne peuvent être modifiées que par une décision du Grand Conseil et pour autant qu'un intérêt public majeur l'exige.

⁴ Les modifications de limites communales pour des raisons cadastrales sont régies par la législation sur la géoinformation.

Art. 6 Tâches – Principes

¹ La commune accomplit les tâches qui lui sont dévolues par la loi ainsi que celles qu'elle décide d'assumer dans le cadre de celle-ci.

² Dans l'exercice de ses tâches, la commune veille au bien-être de la population, favorise une qualité de vie durable, assure des services de proximité et prend en compte, le cas échéant, les besoins des personnes non domiciliées sur son territoire.

¹⁾ RSF [10.1](#)

³ Sauf disposition légale contraire, la commune choisit librement les modalités d'exécution des tâches: elle peut les accomplir elle-même, collaborer à cette fin avec d'autres communes ou en confier l'exécution à des tiers de droit public ou de droit privé.

Art. 7 Tâches – Délégation à des tiers

¹ La délégation d'une tâche communale à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, publique ou privée, fait l'objet d'un règlement communal. Le Conseil d'Etat précise le contenu minimal de ce règlement.

² Le tiers peut également être un établissement communal doté de la personnalité juridique, une personne morale de droit privé créée par la commune ou une entité de droit privé à laquelle la commune participe. Pour le premier, le Conseil d'Etat précise les exigences spécifiques applicables à sa création, notamment les conditions de dérogation aux principes généraux d'organisation.

³ Dans la mesure où elles ne ressortent pas déjà du règlement, les relations entre la commune et le tiers délégataire font l'objet d'un contrat de droit administratif.

⁴ La surveillance des délégataires est exercée par la commune qui en est à l'origine, conformément à l'article 54 al. 2 Cst. ²⁾

Art. 8 Gestion des données relatives aux entités communales

¹ Les communes veillent à l'identification des entités qu'elles créent ou auxquelles elles participent et à l'exactitude des données les concernant.

² Elles annoncent sans délai leur création ainsi que toute modification pertinente au Référentiel cantonal conformément aux règles fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 9 Mode d'expression de la volonté communale

¹ La volonté des organes communaux s'exprime selon les formes prévues par la loi.

² Le vote consultatif est autorisé dans les domaines relevant de la compétence de l'assemblée communale et du conseil général ou du corps électoral communal si une loi ou un règlement communal le prévoit.

³ Le corps électoral se prononce par scrutin populaire dans les cas prévus par la présente loi.

²⁾ RSF [10.1](#)

Art. 10 Organes communaux et législature

¹ Chaque commune dispose d'une assemblée communale ou d'un conseil général, ainsi que d'un conseil communal, conformément à l'article 131 al. 2 Cst. ³⁾

² Les autres organes communaux sont définis par le droit cantonal ou par un règlement communal.

³ La durée de la législature est de cinq ans. Elle débute le 1^{er} juin qui suit les élections du renouvellement intégral des autorités communales.

Art. 11 Nom

¹ La commune peut modifier son nom dans les limites des législations fédérale et cantonale. Les communes qui fusionnent choisissent le nom de la nouvelle commune dans ces mêmes limites.

² Le Conseil d'Etat:

- a) fixe la procédure permettant aux communes de choisir ou de changer leur nom;
- b) précise le rôle joué en la matière par les commissions de nomenclature prévues par la législation sur la géoinformation;
- c) règle les modalités d'approbation des nouveaux noms;
- d) tient à jour le répertoire des noms des communes et de leur rattachement à un district administratif.

Art. 12 Armoiries

¹ La commune peut modifier ses armoiries dans les limites de la législation fédérale et cantonale. Les communes qui fusionnent choisissent les armoiries de la nouvelle commune dans ces mêmes limites.

² La création ou la modification d'armoiries communales nécessitent l'approbation du Conseil d'Etat, sur préavis du service en charge des questions d'archivage ⁴⁾.

³ Les armoiries se composent du blason et de l'emblème le représentant graphiquement. Pour compléter son identité visuelle, la commune peut choisir des signes supplémentaires divergeant de l'emblème.

⁴ Les armoiries et leurs modifications peuvent être intégrées au règlement d'organisation de la commune.

⁵ Les armoiries et les éventuels autres signes d'identité visuelle de la commune sont protégés conformément à la législation spéciale.

³⁾ RSF [10.1](#)

⁴⁾ Actuellement: Archives de l'Etat.

Art. 13 Législation communale – En général

¹ La commune édicte les règles nécessaires à son organisation et à l'accomplissement de ses tâches et les publie conformément à la présente loi.

² Le pouvoir législatif est exercé par l'assemblée communale ou le conseil général. Le conseil communal est toutefois compétent pour édicter:

- a) les règles de droit que le droit cantonal place dans sa compétence;
- b) les dispositions d'exécution des règlements;
- c) les dispositions dont l'adoption lui est déléguée par un règlement.

³ Les actes législatifs communaux prennent la forme:

- a) de règlements communaux, lorsqu'ils sont adoptés par l'assemblée communale ou par le conseil général;
- b) d'ordonnances communales, lorsqu'ils sont adoptés par le conseil communal.

⁴ Les règles d'importance prennent la forme du règlement communal.

Art. 14 Législation communale – Règlement d'organisation

¹ La commune se dote d'un règlement d'organisation qui fixe les éléments importants de son organisation.

² Le règlement d'organisation régit au moins les aspects suivants:

- a) le choix entre une convocation individuelle ou par ménage pour l'assemblée communale;
- b) dans les communes dotées d'un conseil général, le nombre de ses membres;
- c) le nombre de membres du conseil communal et le choix du système électoral pour son élection;
- d) le statut et les principes de rémunération des membres du conseil communal;
- e) pour les compétences facultatives, les clauses dont la loi prévoit l'inscription dans le règlement d'organisation.

³ Le règlement d'organisation est soumis au préavis obligatoire.

Art. 15 Législation communale – Publication chronologique

¹ Dans les vingt jours suivant l'adoption d'un acte législatif, la décision y relative est publiée dans la Feuille officielle et le texte de l'acte est publié sur le site Internet de la commune. Ces deux publications doivent avoir lieu le même jour.

² Sont également publiés sur le site Internet de la commune, en regard de l'acte:

- a) les informations relatives à son statut:
 - 1. soumis au referendum facultatif;
 - 2. soumis au scrutin populaire;
 - 3. soumis pour approbation;
 - 4. en attente de l'entrée en vigueur;
- b) en cas de soumission au referendum facultatif, les éléments complémentaires prescrits par la législation sur les droits politiques;
- c) la mise à jour de ces informations.

³ Le conseil communal fixe la date d'entrée en vigueur de l'acte législatif lorsqu'elle ne résulte ni de l'acte lui-même ni de la législation spéciale.

Art. 16 Législation communale – Publication systématique

¹ La commune tient à jour sur son site Internet un recueil de ses actes législatifs en vigueur, classés par matières.

² Les actes en vigueur sont complétés par un tableau indiquant, pour leur teneur initiale et pour chaque série de modifications ultérieures, les éléments suivants:

- a) la date d'adoption et de publication;
- b) la date d'un éventuel scrutin populaire et celle de la publication de son résultat;
- c) la date d'une éventuelle approbation et celle de sa publication;
- d) la date d'entrée en vigueur.

³ La législation communale en vigueur peut également être consultée auprès du secrétariat communal. Il en va de même des actes législatifs abrogés.

2 Organes de la commune

2.1 Assemblée communale

Art. 17 Rôle

¹ L'assemblée communale est l'autorité législative et décisionnelle suprême de la commune, sous réserve de l'autorité exercée par le corps électoral.

Art. 18 Composition

¹ L'assemblée est composée des personnes ayant la citoyenneté active communale, qui sont réunies conformément aux articles 23 à 25 (les membres).

Art. 19 Attributions

¹ L'assemblée a les attributions suivantes:

- a) elle décide du changement de nom de la commune et de la modification de ses armoiries;
- b) elle décide des modifications des limites communales, sous réserve de l'article 5 al. 4;
- c) elle adopte les règlements;
- d) elle adopte les statuts d'une association de communes et leurs modifications essentielles, et décide de la sortie de la commune de l'association ou de sa dissolution;
- e) elle décide la constitution ou l'adhésion à d'autres personnes morales, sous réserve d'un règlement déléguant la compétence au conseil communal;
- f) elle décide de l'octroi du droit de cité communal d'honneur;
- g) elle nomme les membres des commissions relevant de sa compétence, et le cas échéant une ou plusieurs personnes suppléantes;
- h) elle exerce les compétences qui lui sont déléguées par la loi sur les finances communales;
- i) elle surveille l'administration de la commune;
- j) elle exerce les autres compétences qui lui sont déléguées par la présente loi.

² Si la tenue d'une assemblée ne peut raisonnablement pas avoir lieu, le préfet ou la préfète peut exceptionnellement, sur demande du conseil communal, décider de la remplacer par un scrutin populaire.

Art. 20 Commissions – Principe

¹ L'assemblée dispose des commissions prévues par le droit cantonal et de celles qu'elle décide d'instituer.

² Sous réserve de règles dérogatoires dans un règlement communal, toute personne ayant la citoyenneté active communale peut faire partie d'une commission, à l'exception des personnes qui présentent un motif d'incompatibilité selon l'article 66 al. 3 avec le membre du conseil communal en charge du dicastère dont relève la matière de la commission.

Art. 21 Commissions – Organisation

¹ Les commissions désignent leur président ou leur présidente et leur secrétaire. Pour le reste, elles s'organisent librement.

² Lorsqu'un membre d'une commission est empêché de participer à une séance, il peut se faire remplacer si un règlement communal prévoit l'institution d'une suppléance; le cas échéant, le règlement communal fixe les modalités.

³ Les articles 77 et 79 à 81 sont applicables par analogie.

⁴ Lorsqu'un projet a été examiné par une commission et qu'une proposition minoritaire obtient au moins les deux cinquièmes des voix, la minorité peut désigner un ou une rapporteur-e pour soutenir sa proposition devant l'assemblée.

Art. 22 Commissions – Durée de fonction

¹ La durée des fonctions des membres des commissions prend fin au plus tard avec la législature. A moins d'un motif de cessation de fonction déployant ses effets auparavant, les membres sortants restent cependant en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s.

² L'assemblée peut révoquer le membre qui manque des séances sans motif légitime.

Art. 23 Fixation des séances

¹ L'assemblée a lieu au moins deux fois par année pour traiter des objets mentionnés à l'article 19.

² Elle doit en outre être réunie dans le délai de trente jours lorsque le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale, mais au moins dix, en font la demande écrite en vue de traiter des objets qui ressortissent à l'assemblée.

³ Le conseil communal fixe la date, l'heure, le lieu, et l'ordre du jour des séances.

Art. 24 Publicité

¹ Les assemblées sont publiques; le huis clos ne peut pas être prononcé.

² Le Conseil d'Etat précise les modalités de la publicité durant l'assemblée.

Art. 25 Convocation

¹ Le conseil communal convoque l'assemblée au moins dix jours avant sa date; la date de l'avis dans la Feuille officielle fait foi.

² La convocation contient les éléments mentionnés à l'article 23 al. 3 ainsi que, le cas échéant, le projet de modification des coefficients et taux d'impôts, conformément à l'article 64 al. 3 de la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo) ⁵⁾.

³ Elle se fait par annonce:

- a) dans la Feuille officielle;
- b) au moyen d'une circulaire tous ménages ou d'une convocation individuelle, conformément à ce que prévoit le règlement d'organisation;
- c) et sur le site Internet de la commune.

⁵⁾ RSF [140.6](#)

⁴ Au plus tard dans le délai fixé à l'alinéa 1, les documents qui accompagnent la convocation sont mis à disposition sur le site Internet de la commune et auprès du secrétariat communal.

Art. 26 Présidence

¹ L'assemblée est présidée par le syndic ou la syndique, ou, en cas d'empêchement, par le vice-syndic ou la vice-syndique ou par un autre membre du conseil communal.

² Le président ou la présidente:

- a) désigne les scrutateurs ou scrutatrices;
- b) dirige les délibérations;
- c) veille au maintien de l'ordre et prend au besoin les mesures prévues par l'article 37;
- d) départage en cas d'égalité des voix lors des votes.

Art. 27 Scrutateurs ou scrutatrices

¹ Le président ou la présidente désigne au moins deux scrutateurs ou scrutatrices, parmi les membres de l'assemblée, chargés de:

- a) compter les personnes ayant la citoyenneté active communale;
- b) distribuer et recueillir les bulletins de vote;
- c) dénombrer les voix.

Art. 28 Bureau

¹ Le bureau est formé des membres du conseil communal et des scrutateurs ou scrutatrices.

² Il détermine les majorités lors des votes et élections.

³ Il statue sur les contestations relatives à la procédure, notamment sur les demandes:

- a) de récusation;
- b) tendant à la répétition d'un vote ou d'une élection, si les résultats apparaissent incertains;
- c) relatives à l'ordre de mise au vote des propositions.

Art. 29 Récusation

¹ Un membre de l'assemblée ne peut assister à la délibération et au vote d'un objet qui présente un intérêt personnel direct pour:

- a) lui-même;

- b) son conjoint ou sa conjointe, son ou sa partenaire enregistré-e, ou la personne avec laquelle il ou elle mène de fait une vie de couple;
- c) toute autre personne avec laquelle il ou elle se trouve dans un rapport étroit de parenté, d'alliance, d'obligation ou de dépendance.

² Cette règle ne s'applique pas aux élections et désignations auxquelles l'assemblée doit procéder parmi ses membres.

³ Lorsque l'obligation de se récuser est contestée, l'assemblée, toutefois sans l'intéressé-e, décide.

⁴ Pour le surplus, le Conseil d'Etat précise les motifs et la procédure de recusation.

Art. 30 Séances – Ordre du jour

¹ Le conseil communal présente l'ordre du jour selon l'ordre des objets proposé lors de la convocation.

² Chaque membre de l'assemblée peut, par une motion d'ordre, proposer à l'assemblée de modifier l'ordre des objets à traiter; elle doit être soulevée et votée immédiatement après la présentation de l'ordre du jour.

Art. 31 Séances – Présentation des objets

¹ Le conseil communal présente successivement chacun des objets inscrits à l'ordre du jour, sur préavis, le cas échéant, de la ou des commissions qui les ont examinés. Les objets soumis à discussion sont limités à ceux figurant dans la convocation.

² Le Conseil d'Etat précise l'ordre dans lequel le droit à la parole est exercé.

Art. 32 Séances – Discussion

¹ Tout membre qui souhaite prendre la parole sur un objet en discussion doit au préalable signaler à l'assemblée tout lien particulier privé ou public qui le ou la rattache à l'objet en discussion, si un règlement communal le prévoit.

² Les membres de l'assemblée, ainsi que les commissions dans les limites de leurs attributions, peuvent sur les objets en discussion:

- a) demander la non-entrée en matière ou le renvoi;
- b) faire des contre-propositions;
- c) demander, par une motion d'ordre, de limiter le temps de parole ou de clore la discussion.

³ Le Conseil d'Etat précise l'ordre des votes.

Art. 33 Séances – Informations

¹ Le conseil communal informe l'assemblée sur les affaires communales et intercommunales.

Art. 34 Séances – Divers

¹ Après la liquidation de l'ordre du jour, chaque membre de l'assemblée dispose des moyens d'interventions suivants:

- a) droit de faire des propositions sur des objets relevant de la compétence de l'assemblée, sous réserve de l'article 39;
- b) droit de poser des questions sur des objets relevant de la compétence du conseil communal.

² En cas de proposition déposée selon l'alinéa 1 let. a, l'assemblée vote, séance tenante ou lors de la prochaine séance, si elle accepte de la transmettre au conseil communal. En cas d'acceptation, le conseil communal dispose d'un an pour soumettre l'objet de la proposition au vote de l'assemblée.

³ En cas de question posée selon l'alinéa 1 let. b, le conseil communal répond immédiatement ou lors de la prochaine assemblée.

⁴ Le conseil communal publie la liste des interventions déposées sur le site Internet de la commune et la tient à jour. Il informe l'assemblée lorsque des délais de mise en œuvre d'objets votés lors d'une séance précédente ne peuvent être tenus.

⁵ Le Conseil d'Etat précise les modalités.

Art. 35 Séances – Votes

¹ L'assemblée vote à main levée, sauf si le scrutin secret est demandé et qu'il est admis par le cinquième de ses membres.

² Les membres du conseil communal ne sont pas autorisés à voter sur:

- a) les comptes;
- b) une délégation de compétence.

³ Les décisions sont prises à la majorité des voix, les abstentions, les bulletins blancs et les bulletins nuls n'étant pas comptés. En cas d'égalité, le président ou la présidente départage.

Art. 36 Séances – Elections

¹ Les élections ont lieu au scrutin de liste et à la majorité absolue des bulletins valables au premier tour et à la majorité relative au deuxième tour. En cas d'égalité, le président ou la présidente procède au tirage au sort.

² Toutefois, si le nombre de candidats et candidates est égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, tous les candidats et candidates sont élus tacitement, à moins que l'organisation d'un scrutin de liste conformément à l'alinéa 1 ne soit demandée par un cinquième des membres de l'assemblée.

³ Le Conseil d'Etat précise les modalités.

Art. 37 Séances – Maintien de l'ordre

¹ Le président ou la présidente rappelle à l'ordre toute personne troublant le déroulement de la séance.

² Si le trouble persiste, il ou elle ordonne à cette personne de quitter la salle; à défaut, il ou elle en prononce l'expulsion.

³ Si l'ordre ne peut être rétabli, au besoin avec l'appui de la Police cantonale, la séance est levée.

Art. 38 Procès-verbal

¹ Les délibérations de l'assemblée font l'objet d'un procès-verbal qui mentionne notamment:

- a) le nombre de membres de l'assemblée;
- b) le cas échéant, le nom du ou des membres récusés et les motifs de récusation;
- c) un résumé des discussions;
- d) le texte des propositions et des questions, ainsi que leur réponse;
- e) les résultats de chaque vote ou élection;
- f) les mesures de maintien de l'ordre.

² Il doit être rédigé et publié sur le site Internet de la commune dans les vingt jours, puis soumis à l'approbation de l'assemblée suivante.

³ Le Conseil d'Etat précise les modalités de publication.

Art. 39 Reprise en considération

¹ Seul le conseil communal peut proposer à l'assemblée de traiter à nouveau un objet qui a donné lieu à une décision de cette assemblée dans les trois ans qui précèdent.

² Ce délai ne s'applique toutefois pas:

- a) aux impôts;
- b) aux fusions.

Art. 40 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat précise toute autre modalité de procéder en assemblée.

2.2 Conseil général

Art. 41 Introduction

¹ Les communes de plus de 1000 habitants et habitantes ont la faculté de remplacer, moyennant un scrutin populaire, l'assemblée communale par un conseil général.

² L'introduction d'un conseil général peut être demandée par:

- a) l'assemblée communale;
- b) le conseil communal, ou
- c) le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale.

³ La demande d'introduction indique le nombre de membres souhaités, dans les limites de l'article 43.

⁴ Le conseil général est institué pour le renouvellement intégral des autorités communales qui suit le vote, pour autant que le résultat du vote soit entré en force au moins six mois avant.

⁵ Le Conseil d'Etat précise les règles de procédure applicables.

Art. 42 Suppression

¹ Le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale peut demander un scrutin populaire sur la suppression du conseil général. Le Conseil d'Etat précise les règles de procédure applicables.

² Lorsque la population communale n'atteint plus 1000 habitants et habitantes, le conseil général est remplacé de plein droit par l'assemblée communale.

³ La suppression du conseil général prend effet à la fin de la législature.

Art. 43 Composition

¹ Les communes fixent, dans leur règlement d'organisation, le nombre de membres du conseil général. Il doit se situer entre trente et huitante.

² La modification du nombre des membres nécessite une modification du règlement d'organisation entrée en vigueur au plus tard six mois avant les élections du renouvellement intégral des autorités communales.

Art. 44 Eligibilité et incompatibilités

¹ L'éligibilité au conseil général est régie par la législation sur les droits politiques.

² Sous réserve de règles d'incompatibilité plus strictes prévues dans le règlement d'organisation, ne peuvent pas faire partie du conseil général:

- a) les membres du personnel communal qui exercent leur activité à 50 % ou plus;

- b) le ou la secrétaire communal-e ainsi que l'administrateur ou l'administratrice des finances;
- c) les autres membres du personnel, lorsqu'ils participent à l'exercice du pouvoir exécutif de la commune ou lorsqu'ils sont fortement impliqués dans la préparation des bases de décision du législatif communal.

Art. 45 Election

¹ Le conseil général est élu au scrutin populaire conformément à la législation sur les droits politiques.

² La durée de fonction est de cinq ans et débute au 1^{er} juin qui suit les élections du renouvellement intégral des autorités communales; en cas d'entrée en fonction en cours de législature, le mandat prend fin à l'échéance de la législature.

³ Le renouvellement intégral du conseil général a lieu à la même date que celui du conseil communal.

Art. 46 Assermentation

¹ Les membres du conseil général sont assermentés par le préfet ou la préfète.

² L'article 68 al. 2 sur la formule de serment valant pour les membres du conseil communal s'applique par analogie aux membres du conseil général.

Art. 47 Attributions

¹ Les attributions du conseil général sont, par analogie, celles fixées à l'article 19 al. 1.

Art. 48 Séance constitutive

¹ La séance constitutive du conseil général a lieu au début de la législature, sur convocation du conseil communal.

² L'article 57 al. 2 sur la participation à distance s'applique par analogie.

³ Le membre doyen d'âge du conseil général préside la séance. Il désigne quatre scrutateurs ou scrutatrices qui forment avec lui le bureau provisoire.

⁴ Le conseil général élit parmi ses membres:

- a) un président ou une présidente;
- b) un vice-président ou une vice-présidente;
- c) au moins trois scrutateurs ou scrutatrices, et des suppléants ou suppléantes;
- d) les membres des commissions dont l'élection relève de sa compétence, et le cas échéant une ou plusieurs personnes suppléantes.

Art. 49 Présidence

¹ Le président ou la présidente et le vice-président ou la vice-présidente sont élus pour une période de douze mois. Ils ou elles ne peuvent être réélus dans leur fonction au cours d'une même législature.

² Ses attributions sont les suivantes:

- a) diriger les délibérations et veiller au maintien de l'ordre;
- b) présider le bureau, veiller au bon fonctionnement du secrétariat et surveiller les travaux des commissions;
- c) représenter le conseil général à l'extérieur et assurer les relations avec le conseil communal.

³ Le vice-président ou la vice-présidente, à défaut un scrutateur ou une scrutatrice, remplace le président ou la présidente empêché-e ou qui veut prendre part à la discussion.

Art. 50 Scrutateurs et scrutatrices

¹ Les scrutateurs et scrutatrices ainsi que leurs suppléants ou suppléantes sont élus pour la législature. Lors de cette élection, il est équitablement tenu compte des groupes parlementaires.

² Les scrutateurs et scrutatrices établissent une liste de présence, distribuent et recueillent les bulletins de vote et dénombrent les voix. Les dispositions relatives au vote électronique sont réservées.

Art. 51 Bureau

¹ Le bureau est formé:

- a) du président ou de la présidente;
- b) du vice-président ou de la vice-présidente;
- c) des scrutateurs et scrutatrices;
- d) et d'un membre par groupe parlementaire si un règlement communal le prévoit.

² Il a les attributions suivantes:

- a) fixer les séances du conseil général et leur ordre du jour en accord avec le conseil communal, et convoquer le conseil général;
- b) trancher les contestations relatives à la procédure;
- c) faire rapport sur les pétitions adressées au conseil général;
- d) faire les observations aux recours contre les décisions du conseil général;
- e) assurer l'information du public sur les activités du conseil général ainsi que la mise en œuvre du droit d'accès aux documents de celui-ci;

- f) prononcer la déchéance au sens de l'article 57 al. 3;
- g) accomplir les autres tâches qui lui sont attribuées par la loi ou par un règlement communal.

Art. 52 Secrétariat

¹ Le secrétariat du conseil général et de son bureau est assumé par le secrétariat communal.

² Un secrétariat propre au conseil général et à son bureau, distinct du secrétariat communal, peut être institué par un règlement communal.

Art. 53 Groupes parlementaires

¹ Les membres du conseil général appartenant au même parti politique ou élus sur une liste du même groupe d'électeurs et électrices au sens de la législation sur l'exercice des droits politiques forment un groupe parlementaire si leur nombre atteint le chiffre minimal fixé par le règlement communal.

² Le seuil pour former un groupe ne peut pas dépasser le 10 % des membres du conseil général.

³ Les autres membres du conseil général peuvent s'associer pour former un groupe s'ils atteignent ensemble le nombre minimal. Ils peuvent aussi demander leur rattachement à un groupe existant. Un membre du conseil général ne peut pas appartenir à plus d'un groupe.

⁴ Les groupes sont formés au début de la législature et pour toute la durée de celle-ci, même si l'effectif de leurs membres n'atteint plus le nombre minimal par la suite. En cours de législature, un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé, même en cas d'élection complémentaire.

⁵ Le membre du conseil général qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est déchu de plein droit des mandats et fonctions obtenus au titre de son appartenance à ce groupe.

Art. 54 Commissions

¹ Les membres des commissions sont élus sur proposition des groupes parlementaires; lors de l'élection, il est équitablement tenu compte des groupes.

² Pour le surplus, les articles 20 à 22 sur les commissions de l'assemblée communale s'appliquent par analogie aux commissions du conseil général.

Art. 55 Séances – En général

¹ Le conseil général siège au moins deux fois par année.

² Il doit en outre être réuni dans le délai de trente jours:

- a) lorsque le conseil communal le demande;

- b) lorsque le cinquième des membres du conseil général en fait la demande écrite en vue de traiter des objets qui ressortissent au conseil général.

³ L'article 24 relatif à la publicité des séances de l'assemblée communale s'applique par analogie.

Art. 56 Séances – Convocation

¹ Le conseil général convoque personnellement ses membres au moins dix jours avant la date de la séance.

² Pour le surplus, l'article 25 relatif à la convocation de l'assemblée communale s'applique par analogie.

Art. 57 Séances – Participation

¹ Participent aux séances du conseil général:

- a) obligatoirement chaque membre du conseil général;
- b) dans toute la mesure du possible, et avec voix consultative, chaque membre du conseil communal.

² Les membres du conseil général doivent être présents physiquement aux séances. Toutefois, en présence de circonstances extraordinaires au sens de l'article 117 Cst. ⁶⁾, les dispositions relatives à la participation à distance des membres du Grand Conseil s'appliquent par analogie.

³ Le bureau prononce la déchéance d'un membre du conseil général:

- a) s'il manque trois séances consécutives sans motif reconnu légitime par le bureau, ou
- b) si la durée de l'absence n'est pas compatible avec la fonction.

Art. 58 Séances – Objets à traiter et récusation

¹ A moins qu'il ne s'agisse d'affaires internes du conseil général, les objets inscrits à l'ordre du jour lui sont présentés par le conseil communal.

² Les articles 29 à 34 relatifs à l'assemblée communale s'appliquent par analogie, sous réserve des dispositions suivantes:

- a) les amendements portant sur des articles de règlement sont déposés par écrit;
- b) le conseil général peut, par un règlement, prévoir d'autres instruments parlementaires; il ne peut toutefois pas obliger le conseil communal à lui soumettre, pour décision, un objet relevant de la compétence du conseil communal.

⁶⁾ RSF [10.1](#)

Art. 59 Séances – Décisions

¹ Le conseil général ne peut prendre de décisions que si la majorité de ses membres sont présents.

² Les alinéas 1 et 3 de l'article 35 sur la procédure de vote en assemblée communale s'appliquent par analogie. Les membres du conseil communal ne sont pas autorisés à voter.

³ Les communes souhaitant introduire le vote électronique au conseil général le prévoient dans un règlement. Le Conseil d'Etat précise les modalités.

Art. 60 Séances – Elections

¹ L'article 36 relatif aux élections en assemblée communale s'applique par analogie; lors des élections, il doit être équitablement tenu compte des groupes parlementaires.

Art. 61 Autres règles

¹ Les dispositions de l'assemblée communale relatives au maintien de l'ordre (art. 37), au procès-verbal (art. 38), à la reprise en considération (art. 39) ainsi que le renvoi aux dispositions d'exécution (art. 40) sont applicables par analogie au conseil général.

Art. 62 Initiative

¹ Dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale peut présenter une initiative concernant:

- a) une dépense supérieure au montant fixé pour le referendum dans le règlement communal des finances, ou l'octroi à un tiers d'une garantie pouvant entraîner une telle dépense;
- b) un règlement communal;
- c) en matière d'association de communes: la constitution, l'adhésion, la sortie ou la modification essentielle des statuts.

² L'initiative doit être déposée par écrit et prend la forme d'une proposition faite en termes généraux; pour les règlements, il peut également s'agir d'un projet entièrement rédigé.

³ La procédure est régie par la législation sur les droits politiques.

Art. 63 Referendum

¹ Sont soumises au referendum les décisions du conseil général concernant:

- a) une dépense nouvelle dépassant le montant fixé pour le referendum dans le règlement communal des finances, ou l'octroi à un tiers d'une garantie pouvant entraîner une telle dépense;

- b) un coefficient ou un taux d'impôt;
- c) un règlement communal;
- d) en matière d'association de communes: la constitution, l'adhésion, la sortie ou la modification essentielle des statuts.

² Il n'y a pas de referendum contre une décision négative.

³ Le referendum peut être demandé par le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale. Ce seuil peut être abaissé dans le règlement d'organisation.

⁴ La procédure est régie par la législation sur les droits politiques.

2.3 Conseil communal

Art. 64 Rôle

¹ Le conseil communal est l'autorité exécutive et administrative supérieure de la commune.

² Il est un organe collégial.

Art. 65 Composition

¹ Le conseil communal se compose d'un nombre impair de membres, au minimum de cinq, fixé par le règlement d'organisation.

² Une modification du nombre intervient par modification du règlement d'organisation entrée en vigueur au plus tard six mois avant les élections du renouvellement intégral des autorités communales.

Art. 66 Eligibilité et incompatibilités

¹ L'éligibilité au conseil communal est régie par la législation sur les droits politiques.

² Sous réserve de règles d'incompatibilité plus strictes prévues dans le règlement d'organisation, ne peuvent pas faire partie du conseil communal:

- a) les membres du personnel communal qui exercent leur activité à 50 % ou plus;
- b) le ou la secrétaire communal-e ainsi que l'administrateur ou l'administratrice des finances;
- c) les autres membres du personnel, lorsqu'ils participent à l'exercice du pouvoir exécutif de la commune ou lorsqu'ils sont fortement impliqués dans la préparation des bases de décision du législatif communal.

³ Ne peuvent être en même temps membres du conseil communal:

- a) les parents en ligne directe;

- b) les conjoints et conjointes, les partenaires enregistrés, ou les personnes menant de fait une vie de couple;
- c) les beaux-parents ou beaux-enfants des personnes mentionnées à la lettre b;
- d) les frères et sœurs.

⁴ Si des personnes élues simultanément se trouvent dans un cas d'incompatibilité, celle qui a obtenu le plus de voix est seule proclamée élue. En cas d'égalité, le tirage au sort décide; il est effectué par le bureau électoral en cas d'élection proportionnelle et par le préfet ou la préfète en cas d'élection majoritaire. La personne qui donne lieu à une incompatibilité en cours de législature doit renoncer à son mandat.

⁵ Le préfet ou la préfète veille à l'observation de ces dispositions.

Art. 67 Election

¹ Le conseil communal est élu au scrutin populaire conformément à la législation sur les droits politiques et selon le système électoral choisi dans le règlement d'organisation.

² Les élections en vue du renouvellement intégral des conseils communaux ont lieu à la même date dans toutes les communes, conformément à la législation sur les droits politiques.

³ La durée de fonction est de cinq ans et débute au 1^{er} juin qui suit les élections du renouvellement intégral des autorités communales. En cas de vacance, la durée de fonction des membres nouvellement élus prend fin avec la législature.

⁴ Les dispositions particulières concernant les fusions de communes sont réservées.

Art. 68 Assermentation et entrée en fonction

¹ Les membres du conseil communal sont assermentés par le préfet ou la préfète après les élections générales ou les élections complémentaires.

² La formule du serment est à choix l'une des deux suivantes:

- a) «Je jure d'observer fidèlement la Constitution et les lois, de respecter les droits des citoyens et citoyennes, et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge, aussi vrai que je veux que Dieu m'assiste»;
- b) «Je promets sur mon honneur et ma conscience d'observer fidèlement la Constitution et les lois, de respecter les droits des citoyens et citoyennes, et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge».

³ L'entrée en fonction intervient:

- a) au début de la législature en cas d'élections générales;
- b) dès l'assermentation en cas d'élection complémentaire.

⁴ A moins d'un motif de cessation de fonction déployant ses effets auparavant, les membres sortants restent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s.

Art. 69 Obligation de signaler les liens d'intérêts

¹ Les liens particuliers qui rattachent les membres du conseil communal à des intérêts privés ou publics doivent être signalés et inscrits dans un registre public conformément à la législation sur l'information et l'accès aux documents.

Art. 70 Constitution définitive du conseil communal

¹ A l'issue des élections générales et après l'assermentation des membres du conseil communal, leur doyen ou doyenne d'âge les réunit en séance constitutive.

² Au cours de cette séance, le conseil communal procède notamment aux actes suivants:

- a) il élit, pour la législature, la personne en charge de la présidence et la personne en charge de la vice-présidence. La première porte le nom de syndic ou syndique, et la seconde celui de vice-syndic ou vice-syndique;
- b) il répartit, pour la législature, les domaines de responsabilités entre ses membres. Ces domaines portent le nom de dicastères.

³ Les élections prévues à l'alinéa 2 let. a ont lieu à la majorité absolue des membres. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit. En cas d'égalité des voix, le doyen ou la doyenne d'âge procède au tirage au sort en présence des personnes intéressées.

Art. 71 Constitution provisoire du conseil communal

¹ Lorsque, à l'issue des élections générales, un ou des sièges ne sont pas attribués ou deviennent vacants avant la constitution, le conseil communal se constitue de manière provisoire après l'assermentation de ses membres, sur convocation de son doyen ou sa doyenne d'âge.

² Durant la période transitoire, la présidence et la vice-présidence sont assumées par le doyen ou la doyenne d'âge respectivement par la personne qui vient ensuite. Les domaines de responsabilités sont répartis provisoirement entre les membres.

³ Les actes et décisions pris par le conseil communal durant la période transitoire restent valables après la fin de cette période, à l'exception des décisions liées spécifiquement à la répartition des domaines de responsabilités et à la constitution provisoire du conseil.

⁴ Le conseil communal se constitue définitivement, conformément à l'article 70, à l'issue de l'élection complémentaire et après l'assermentation de son dernier membre. L'article 72 s'applique par analogie.

Art. 72 Remise des affaires

¹ Le conseil communal sortant remet au nouveau conseil les affaires en cours en le renseignant sur leur état.

Art. 73 Attributions

¹ Le conseil communal exerce toutes les attributions que la loi place dans sa compétence, et celles qui ne sont pas déferées par la loi à un autre organe.

² Il lui incombe notamment, sous réserve des attributions de l'assemblée communale ou du conseil général:

- a) de diriger et administrer la commune;
- b) de représenter la commune envers les tiers;
- c) de préparer les objets à traiter par l'assemblée communale ou par le conseil général et d'exécuter leurs décisions;
- d) de gérer les biens communaux;
- e) d'administrer les services publics;
- f) d'adopter les actes législatifs de sa compétence;
- g) d'assurer la publication de la législation et des autres documents nécessitant une publication;
- h) de veiller à l'ordre et à la sécurité publics sur le territoire de la commune, d'aviser la Police cantonale de tout trouble, et de prendre les mesures exigées par un état de nécessité;
- i) d'engager le personnel communal, de fixer son traitement et de surveiller son activité, dans le cadre du règlement du personnel;
- j) de soutenir les procès auxquels la commune est partie;
- k) de délivrer les certificats prévus par la loi;
- l) de prononcer les sanctions pénales conformément à l'article 103;
- m) d'assurer l'information du public;
- n) de décider de l'octroi du droit de cité communal, conformément à la loi sur le droit de cité fribourgeois;
- o) de proposer, le cas échéant, une fusion de communes;
- p) d'assurer l'archivage des documents produits ou reçus par la commune et de veiller à la constitution et à la conservation des archives historiques de la commune.

Art. 74 Organisation

¹ Le statut et les principes de rémunération des membres du conseil communal sont fixés dans le règlement d'organisation.

² Le conseil communal se dote d'une ordonnance sur son organisation interne. Un exemplaire ainsi que toute modification ultérieure sont communiqués au préfet ou à la préfète et au service en charge des communes ⁷⁾. Le Conseil d'Etat en précise le contenu minimal.

³ L'ordonnance sur l'organisation interne du conseil communal peut prévoir la constitution de délégations formées de membres du conseil pour la préparation de certaines affaires; le nombre de membres dans chacune d'elles doit être inférieur à la moitié du nombre de membres que forme le conseil.

⁴ Le conseil communal peut, sur la base d'une ordonnance, déléguer à ses membres, à des commissions ou à des services la compétence de traiter des affaires non stratégiques et de prendre les décisions qui s'y rapportent.

Art. 75 Syndic ou syndique

¹ Le syndic ou la syndique a les attributions suivantes:

- a) diriger les séances du conseil communal;
- b) veiller au bon fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale;
- c) prendre les mesures nécessaires en cas d'irrégularités conformément aux articles 173 et 174.

² En cas d'absence ou de récusation, il ou elle est remplacé-e par le vice-syndic ou la vice-syndique ou, à défaut, par un autre membre désigné par le conseil communal.

Art. 76 Séances – Convocation

¹ Le conseil communal fixe le jour, l'heure et le lieu de ses séances.

² Il est en outre convoqué par le syndic ou la syndique:

- a) lorsque les affaires l'exigent;
- b) lorsque deux membres en font la demande écrite;
- c) à la demande du préfet ou de la préfète.

³ Ses séances ne sont pas publiques; les dispositions de la législation sur l'information et l'accès aux documents concernant le huis clos sont réservées.

Art. 77 Séances – Participation

¹ Les membres du conseil communal siègent physiquement.

² Le conseil communal peut toutefois exceptionnellement autoriser:

- a) la participation à distance d'un membre empêché;

⁷⁾ Actuellement: Service des communes.

- b) la tenue d'une séance à distance;
- c) la prise de décision par voie de circulation, en cas d'urgence, sur accord de tous les membres.

³ Le Conseil d'Etat peut prévoir des modalités d'application de l'alinéa 2.

Art. 78 Séances – Obligation de siéger

¹ Les membres du conseil communal ont l'obligation de participer aux séances du conseil communal.

² Le membre du conseil qui, sans motif légitime l'empêchant de participer physiquement ou à distance à une séance du conseil communal, manque trois séances en moins d'un an, est dénoncé au préfet ou à la préfète qui, après l'avoir entendu, peut lui adresser un avertissement écrit.

³ Le préfet ou la préfète peut prononcer la déchéance:

- a) en cas de nouvelle absence sans motif légitime dans l'année qui suit l'avertissement;
- b) en cas d'absence continue de plus de six mois.

Art. 79 Décisions et nominations

¹ Le conseil communal ne peut prendre de décisions ou procéder à des nominations que s'il a été régulièrement convoqué et si la majorité de ses membres sont présents.

² Les membres du conseil sont tenus de se prononcer; la personne qui préside le conseil prend part au vote.

³ Les décisions sont prises à main levée à moins que le conseil ne décide le scrutin secret. Elles sont prises à la majorité des voix des membres présents. En cas d'égalité, la personne qui préside le conseil départage.

⁴ Les nominations ont lieu au scrutin secret si un membre du conseil le demande. Elles ont lieu à la majorité absolue. Au deuxième tour de scrutin, la majorité relative suffit. En cas d'égalité, la personne qui préside le conseil procède au tirage au sort.

⁵ En cas de décisions et nominations au scrutin secret, le ou la secrétaire communal-e procède au décompte des voix.

Art. 80 Récusation

¹ L'article 29 relatif à la récusation durant les assemblées communales s'applique par analogie durant les séances du conseil communal.

² Si le quorum ne peut être atteint, la décision est prise par le préfet ou la préfète.

Art. 81 Procès-verbal

¹ Les délibérations du conseil communal font l'objet d'un procès-verbal.

² Le procès-verbal mentionne au moins:

- a) le nom des membres présents;
- b) le mode de tenue de la séance et de la prise de décision;
- c) les objets traités;
- d) le cas échéant, le nom du ou des membres récusés et les motifs de récusation;
- e) l'essentiel de la délibération s'il s'agit d'un objet important;
- f) les propositions, les décisions et le résultat de chaque vote.

³ En sus de l'alinéa 2 let. e, le conseil communal peut faire consigner dans le procès-verbal un résumé de la discussion relatif à d'autres objets. En outre, tout membre du conseil a le droit d'y faire mentionner son opposition à une décision, à condition qu'il l'ait motivée avant le vote.

⁴ Le procès-verbal est signé par la personne qui a présidé le conseil et par le ou la secrétaire communal-e. Il est soumis à l'approbation du conseil lors de sa prochaine séance.

Art. 82 Commissions

¹ Le conseil communal nomme les membres des commissions prévues par la législation cantonale et dont l'élection relève de sa compétence.

² Il peut instituer d'autres commissions. Ces commissions ont un rôle consultatif, à moins que le conseil communal ne leur ait délégué le pouvoir de prendre des décisions.

³ Les articles 20 à 22 valant pour les commissions de l'assemblée communale sont applicables par analogie aux commissions du conseil communal. Le conseil communal peut toutefois étendre l'éligibilité à toute personne disposant de la capacité de discernement domiciliée dans la commune.

⁴ Les dispositions de la législation spéciale sont réservées.

3 Personnel communal

Art. 83 Champ d'application

¹ La présente section s'applique aux personnes qui exercent une activité au service de la commune et qui sont rémunérées pour cette activité, à l'exception des mandats conférés par une élection populaire.

Art. 84 Règlement du personnel

¹ Les communes adoptent un règlement du personnel dans le respect du cadre fixé par la présente section.

² Le personnel est consulté lors de l'élaboration ou de la modification de ce règlement.

³ En cas de lacunes du règlement, la législation sur le personnel de l'Etat s'applique par analogie à titre de droit communal supplétif. Le Conseil d'Etat précise l'étendue de cette application.

Art. 85 Cahier des charges et mise au concours

¹ Les tâches du collaborateur ou de la collaboratrice sont fixées dans un cahier des charges.

² Les postes à pourvoir font l'objet d'une mise au concours interne ou externe, à l'exception des postes temporaires.

³ Si la mise au concours n'a pas donné le résultat attendu, l'autorité d'engagement la renouvelle ou procède par voie d'appel.

Art. 86 Récusation

¹ Les articles 21 à 25 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) ⁸⁾ sont applicables à la récusation du collaborateur ou de la collaboratrice.

Art. 87 Protection des données

¹ Les organes communaux ne peuvent traiter des données concernant un collaborateur ou une collaboratrice que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'établissement et à l'administration des rapports de service.

Art. 88 Postes

¹ Chaque commune a un poste de secrétaire communal-e et un poste d'administrateur ou administratrice des finances. Ces deux postes peuvent être réunis en la fonction d'administrateur ou d'administratrice communal-e.

² La commune peut créer d'autres postes. Elle établit un inventaire des postes de travail.

³ Le conseil communal peut confier la mission d'un poste déterminé à un tiers de droit public ou de droit privé, sous la forme d'un mandat régi par le code des obligations. Lorsque le mandataire n'est pas une personne physique, il doit désigner une personne responsable ainsi que, le cas échéant, un ou plusieurs remplaçants ou remplaçantes.

⁸⁾ RSF [150.1](#)

Art. 89 Assermentation

¹ La commune peut soumettre le personnel communal à une assermentation. Elle fixe dans son règlement du personnel les fonctions concernées et les modalités de l'assermentation.

² Les postes pour lesquels une assermentation est requise ne peuvent pas être confiés sous forme de mandat au sens de l'article 88 al. 3.

³ Lorsque des attributions relevant d'une fonction soumise à assermentation sont déléguées à un autre membre du personnel communal, la personne délégataire de ces attributions doit être assermentée.

Art. 90 Attributions du ou de la secrétaire communal-e

¹ Le ou la secrétaire communal-e est chargé-e de:

- a) la tenue du procès-verbal des séances du conseil communal, de l'assemblée communale ou du conseil général et de leur bureau;
- b) la correspondance;
- c) l'organisation du secrétariat communal.

² Il ou elle accomplit en outre les tâches qui lui sont attribuées par d'autres lois ou la législation communale et celles que le conseil communal lui confie.

³ Ces tâches peuvent être déléguées à un autre membre du personnel communal avec l'accord du conseil communal. L'article 89 al. 3 est réservé.

Art. 91 Tâches de l'administrateur ou de l'administratrice des finances

¹ Les tâches de l'administrateur ou de l'administratrice des finances sont définies conformément à la législation sur les finances communales.

Art. 92 Formation et perfectionnement

¹ La formation et le perfectionnement du personnel communal relèvent du collaborateur ou de la collaboratrice et du conseil communal.

² L'Etat collabore avec les associations faîtières du personnel communal et des communes et les soutient dans leurs activités relatives à la formation et au perfectionnement du personnel.

4 Administration de la commune

Art. 93 Devoir général

¹ Le conseil communal gère les affaires de la commune en administrateur diligent.

² Il prend toutes les initiatives de nature à promouvoir le bien de la commune.

Art. 94 Arrondissements administratifs

¹ Les communes dotées d'un conseil général peuvent, dans le règlement d'organisation, diviser leur territoire en arrondissements administratifs.

Art. 95 Engagement de la commune

¹ Les actes du conseil communal sont signés par le syndic ou la syndique et par le ou la secrétaire communal-e, ou par leur remplaçant ou remplaçante. Les actes émanant d'autres organes communaux sont signés par la ou les personnes qui les représentent.

² Les actes signés par ces personnes engagent la commune, à moins que celle-là ne prouve que le ou les signataires de l'acte ou l'organe de décision ont excédé leurs pouvoirs d'une manière reconnaissable pour les tiers.

³ Les signatures peuvent être manuscrites ou digitales. Les signatures digitales doivent être authentifiées conformément aux modalités fixées par le Conseil d'État.

⁴ L'apposition d'un sceau communal est facultative. Lorsque le sceau est intégré dans une signature digitale, il n'a pas besoin d'être authentifié.

⁵ Des règles complémentaires ou des délégations de compétence peuvent être prévues dans la législation cantonale ou communale.

Art. 96 Information du public – Principes

¹ Les organes de la commune assurent l'information du public et la mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels conformément à la législation y relative et aux règles de la présente loi.

² L'information d'office de la commune porte sur les affaires communales et les collaborations intercommunales. Chaque commune tient à cette fin un site Internet; d'autres moyens de communication peuvent s'y ajouter.

Art. 97 Information du public – Séance d'information

¹ Le conseil communal organise les séances publiques d'information prévues par la loi ainsi que celles qu'il estime utiles.

Art. 98 Secret de fonction et secret des délibérations

¹ Les membres du conseil communal et des commissions, les secrétaires de ces organes ainsi que les membres du personnel communal sont tenus de garder le secret sur les faits et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances, d'une prescription ou d'instructions spéciales. Le secret de fonction ne peut pas être opposé aux autorités de surveillance.

² Les personnes présentes à une séance du conseil communal sont tenues de garder le secret sur les délibérations, en particulier sur les avis exprimés lors de celles-ci, à moins qu'elles n'en soient déliées par le conseil.

³ Ces obligations subsistent après la cessation de l'exercice des fonctions.

Art. 99 Levée du secret de fonction et communication d'informations

¹ Les membres du conseil communal et des commissions ainsi que les membres du personnel communal ne peuvent communiquer à des tiers, notamment aux autorités judiciaires ou administratives, les faits et documents dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui sont couverts par le secret de fonction qu'avec une autorisation écrite. Cette autorisation est nécessaire même après la cessation des fonctions.

² Elle est délivrée par:

- a) le préfet ou la préfète pour les membres du conseil communal et des commissions;
- b) le conseil communal pour les membres du personnel communal.

³ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent également à la production de pièces officielles et à la délivrance d'attestations.

Art. 100 Responsabilité civile

¹ La responsabilité civile de la commune et de ses agents et agentes est régie par la législation sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents.

Art. 101 Registre et publication des documents relatifs à la collaboration avec des tiers

¹ Chaque commune tient un registre de toutes les formes de collaboration avec des tiers qui lui imposent des obligations ou lui confèrent des droits.

² L'accès du public aux conventions relatives aux ententes intercommunales, aux contrats portant délégation de tâches communales, ainsi qu'aux statuts des associations de communes et aux procès-verbaux des assemblées des délégué-e-s des associations de communes et des conférences régionales est garanti; ces documents sont en outre publiés sur le site Internet de la commune.

Art. 102 Moyens de contrainte

¹ Pour assurer l'exécution de ses décisions, l'autorité communale recourt aux moyens prévus par le CPJA ⁹⁾.

⁹⁾ RSF [150.1](#)

Art. 103 Sanctions pénales – Contraventions et amendes d'ordre

¹ Les communes peuvent prévoir dans leurs règlements des contraventions de droit communal sanctionnées par une amende dont le montant ne peut excéder 2000 francs.

² Elles peuvent percevoir des amendes d'ordre aux conditions fixées par la législation sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral.

³ La législation spéciale est réservée.

Art. 104 Sanctions pénales – Procédure

¹ Le conseil communal prononce en la forme de l'ordonnance pénale les amendes de droit communal et les peines privatives de liberté de substitution. Il ne peut déléguer ce pouvoir qu'à ses membres. L'ordonnance pénale contient les éléments mentionnés à l'article 353 du code du 5 octobre 2007 de procédure pénale (CPP) ¹⁰⁾.

² Le conseil communal prononce également en la forme de l'ordonnance pénale les amendes d'ordre et les peines privatives de liberté de substitution pour lesquelles la procédure de l'amende d'ordre n'a pas abouti.

³ La personne condamnée peut faire opposition par écrit auprès du conseil communal, dans les dix jours dès la notification de l'ordonnance pénale. Le Ministère public ne peut pas faire opposition.

⁴ En cas d'opposition, le dossier est transmis au juge de police. L'article 356 CPP ¹¹⁾ est applicable par analogie.

Art. 105 Sanctions pénales – Produit des amendes et frais de procédure

¹ Le produit des amendes appartient à la commune.

² Lorsque le ou la prévenu-e est reconnu-e coupable, les frais de procédure sont mis à sa charge, conformément au CPP ¹²⁾. En cas d'acquittement, ils sont mis à la charge de la commune, sauf si le CPP ¹³⁾ permet de les mettre à la charge du ou de la prévenu-e ou d'une personne tierce.

Art. 106 Sanctions pénales – Frais d'exécution du jugement et créances de frais

¹ Les frais d'exécution du jugement sont supportés par la commune. Le ou la condamné-e y participe conformément aux dispositions du droit fédéral.

¹⁰⁾ RS [312.0](#)

¹¹⁾ RS [312.0](#)

¹²⁾ RS [312.0](#)

¹³⁾ RS [312.0](#)

² Les créances de frais de la commune sont soumises à la prescription décennale. Elles produisent des intérêts moratoires au taux prévu par le code des obligations ¹⁴⁾, lequel s'applique par analogie.

³ Le conseil communal peut accorder une remise totale ou partielle des frais, lorsque leur paiement représente une charge excessive pour le débiteur ou la débitrice. La remise peut être assortie d'une clause de recouvrement ultérieur dans le cas où la situation financière de l'intéressé-e venait à s'améliorer de manière notable.

Art. 107 Travaux, fournitures et services

¹ Les travaux, les fournitures et les services pour le compte de la commune font l'objet d'une mise en soumission et d'une adjudication conformément à la législation sur les marchés publics.

Art. 108 Vente d'immeubles

¹ La vente d'immeubles communaux a lieu par mise publique, par voie de soumission ou de gré à gré.

² L'assemblée communale ou le conseil général décide du mode de vente et du prix minimal. Ils peuvent fixer d'autres conditions.

Art. 109 Systèmes de gestion des affaires

¹ Les communes peuvent gérer des systèmes d'information et de documentation permettant d'assurer le bon déroulement de leurs processus opérationnels ainsi que la gestion de leur correspondance et d'autres documents.

² Ces systèmes peuvent contenir des données personnelles, y compris des données personnelles sensibles, dans le but:

- a) de traiter des affaires qui sont du ressort de l'organe concerné;
- b) d'organiser le déroulement du travail;
- c) de constater si des données se rapportant à une personne déterminée sont traitées;
- d) de faciliter l'accès à la documentation.

Art. 110 Archives

¹ Les communes veillent à la gestion de leurs archives courantes et intermédiaires ainsi qu'à la conservation de leurs archives historiques conformément aux principes fixés par la législation sur l'archivage et les Archives de l'Etat.

² Elles peuvent faire appel au service en charge des questions d'archivage ¹⁵⁾:

¹⁴⁾ RS [220](#)

¹⁵⁾ Actuellement: Archives de l'Etat.

- a) pour en obtenir des conseils et un soutien technique dans la gestion de leurs archives;
- b) pour y déposer leurs archives historiques sur la base d'une convention qui en fixe les charges et conditions.

³ Le conseil communal est responsable de l'archivage. Il peut déléguer cette tâche au ou à la secrétaire communal-e, à un ou une préposé-e aux archives ou à un ou une archiviste professionnel-le.

⁴ Le Conseil d'Etat précise le contenu des archives historiques communales.

Art. 111 Droit de consultation

¹ L'accès du public aux procès-verbaux des assemblées communales et des séances du conseil général, aux budgets et comptes des communes et de leurs établissements ainsi qu'aux comptes des autres institutions communales est garanti.

² Les procès-verbaux des séances du conseil communal, du bureau du conseil général et des commissions ne sont pas accessibles au public. Toutefois:

- a) le conseil communal peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses séances, des séances des commissions de l'assemblée communale et des séances de ses commissions;
- b) le bureau du conseil général peut autoriser, par une décision prise à l'unanimité, la consultation de tout ou partie des procès-verbaux de ses séances et des séances des commissions du conseil général.

³ Les archives courantes et intermédiaires des communes sont consultables selon les dispositions prévues dans la législation sur l'information et l'accès aux documents.

⁴ L'accès aux archives historiques des communes est régi par la législation sur l'archivage et les Archives de l'Etat.

5 Affaires bourgeoises

Art. 112 Acquisition du statut de bourgeois et bourgeoise

¹ Les conditions d'acquisition et de perte du statut de bourgeois ou bourgeoise ainsi que la procédure y relative sont réglées par la législation sur le droit de cité fribourgeois.

Art. 113 Assemblée bourgeoise – Composition

¹ Dans une commune qui a des biens bourgeoisiaux, il existe une assemblée bourgeoise composée des citoyens actifs bourgeois et des citoyennes actives bourgeoises qui ont leur domicile dans la commune.

² Toutefois, s'il y a moins de dix membres, l'alinéa 1 n'est pas applicable et la décision relève de l'assemblée communale ou du conseil général.

Art. 114 Assemblée bourgeoisiale – Attributions

¹ L'assemblée bourgeoisiale a les attributions suivantes:

- a) elle traite les questions concernant les avantages bourgeoisiaux;
- b) elle traite les questions relatives aux biens bourgeoisiaux correspondant à celles qui relèvent de l'assemblée communale pour les biens communaux.

² Les revenus des biens bourgeoisiaux sont affectés à des fins d'utilité générale.

³ La législation sur les finances communales s'applique pour le surplus.

Art. 115 Procédure et organisation

¹ L'assemblée bourgeoisiale est convoquée par le conseil communal.

² Sous réserve de l'alinéa 3, les dispositions relatives à l'assemblée communale (art. 23 à 40), au droit de consultation (art. 111) et aux voies de droit (section 9) sont applicables. En matière financière, la législation sur les finances communales est applicable dans la mesure définie par cette dernière.

³ Les membres du conseil communal non bourgeois ne font pas partie du bureau de l'assemblée bourgeoisiale; ils n'ont pas le droit de vote ni celui d'élection.

6 Collaboration intercommunale

6.1 Généralités

Art. 116 Principe et formes

¹ Plusieurs communes peuvent collaborer pour l'accomplissement de tâches d'intérêt commun.

² A cet effet, elles participent à une conférence régionale, concluent une entente intercommunale ou constituent une association de communes.

³ Sont réservées les dispositions de la législation spéciale.

Art. 117 Collaboration avec des communes d'autres cantons

¹ Le Conseil d'Etat encourage la collaboration intercommunale avec des communes d'autres cantons.

² Il convient avec les cantons intéressés des règles applicables et approuve les accords de collaboration.

6.2 Conférence régionale

Art. 118 Principe

¹ La conférence régionale a pour but de coordonner les activités de plusieurs communes dans un domaine déterminé. A cet effet, elle peut notamment favoriser la conclusion d'une entente intercommunale, préparer la constitution d'une association de communes ou l'harmonisation d'actes législatifs communaux.

² La conférence régionale peut également avoir pour but de coordonner certaines activités d'associations de communes.

Art. 119 Procédure

¹ A la requête d'au moins deux communes ou de sa propre initiative, le préfet ou la préfète réunit les communes concernées en une conférence régionale dont il ou elle détermine le périmètre. Si la conférence englobe des communes de plusieurs districts, les préfets et préfètes concernés se concertent.

Art. 120 Compétence et organisation

¹ La conférence régionale peut prendre les décisions suivantes:

- a) attribuer des mandats d'étude ou créer des groupes de travail;
- b) fixer une date à laquelle l'organe communal compétent de chaque commune convoquée doit s'être prononcé sur un projet élaboré conformément à l'article 118 al. 1;
- c) émettre des recommandations à l'égard des associations de communes dans le cadre de l'article 118 al. 2.

² Chaque commune convoquée doit se faire représenter à la conférence régionale par un membre du conseil communal.

³ La conférence régionale peut valablement siéger lorsque la majorité des communes convoquées sont représentées. Elle prend ses décisions à la majorité des représentants des communes présents.

⁴ Les frais découlant du fonctionnement de la conférence régionale ou des décisions qu'elle prend sont pris en charge par toutes les communes convoquées proportionnellement à leur population légale. Toutefois, la conférence régionale peut, à l'unanimité des communes représentées, prévoir une autre clé de répartition.

6.3 Entente intercommunale

Art. 121

¹ L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui détermine notamment le but de l'entente, son organisation, la commune qui tient la comptabilité (commune pilote), le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation.

² La convention est conclue par les conseils communaux des communes intéressées. Les attributions de l'assemblée communale ou du conseil général sont réservées.

³ Un exemplaire de la convention est transmis au service en charge des communes ¹⁶⁾ et au préfet ou à la préfète.

⁴ Le Conseil d'Etat peut contraindre une ou plusieurs communes à participer à une entente ou à en conclure une, aux mêmes conditions et selon la même procédure que celles qui sont prévues à l'article 124.

6.4 Association de communes

Art. 122 Principe

¹ Lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable, les communes créent une association.

² Une association peut avoir pour but l'accomplissement de plusieurs tâches. Toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association.

Art. 123 Constitution

¹ Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées.

² Ils sont soumis au Conseil d'Etat pour approbation. L'acte d'approbation confère à l'association la personnalité morale de droit public. Il est publié dans la Feuille officielle.

Art. 124 Obligation de s'associer

¹ Lorsqu'une ou plusieurs communes ne sont pas en mesure d'exécuter les tâches qui leur incombent en vertu du droit fédéral ou cantonal ou lorsqu'un intérêt régional important le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger les communes à s'associer ou à adhérer à une association.

² Pour les mêmes motifs, il peut obliger une association à recevoir d'autres communes.

¹⁶⁾ Actuellement: Service des communes.

³ A défaut d'entente sur les conditions d'association ou d'adhésion, le Conseil d'Etat décide.

⁴ Dans tous les cas, il entend les intéressés et prend l'avis du préfet ou de la préfète.

⁵ La procédure est précisée par le Conseil d'Etat.

Art. 125 Statuts – Contenu obligatoire

¹ Les statuts doivent déterminer:

- a) les communes membres de l'association;
- b) le nom, le but et les tâches de l'association;
- c) le lieu où l'association a son siège;
- d) la représentation des communes à l'assemblée des délégué-e-s;
- e) les règles relatives à la convocation de l'assemblée des délégué-e-s;
- f) la composition du comité de direction;
- g) le statut du personnel de l'association;
- h) les ressources de l'association;
- i) le mode de répartition des charges financières entre les communes associées;
- j) les montants respectifs à partir desquels les dépenses nouvelles sont soumises au referendum obligatoire et au referendum facultatif;
- k) les conditions de sortie d'une commune, y compris les règles déterminant les droits et les obligations de la commune sortante;
- l) les règles concernant la dissolution de l'association, le sort de ses biens et celui de ses dettes.

Art. 126 Statuts – Autres clauses

¹ Si les statuts prévoient la constitution d'un capital social ou la possibilité de recourir à l'emprunt, ils doivent fixer respectivement le montant du capital et la limite d'endettement de l'association.

² Si les statuts le prévoient, l'association peut offrir des services à des communes non-membres ou à d'autres associations de communes par contrat de droit public et au minimum au prix coûtant.

Art. 127 Statuts – Modification

¹ Toute modification des statuts doit être adoptée par l'assemblée des délégué-e-s.

² Les modifications essentielles des statuts doivent ensuite être approuvées par l'assemblée communale ou le conseil général des trois quarts des communes, dont la population légale doit en outre être supérieure aux trois quarts de la population légale de toutes les communes membres de l'association. Sont des modifications essentielles celles qui ont trait aux articles 125, 126, 128 al. 2, 133 et 139 al. 2.

³ Les modifications des statuts impliquant la reprise d'une nouvelle tâche par l'association requièrent l'approbation de l'ensemble des communes, par décision de leur assemblée communale respectivement de leur conseil général, sauf si la tâche doit, de par la loi, être réalisée par une association de communes. L'article 124 est réservé.

⁴ Les modifications ne peuvent entrer en vigueur avant leur approbation par la Direction en charge des communes ¹⁷⁾.

Art. 128 Organes de l'association

¹ Les organes de l'association sont:

- a) l'assemblée des délégué-e-s;
- b) le comité de direction;
- c) la commission financière.

² Les autres organes sont définis par le droit cantonal, les statuts ou un règlement de l'association.

Art. 129 Assemblée des délégué-e-s – Composition

¹ L'assemblée des délégué-e-s se compose des délégué-e-s des communes membres de l'association.

² Sauf disposition contraire des statuts, chaque commune dispose d'un ou une délégué-e qui représente l'ensemble des voix de la commune.

Art. 130 Assemblée des délégué-e-s – Détermination du nombre de voix

¹ Les statuts déterminent la répartition des voix entre les communes membres en tenant compte, en principe, du chiffre de la population et de l'importance que l'entreprise revêt pour chacune des communes.

² Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des voix.

¹⁷⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Art. 131 Assemblée des délégué-e-s – Désignation et obligations des membres

¹ Les délégué-e-s sont nommés par le conseil communal. Les statuts peuvent toutefois prévoir que les délégué-e-s sont élus par le conseil général ou l'assemblée communale.

² Dans l'exercice de leurs fonctions, les délégué-e-s se réfèrent à l'avis du conseil communal. Le non-respect de cet avis peut constituer un juste motif de révocation, sans préjudice d'autres justes motifs éventuels.

Art. 132 Assemblée des délégué-e-s – Durée des fonctions des membres

¹ La durée des fonctions des délégué-e-s prend fin:

- a) au terme de la période pour laquelle ils ou elles ont été désigné-e-s;
- b) avec la législature;
- c) en cas de révocation par l'organe qui les a nommés ou élus;
- d) en cas d'élection au comité de direction;
- e) en cas de démission.

² Les membres sortants restent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s à moins que le motif de cessation de leur fonction prenne effet auparavant.

Art. 133 Assemblée des délégué-e-s – Présidence

¹ Les statuts peuvent prévoir que la personne qui préside l'assemblée des délégué-e-s préside également le comité de direction.

Art. 134 Assemblée des délégué-e-s – Attributions

¹ L'assemblée des délégué-e-s se constitue pour la législature en élisant la personne en charge de sa présidence et celle en charge de sa vice-présidence.

² L'assemblée des délégué-e-s a les attributions suivantes:

- a) elle élit le président ou la présidente et les autres membres du comité de direction;
- b) elle nomme les membres des commissions relevant de sa compétence, et le cas échéant un ou des membres suppléants;
- c) elle exerce en matière financière et sous réserve de dispositions statutaires contraires les compétences énumérées à l'article 67 LFCo ¹⁸⁾, hormis celles qui ont trait aux impôts;
- d) elle adopte les règlements de l'association;

¹⁸⁾ RSF [140.6](#)

- e) elle approuve les contrats conclus conformément à l'article 126 al. 2;
- f) elle décide des modifications de statuts et de l'admission de nouveaux membres;
- g) elle surveille l'administration de l'association.

Art. 135 Assemblée des délégué-e-s – Séances

¹ L'assemblée des délégué-e-s ne peut prendre de décision que si la majorité des voix est représentée.

² Sont applicables par analogie:

- a) les règles de l'assemblée communale relatives à la publicité (art. 24), à la récusation (art. 29) et au déroulement des séances (art. 30 à 34, 36 à 39);
- b) les règles du conseil général relatives à la convocation (art. 56), à la participation aux séances (art. 57 al. 1 et 2), et aux décisions (art. 59 al. 2 et 3).

³ Les statuts peuvent toutefois déroger aux articles 36 (élections), 39 (reprise en considération) et 59 al. 2 et 3 (décisions).

Art. 136 Comité de direction – Composition et élection

¹ Le comité de direction se compose du président ou de la présidente et d'au moins deux autres membres.

² Les membres du comité de direction sont élus par l'assemblée des délégué-e-s pour la législature ou le reste de celle-ci.

³ Les statuts ne peuvent pas limiter l'éligibilité à la présidence du comité de direction à un cercle déterminé de personnes.

Art. 137 Comité de direction – Attributions

¹ Le comité de direction dirige et administre l'association. Il la représente envers les tiers.

² Il exerce les attributions qui lui sont déferées par les statuts ainsi que celles qui ne sont pas déferées à un autre organe. Pour le surplus, il:

- a) prépare les objets à soumettre à l'assemblée des délégué-e-s et exécute ses décisions;
- b) adopte les actes législatifs que la loi, les statuts ou un règlement placent dans sa compétence;
- c) assure la publication de la législation et des autres documents nécessitant une publication;
- d) engage le personnel de l'association et surveille son activité, dans le cadre des statuts et du règlement du personnel;

- e) exerce les compétences financières attribuées au conseil communal selon la législation sur les finances communales.

³ Il ne peut déléguer des pouvoirs de décision que si les statuts le prévoient et précisent l'objet et l'étendue de la délégation. La législation sur les finances communales est réservée.

Art. 138 Comité de direction – Organisation et séances

¹ Les règles relatives au conseil communal (art. 64, 74 et 76 à 81) et aux commissions du conseil communal (art. 82) sont applicables par analogie. Toutefois, les statuts peuvent déroger aux articles 76 al. 1 et 2, 78 et 82.

Art. 139 Pouvoirs de l'association

¹ Les décisions de l'association prises par ses organes dans le cadre de leurs attributions légales ou statutaires obligent les communes membres.

² L'association peut édicter des règlements et prendre des décisions envers les administré-e-s. En particulier, elle peut prélever des taxes, dans la mesure où les statuts le prévoient et sur la base d'un règlement. Elle n'est pas habilitée à prélever des impôts.

Art. 140 Initiative

¹ Le dixième du total des personnes ayant la citoyenneté active communale au sein des communes membres de l'association peut présenter une initiative concernant:

- a) une dépense supérieure au montant fixé pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;
- b) l'adoption, l'abrogation ou la modification d'un règlement;
- c) une modification des statuts.

² L'initiative doit être déposée par écrit. Elle prend la forme d'une proposition faite en termes généraux; pour les objets mentionnés aux lettres b et c de l'alinéa 1, elle peut également prendre la forme d'une proposition entièrement rédigée.

Art. 141 Referendum obligatoire ou facultatif

¹ Les décisions de l'assemblée des délégué-e-s entraînant une dépense nouvelle dont le montant net dépasse le seuil fixé dans les statuts pour le referendum obligatoire sont soumises au scrutin populaire.

² Le dixième du total des personnes ayant la citoyenneté active communale ou les conseils communaux du quart des communes membres peuvent demander qu'une décision de l'assemblée des délégué-e-s soit soumise au scrutin populaire lorsqu'elle a pour objet:

- a) une dépense nouvelle dont le montant net dépasse le seuil fixé dans les statuts pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;
- b) l'adoption, l'abrogation ou la modification d'un règlement.

³ Les statuts peuvent abaisser le seuil prévu à l'alinéa 2.

Art. 142 Initiative et referendum – Procédure

¹ La procédure est régie par la législation en matière de droits politiques.

Art. 143 Information et consultation de la population

¹ Les assemblées communales ou conseils généraux des communes membres sont régulièrement informés des activités de l'association par les conseils communaux.

² L'information du public et des médias sur ces activités est assurée en priorité par le comité de direction; les conseils communaux des communes membres sont toutefois également compétents pour assurer l'information de la population.

³ Les populations des communes membres peuvent être invitées par le conseil communal ou le comité de direction à participer à une séance d'information ou à lui adresser, dans un délai déterminé, leur avis en relation avec les activités de l'association.

⁴ L'association de communes tient un site Internet pour publier sa législation et les autres actes nécessitant une publication sur Internet; d'autres moyens de communication peuvent s'y ajouter.

Art. 144 Autres règles

¹ Les dispositions suivantes s'appliquent par analogie:

- a) les articles 13 à 16 relatifs à la législation communale;
- b) l'article 52 relatif au secrétariat du conseil général;
- c) les articles 66 al. 2 et 83 à 88 sur le personnel communal;
- d) la section 4 relative à l'administration de la commune (art. 93 à 111), à l'exception de ses articles 93 (devoir général), 94 (arrondissements administratifs) ainsi que 96 et 97 (information du public).

Art. 145 Sortie

¹ Une commune peut sortir de l'association conformément aux dispositions statutaires, sous réserve de l'article 124 applicable par analogie.

Art. 146 Dissolution – Cas

¹ L'association est dissoute conformément aux statuts ou par décision unanime des communes membres. La décision de dissolution est soumise à la Direction en charge des communes ¹⁹⁾ pour approbation.

² Pour des motifs d'intérêt public majeur, le Conseil d'Etat peut dissoudre une association, après avoir entendu les intéressés et pris l'avis du préfet ou de la préfète.

Art. 147 Dissolution – Effets

¹ L'association dissoute entre en liquidation, à moins que ses biens ne soient repris par une commune membre ou par un tiers. Les dettes non couvertes passent aux communes et sont réparties entre elles conformément aux statuts.

² L'association cesse d'exister avec l'approbation, par le Conseil d'Etat, de la reprise ou de la liquidation. L'acte d'approbation est publié dans la Feuille officielle.

7 Fusion de communes

7.1 Principes

Art. 148 En général

¹ Plusieurs communes peuvent se réunir en une seule commune.

² L'Etat encourage les fusions de communes. Il ne peut ordonner une fusion qu'aux conditions de l'article 149.

Art. 149 Fusion ordonnée

¹ Lorsqu'une commune n'est durablement pas en mesure de remplir les exigences légales en raison d'un manque de ressources financières ou en personnel, le Grand Conseil peut ordonner une fusion sur proposition du Conseil d'Etat et après avoir pris connaissance du point de vue des communes concernées.

Art. 150 Vote consultatif

¹ Dans le cadre d'un futur projet de fusion, le conseil communal peut effectuer un vote consultatif. Le résultat n'a pas d'effet contraignant.

² Le vote consultatif intervient lors de l'assemblée communale ou par un scrutin populaire. Le choix de la forme est identique dans chaque commune partie à un même projet de fusion. Les dispositions sur le vote de l'assemblée communale ou sur le scrutin populaire sont applicables.

¹⁹⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Art. 151 Convention de fusion

¹ La fusion intervient sur la base d'une convention conclue entre toutes les communes parties à la fusion. Dans le cas de l'article 149, les éléments minimaux de la convention de fusion figurent dans le décret du Grand Conseil.

² La convention de fusion règle au moins:

- a) le nom de la nouvelle commune;
- b) les armoiries de la nouvelle commune;
- c) l'appartenance de la nouvelle commune au district au sens de l'article 169;
- d) le régime de transition du conseil communal, soit le nombre de membres, les cercles électoraux, la répartition des membres par cercle et le choix du système électoral pour chaque cercle;
- e) l'éventuelle introduction du conseil général pour la nouvelle commune si aucune des communes parties au projet n'a un conseil général;
- f) le cas échéant le régime de transition du conseil général, soit le nombre de membres, les cercles électoraux et la répartition des membres par cercle.

7.2 Demande de fusion

Art. 152 Compétences

¹ La fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée par le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale, par l'assemblée communale sur la proposition d'un citoyen ou une citoyenne (art. 34 al. 1 et 2), par le conseil général sur la proposition de l'un de ses membres (art. 61), par le conseil communal ou par l'Etat.

Art. 153 Initiative de citoyens et citoyennes

¹ Lorsque la fusion est demandée par le dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale, l'article 154 et les règles de la législation sur les droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables, à l'exception de celles qui ont trait à la transmission et à la validation de l'initiative.

Art. 154 Demande de l'assemblée communale ou du conseil général

¹ Lorsque la fusion est demandée par l'assemblée communale ou le conseil général, le conseil communal a mandat d'entamer des négociations avec la ou les communes concernées.

² L'assemblée communale ou le conseil général de la ou des communes concernées se prononce sur le principe de la fusion.

³ Si le principe de la fusion est accepté par toutes les communes concernées, les conseils communaux établissent une convention de fusion. S'ils ne parviennent pas à l'établir dans les douze mois qui suivent le vote le plus récent sur la question de principe, le Conseil d'Etat en arrête le texte.

Art. 155 Demande du conseil communal

¹ Lorsque la fusion est demandée par le conseil communal, il n'y a pas de vote de principe; le vote porte directement sur la convention de fusion.

Art. 156 Demande de l'Etat

¹ Lorsque la fusion est demandée par l'Etat, le Conseil d'Etat organise un vote portant sur le principe de la fusion dans toutes les communes concernées. L'article 154 al. 2 est applicable.

² Si le principe de la fusion est accepté par toutes les communes concernées, les conseils communaux établissent une convention de fusion. S'ils ne parviennent pas à l'établir dans les douze mois qui suivent le vote de principe, le Conseil d'Etat en arrête le texte.

Art. 157 Règles communes

¹ Toute proposition de fusion doit désigner le périmètre de la fusion.

² En cas de vote de principe, le processus de fusion est interrompu si une des communes du périmètre ne l'accepte pas.

³ La convention de fusion doit être acceptée par le corps électoral de chacune des communes concernées.

⁴ La convention de fusion signée par les conseils communaux des communes concernées est publiée dans la Feuille officielle. Les conseils communaux réunis présentent ensuite la convention de fusion et son contenu aux personnes habitant dans le périmètre désigné lors d'une ou de plusieurs séances d'information.

⁵ Le scrutin populaire doit avoir lieu simultanément dans toutes les communes.

⁶ Une fois acceptée, la convention de fusion est transmise au Grand Conseil pour approbation.

⁷ Le Conseil d'Etat peut fixer des délais applicables aux projets de fusion.

7.3 Régime de transition

Art. 158 Définition et durée du régime de transition

¹ Le régime de transition est la période suivant l'entrée en vigueur de la fusion durant laquelle sont constitués des cercles électoraux pour le conseil communal et, le cas échéant, pour le conseil général.

² Le régime de transition s'étend jusqu'à la fin de la législature au cours de laquelle la fusion entre en vigueur. Si l'entrée en vigueur de la fusion intervient au 1^{er} janvier avant ou après le renouvellement intégral des autorités communales, le régime de transition s'étend jusqu'à la fin de cette législature.

³ La convention de fusion peut prévoir que le régime de transition est prolongé pour une législature entière suivant la fin de période selon l'alinéa 2.

Art. 159 Cercles électoraux

¹ Les cercles électoraux du régime de transition comprennent le territoire d'une ou de plusieurs communes parties à la fusion et font foi pour l'élection des membres des autorités de la nouvelle commune.

² La convention de fusion peut définir des cercles électoraux différents pour le conseil communal et le conseil général.

³ La convention de fusion désigne le siège du bureau électoral des cercles composés de plusieurs communes.

Art. 160 Conseil communal

¹ Le nombre de membres du conseil communal, leur répartition sur les cercles électoraux et le choix du système électoral de chaque cercle sont fixés par la convention de fusion.

² En dérogation à l'article 65 al. 1, le nombre de membres du conseil communal peut être un chiffre pair.

Art. 161 Conseil général

¹ L'institution d'un conseil général dans la commune issue de la fusion est, le cas échéant, inscrite dans la convention de fusion. Si le conseil général existe dans une des communes parties à la fusion, la nouvelle commune sera obligatoirement dotée d'un conseil général.

² Le nombre de membres du conseil général est fixé par la convention de fusion, qui peut, en dérogation à l'article 43 al. 1, s'écarter des règles prévues par celui-ci.

³ La répartition des membres sur les cercles électoraux est fixée dans la convention de fusion.

⁴ La convention de fusion peut prévoir d'autres dispositions relatives à l'organisation du conseil général de la période de transition.

Art. 162 Elections – Fusion entrant en vigueur en cours de législature

¹ Lorsque la fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier d'une année non concernée par les articles 163 et 164, les élu-e-s des communes qui fusionnent peuvent entrer sans élection aux autorités correspondantes de la nouvelle commune; les alinéas 3 et 5 sont réservés.

² Le préfet ou à la préfète fixe une date jusqu'à laquelle les élu-e-s doivent communiquer par écrit leur volonté de poursuivre ou non leur mandat au sein de la nouvelle commune.

³ Dans les communes où le nombre d'élu-e-s souhaitant entrer au conseil de la nouvelle commune est supérieur au nombre de sièges attribué au cercle concerné par la convention de fusion, une élection a lieu pour l'ensemble des sièges attribués au cercle.

⁴ Si le nombre d'élu-e-s acceptant d'entrer au conseil de la nouvelle commune est inférieur au nombre de sièges attribués au cercle, une élection a lieu pour pourvoir les sièges vacants du cercle.

⁵ La convention de fusion peut prévoir que l'entrée en vigueur de la fusion doit dans tous les cas être précédée d'élections dans chaque cercle.

Art. 163 Elections – Fusion entrant en vigueur le 1^{er} janvier avant les élections générales

¹ Lorsqu'une fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier d'une année durant laquelle ont lieu les élections générales, celles-ci ont lieu de manière anticipée pour les communes concernées, à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la fusion.

² Les autorités communales élues de manière anticipée entrent en fonction à la date de l'entrée en vigueur de la fusion et restent en fonction jusqu'à la fin de la législature concernée.

Art. 164 Elections – Fusion entrant en vigueur le 1^{er} janvier après les élections générales

¹ Lorsqu'une fusion entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant les élections générales, la législature se prolonge pour les communes parties à cette fusion et les élu-e-s de celles-ci restent en fonction jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion si la fusion est approuvée par le Grand Conseil avant le mois de décembre de l'année qui précède les élections générales.

² Pour les communes parties à une telle fusion, les élections générales sont remplacées par l'élection de leurs représentants et représentantes au sein des autorités de la nouvelle commune, qui a lieu préalablement à l'entrée en vigueur de la fusion.

³ Les autorités communales élues en vertu de l'alinéa 2 entrent en fonction à la date de l'entrée en vigueur de la fusion et restent en fonction jusqu'à la fin de la législature concernée.

Art. 165 Elections – Règles électorales applicables

¹ Les règles relatives aux élections générales s'appliquent par analogie aux élections des représentants et représentantes des anciennes communes au sein des autorités de la nouvelle commune issue de la fusion. En cas de vacance d'un siège, les règles applicables par analogie sont celles de l'élection complémentaire.

² En l'absence de personnes candidates ou de personnes élues prêtes à accepter leur élection dans un des cercles électoraux, toute personne jouissant des droits politiques en matière communale et ayant son domicile politique sur le territoire de la commune issue de la fusion est éligible. L'élargissement du cercle des personnes éligibles est précisé dans l'arrêté de convocation du corps électoral.

³ La convention de fusion peut prévoir qu'une personne élue ou figurant sur une liste des viennent-ensuite qui transfère son domicile d'un cercle électoral à un autre à l'intérieur de la nouvelle commune conserve son siège ou peut être proclamée élue.

7.4 Effets de la fusion

Art. 166 Droit de cité communal

¹ Les personnes titulaires du droit de cité des communes qui fusionnent acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

² Elles peuvent demander, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la fusion, que le droit de cité communal inscrit dans le registre de l'état civil soit celui de la nouvelle commune suivi, entre parenthèses, du nom de l'ancienne commune d'origine.

³ La requête est soumise à émolument. Elle est présentée au service chargé de l'état civil ²⁰⁾.

Art. 167 Patrimoine et archives

¹ L'actif et le passif des communes qui fusionnent passent à la nouvelle commune.

² Le fonds d'archives historiques de chaque commune est maintenu dans son intégrité, même si l'ensemble des archives historiques des communes fusionnées est groupé dans un même local.

²⁰⁾ Actuellement: Service de l'état civil et des naturalisations.

Art. 168 Législation communale

¹ La nouvelle commune procède à l'unification de la législation des communes fusionnées dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la fusion.

² Sous réserve des alinéas 3 à 5, les anciennes législations restent en vigueur jusqu'à leur unification.

³ Si le règlement des finances de la nouvelle commune ne peut pas entrer en vigueur en même temps que la fusion, c'est le règlement des finances de la commune la plus grande en termes de population qui s'applique dans l'intervalle. La même règle s'applique aux ordonnances communales sur les finances.

⁴ La convention de fusion peut prévoir des dispositions spécifiques relatives à la législation communale. L'application de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions concrétisée dans les règlements communaux d'urbanisme est toutefois réservée.

⁵ Aussi longtemps que la commune ne dispose pas d'un règlement d'organisation, c'est la convention de fusion qui en tient lieu.

Art. 169 Rattachement au district administratif

¹ La convention de fusion indique, sous réserve de son approbation par le Grand Conseil, de quel district la nouvelle commune fera partie.

Art. 170 Obligations conventionnelles – Principe et durée de validité

¹ La convention de fusion peut prévoir des dispositions imposant des obligations à la nouvelle commune.

² La durée de validité de ces obligations est fixée dans la convention en prenant en compte les besoins et développements futurs. Elle ne peut excéder vingt ans.

³ L'alinéa 2 ne s'applique pas aux obligations relatives aux impôts ou aux autres contributions publiques.

Art. 171 Obligations conventionnelles – Abrogation

¹ L'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune peut décider d'abroger une obligation de la convention de fusion, au plus tôt trois ans après la conclusion de ladite convention.

² Les décisions d'abrogation sont prises à la majorité des trois quarts des voix. Font toutefois exception celles qui concernent les impôts et les autres contributions publiques, qui restent soumises à la règle de la majorité simple (art. 35 al. 3).

³ La décision du conseil général concernant l'abrogation d'une obligation conventionnelle n'est pas soumise au referendum facultatif.

⁴ L'abrogation d'une telle obligation n'est pas soumise à approbation. La commune transmet la nouvelle teneur de la convention au service en charge des communes ²¹⁾ ainsi qu'au préfet ou à la préfète.

8 Surveillance des communes, associations de communes et bourgeoisies

8.1 Disposition générale

Art. 172

¹ Les communes sont placées sous la surveillance de l'Etat, qui l'exerce par le préfet ou la préfète, le service en charge des communes ²²⁾, la Direction en charge des communes ²³⁾ et le Conseil d'Etat ainsi que par les autorités désignées par la législation spéciale.

² Les dispositions de la section 8 concernant les communes s'appliquent également aux associations de communes et aux bourgeoisies.

³ L'exercice de la surveillance est subsidiaire par rapport à l'autocontrôle.

8.2 Autocontrôle

Art. 173 Règle générale

¹ Lorsqu'il constate des irrégularités, l'organe compétent en recherche les causes et ordonne les mesures nécessaires.

² L'autocontrôle incombe au président ou à la présidente de l'organe concernée par les irrégularités.

³ Si le président ou la présidente est directement concerné-e par les irrégularités, l'autocontrôle incombe au vice-président ou à la vice-présidente.

Art. 174 Mesures

¹ Le syndic ou la syndique peut prendre, dans sa sphère de compétences, les mesures suivantes:

- a) ordonner une enquête administrative;
- b) après l'avoir entendu, décharger un conseiller ou une conseillère communal-e d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités, le temps de l'enquête administrative, et confier la tâche à un autre membre du conseil communal;

²¹⁾ Actuellement: Service des communes.

²²⁾ Actuellement: Service des communes.

²³⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

c) requérir l'intervention de l'autorité de surveillance compétente.

² Le président ou la présidente du conseil général et le président ou la présidente du comité de direction peuvent prendre, dans leur sphère de compétences, les mesures suivantes:

a) ordonner une enquête administrative;

b) requérir l'intervention de l'autorité de surveillance compétente.

³ Le président ou la présidente d'une commission peut, dans sa sphère de compétence, informer l'organe communal dont relève la commission et requérir son intervention.

Art. 175 Information

¹ La commune informe le préfet ou la préfète:

a) de l'ouverture de l'enquête;

b) de sa clôture;

c) des mesures prises.

8.3 Autorités de surveillance

Art. 176 Préfet ou préfète – En général

¹ La surveillance générale des communes incombe au préfet ou à la préfète.

² Il ou elle:

a) veille à la bonne administration et au bon fonctionnement des communes de son district; il ou elle les conseille, leur prête assistance et fait preuve de célérité;

b) inspecte l'administration de chaque commune au moins une fois pendant la législature et informe la Direction en charge des communes ²⁴⁾ de ses constatations;

c) a le droit d'assister aux séances des organes d'une commune, avec voix consultative.

³ Toute décision prise par une autre autorité cantonale à l'égard d'une commune est communiquée au préfet ou à la préfète du district concerné. Son préavis peut être requis par l'autorité cantonale.

²⁴⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Art. 177 Préfet ou préfète – Cas particulier

¹ Si le préfet ou la préfète exerce une fonction au sein d'une association de communes, la surveillance est exercée par un autre préfet ou une autre préfète, désigné-e par le Conseil d'Etat sur proposition de la Conférence des préfets et des préfètes.

² Il en est de même si une telle fonction est exercée par un collaborateur ou une collaboratrice de la préfecture qui participe aux tâches de surveillance ou qui est fortement impliqué dans la préparation des éléments sur lesquels la préfecture se fonde pour prendre des décisions.

Art. 178 Direction et Service

¹ La Direction en charge des communes ²⁵⁾ exerce toutes les tâches de surveillance que la loi ne confère pas expressément à une autre autorité.

² Le service en charge des communes ²⁶⁾ exerce les attributions qui lui sont conférées par la législation et celles que la Direction lui délègue. Ses attributions en matière de surveillance financière sont définies par la législation sur les finances communales.

Art. 179 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité supérieure de surveillance. Il:

- a) exerce les attributions qui lui sont conférées par la loi;
- b) approuve, sur proposition de la Direction en charge des communes ²⁷⁾, les concepts de surveillance élaborés, d'une part, par la Conférence des préfets et des préfètes et, d'autre part, par le service en charge des communes ²⁸⁾;
- c) pourvoit à la coordination des activités de l'administration cantonale concernant les communes.

8.4 Intervention des autorités de surveillance

Art. 180 Pouvoir d'examen – Information et documentation

¹ Les communes sont tenues de fournir à l'autorité de surveillance les renseignements et les documents nécessaires à l'exercice de sa mission.

²⁵⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

²⁶⁾ Actuellement: Service des communes.

²⁷⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

²⁸⁾ Actuellement: Service des communes.

Art. 181 Pouvoir d'examen – Législation communale

¹ La loi peut prévoir qu'un règlement communal est soumis à l'approbation par la Direction dont relève son contenu. L'approbation:

- a) est une condition pour l'entrée en vigueur du règlement;
- b) fait l'objet d'une publication dans la Feuille officielle.

² La loi peut prévoir qu'un règlement communal est soumis au préavis obligatoire de la Direction dont relève son contenu. Le préavis obligatoire:

- a) est une condition pour la validité de la procédure d'adoption;
- b) ne lie pas la commune, qui peut s'écarter des conclusions en indiquant les motifs.

³ Le Conseil d'Etat précise notamment:

- a) les procédures d'approbation et de préavis obligatoire;
- b) les prestations de conseil et de préavis facultatif par les services de l'Etat;
- c) le concours des services de l'Etat à l'élaboration d'actes législatifs types;
- d) les émoluments perçus pour les actes prévus dans le présent article.

Art. 182 Pouvoir d'examen – Etendue

¹ Dans l'exercice de son pouvoir de surveillance, l'autorité ne contrôle l'activité d'une commune que sous l'angle de la légalité.

² Toutefois, son pouvoir s'étend aussi aux questions d'opportunité lorsque:

- a) l'intérêt général du canton ou des intérêts légitimes d'autres communes se trouvent directement en cause;
- b) la bonne administration de la commune se trouve gravement menacée.

Art. 183 Intervention du préfet ou de la préfète – En général

¹ Lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, le préfet ou la préfète l'invite, dans les plus brefs délais, mais au plus tard dans les trente jours dès connaissance de la situation, à remédier à cette situation.

² Si la commune ne donne pas suite à l'invitation, le préfet ou la préfète prend les mesures appropriées. Elle peut notamment, après avoir entendu le conseil communal, ouvrir une enquête, agir en lieu et place de la commune ou, dans des cas graves, annuler des décisions communales.

Art. 184 Intervention du préfet ou de la préfète – Ouverture d'enquête

¹ Le préfet ou la préfète peut, sur dénonciation ou d'office, ouvrir une enquête à l'égard du conseil communal ou de l'un de ses membres:

- a) lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, et
- b) lorsque la commune n'a pas fait usage de l'autocontrôle.

² La procédure d'enquête est définie par le Conseil d'Etat.

Art. 185 Intervention du préfet ou de la préfète – Mesures

¹ En cas d'urgence, le préfet ou la préfète prend les mesures provisoires qui permettent d'assurer la gestion de la commune.

² Si une enquête a été ouverte, le préfet ou la préfète peut, au terme de l'enquête, prendre les mesures suivantes:

- a) avertissement;
- b) transmission du dossier au Ministère public;
- c) mesures de réorganisation du conseil communal ou autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale;
- d) transmission du dossier au Conseil d'Etat si l'une des mesures envisagées entre dans la sphère de compétences de cette autorité;
- e) fixation du montant des frais d'intervention de l'autorité de surveillance.

Art. 186 Intervention et mesures du Service et de la Direction

¹ Le service en charge des communes ²⁹⁾ peut prendre, dans sa sphère de compétences, les mêmes mesures que celles qui sont dévolues au préfet ou à la préfète par l'article 183 al. 1. Il peut proposer à la Direction en charge des communes ³⁰⁾ d'autres mesures prévues aux articles 183 al. 2 à 185.

² La Direction en charge des communes ³¹⁾ peut prendre les mêmes mesures que celles qui sont dévolues au préfet ou à la préfète par les articles 183 al. 2 à 185.

Art. 187 Mesures du Conseil d'Etat

¹ Outre les mesures qui ressortissent à la compétence du préfet ou de la préfète, le Conseil d'Etat est compétent pour prendre, à l'égard d'une commune, les mesures suivantes au terme de l'enquête:

- a) il peut révoquer un membre du conseil communal ou du comité de direction en cas de manquement répété à ses devoirs ou en cas de manquement grave ou répété dans la gestion des affaires qui lui sont confiées;

²⁹⁾ Actuellement: Service des communes.

³⁰⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

³¹⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

- b) il peut instituer l'administration exceptionnelle en confiant la gestion d'une commune à une commission administrative lorsque la commune refuse ou est incapable de se conformer aux injonctions préfectorales ou n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches.

Art. 188 Composition et pouvoirs de la commission administrative instituée par le Conseil d'Etat

¹ La commission administrative est composée d'au moins trois membres. Le Conseil d'Etat en nomme les membres et en désigne le président ou la présidente.

² Elle exerce les attributions du conseil communal ainsi que de l'assemblée communale ou du conseil général. Lorsque l'administration exceptionnelle concerne une commune avec un conseil général, les droits d'initiative et de referendum prévus aux articles 62 et 63 sont suspendus pendant la durée de la mesure.

³ Ses décisions sont attaquables conformément aux articles 191, 193 et 194, applicables par analogie.

⁴ Lorsque la situation ayant justifié son institution a disparu, l'administration exceptionnelle est levée. Il est alors procédé à de nouvelles élections.

Art. 189 Publication des décisions

¹ Les décisions prises, dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance, par le Conseil d'Etat, la Direction en charge des communes ³²⁾, le préfet ou la préfète et les autorités désignées par la législation spéciale sont publiées dans la Feuille officielle lorsque l'ensemble ou une majeure partie de la population communale peut être atteinte par celles-ci.

Art. 190 Frais

¹ Les frais d'intervention de l'autorité de surveillance sont mis à la charge de la commune.

9 Voies de droit

Art. 191 Décisions communales – Recours de l'administré-e

¹ Toute décision prise par le conseil communal envers un ou une administré-e ou un membre du personnel communal peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet ou à la préfète.

³²⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

² Lorsqu'une telle décision émane d'un organe subordonné au conseil communal ou d'un délégataire de tâches communales, l'intéressé-e peut adresser, dans les trente jours, une réclamation au conseil communal.

³ Lorsqu'un règlement communal le prévoit, une décision du conseil communal est sujette, dans les trente jours, à réclamation préalable auprès du conseil lui-même.

Art. 192 Décisions communales – Recours d'un membre du conseil communal

¹ La décision prise par le syndic ou la syndique de décharger un membre du conseil communal d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet ou à la préfète de la part de la personne concernée.

Art. 193 Décisions communales – Décisions du législatif

¹ A l'exception des actes législatifs, toute décision ou élection de l'assemblée communale, du conseil général ou de leur bureau peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet ou à la préfète.

² Ont qualité pour recourir:

- a) les membres de l'assemblée communale ou du conseil général;
- b) le conseil communal;
- c) quiconque est atteint par l'acte attaqué et a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié.

Art. 194 Décisions communales – Actes législatifs

¹ Les actes législatifs des organes communaux peuvent faire l'objet d'un recours dans les trente jours au Tribunal cantonal.

² Le délai court dès la publication de la décision d'adoption dans la Feuille officielle et de la publication de leur texte sur le site Internet de la commune. Si l'acte législatif est sujet à approbation, le délai court dès la publication de l'approbation dans la Feuille officielle.

³ A qualité pour recourir quiconque est atteint par l'acte attaqué et a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié. Ont également qualité pour recourir contre les actes législatifs émanant de l'assemblée communale ou du conseil général les personnes et organes visés à l'article 193 al. 2 let. a et b.

Art. 195 Décisions communales – Décision sur recours du préfet ou de la préfète

¹ Le préfet ou la préfète statue dans les meilleurs délais suivant le dépôt du recours.

² Sa décision est sujette à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative. Ce recours peut aussi être interjeté par le conseil communal.

Art. 196 Décisions communales – Procédure

¹ La procédure de recours est régie par le code de procédure et de juridiction administrative.

² Toutefois, le motif de l'inopportunité ne peut être invoqué, à moins qu'une disposition spéciale ne le prévoie.

Art. 197 Associations de communes

¹ La présente section s'applique par analogie aux voies de droit contre les décisions d'associations de communes.

² Toutefois, lorsque les parties ne sont pas du même district, un préfet suppléant ou une préfète suppléante, désigné-e par le Conseil d'Etat parmi les préfets et préfètes des autres districts, statue.

Art. 198 Différends administratifs

¹ Les conflits de compétence entre organes d'une commune et les difficultés administratives qui opposent une commune à une autre ou à une association de communes sont tranchés par le préfet ou la préfète.

² Lorsque les parties ne sont pas du même district, ils relèvent de son suppléant ou sa suppléante, désigné-e par le Conseil d'Etat parmi les préfets et préfètes des autres districts.

³ Les décisions ainsi rendues sont sujettes à recours au Tribunal cantonal.

Art. 199 Décisions des autorités de surveillance

¹ Les décisions prises, dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance, par le préfet ou la préfète, le service en charge des communes ³³⁾, la Direction en charge des communes ³⁴⁾, le Conseil d'Etat et les autorités désignées par la législation spéciale peuvent être attaquées, conformément au code de procédure et de juridiction administrative, par:

- a) le conseil communal;
- b) le membre du conseil communal ou du comité de direction révoqué;
- c) quiconque a un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées.

³³⁾ Actuellement: Service des communes.

³⁴⁾ Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Art. 200 Législation spéciale

¹ Les voies de droit prévues par d'autres lois sont réservées.

10 Dispositions transitoires

Art. 201 Règlement d'organisation (art. 14)

¹ Les règlements d'organisation doivent être en vigueur au plus tard une année avant le début de la première législature qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi.

² A défaut de règlement d'organisation, les éléments à définir dans ce dernier sont régis par les décisions ou règlements les plus récents de la commune ou par la convention de fusion et le système électoral est régi par la législation sur les droits politiques en vigueur avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la loi sur l'exercice des droits politiques ³⁵⁾.

Art. 202 Documentation et publication de la législation communale (art. 15, 16 et 144)

¹ Le Conseil d'Etat fixe les délais de mise en œuvre de la documentation et de la publication de la législation communale et intercommunale.

Art. 203 Règlement du personnel (art. 84 et 144)

¹ Les communes et les associations de communes disposent d'un délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour se doter d'un règlement du personnel.

² A défaut de règlement et sous réserve des dispositions obligatoires de la section 3 de la présente loi, les dispositions de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) ³⁶⁾, hormis les articles 4 à 23, 131a, 132 al. 1 et 2 et 133 al. 1, ainsi que ses dispositions d'exécution s'appliquent par analogie au personnel des communes et des associations de communes à titre de droit communal transitoire.

Art. 204 Révision partielle d'un règlement approuvé (art. 181 al. 1)

¹ La révision partielle d'un règlement en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi n'est pas soumise à approbation, sauf si le règlement concerné est soumis à approbation en vertu de la loi.

Art. 205 Règlement de police (art. 181 al. 1)

¹ Jusqu'à la création d'une base légale spéciale, les règlements de police sont soumis à approbation en vertu de la présente disposition.

³⁵⁾ RSF [115.1](#)

³⁶⁾ RSF [122.70.1](#)

Art. 206 Voies de droit (art. 193, 194, 197 et 199)

¹ Le recours contre les décisions des organes législatifs et des autorités de surveillance ainsi que contre les actes législatifs est régi par la présente loi si le délai de recours n'est pas encore échu à l'entrée en vigueur de cette dernière.

II.

1.

L'acte RSF [114.1.1](#) (Loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF), du 14.12.2017) est modifié comme il suit:

Intitulé de section après Art. 51 (nouveau)

5a Règlement communal

Art. 51a (nouveau)

¹ Pour faire usage de leurs compétences normatives prévues dans la présente loi, les communes édictent un règlement.

2.

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)

¹ Les communes dotées d'un conseil général peuvent, dans le règlement d'organisation, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux.

Art. 62 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 2^{bis}** (abrogé), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

¹ L'élection des membres du conseil communal a lieu selon le mode de scrutin prévu par le règlement d'organisation communal.

² Abrogé

^{2bis} Abrogé

³ Abrogé

⁴ Abrogé

Art. 83 al. 2 (modifié)

² L'élection des membres du conseil communal a lieu selon le mode de scrutin prévu par le règlement d'organisation communal.

Intitulé de section après Art. 136h (modifié)

4.4 Initiative et referendum en matière communale et intercommunale

Intitulé de section après section 4.4 (nouveau)

4.4.1 Dispositions communes

Art. 137 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (abrogé)

Droit d'initiative et de referendum (titre médian modifié)

¹ La loi sur les communes définit:

- a) *(nouveau)* les questions qui peuvent faire l'objet d'une initiative dans les communes dotées d'un conseil général et dans les associations de communes et les formes que peuvent prendre ces initiatives;
- b) *(nouveau)* les décisions qui sont sujettes à referendum dans les communes dotées d'un conseil général et dans les associations de communes;
- c) *(nouveau)* le nombre requis de signatures pour le dépôt d'une initiative ou d'une demande de referendum, en fraction du nombre des personnes habiles à voter en matière communale;
- d) *(nouveau)* le nombre requis de conseils communaux pour déposer une demande de referendum contre les décisions d'une association de communes.

² Le nombre de signatures mentionné à l'alinéa 1 let. c est fixé dans chaque cas sur la base de celui des personnes qui, dans la commune concernée ou au sein des communes membres de l'association, sont inscrites au registre électoral le jour du dépôt de la demande d'initiative ou le jour où la décision sujette à referendum a été prise.

³ *Abrogé*

Art. 137a (nouveau)

Listes de signatures – En général

¹ Les articles 105 et 106 relatifs aux listes de signatures en matière cantonale (caractère personnel des signatures et contenu des listes) sont applicables également aux listes de signatures en matière communale et intercommunale.

² Les listes remplies doivent parvenir respectivement au secrétariat communal ou au siège de l'association à l'échéance du délai prévu pour la récolte des signatures.

Art. 137b (nouveau)

Listes de signatures – Vérification et publication du résultat

¹ La vérification et le dénombrement des signatures sont effectués par le secrétariat communal de la ou des communes concernées. Les articles 109 et 110 al. 2 sont applicables à l'attestation de la vérification et au dénombrement des signatures.

² Dans les trente jours qui suivent le dépôt des listes, le conseil communal ou le comité de direction de l'association publie dans la Feuille officielle sa décision sur l'aboutissement ou l'échec de l'initiative ou de la demande de referendum.

³ Lorsque l'échec est dû à la nullité d'une ou de plusieurs signatures, le conseil communal ou le comité de direction de l'association mentionne ce fait dans la décision et en informe la ou les personnes dont la signature a été déclarée nulle, en leur indiquant les voies de droit prévues par l'article 156.

Art. 137c (nouveau)

Droit supplétif

¹ En cas de lacune de la présente section 4.4, les règles relatives à la mise en œuvre des initiatives législatives et du referendum en matière cantonale sont applicables par analogie.

Intitulé de section après Art. 137c (nouveau)

4.4.2 Initiative

Art. 138 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (abrogé)

¹ La demande d'initiative:

- a) (nouveau) mentionne le titre et le texte de l'initiative ainsi que les autres éléments devant figurer sur les listes de signatures;
- b) (nouveau) est munie de la signature de vingt personnes habiles à voter en matière communale dans la commune concernée ou, si l'initiative concerne une association de communes, dans les communes membres de cette association;
- c) (nouveau) indique le nom des personnes chargées des rapports avec les autorités et qui sont habilitées à retirer l'initiative (comité d'initiative);
- d) (nouveau) est déposée au secrétariat communal s'il s'agit d'une initiative communale, ou au siège de l'association si l'initiative concerne une association de communes.

² Dès réception de la demande, le conseil communal ou le comité de direction de l'association procède au contrôle préliminaire du titre et du texte de l'initiative ainsi que des listes de signatures.

³ Au besoin, l'initiative est corrigée, en collaboration avec le comité d'initiative. En cas de désaccord, le préfet ou la préfète statue.

⁴ Abrogé

Art. 139 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié) [DE: (inchangé)]

Publication et délai de récolte des signatures (titre médian modifié)

¹ Le conseil communal ou le comité de direction de l'association publie dans la Feuille officielle, au plus tard trente jours après le dépôt de la demande:

c) *(modifié)* le nombre de signatures requises, calculé conformément à l'article 137 al. 2.

² Les signatures doivent être recueillies dans un délai de nonante jours dès la publication du texte de l'initiative dans la Feuille officielle.

Art. 140 al. 1 *(modifié)*, **al. 2** *(abrogé)*

Vérification et dénombrement des signatures *(titre médian modifié)*

¹ La vérification des signatures et leur dénombrement ainsi que la publication des résultats ont lieu conformément à l'article 137b.

² *Abrogé*

Art. 141 al. 1 *(modifié)*, **al. 2** *(modifié)*, **al. 3** *(modifié)*, **al. 4** *(modifié)*, **al. 5** *(nouveau)*

Examen de l'initiative et suites *(titre médian modifié)*

¹ Lorsque l'initiative a abouti, le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative sont transmis au conseil général ou à l'assemblée des délégué-e-s de l'association.

² Le conseil général ou l'assemblée des délégué-e-s statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative et publie sa décision dans la Feuille officielle en indiquant les voies de droit ouvertes à son encontre.

³ Le conseil général ou l'assemblée des délégué-e-s décide de se rallier ou de ne pas se rallier à l'initiative.

⁴ Suivant la décision prise, le conseil général ou l'assemblée des délégué-e-s traite l'initiative conformément aux règles suivantes, applicables par analogie:

- a) *(nouveau)* l'article 118 relatif au retrait de l'initiative; toutefois, la publication mentionnée dans cet article a lieu dans la Feuille officielle;
- b) *(nouveau)* les articles 126 et 127 sur les suites à donner à l'initiative; toutefois, le délai prévu pour la soumission de l'initiative au peuple (art. 126 al. 2 et 127 al. 2) est réduit à cent huitante jours.

⁵ Lorsque l'initiative concerne une association de communes, le scrutin doit se dérouler simultanément dans toutes les communes membres. L'initiative est acceptée si elle est approuvée par la double majorité des citoyens et citoyennes votants et des communes.

Intitulé de section après Art. 142 *(nouveau)*

4.4.3 Referendum

Art. 142a (nouveau)

Publication des décisions sujettes à referendum

¹ Les décisions sujettes à referendum sont publiées dans la Feuille officielle par le conseil communal ou par le comité de direction de l'association dans les vingt jours qui suivent leur adoption.

² La publication des décisions soumises au referendum facultatif est complétée par la mention du nombre de signatures requises, calculé conformément à l'article 137 al. 2.

Art. 142b (nouveau)

Annonce de la demande de referendum

¹ Le dépôt d'une demande de referendum doit être annoncé par écrit dans les trente jours dès la publication de la décision sujette au referendum dans la Feuille officielle.

² L'annonce de la demande de referendum est faite auprès du secrétariat communal s'il s'agit d'une décision communale, et auprès du siège de l'association s'il s'agit de la décision d'une association. Elle indique le nom des personnes chargées des rapports avec les autorités (comité référendaire).

³ Elle est accompagnée:

- a) si le referendum porte sur une décision communale, de la signature d'au moins cinquante personnes habiles à voter dans la commune concernée;
- b) si le referendum porte sur la décision d'une association, de la signature d'au moins cinquante personnes habiles à voter en matière communale dans les communes membres ou d'une déclaration émanant d'au moins un cinquième des conseils communaux des communes membres.

⁴ Lorsque plusieurs annonces de demandes de referendum sont déposées contre le même objet, les signatures de toutes les annonces sont additionnées.

Art. 143 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

Demande de referendum (titre médian modifié)

¹ La demande de referendum doit être déposée respectivement au secrétariat communal ou au siège de l'association dans les soixante jours dès la publication de la décision dans la Feuille officielle, accompagnée:

- a) (nouveau) s'il s'agit d'un referendum contre une décision communale, des signatures à l'appui de la demande;
- b) (nouveau) s'il s'agit d'un referendum contre la décision d'une association, des signatures à l'appui de la demande ou des décisions des conseils communaux membres de l'association.

² Les signatures ou les déclarations des conseils communaux membres de l'association qui accompagnaient l'annonce de la demande sont prises en compte. En outre, lorsque plusieurs demandes de référendum sont déposées contre le même objet, les signatures de toutes les demandes sont additionnées.

³ La vérification des signatures et leur dénombrement ainsi que la publication des résultats ont lieu conformément à l'article 137b.

Art. 144 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

Votation (titre médian modifié)

¹ Lorsqu'une demande de referendum a abouti, le conseil communal ou le comité de direction de l'association soumet la décision à votation populaire dans les cent huitante jours à compter de la publication dans la Feuille officielle de la constatation de l'aboutissement de la demande.

² Pour les décisions des associations de communes qui sont soumises au referendum obligatoire, la votation doit avoir lieu dans les cent huitante jours à compter de leur publication dans la Feuille officielle.

³ La votation relative à une décision prise par une association de communes doit se dérouler simultanément dans toutes les communes membres. La décision soumise au vote est acceptée si elle est approuvée par la double majorité des citoyens et citoyennes votants et des communes.

Art. 156 al. 1 (modifié)

¹ Lorsqu'une initiative ou une demande de referendum, en matière cantonale ou communale, ou une motion populaire n'a pas abouti en raison de la nullité d'une ou de plusieurs signatures, les personnes concernées peuvent recourir au Tribunal cantonal, dans le délai de dix jours dès la communication de la nullité de leur signature (art. 111 al. 3, 136e al. 3 et 137b al. 3).

3.

L'acte RSF [140.2](#) (Loi sur les agglomérations (LAgg), du 21.08.2020) est modifié comme il suit:

Art. 6 al. 1 (modifié)

¹ Pour élaborer et mettre en œuvre leur projet d'agglomération, les communes se constituent en association de communes au sens de la législation sur les communes.

4.

L'acte RSF [140.6](#) (Loi sur les finances communales (LFCo), du 22.03.2018) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 1 (modifié)

¹ La présente loi a pour buts de permettre aux entités mentionnées à l'article 2 et à leurs organes:

... (énumération inchangée)

Art. 2 al. 2 (modifié)

² Sauf disposition dérogatoire, la loi s'applique, par analogie, également aux associations de communes, aux bourgeoises et aux établissements communaux dotés de la personnalité juridique.

Art. 8 al. 3 (modifié)

³ Le projet de budget des associations de communes est transmis aux communes membres jusqu'au 15 octobre de l'année qui précède l'exercice comptable.

Art. 19 al. 2 (modifié)

² Le rapport de gestion est présenté à l'assemblée communale ou au conseil général en même temps que les comptes. L'article 72a est réservé.

Art. 23 al. 3 (modifié)

³ Le Conseil d'Etat précise l'applicabilité des indicateurs financiers aux entités mentionnées à l'article 2 al. 2.

Art. 46 al. 2 (inchangé) [DE: (modifié)]

² Le cas échéant, les établissements communaux ne disposant pas de la personnalité juridique sont également intégrés à la comptabilité communale en tant que financements spéciaux.

Art. 48 al. 1 (modifié)

¹ Les établissements communaux dotés de la personnalité juridique et les associations de communes établissent le tableau des participations des communes liées ou membres.

Art. 67 al. 1

¹ L'assemblée communale adopte le règlement des finances. Elle a en outre les attributions suivantes:

k) *Abrogé*

Art. 70 al. 2 (modifié), **al. 3** (nouveau)

² Ne sont pas éligibles les membres du conseil communal et les membres du personnel communal. Pour le reste, les articles sur les commissions de l'assemblée communale ou du conseil général de la législation sur les communes s'appliquent.

³ Les membres de la commission financière des associations de communes ne doivent pas obligatoirement être des délégué-e-s.

Art. 72

Commission financière – Attributions obligatoires (*titre médian modifié*)

Art. 72a (nouveau)

Commission financière – Attribution facultative

¹ Si le règlement d'organisation le prévoit, la commission financière peut examiner le rapport de gestion.

² A cette fin, elle fait rapport à l'assemblée communale ou au conseil général.

³ L'article 71 est applicable.

Art. 73 al. 2

² Le conseil communal a en particulier les attributions suivantes:

- a) (*modifié*) il fixe, dans le cadre de la loi et sous forme d'ordonnance, les règles précisant les attributions et procédures en matière financière au niveau communal;

Intitulé de section après Art. 74 (modifié)

9 Surveillance

Art. 75 al. 1 (modifié)

¹ A défaut de précision dans la présente loi, les compétences des autorités chargées de la surveillance des communes, associations de communes et bourgeoises prévues par la législation sur les communes et la législation spéciale s'appliquent également en matière financière. Sont réservés les domaines où une autorité de surveillance financière spécialisée est instituée par la législation spéciale.

Art. 76 al. 1 (modifié), **al. 2** (nouveau), **al. 3** (nouveau), **al. 4** (nouveau)

¹ Le Service est l'autorité de surveillance en matière financière. A ce titre, il a notamment les attributions suivantes:

- b) (*modifié*) il conseille les communes, associations de communes et bourgeoises en matière de finances publiques;

- c) *(modifié)* il examine la régularité formelle des budgets et des comptes des communes, associations de communes et bourgeoisies;
- d) *(modifié)* il suit l'évolution des finances communales et propose au besoin aux autres autorités les mesures de surveillance qui ne relèvent pas de sa propre compétence;
- e) *(modifié)* il établit des statistiques financières sur les communes, associations de communes et bourgeoisies et publie un rapport annuel à cet égard;

² L'alinéa 1 s'applique aussi aux établissements communaux dotés de la personnalité juridique dans la mesure où ils accomplissent des tâches obligatoires et pour autant que ces tâches ne fassent pas l'objet d'une surveillance financière instituée par la législation spéciale.

³ L'alinéa 1 ne s'applique pas aux associations de communes dans la mesure où elles accomplissent des tâches faisant l'objet d'une surveillance financière instituée par la législation spéciale.

⁴ Les bourgeoisies relèvent de la surveillance financière de la commune si les biens bourgeoisiaux ne comportent pas d'immeuble et si la valeur des biens bourgeoisiaux ne dépasse pas le seuil fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 77 al. 1 *(modifié)*

¹ Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes aux voies de droit conformément à la législation sur les communes.

5.

L'acte RSF [141.1.1](#) (Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), du 09.12.2010) est modifié comme il suit:

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

² La procédure de fusions de communes est régie par la législation sur les communes.

³ En cas de fusion intercantonale, le Conseil d'Etat convient avec le canton concerné des règles à appliquer et approuve les accords de collaboration. La présente loi est applicable à titre supplétif. Les dispositions fédérales restent réservées.

Art. 8 al. 1

¹ Deux ans après l'approbation du plan de fusions, la Direction évalue son impact. Elle se fonde sur les constatations du préfet qui comprennent notamment:

- b) *(modifié)* l'analyse des projets de fusions restés sans suite;

Art. 17 al. 1 (modifié)

¹ Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent transmettre leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1. Les scrutins populaires doivent avoir lieu dans les délais prévus par la législation sur les communes.

Art. 17e al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)

¹ L'assemblée constitutive élabore le projet de convention de fusion en arrêtant, en particulier, le contenu minimal de cette convention tel que défini par la législation sur les communes ainsi que les aspects financiers.

² Le projet de convention peut prévoir que la nouvelle commune se dotera d'un règlement selon lequel elle sera divisée en cercles électoraux au sens de la législation sur les droits politiques.

³ Le projet de convention peut prévoir que la nouvelle commune se dotera d'un règlement selon lequel elle sera divisée en arrondissements administratifs au sens de la législation sur les communes.

Art. 17i al. 1 (modifié)

¹ Si le projet de convention ne lui est pas remis pour approbation dans les trois ans dès la détermination du périmètre provisoire du Grand Fribourg, le Conseil d'Etat élabore un projet de convention. Il peut toutefois prolonger ce délai, mais de quatre ans au maximum. L'article 17j al. 2 est réservé.

Art. 17j al. 1 (modifié), **al. 2** (nouveau)

¹ L'assemblée constitutive est dissoute à la suite du scrutin populaire. L'alinéa 2 et l'article 17h al. 5 sont réservés.

² En cas de circonstances particulières, l'assemblée constitutive peut voter sa dissolution. Dans ce cas, un rapport de clôture présentant les raisons de la dissolution doit être soumis au Conseil d'Etat.

6.

L'acte RSF [17.3](#) (Loi sur la vidéosurveillance (LVid), du 07.12.2010) est modifié comme il suit:

Art. 4 al. 2a (nouveau)

^{2a} Le conseil communal est compétent pour décider la mise en place d'un système de vidéosurveillance portant sur le domaine public et adopter le règlement d'utilisation dudit système.

7.

L'acte RSF [33.1](#) (Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO), du 06.10.2021) est modifié comme il suit:

Art. 12 al. 1

¹ Le Conseil d'Etat délègue aux communes la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux conditions suivantes:

- a) (*modifié*) La commune dispose d'un règlement autorisant le conseil communal à percevoir des amendes d'ordre et désignant les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre;

8.

L'acte RSF [411.0.1](#) (Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS), du 09.09.2014) est modifié comme il suit:

Art. 57 al. 2

² Dans leur activité de gestion, elles doivent notamment:

- a) (*modifié*) édicter un règlement scolaire, qui est soumis au préavis obligatoire;

9.

L'acte RSF [413.5.1](#) (Loi sur la médecine dentaire scolaire (LMDS), du 19.12.2014) est modifié comme il suit:

Art. 15 al. 2 (*modifié*)

² Les conditions, le montant et les modalités de versement de cette participation sont fixés dans un règlement.

10.

L'acte RSF [632.1](#) (Loi sur les impôts communaux (LICO), du 10.05.1963) est modifié comme il suit:

Art. 24 al. 1 (*modifié*)

¹ Les impôts et taxes prévus à l'article 23 font l'objet d'un règlement.

11.

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

Art. 61 al. 1 (modifié)

¹ Les communes peuvent prélever des émoluments en matière de construction et de plans d'aménagement sur la base d'un règlement.

Art. 97 al. 2 (modifié)

² En cas de subvention par la commune, le taux et les modalités en sont fixés par un règlement.

Art. 113a al. 1b (nouveau)

^{1b} Le taux et l'affectation de la taxe communale font l'objet d'un règlement.

Art. 113c al. 5 (modifié)

⁵ L'affectation de la taxe communale doit servir des mesures d'aménagement du territoire. Cette affectation est déterminée par le règlement prévu à l'article 113a al. 1b.

12.

L'acte RSF [725.3](#) (Loi sur la détention des chiens (LDCh), du 02.11.2006) est modifié comme il suit:

Art. 5

Abrogé

13.

L'acte RSF [750.1](#) (Loi sur le domaine public (LDP), du 04.02.1972) est modifié comme il suit:

Intitulé de section après Art. 57 (nouveau)

4a Règlements communaux

Art. 57a (nouveau)

¹ Les règlements communaux relatifs au domaine public sont soumis au préavis obligatoire. Les éventuelles clauses de l'acte de concession exigeant l'approbation d'un règlement demeurent réservées.

14.

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

Art. 120 al. 1a (nouveau)

^{1a} Les règlements communaux relatifs au stationnement sont soumis au préavis obligatoire.

Art. 195 al. 1 (modifié)

¹ Les communes peuvent prévoir pour l'usage accru du domaine public une autorisation de stationnement de taxi et percevoir une taxe sur la base d'un règlement.

15.

L'acte RSF [781.1](#) (Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR), du 12.11.1981) est modifié comme il suit:

Art. 11 al. 1

¹ Les communes ont les attributions suivantes:

a) *Abrogé*

16.

L'acte RSF [810.2](#) (Loi sur la gestion des déchets (LGD), du 13.11.1996) est modifié comme il suit:

Art. 10 al. 1a (nouveau)

^{1a} Le règlement prévu à l'alinéa 1 est soumis au préavis obligatoire.

17.

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

Art. 9 al. 1

¹ Les communes ont les attributions suivantes:

e) *(modifié)* elles se dotent de règlements relatifs à la gestion des eaux, soumis au préavis obligatoire;

18.

L'acte RSF [821.0.1](#) (Loi sur la santé (LSan), du 16.11.1999) est modifié comme il suit:

Art. 123 al. 1 (*modifié*)

¹ Les cimetières publics relèvent de la compétence des communes. Celles-ci veillent à ce que la place disponible dans leurs cimetières soit suffisante pour leurs besoins et édictent un règlement de cimetière.

19.

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

Art. 37 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*modifié*)

¹ Les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception de la taxe de raccordement, de la taxe de base annuelle et de la taxe d'exploitation, sont fixées par un règlement communal.

² Ce règlement est soumis au préavis obligatoire.

20.

L'acte RSF [830.1](#) (Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF), du 12.05.2016) est modifié comme il suit:

Art. 5 al. 1 (*abrogé*)

¹ *Abrogé*

21.

L'acte RSF [831.0.1](#) (Loi sur l'aide sociale (LASoc), du 09.10.2024) est modifié comme il suit:

Art. 47 al. 5 (*modifié*)

⁵ L'association de communes ou la commune, au sens de l'article 39 al. 2, adopte un règlement qui détermine l'organisation et le fonctionnement de la commission sociale.

22.

L'acte RSF [835.1](#) (Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), du 09.06.2011) est modifié comme il suit:

Art. 6 al. 6 (*nouveau*)

⁶ La mise en œuvre des tâches communales fait l'objet de règlements.

23.

L'acte RSF [940.1](#) (Loi sur l'exercice du commerce (LCom), du 25.09.1997) est modifié comme il suit:

Art. 13 al. 2 (modifié)

² Elles peuvent, dans les limites fixées par la présente loi, déroger aux heures d'ouverture ordinaires par un règlement.

III.

L'acte RSF [140.1](#) (Loi sur les communes (LCo), du 25.09.1980) est abrogé.

IV.

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

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

Gesetz über die Gemeinden (GG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **140.1**

Geändert: 114.1.1 | 115.1 | 140.2 | 140.6 | 141.1.1 | 17.3 | 33.1 | 411.0.1 |
413.5.1 | 632.1 | 710.1 | 725.3 | 750.1 | 780.1 | 781.1 | 810.2 |
812.1 | 821.0.1 | 821.32.1 | 830.1 | 831.0.1 | 835.1 | 940.1

Aufgehoben: 140.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);
nach Einsicht in die Botschaft 2021-DIAF-11 des Staatsrats vom 15. Dezember 2025;
auf Antrag dieser Behörde;

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieses Gesetz bestimmt die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, legt die Grundsätze für die interkommunale Zusammenarbeit fest und definiert die Regeln über die vom Staat ausgeübte Aufsicht.

² Die Haushaltsführung der Gemeinden wird in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden geregelt.

Art. 2 Rechtsnatur der Gemeinden und Autonomie

¹ Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Die Gemeindeautonomie ist in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet. Gemeindeverbände können sich in ihrem Zuständigkeitsbereich darauf berufen.

Art. 3 Bevölkerung – Allgemeines

¹ Die Bevölkerung der Gemeinde umfasst alle auf ihrem Gebiet niedergelassenen natürlichen Personen.

² Bezieht sich das vorliegende Gesetz auf die Bevölkerungszahl oder auf eine Einwohnerzahl, so ist die letzte vom Staatsrat veröffentlichte Statistik der zivilrechtlichen Bevölkerung gemeint.

³ Wenn ein Quotient auf der Grundlage der Bevölkerungszahl oder der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten ermittelt wird, so wird der Quotient auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet.

Art. 4 Bevölkerung – Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte werden auf Gemeindeebene von den Personen ausgeübt, die in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind.

² Die Gesamtheit der Stimmberechtigten einer Gemeinde besteht aus den Personen, die gemäss der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) ¹⁾ und der Gesetzgebung über die politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind.

Art. 5 Gebiet

¹ Die Grenzen des Gemeindegebiets bestimmen sich nach dem Plan für das Grundbuch.

² Änderungen von Gemeindegrenzen erfolgen durch Vereinbarung unter den beteiligten Gemeinden; die Vereinbarung ist dem Staatsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

³ In Ermangelung einer Vereinbarung zwischen den Gemeinden können die Gemeindegrenzen nur durch einen Entscheid des Grossen Rates geändert werden, sofern ein überwiegendes öffentliches Interesse dies erfordert.

⁴ Änderungen von Gemeindegrenzen aus vermessungstechnischen Gründen werden in der Gesetzgebung über die Geoinformation geregelt.

Art. 6 Aufgaben – Grundsätze

¹ Die Gemeinde erfüllt die Aufgaben, die ihr im Gesetz übertragen und die durch eigene Beschlüsse im gesetzlichen Rahmen übernommen werden.

¹⁾ SGF [10.1](#)

² Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben achtet die Gemeinde auf das Wohlergehen der Bevölkerung, fördert eine nachhaltige Lebensqualität, gewährleistet bürgernahe Dienstleistungen und berücksichtigt gegebenenfalls die Bedürfnisse von Personen, die ihren Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben.

³ Sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt, wählt die Gemeinde die Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben erfüllt, frei: Sie kann die Aufgaben selbst ausführen, zu diesem Zweck mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder die Erfüllung an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Dritte übertragen.

Art. 7 Aufgaben – Übertragung an Dritte

¹ Die Übertragung einer Gemeindeaufgabe an einen Dritten, unabhängig davon, ob es sich um eine natürliche oder eine juristische Person des öffentlichen oder des privaten Rechts handelt, wird in einem Gemeindereglement geregelt. Der Staatsrat legt den Mindestinhalt dieses Reglements fest.

² Der Dritte kann auch eine Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit oder eine juristische Person des Privatrechts, die von der Gemeinde gegründet oder an der die Gemeinde beteiligt ist, sein. Für Gemeindeanstalten legt der Staatsrat die spezifischen Anforderungen für ihre Gründung fest, insbesondere die Voraussetzungen, unter denen von den allgemeinen Grundsätzen der Organisation abgewichen werden kann.

³ Insofern als sie nicht bereits aus dem Reglement hervorgehen, werden die Beziehungen zwischen der Gemeinde und dem Dritten in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag geregelt.

⁴ Die Aufsicht über die Rechtsträger wird gemäss Artikel 54 Abs. 2 KV ²⁾ von der Gemeinde ausgeübt, die ihnen die Aufgaben übertragen hat.

Art. 8 Verwaltung der Daten zu kommunalen Einheiten

¹ Die Gemeinden sorgen für die Identifizierung der Einheiten, die sie gründen oder an denen sie beteiligt sind, und für die Richtigkeit der die Einheiten betreffenden Daten.

² Sie melden ihre Gründung sowie alle relevanten Änderungen gemäss den vom Staatsrat festgelegten Bestimmungen unverzüglich dem kantonalen Bezugssystem.

Art. 9 Ausdruck des Gemeindewillens

¹ Die Gemeindeorgane bringen ihren Willen in den vom Gesetz festgelegten Formen zum Ausdruck.

²⁾ SGF [10.1](#)

² Die Konsultativabstimmung ist in Bereichen erlaubt, die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung und des Generalrats oder der Gesamtheit der Stimmberechtigten der Gemeinde fallen, wenn ein Gesetz oder ein Gemeinde-reglement dies vorsieht.

³ Die Gesamtheit der Stimmberechtigten entscheidet in den von diesem Gesetz bestimmten Fällen durch eine Volksabstimmung.

Art. 10 Gemeindeorgane und Legislaturperiode

¹ Jede Gemeinde hat gemäss Artikel 131 Abs. 2 KV ³⁾ eine Gemeindever-sammlung oder einen Generalrat sowie einen Gemeinderat.

² Die übrigen Gemeindeorgane werden im kantonalen Recht oder in einem Ge-meindereglement festgelegt.

³ Die Legislaturperiode dauert fünf Jahre. Sie beginnt am 1. Juni nach den Ge-samterneuerungswahlen der Gemeindebehörden.

Art. 11 Name

¹ Die Gemeinde kann ihren Namen im Rahmen der eidgenössischen und kan-tonalen Gesetzgebung ändern. Die Gemeinden, die fusionieren, wählen den Namen der neuen Gemeinde im selben Rahmen.

² Der Staatsrat:

- a) legt das Verfahren fest, mit dem die Gemeinden ihren Namen wählen oder ändern können;
- b) präzisiert die Rolle, die den Nomenklaturkommissionen in diesem Be-reich gemäss der Gesetzgebung über Geoinformation zukommt;
- c) legt die Modalitäten für die Genehmigung des neuen Namens fest;
- d) hält das Verzeichnis der Namen der Gemeinden und ihrer Zugehörigkeit zu einem Verwaltungsbezirk auf dem neuesten Stand.

Art. 12 Wappen

¹ Die Gemeinde kann ihr Wappen im Rahmen der eidgenössischen und kanto-nalen Gesetzgebung ändern. Die Gemeinden, die fusionieren, wählen das Wappen der neuen Gemeinde im selben Rahmen.

² Für die Schaffung oder Änderung eines Gemeindewappens braucht es nach Stellungnahme des für Archivierungsfragen zuständigen Amtes ⁴⁾ die Geneh-migung des Staatsrats.

³⁾ SGF [10.1](#)

⁴⁾ Heute: Staatsarchiv.

³ Ein Wappen besteht aus der Blasonierung und dem Hoheitszeichen, das diese grafisch darstellt. Um ihr Corporate Design zu vervollständigen, kann die Gemeinde zusätzliche, vom Hoheitszeichen abweichende Zeichen wählen.

⁴ Das Wappen und an ihm vorgenommene Änderungen können in das Organisationsreglement der Gemeinde aufgenommen werden.

⁵ Das Wappen und allfällige weitere Zeichen des Corporate Designs der Gemeinde sind gemäss Spezialgesetzgebung geschützt.

Art. 13 Gesetzgebung der Gemeinde – Allgemeines

¹ Die Gemeinde erlässt die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Regeln und veröffentlicht sie gemäss diesem Gesetz.

² Die gesetzgebende Gewalt wird von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat ausgeübt. Der Gemeinderat ist jedoch zuständig für den Erlass:

- a) der Rechtsnormen, die das kantonale Recht seiner Zuständigkeit überträgt;
- b) der Ausführungsbestimmungen zu Reglementen;
- c) der Bestimmungen, deren Beschluss ihm durch ein Reglement übertragen wurde.

³ Gemeindeerlasse können die Form annehmen von:

- a) Gemeindereglementen, wenn sie von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat erlassen werden;
- b) Gemeindeverordnungen, wenn sie vom Gemeinderat erlassen werden.

⁴ Wichtige Bestimmungen nehmen die Form des Gemeindereglements an.

Art. 14 Gesetzgebung der Gemeinde – Organisationsreglement

¹ Die Gemeinde gibt sich ein Organisationsreglement, das die wichtigen Elemente ihrer Organisation festlegt.

² Das Organisationsreglement regelt mindestens folgende Aspekte:

- a) ob die Einladung an die Gemeindeversammlung persönlich oder pro Haushalt erfolgt;
- b) in den Gemeinden mit einem Generalrat die Anzahl seiner Mitglieder;
- c) die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats und nach welchem Wahlsystem dessen Wahl erfolgt;
- d) die Rechtsstellung und die Grundsätze der Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats;
- e) für die fakultativen Zuständigkeiten die Bestimmungen, deren Aufnahme in das Organisationsreglement gesetzlich vorgesehen ist.

³ Das Organisationsreglement unterliegt der obligatorischen Stellungnahme.

Art. 15 Gesetzgebung der Gemeinde – Chronologische Veröffentlichung

¹ Innerhalb von 20 Tagen nach der Verabschiedung eines Erlasses wird der entsprechende Beschluss im Amtsblatt veröffentlicht und der Erlassentext wird auf der Website der Gemeinde veröffentlicht. Diese beiden Veröffentlichungen müssen am gleichen Tag erfolgen.

² Ebenfalls auf der Website der Gemeinde veröffentlicht werden in Zusammenhang mit dem Erlass:

- a) die Informationen zu seinem Status:
 - 1. untersteht dem fakultativen Referendum;
 - 2. untersteht der Volksabstimmung;
 - 3. Genehmigung beantragt;
 - 4. Inkrafttreten ausstehend.
- b) falls der Erlass dem fakultativen Referendum untersteht, die zusätzlichen Elemente, welche die Gesetzgebung über die politischen Rechte vorschreibt;
- c) die Aktualisierung dieser Informationen.

³ Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Erlasses wird vom Gemeinderat bestimmt, wenn er sich weder aus dem Erlass selbst noch aus der Spezialgesetzgebung ergibt.

Art. 16 Gesetzgebung der Gemeinde – Systematische Veröffentlichung

¹ Die Gemeinde führt auf ihrer Website eine nach Sachgebieten geordnete und aktualisierte Sammlung ihrer geltenden Erlasse.

² Die geltenden Erlasse werden durch eine Tabelle ergänzt, in der für die ursprüngliche Fassung und für jede Serie späterer Änderungen Folgendes angegeben ist:

- a) das Datum der Verabschiedung und der Veröffentlichung;
- b) das Datum einer allfälligen Volksabstimmung und das Datum der Veröffentlichung ihres Resultats;
- c) das Datum einer allfälligen Genehmigung und das Datum ihrer Veröffentlichung;
- d) das Datum des Inkrafttretens.

³ Die geltende Gesetzgebung der Gemeinde kann auch bei der Gemeindeschreiberei eingesehen werden. Dasselbe gilt für aufgehobene Erlasse.

2 Organe der Gemeinde

2.1 Gemeindeversammlung

Art. 17 Funktion

¹ Die Gemeindeversammlung ist die oberste gesetzgebende und beschlussfassende Behörde der Gemeinde; die von der Gesamtheit der Stimmberechtigten ausgeübte Souveränität bleibt vorbehalten.

Art. 18 Zusammensetzung

¹ Die Gemeindeversammlung besteht aus den Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten, die gemäss den Artikeln 23–25 versammelt sind (Mitglieder).

Art. 19 Befugnisse

¹ Die Gemeindeversammlung hat folgende Befugnisse:

- a) Sie beschliesst Änderungen des Gemeindenamens und des Gemeindewappens.
- b) Sie beschliesst Änderungen der Gemeindegrenzen; Artikel 5 Abs. 4 bleibt vorbehalten.
- c) Sie erlässt die Reglemente.
- d) Sie genehmigt die Statuten eines Gemeindeverbands sowie deren wesentliche Änderungen; sie beschliesst den Austritt der Gemeinde aus dem Gemeindeverband und dessen Auflösung.
- e) Sie beschliesst die Bildung von oder den Beitritt zu juristischen Personen, unter Vorbehalt eines Reglements, das die Zuständigkeit an den Gemeinderat delegiert.
- f) Sie entscheidet über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts der Gemeinde.
- g) Sie ernennt die Mitglieder der Kommissionen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, und gegebenenfalls eine oder mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter.
- h) Sie nimmt die Zuständigkeiten wahr, die ihr vom Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden übertragen werden.
- i) Sie beaufsichtigt die Verwaltung der Gemeinde.
- j) Sie nimmt die weiteren Zuständigkeiten wahr, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden.

² Wenn die Durchführung einer Gemeindeversammlung nicht unter zumutbaren Verhältnissen möglich ist, kann die Oberamtsperson auf Antrag des Gemeinderats ausnahmsweise beschliessen, sie durch eine Volksabstimmung zu ersetzen.

Art. 20 Kommissionen – Grundsatz

¹ Die Gemeindeversammlung verfügt über die vom kantonalen Recht vorgesehenen Kommissionen und über die Kommissionen, die sie einzusetzen beschliesst.

² Jede in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigte Person kann diesen Kommissionen angehören, mit Ausnahme der Personen, die einen Unvereinbarkeitsgrund nach Artikel 66 Abs. 3 mit einem Mitglied des Gemeinderats aufweisen, das für das Ressort zuständig ist, in das der Gegenstand der Kommission fällt; abweichende Bestimmungen in einem Gemeindereglement bleiben vorbehalten.

Art. 21 Kommissionen – Organisation

¹ Die Kommissionen bezeichnen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Sekretärin oder ihren Sekretär. Im Übrigen bestimmen sie ihre Organisation selbst.

² Ist ein Mitglied einer Kommission verhindert, an einer Sitzung teilzunehmen, so kann es sich von einem stellvertretenden Mitglied vertreten lassen, wenn ein Gemeindereglement die Einsetzung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern vorsieht; die Modalitäten werden gegebenenfalls im Gemeindereglement festgelegt.

³ Die Artikel 77 und 79–81 gelten sinngemäss.

⁴ Wurde eine Vorlage durch eine Kommission geprüft und erhält ein Minderheitsantrag mindestens zwei Fünftel der Stimmen, so kann die Minderheit eine Berichterstatterin oder einen Berichterstatter bezeichnen, die oder der ihren Antrag vor der Gemeindeversammlung vertritt.

Art. 22 Kommissionen – Amtsdauer

¹ Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder läuft spätestens mit der Legislaturperiode ab. Sofern kein Grund für ein vorzeitiges Ende des Amts vorliegt, bleiben die bisherigen Mitglieder jedoch bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen oder Nachfolger im Amt.

² Die Gemeindeversammlung kann ein Mitglied abberufen, das ohne triftigen Grund Sitzungen versäumt.

Art. 23 Festsetzung der Sitzungen

¹ Die Gemeindeversammlung findet mindestens zweimal pro Jahr statt, um die Geschäfte nach Artikel 19 zu behandeln.

² Sie muss zudem innert 30 Tagen abgehalten werden, wenn ein Zehntel der in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten, aber mindestens deren zehn, es schriftlich verlangen, um Geschäfte zu behandeln, die in der Zuständigkeit der Versammlung liegen.

³ Der Gemeinderat legt das Datum, die Zeit, den Ort und die Traktandenliste der Sitzungen fest.

Art. 24 Öffentlichkeit

¹ Die Gemeindeversammlung ist öffentlich; der Ausschluss der Öffentlichkeit kann nicht angeordnet werden.

² Der Staatsrat legt die Modalitäten der Öffentlichkeit während der Versammlung fest.

Art. 25 Einberufung

¹ Der Gemeinderat beruft die Gemeindeversammlung mindestens zehn Tage vor dem Versammlungstermin ein; das Datum der Mitteilung im Amtsblatt ist massgebend.

² Die Einberufung enthält die Elemente nach Artikel 23 Abs. 3 und gegebenenfalls den Änderungsentwurf der Steuerfüsse und -sätze gemäss Artikel 64 Abs. 3 des Gesetzes vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) ⁵⁾.

³ Sie erfolgt durch Mitteilung:

- a) im Amtsblatt;
- b) in einem Rundschreiben an alle Haushalte oder einer persönlichen Einladung, entsprechend dem, was im Organisationsreglement vorgesehen ist;
- c) und auf der Website der Gemeinde.

⁴ Spätestens innerhalb der Frist nach Absatz 1 werden die Begleitdokumente der Einberufung auf der Website der Gemeinde und in der Gemeindeschreiberei zur Verfügung gestellt.

Art. 26 Vorsitz

¹ Den Vorsitz der Gemeindeversammlungen führt die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident oder, wenn sie oder er verhindert ist, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Gemeinde oder ein anderes Mitglied des Gemeinderats.

² Die oder der Vorsitzende:

- a) bezeichnet die Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler;

⁵⁾ SGF [140.6](#)

- b) leitet die Verhandlungen;
- c) sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und ergreift wenn nötig die Massnahmen nach Artikel 37;
- d) hat im Falle von Stimmengleichheit bei Abstimmungen den Stichtscheid.

Art. 27 Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler

¹ Die oder der Vorsitzende bezeichnet mindestens zwei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler unter den Mitgliedern der Gemeindeversammlung, die folgende Aufgaben haben:

- a) die Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten zählen;
- b) die Stimmzettel austeilen und einsammeln;
- c) die Stimmen zählen.

Art. 28 Büro

¹ Das Büro besteht aus den Mitgliedern des Gemeinderats und den Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern.

² Es ermittelt die Mehrheiten bei Abstimmungen und Wahlen.

³ Es entscheidet bei Beanstandungen zum Verfahren insbesondere über Begehren über:

- a) den Ausstand;
- b) die Wiederholung einer Abstimmung oder Wahl, wenn die Ergebnisse unsicher erscheinen;
- c) die Reihenfolge, in der die Anträge zur Abstimmung gebracht werden.

Art. 29 Ausstand

¹ Ein Mitglied der Gemeindeversammlung darf der Verhandlung und Abstimmung über ein Geschäft nicht beiwohnen, an dem ein persönliches direktes Interesse besteht für:

- a) sich selbst;
- b) seine Ehegattin oder seinen Ehegatten, seine eingetragene Partnerin oder seinen eingetragenen Partner oder die Person, mit der es eine faktische Lebensgemeinschaft führt;
- c) jede andere Person, zu der es in einem engen Verwandtschafts-, Schwägerschafts-, Pflicht- oder Abhängigkeitsverhältnis steht.

² Diese Vorschrift gilt nicht bei Wahlen und Ernennungen, welche die Gemeindeversammlung unter ihren Mitgliedern vorzunehmen hat.

³ Wird die Ausstandspflicht bestritten, so entscheidet die Gemeindeversammlung unter Ausschluss der oder des Betroffenen.

⁴ Im Übrigen regelt der Staatsrat die Ausstandsgründe und das Verfahren im Einzelnen.

Art. 30 Sitzungen – Traktandenliste

¹ Der Gemeinderat präsentiert die Geschäfte in der Reihenfolge, wie sie auf der Traktandenliste in der Einladung vorgeschlagen wurden.

² Jedes Mitglied der Versammlung kann mit einem Ordnungsantrag vorschlagen, die Reihenfolge der Traktanden zu ändern; der Ordnungsantrag muss direkt nach der Präsentation der Traktandenliste gestellt und zur Abstimmung gebracht werden.

Art. 31 Sitzungen – Vorstellung der Traktanden

¹ Der Gemeinderat stellt nacheinander jedes der Geschäfte auf der Traktandenliste vor, gegebenenfalls nach der Stellungnahme der Kommission oder der Kommissionen, die das Geschäft geprüft haben; es werden nur die in der Einladung aufgeführten Geschäfte beraten.

² Der Staatsrat legt die Reihenfolge fest, in der das Rederecht ausgeübt wird.

Art. 32 Sitzungen – Beratung

¹ Jedes Mitglied, das zu einem zur Beratung stehenden Geschäft das Wort ergreifen möchte, muss der Versammlung vorgängig jede besondere private oder öffentliche Verbindung mit dem zur Beratung stehenden Geschäft offenlegen, wenn ein Gemeindereglement dies vorsieht.

² Die Mitglieder der Versammlung und, im Rahmen ihrer Befugnisse, die Kommissionen können zu den zur Beratung stehenden Geschäften:

- a) Anträge auf Nichteintreten oder Rückweisung stellen;
- b) Gegenanträge stellen;
- c) mit einem Ordnungsantrag verlangen, die Redezeit zu begrenzen oder die Diskussion zu schliessen.

³ Der Staatsrat legt die Abstimmungsreihenfolge fest.

Art. 33 Sitzungen – Informationen

¹ Der Gemeinderat informiert die Gemeindeversammlung über die kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten.

Art. 34 Sitzungen – Verschiedenes

¹ Nach Erledigung der Geschäfte der Traktandenliste hat jedes Mitglied der Gemeindeversammlung folgende Interventionsmöglichkeiten:

- a) Recht, Anträge zu Geschäften zu stellen, die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen; Artikel 39 bleibt vorbehalten;
- b) Recht, Fragen zu Geschäften zu stellen, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen.

² Wird ein Antrag nach Absatz 1 Bst. a gestellt, stimmt die Gemeindeversammlung noch an der gleichen oder an der nächsten Sitzung darüber ab, ob sie der Überweisung des Antrags an den Gemeinderat zustimmt. Stimmt sie der Überweisung zu, verfügt der Gemeinderat über ein Jahr, um den Gegenstand des Antrags der Gemeindeversammlung zur Abstimmung zu unterbreiten.

³ Bei einer Frage nach Absatz 1 Bst. b antwortet der Gemeinderat sofort oder an der nächsten Gemeindeversammlung.

⁴ Der Gemeinderat veröffentlicht die Liste der eingereichten Vorstösse auf der Website der Gemeinde und hält sie auf dem neuesten Stand. Er informiert die Gemeindeversammlung, wenn die Fristen für die Umsetzung von Geschäften, über die in einer vorherigen Sitzung abgestimmt wurde, nicht eingehalten werden können.

⁵ Der Staatsrat legt die Modalitäten fest.

Art. 35 Sitzungen – Abstimmungen

¹ Die Gemeindeversammlung stimmt durch Handaufheben ab, ausser wenn eine geheime Abstimmung verlangt und von einem Fünftel der anwesenden Stimmberechtigten unterstützt wird.

² Die Mitglieder des Gemeinderats dürfen nicht abstimmen über:

- a) die Jahresrechnung;
- b) eine Kompetenzdelegation.

³ Die Beschlüsse werden mit der Mehrheit der Stimmen gefasst, wobei die Enthaltungen, die leeren und die ungültigen Stimmzettel nicht gezählt werden. Bei Stimmengleichheit hat die oder der Vorsitzende den Stichentscheid.

Art. 36 Sitzungen – Wahlen

¹ Gewählt wird durch Listenwahl und nach dem absoluten Mehr der gültigen Stimmzettel im ersten Wahlgang und nach dem relativen Mehr im zweiten Wahlgang. Bei Stimmengleichheit zieht die oder der Vorsitzende das Los.

² Ist die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten jedoch gleich hoch oder tiefer als die Zahl der zu besetzenden Sitze, so werden alle Kandidatinnen und Kandidaten in stiller Wahl gewählt, es sei denn, die Organisation einer Listenwahl gemäss Absatz 1 werde von einem Fünftel der Mitglieder verlangt.

³ Der Staatsrat legt die Modalitäten fest.

Art. 37 Sitzungen – Aufrechterhaltung der Ordnung

¹ Die oder der Vorsitzende ruft jede Person, die den Ablauf der Sitzung stört, zur Ordnung.

² Wenn die Störung andauert, fordert sie oder er diese Person auf, den Saal zu verlassen; kommt die Person der Aufforderung nicht nach, ordnet sie oder er ihre Ausweisung an.

³ Kann die Ordnung nicht wiederhergestellt werden, so wird die Gemeindeversammlung, wenn nötig mit Unterstützung der Kantonspolizei, aufgehoben.

Art. 38 Protokoll

¹ Über die Verhandlungen der Gemeindeversammlung wird ein Protokoll geführt, in dem namentlich Folgendes festgehalten wird:

- a) die Zahl der Mitglieder der Gemeindeversammlung;
- b) gegebenenfalls den Namen des Mitglieds oder der Mitglieder, die in den Ausstand getreten sind, und die Gründe für den Ausstand;
- c) eine Zusammenfassung der Beratungen;
- d) der Wortlaut der Anträge und Fragen sowie deren Beantwortung;
- e) die Ergebnisse jeder Abstimmung oder Wahl;
- f) die Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung.

² Es muss innerhalb von 20 Tagen ausgefertigt und auf der Website der Gemeinde veröffentlicht sowie der nächsten Gemeindeversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

³ Der Staatsrat legt die Modalitäten der Veröffentlichung fest.

Art. 39 Rückkommen

¹ Nur der Gemeinderat kann der Gemeindeversammlung beantragen, ein Geschäft erneut zu behandeln, über das sie vor weniger als drei Jahren befunden hat.

² Diese Frist gilt jedoch nicht:

- a) für Steuern;
- b) für Gemeindegemeinschaften.

Art. 40 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Staatsrat legt die weiteren Einzelheiten zum Verfahren während der Gemeindeversammlung fest.

2.2 Generalrat

Art. 41 Einführung

¹ Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern können die Gemeindeversammlung mit einer Volksabstimmung durch einen Generalrat ersetzen.

² Die Einführung eines Generalrats kann beantragt werden:

- a) von der Gemeindeversammlung;
- b) vom Gemeinderat;
- c) oder von einem Zehntel der in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten.

³ Das Einführungsgesuch nennt die Zahl der gewünschten Mitglieder innerhalb der Grenzen von Artikel 43.

⁴ Der Generalrat wird auf den Zeitpunkt der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden eingesetzt, die auf die Abstimmung folgt, sofern das Abstimmungsergebnis seit mindestens sechs Monaten rechtskräftig ist.

⁵ Der Staatsrat regelt das Verfahren.

Art. 42 Aufhebung

¹ Ein Zehntel der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten kann eine Volksabstimmung über die Aufhebung des Generalrats verlangen. Der Staatsrat regelt das anwendbare Verfahren.

² Erreicht die Gemeindebevölkerung nicht mehr 1000 Einwohnerinnen und Einwohner, so wird der Generalrat von Rechts wegen durch die Gemeindeversammlung ersetzt.

³ Die Aufhebung des Generalrats wird auf das Ende der Legislaturperiode wirksam.

Art. 43 Zusammensetzung

¹ Die Gemeinden legen die Zahl der Mitglieder des Generalrats in ihrem Organisationsreglement fest. Sie muss zwischen 30 und 80 betragen.

² Die Änderung der Anzahl Mitglieder erfordert eine Änderung des Organisationsreglements, die spätestens sechs Monate vor den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden in Kraft treten muss.

Art. 44 Wählbarkeit und Unvereinbarkeit

¹ Für die Wählbarkeit in den Generalrat gilt die Gesetzgebung über die politischen Rechte.

² Unter Vorbehalt strengerer Unvereinbarkeitsvorschriften, die im Organisationsreglement festgelegt werden, dürfen dem Generalrat nicht angehören:

- a) die Mitglieder des Gemeindepersonals, die ihre Tätigkeit zu 50 % oder mehr ausüben;
- b) die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber und die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter;
- c) andere Mitglieder des Personals, die an der Ausübung der vollziehenden Gewalt der Gemeinde teilhaben oder in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Gemeindelegislative beteiligt sind.

Art. 45 Wahl

¹ Der Generalrat wird gemäss der Gesetzgebung über die politischen Rechte in einer Volkswahl gewählt.

² Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre und beginnt am 1. Juni nach den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden; bei Amtsantritt während einer Legislaturperiode endet das Mandat mit dem Ablauf der Legislaturperiode.

³ Die Gesamterneuerung des Generalrats findet am gleichen Datum wie diejenige des Gemeinderats statt.

Art. 46 Vereidigung

¹ Die Generalratsmitglieder werden von der Oberamtsperson vereidigt.

² Artikel 68 Abs. 2 über die Eidesformel der Mitglieder des Gemeinderats gilt sinngemäss für die Mitglieder des Generalrats.

Art. 47 Befugnisse

¹ Die Befugnisse nach Artikel 19 Abs. 1 gelten sinngemäss für den Generalrat.

Art. 48 Konstituierende Sitzung

¹ Die konstituierende Sitzung des Generalrats findet zu Beginn der Legislaturperiode statt und wird vom Gemeinderat einberufen.

² Artikel 57 Abs. 2 über die Fernteilnahme gilt sinngemäss.

³ Das älteste Mitglied des Generalrats führt den Vorsitz. Es bezeichnet vier Stimmzählerinnen oder Stimmzähler, die mit ihm zusammen das provisorische Büro bilden.

⁴ Der Generalrat wählt aus seinen Mitgliedern:

- a) eine Präsidentin oder einen Präsidenten;
- b) eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten;

- c) mindestens drei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler und Ersatzstimmzählerinnen oder Ersatzstimmzähler;
- d) die Mitglieder der Kommissionen, deren Wahl in seine Zuständigkeit fällt, und gegebenenfalls eine oder mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter.

Art. 49 Vorsitz

¹ Die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident werden für eine Dauer von zwölf Monaten gewählt. Sie sind in der gleichen Legislaturperiode nicht wieder als solche wählbar.

² Sie haben folgende Aufgaben:

- a) die Beratungen leiten und für die Aufrechterhaltung der Ordnung sorgen;
- b) den Vorsitz im Büro führen, für das gute Funktionieren des Sekretariats sorgen und die Arbeiten der Kommissionen beaufsichtigen;
- c) den Generalrat nach aussen vertreten und die Verbindung mit dem Gemeinderat gewährleisten.

³ Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident oder bei Verhinderung eine Stimmzählerin oder ein Stimmzähler vertreten die Präsidentin oder den Präsidenten, wenn sie oder er verhindert ist oder sich an der Diskussion beteiligen will.

Art. 50 Stimmzählerinnen und Stimmzähler

¹ Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler und ihre Ersatzleute werden für die Dauer der Legislaturperiode gewählt. Bei dieser Wahl werden die Fraktionen angemessen berücksichtigt.

² Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler erstellen eine Präsenzliste, besorgen die Austeilung und Einsammlung der Stimmzettel und zählen die Stimmen. Die Bestimmungen zur elektronischen Abstimmung bleiben vorbehalten.

Art. 51 Büro

¹ Das Büro besteht aus:

- a) der Präsidentin oder dem Präsidenten;
- b) der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten;
- c) den Stimmzählerinnen und Stimmzählern;
- d) und einem Mitglied pro Fraktion, wenn ein Gemeindereglement dies vorsieht.

² Es hat folgende Aufgaben:

- a) Es setzt die Sitzungen des Generalrats und deren Traktandenliste im Einvernehmen mit dem Gemeinderat fest und beruft den Generalrat ein.

- b) Es entscheidet über Streitigkeiten betreffend das Verfahren.
- c) Es erstattet Bericht über die an den Generalrat gerichteten Petitionen.
- d) Es nimmt Stellung zu Beschwerden gegen Entscheide des Generalrats.
- e) Es stellt die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Generalrats und die Umsetzung des Rechts auf Zugang zu dessen Dokumenten sicher.
- f) Es spricht die Amtsenthebung im Sinne von Artikel 57 Abs. 3 aus.
- g) Es erfüllt die übrigen Aufgaben, die ihm durch das Gesetz oder ein Gemeindereglement zugewiesen sind.

Art. 52 Sekretariat

¹ Das Sekretariat des Generalrats und seines Büros wird von der Gemeindeschreiberei geführt.

² Mit einem Gemeindereglement kann für den Generalrat und sein Büro ein eigenes Sekretariat, das von der Gemeindeschreiberei getrennt ist, eingeführt werden.

Art. 53 Fraktionen

¹ Die Mitglieder des Generalrats, die derselben politischen Partei angehören oder auf derselben Liste einer Wählerinnen- und Wählergruppe im Sinne der Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte gewählt wurden, bilden eine Fraktion, wenn sie mindestens die im Gemeindereglement festgelegte Zahl erreichen.

² Der Schwellenwert für die Bildung einer Fraktion darf nicht mehr als 10 % der Mitglieder des Generalrats betragen.

³ Die übrigen Mitglieder des Generalrats können sich zu einer Fraktion zusammenschliessen, wenn sie gemeinsam mindestens die im Gemeindereglement festgelegte Anzahl erreichen. Sie können auch um ihren Anschluss an eine bestehende Fraktion ersuchen. Ein Mitglied des Generalrats kann nicht mehr als einer Fraktion angehören.

⁴ Die Fraktionen werden zu Beginn und für die Dauer der Legislaturperiode gebildet, selbst wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt die Mindestmitgliederszahl nicht mehr erreichen. Während der Legislaturperiode kann eine Fraktion beschliessen, sich aufzulösen; es kann hingegen keine neue Fraktion gebildet werden, auch nicht nach Ergänzungswahlen.

⁵ Das Mitglied des Generalrats, das aus einer Fraktion austritt oder aus ihr ausgeschlossen wird, verliert von Rechts wegen alle Mandate und Ämter, die es aufgrund seiner Mitgliedschaft in dieser Fraktion erhalten hat.

Art. 54 Kommissionen

¹ Die Mitglieder der Kommissionen werden auf Vorschlag der Fraktionen gewählt; bei der Wahl werden die Fraktionen angemessen berücksichtigt.

² Im Übrigen gelten die Artikel 20–22 über die Kommissionen der Gemeindeversammlung sinngemäss auch für die Kommissionen des Generalrats.

Art. 55 Sitzungen – Allgemeines

¹ Der Generalrat hält mindestens zweimal im Jahr Sitzung.

² Er ist zudem innert 30 Tagen zu versammeln:

- a) wenn der Gemeinderat darum ersucht;
- b) wenn ein Fünftel der Mitglieder des Generalrats es schriftlich verlangt, um Geschäfte zu behandeln, die in der Zuständigkeit des Generalrats liegen.

³ Artikel 24 über die Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindeversammlung gilt sinngemäss.

Art. 56 Sitzungen – Einberufung

¹ Der Generalrat beruft seine Mitglieder mindestens zehn Tage vor dem Sitzungstermin persönlich ein.

² Im Übrigen gilt Artikel 25 über die Einberufung der Gemeindeversammlung sinngemäss.

Art. 57 Sitzungen – Teilnahme

¹ An den Sitzungen des Generalrats nehmen teil:

- a) obligatorisch jedes Mitglied des Generalrats;
- b) soweit möglich und mit beratender Stimme jedes Mitglied des Gemeinderats.

² Die Mitglieder des Generalrats müssen bei den Sitzungen physisch anwesend sein. Liegen jedoch ausserordentliche Umstände im Sinne von Artikel 117 KV ⁶⁾ vor, so gelten die Bestimmungen über die Fernteilnahme der Mitglieder des Grossen Rates sinngemäss.

³ Das Büro spricht die Amtsenthebung eines Mitglieds des Generalrats aus:

- a) wenn es drei aufeinanderfolgende Ratssitzungen ohne einen vom Büro als triftig anerkannten Grund versäumt oder
- b) wenn die Abwesenheitsdauer nicht mit dem Amt vereinbar ist.

⁶⁾ SGF [10.1](#)

Art. 58 Sitzungen – Traktanden und Ausstand

¹ Die Geschäfte auf der Traktandenliste werden dem Generalrat vom Gemeinderat vorgetragen, sofern es sich nicht um eine generalratsinterne Angelegenheit handelt.

² Die Artikel 29–34 über die Gemeindeversammlung gelten sinngemäss; folgende Bestimmungen bleiben vorbehalten:

- a) Änderungsanträge zu Bestimmungen von Reglementen werden schriftlich vorgebracht;
- b) der Generalrat kann in einem Reglement weitere Arten parlamentarischer Vorstösse vorsehen; er kann jedoch den Gemeinderat nicht dazu verpflichten, ihm ein Geschäft, für das der Gemeinderat zuständig ist, zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

Art. 59 Sitzungen – Entscheide

¹ Der Generalrat ist nur beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

² Artikel 35 Abs. 1 und 3 über das Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung gilt sinngemäss. Die Mitglieder des Gemeinderats dürfen nicht abstimmen.

³ Gemeinden, welche die elektronische Abstimmung im Generalrat einführen möchten, sehen dies in einem Reglement vor. Der Staatsrat legt die Modalitäten fest.

Art. 60 Sitzungen – Wahlen

¹ Artikel 36 über die Wahlen in der Gemeindeversammlung gilt sinngemäss; bei Wahlen müssen die Fraktionen angemessen berücksichtigt werden.

Art. 61 Weitere Bestimmungen

¹ Die Bestimmungen der Gemeindeversammlung über die Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 37), das Protokoll (Art. 38), das Rückkommen (Art. 39) und der Verweis auf die Ausführungsbestimmungen (Art. 40) gelten sinngemäss für den Generalrat.

Art. 62 Initiative

¹ In Gemeinden mit einem Generalrat kann ein Zehntel der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten eine Initiative einreichen zu:

- a) einer Ausgabe, die den Betrag für das Referendum gemäss Finanzreglement der Gemeinde übersteigt, oder einer Sicherheitsleistung an einen Dritten, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) einem Gemeindereglement;

- c) in Gemeindeverbandsangelegenheiten: zur Gründung, zum Beitritt, zum Austritt oder zu einer wesentlichen Änderung der Statuten.

² Die Initiative muss schriftlich eingereicht werden und hat die Form einer allgemeinen Anregung; bei den Reglementen kann es sich auch um einen vollständig ausgearbeiteten Entwurf handeln.

³ Das Verfahren richtet sich nach der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

Art. 63 Referendum

¹ Dem Referendum unterliegen die Beschlüsse des Generalrats über:

- a) eine neue Ausgabe, die den Betrag für das Referendum gemäss Finanzreglement der Gemeinde übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung an einen Dritten, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) einen Steuerfuss oder einen Steuersatz;
- c) ein Gemeindereglement;
- d) in Gemeindeverbandsangelegenheiten: die Gründung, den Beitritt, den Austritt oder eine wesentliche Änderung der Statuten.

² Das Referendum kann nicht gegen einen negativen Beschluss ergriffen werden.

³ Das Referendum kann von einem Zehntel der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten ergriffen werden. Dieser Schwellenwert kann im Organisationsreglement gesenkt werden.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

2.3 Gemeinderat

Art. 64 Funktion

¹ Der Gemeinderat ist die oberste vollziehende und verwaltende Behörde der Gemeinde.

² Er ist ein Kollegialorgan.

Art. 65 Zusammensetzung

¹ Der Gemeinderat setzt sich aus einer ungeraden Anzahl Mitglieder zusammen, die im Organisationsreglement festgelegt wird, mindestens aber aus fünf.

² Eine Änderung der Anzahl erfolgt durch eine Änderung des Organisationsreglements, die spätestens sechs Monate vor den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden in Kraft treten muss.

Art. 66 Wählbarkeit und Unvereinbarkeit

¹ Für die Wählbarkeit in den Gemeinderat gilt die Gesetzgebung über die politischen Rechte.

² Unter Vorbehalt strengerer Unvereinbarkeitsvorschriften, die im Organisationsreglement festgelegt sind, dürfen dem Gemeinderat nicht angehören:

- a) die Mitglieder des Gemeindepersonals, die ihre Tätigkeit zu 50 % oder mehr ausüben;
- b) die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber und die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter;
- c) andere Mitglieder des Personals, die an der Ausübung der vollziehenden Gewalt der Gemeinde teilhaben oder in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Gemeindelegislative beteiligt sind.

³ Es können nicht gleichzeitig Mitglieder des Gemeinderats sein:

- a) Verwandte in direkter Linie;
- b) Ehegattinnen oder Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder eingetragene Partner oder Personen in faktischer Lebensgemeinschaft;
- c) die Schwiegereltern oder Schwiegerkinder der Personen nach Buchstabe b;
- d) Geschwister.

⁴ Schliessen gleichzeitig gewählte Personen einander aus, so wird einzig diejenige als gewählt erklärt, die am meisten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los; bei Proporzwahlen zieht das Wahlbüro und bei Majorzwahlen die Oberamtsperson das Los. Die Person, die während der Legislaturperiode eine Unvereinbarkeit herbeiführt, muss auf ihr Amt verzichten.

⁵ Die Oberamtsperson sorgt für die Einhaltung dieser Vorschriften.

Art. 67 Wahl

¹ Der Gemeinderat wird in einer Volkswahl gemäss der Gesetzgebung über die politischen Rechte und nach dem im Organisationsreglement festgelegten Wahlsystem gewählt.

² Die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinderäte finden in allen Gemeinden am gleichen Datum statt, gemäss der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

³ Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre und beginnt am 1. Juni nach den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden. Nach Vakanzen läuft die Amtsdauer der neugewählten Gemeinderatsmitglieder mit der Legislaturperiode ab.

⁴ Die besonderen Bestimmungen über die Gemeindezusammenschlüsse bleiben vorbehalten.

Art. 68 Vereidigung und Amtsantritt

¹ Die Gemeinderatsmitglieder werden nach den Gesamterneuerungswahlen oder den Ergänzungswahlen von der Oberamtsperson vereidigt.

² Als Eidesformel ist eine der beiden folgenden Formeln zu wählen:

- a) «Ich schwöre, die Verfassung und die Gesetze treu zu befolgen, die Rechte des Volkes zu achten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.»
- b) «Ich verspreche auf meine Ehre und mein Gewissen, die Verfassung und die Gesetze treu zu befolgen, die Rechte des Volkes zu achten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»

³ Der Amtsantritt erfolgt:

- a) zu Beginn der Legislaturperiode bei Gesamterneuerungswahlen;
- b) unmittelbar nach der Vereidigung bei Ergänzungswahlen.

⁴ Sofern kein Grund für ein vorzeitiges Ende des Amts vorliegt, bleiben die bisherigen Mitglieder bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen oder Nachfolger im Amt.

Art. 69 Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen

¹ Die privaten und öffentlichen Interessenbindungen der Mitglieder des Gemeinderats müssen gemäss der Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten gemeldet und in ein öffentliches Register eingetragen werden.

Art. 70 Endgültige Konstituierung des Gemeinderats

¹ Nach den Gesamterneuerungswahlen versammeln sich die Mitglieder des Gemeinderats nach ihrer Vereidigung auf Einladung der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten zur konstituierenden Sitzung.

² In dieser Sitzung nimmt der Gemeinderat namentlich die folgenden Handlungen vor:

- a) Er wählt für die Legislaturperiode die mit dem Präsidium beauftragte Person und die mit dem Vizepräsidium beauftragte Person. Erstere trägt den Titel Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident und letztere den Titel Vizepräsidentin oder Vizepräsident der Gemeinde.
- b) Er verteilt für die Legislaturperiode die Zuständigkeitsbereiche unter seinen Mitgliedern. Diese Zuständigkeitsbereiche werden Ressorts genannt.

³ Für die Wahlen nach Absatz 2 Bst. a gilt das absolute Mehr der Mitglieder. Beim dritten Wahlgang genügt die relative Mehrheit. Bei Stimmengleichheit zieht die Alterspräsidentin oder der Alterspräsident in Anwesenheit der Betroffenen das Los.

Art. 71 Provisorische Konstituierung des Gemeinderats

¹ Konnten bei den Gesamterneuerungswahlen nicht alle Sitze besetzt werden oder sind vor der Konstituierung Vakanzen entstanden, so konstituiert sich der Gemeinderat nach der Vereidigung seiner Mitglieder auf Einladung der Alterspräsidentin oder des Alterspräsidenten provisorisch.

² Während der Übergangszeit hat die Alterspräsidentin oder der Alterspräsident das Präsidium und die zweitälteste Person das Vizepräsidium inne. Die Zuständigkeitsbereiche werden provisorisch unter den gewählten Gemeinderatsmitgliedern verteilt.

³ Die Handlungen und Beschlüsse des Gemeinderats während der Übergangszeit bleiben auch nach dem Ende dieser Zeit gültig, mit Ausnahme der Beschlüsse, die sich speziell auf die Verteilung der Zuständigkeitsbereiche und die provisorische Konstituierung des Rats beziehen.

⁴ Der Gemeinderat konstituiert sich endgültig gemäss Artikel 70, nach den Ergänzungswahlen und nachdem sein letztes Mitglied vereidigt wurde. Artikel 72 gilt sinngemäss.

Art. 72 Amtsübergabe

¹ Der abtretende Gemeinderat übergibt dem neuen Rat die hängigen Geschäfte und unterrichtet ihn über ihren Stand.

Art. 73 Befugnisse

¹ Der Gemeinderat übt alle Befugnisse aus, für die er gemäss Gesetz zuständig ist und die nicht durch Gesetz einem anderen Organ übertragen werden.

² Ihm stehen unter Vorbehalt der Befugnisse der Gemeindeversammlung oder des Generalrats namentlich folgende Befugnisse zu:

- a) Er leitet und verwaltet die Gemeinde.
- b) Er vertritt die Gemeinde gegenüber Dritten.
- c) Er bereitet die Geschäfte der Gemeindeversammlung oder des Generalrats vor und vollzieht deren Beschlüsse.
- d) Er verwaltet die Gemeindegüter.
- e) Er verwaltet die öffentlichen Dienste.
- f) Er verabschiedet die Erlasse in seiner Zuständigkeit.

- g) Er gewährleistet die Veröffentlichung der Gesetzgebung und anderer Dokumente, die veröffentlicht werden müssen.
- h) Er sorgt für die öffentliche Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet, meldet der Kantonspolizei jegliche Störungen und ergreift im Falle eines Notstands die gebotenen Massnahmen.
- i) Er stellt das Gemeindepersonal an, setzt dessen Gehalt fest und überwacht seine Tätigkeit im Rahmen des Personalreglements.
- j) Er führt die Prozesse, in denen die Gemeinde als Partei auftritt.
- k) Er stellt die gesetzlich vorgesehenen Bescheinigungen aus.
- l) Er spricht die strafrechtlichen Sanktionen gemäss Artikel 103 aus.
- m) Er stellt die Information der Öffentlichkeit sicher.
- n) Er entscheidet gemäss dem Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.
- o) Er beantragt gegebenenfalls einen Gemeindezusammenschluss.
- p) Er gewährleistet die Archivierung der von der Gemeinde erstellten oder empfangenen Dokumente und sorgt dafür, dass das historische Archiv der Gemeinde gebildet und aufbewahrt wird.

Art. 74 Organisation

¹ Die Rechtsstellung und die Grundsätze der Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats werden im Organisationsreglement festgelegt.

² Der Gemeinderat gibt sich eine Verordnung über seine interne Organisation. Die Oberamtsperson und das für die Gemeinden zuständige Amt ⁷⁾ erhalten je ein Exemplar und werden über spätere Änderungen in Kenntnis gesetzt. Der Staatsrat legt den Mindestinhalt fest.

³ Die Verordnung über die interne Organisation des Gemeinderats kann vorsehen, dass für die Vorbereitung bestimmter Geschäfte Delegationen gebildet werden, die sich aus Ratsmitgliedern zusammensetzen; die Anzahl der Mitglieder jeder der Delegationen muss weniger als die Hälfte der Ratsmitglieder betragen.

⁴ Auf der Grundlage einer Verordnung kann der Gemeinderat seinen Mitgliedern, bestimmten Kommissionen oder Dienststellen die selbständige Erledigung von nichtstrategischen Geschäften und die damit verbundene Beschlussfassung übertragen.

⁷⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

Art. 75 Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident

¹ Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident hat folgende Befugnisse:

- a) Sie oder er leitet die Gemeinderatssitzungen.
- b) Sie oder er sorgt für den einwandfreien Ratsbetrieb und das gute Funktionieren der Gemeindeverwaltung.
- c) Sie oder er ergreift bei Unregelmässigkeiten die nötigen Massnahmen gemäss den Artikeln 173 und 174.

² Wenn die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident abwesend ist oder in den Ausstand tritt, wird sie oder er von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten der Gemeinde oder bei deren oder dessen Verhinderung von einem anderen vom Gemeinderat bestimmten Ratsmitglied vertreten.

Art. 76 Sitzungen – Einberufung

¹ Der Gemeinderat setzt den Tag, die Zeit und den Ort seiner Sitzungen fest.

² Er wird überdies von der Gemeindepräsidentin oder vom Gemeindepräsidenten einberufen:

- a) wenn die Geschäfte es erfordern;
- b) wenn zwei Mitglieder es schriftlich verlangen;
- c) auf Anordnung der Oberamtsperson.

³ Seine Sitzungen sind nicht öffentlich; die Bestimmungen der Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten, die den Ausschluss der Öffentlichkeit regeln, bleiben vorbehalten.

Art. 77 Sitzungen – Teilnahme

¹ Die Mitglieder des Gemeinderats nehmen physisch an der Sitzung teil.

² Der Gemeinderat kann jedoch ausnahmsweise Folgendes gestatten:

- a) die Fernteilnahme eines verhinderten Mitglieds;
- b) die Durchführung einer Fernsitzung;
- c) mit Zustimmung aller Mitglieder, das Fassen eines Beschlusses auf dem Zirkulationsweg in dringenden Fällen.

³ Der Staatsrat kann Modalitäten für die Anwendung von Absatz 2 vorsehen.

Art. 78 Sitzungen – Teilnahmepflicht

¹ Die Mitglieder des Gemeinderats haben die Pflicht, an den Gemeinderatssitzungen teilzunehmen.

² Ein Ratsmitglied, das in weniger als einem Jahr ohne triftigen Grund, der es daran hindert, physisch oder per Fernteilnahme an der Gemeinderatssitzung teilzunehmen, drei Ratssitzungen versäumt, wird bei der Oberamtsperson angezeigt, die ihm, nach seiner Anhörung, eine schriftliche Warnung erteilen kann.

³ Die Oberamtsperson kann die Amtsenthebung aussprechen:

- a) bei einer erneuten Abwesenheit ohne triftigen Grund innerhalb eines Jahres nach der Verwarnung;
- b) bei einer ununterbrochenen Abwesenheit von mehr als sechs Monaten.

Art. 79 Beschlüsse und Ernennungen

¹ Der Gemeinderat kann nur Beschlüsse fassen oder Ernennungen vornehmen, wenn er ordnungsgemäss einberufen wurde und die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

² Die Ratsmitglieder sind zur Stimmabgabe verpflichtet; die Person, die den Ratsvorsitz innehat, stimmt ebenfalls ab.

³ Die Beschlüsse werden durch Handaufheben gefasst, ausser wenn der Rat die geheime Abstimmung beschliesst. Sie werden mit der Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst. Bei Stimmengleichheit hat die Person, die den Ratsvorsitz innehat, den Stichentscheid.

⁴ Die Ernennungen erfolgen geheim, wenn ein Ratsmitglied es verlangt. Sie erfolgen mit absolutem Mehr. Im zweiten Wahlgang genügt das relative Mehr. Bei Stimmengleichheit zieht die Person, die den Ratsvorsitz innehat, das Los.

⁵ Bei Beschlüssen und Ernennungen in geheimer Abstimmung werden die Stimmen von der Gemeindeschreiberin oder vom Gemeindeschreiber gezählt.

Art. 80 Ausstand

¹ Artikel 29 über den Ausstand während Gemeindeversammlungen gilt sinngemäss auch für die Sitzungen des Gemeinderats.

² Wenn das Quorum nicht erreicht werden kann, wird der Beschluss von der Oberamtsperson gefasst.

Art. 81 Protokoll

¹ Über die Beratungen des Gemeinderats wird ein Protokoll geführt.

² Das Protokoll erwähnt mindestens:

- a) die Namen der anwesenden Mitglieder;
- b) die Art der Durchführung der Sitzung und der Beschlussfassung;
- c) die behandelten Geschäfte;

- d) gegebenenfalls den Namen des Mitglieds oder der Mitglieder, die in den Ausstand getreten sind, und die Gründe für den Ausstand;
- e) bei wichtigen Geschäften das Wesentliche der Beratung;
- f) die Anträge, die Beschlüsse und das Ergebnis jeder Abstimmung.

³ Zusätzlich zu Absatz 2 Bst. e kann der Gemeinderat eine Zusammenfassung der Beratung über weitere Geschäfte in das Protokoll aufnehmen lassen. Zudem hat jedes Ratsmitglied das Recht, seinen Widerspruch gegen einen Beschluss darin vermerken zu lassen, wenn es den Widerspruch vor der Abstimmung begründet hat.

⁴ Das Protokoll wird von der Person, die den Ratsvorsitz innehat, und der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber unterzeichnet. Es ist dem Rat an seiner nächsten Sitzung zur Genehmigung zu unterbreiten.

Art. 82 Kommissionen

¹ Der Gemeinderat ernennt die Mitglieder der Kommissionen, die in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehen sind und deren Wahl in seine Zuständigkeit fällt.

² Er kann weitere Kommissionen einsetzen. Diese Kommissionen haben beratende Funktion, sofern der Gemeinderat ihnen nicht Entscheidungsbefugnisse übertragen hat.

³ Die Artikel 20–22 über die Kommissionen der Gemeindeversammlung gelten sinngemäss auch für die Kommissionen des Gemeinderats. Der Gemeinderat kann die Wählbarkeit jedoch auf jede urteilsfähige Person ausweiten, die in der Gemeinde wohnhaft ist.

⁴ Die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten.

3 Gemeindepersonal

Art. 83 Geltungsbereich

¹ Dieser Abschnitt gilt für Personen, die im Dienst der Gemeinde tätig sind und für diese Tätigkeit ein Gehalt beziehen, mit Ausnahme der durch Volkswahl vergebenen Mandate.

Art. 84 Personalreglement

¹ Die Gemeinden erlassen ein Personalreglement unter Einhaltung des in diesem Abschnitt festgelegten Rahmens.

² Das Personal wird bei der Ausarbeitung oder der Änderung dieses Reglements angehört.

³ Bei Lücken im Reglement gilt die Gesetzgebung über das Staatspersonal sinngemäss als ergänzendes Gemeinderecht. Der Staatsrat präzisiert, in welchem Umfang diese Gesetzgebung gilt.

Art. 85 Pflichtenheft und Stellenausschreibung

¹ Die Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in einem Pflichtenheft festgelegt.

² Die offenen Stellen werden, mit Ausnahme der temporären Stellen, intern und extern ausgeschrieben.

³ Führt die Ausschreibung nicht zum erwarteten Ergebnis, so wiederholt die Anstellungsbehörde die Ausschreibung oder besetzt die Stelle durch Berufung.

Art. 86 Ausstand

¹ Für den Ausstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten die Artikel 21–25 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) ⁸⁾.

Art. 87 Datenschutz

¹ Die Organe der Gemeinden dürfen Daten über eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter nur bearbeiten, soweit diese für die Begründung und die Verwaltung des Dienstverhältnisses erforderlich sind.

Art. 88 Stellen

¹ Jede Gemeinde hat eine Gemeindeschreiberin oder einen Gemeindeschreiber und eine Finanzverwalterin oder einen Finanzverwalter. Diese beiden Stellen können in der Funktion der Gemeindeverwalterin oder des Gemeindeverwalters zusammengefasst werden.

² Die Gemeinde kann weitere Stellen schaffen. Sie erstellt einen Stellenplan.

³ Der Gemeinderat kann die Aufgabe einer bestimmten Stelle in Form eines Auftrags nach dem Obligationenrecht einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dritten übertragen. Wenn der Auftragnehmer keine natürliche Person ist, muss dieser eine verantwortliche Person und gegebenenfalls eine oder mehrere stellvertretende Personen benennen.

Art. 89 Vereidigung

¹ Die Gemeinde kann die Vereidigung des Gemeindepersonals vorschreiben. Sie legt in ihrem Personalreglement die betreffenden Funktionen und die Modalitäten der Vereidigung fest.

⁸⁾ SGF [150.1](#)

² Stellen, für die eine Vereidigung erforderlich ist, können nicht in Form eines Auftrags im Sinne von Artikel 88 Abs. 3 übertragen werden.

³ Werden Befugnisse, die zu einer vereidigungspflichtigen Funktion gehören, an ein anderes Mitglied des Gemeindepersonals übertragen, muss die mit diesen Befugnissen betraute Person vereidigt werden.

Art. 90 Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers

¹ Die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber ist zuständig für:

- a) die Führung des Sitzungsprotokolls des Gemeinderats, der Gemeindeversammlung oder des Generalrats und ihres Büros;
- b) die Korrespondenz;
- c) die Organisation der Gemeindeschreiberei.

² Sie oder er erfüllt ferner die ihr oder ihm durch andere Gesetze oder die kommunale Gesetzgebung und vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben.

³ Diese Aufgaben können mit dem Einverständnis des Gemeinderats einem anderen Mitglied des Gemeindepersonals übertragen werden. Artikel 89 Abs. 3 bleibt vorbehalten.

Art. 91 Aufgaben der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters

¹ Die Aufgaben der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters werden gemäss der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden festgelegt.

Art. 92 Aus- und Weiterbildung

¹ Die Aus- und Weiterbildung des Gemeindepersonals ist Sache der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Gemeinderats.

² Der Staat arbeitet mit den Dachverbänden des Gemeindepersonals und der Gemeinden zusammen und unterstützt sie in ihren Tätigkeiten zur Aus- und Weiterbildung des Personals.

4 Verwaltung der Gemeinde

Art. 93 Allgemeine Pflicht

¹ Der Gemeinderat hat die Angelegenheiten der Gemeinde mit der Sorgfalt eines guten Verwalters zu führen.

² Er ergreift alle geeigneten Massnahmen zur Förderung des Gemeindewohls.

Art. 94 Verwaltungskreise

¹ Gemeinden mit einem Generalrat können ihr Gebiet im Organisationsreglement in Verwaltungskreise aufteilen.

Art. 95 Verpflichtung der Gemeinde

¹ Die vom Gemeinderat ausgehenden Schriftstücke werden von der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten und von der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber oder von deren Stellvertreterin oder Stellvertreter unterzeichnet. Die von anderen Gemeindeorganen ausgehenden Schriftstücke werden von der oder den Personen unterzeichnet, die diese vertreten.

² Die von diesen Personen unterzeichneten Schriftstücke sind für die Gemeinde verbindlich, sofern diese nicht nachweist, dass der oder die Unterzeichner des Schriftstückes oder das beschliessende Organ ihre Befugnisse in einer für Dritte erkennbaren Weise überschritten haben.

³ Die Unterschriften können handschriftlich oder digital sein. Digitale Unterschriften müssen gemäss den vom Staatsrat festgelegten Modalitäten beglaubigt werden.

⁴ Die Anbringung eines Gemeindestempels ist fakultativ. Wenn der Stempel in der digitalen Unterschrift eingefügt ist, muss er nicht beglaubigt werden.

⁵ In der kantonalen oder kommunalen Gesetzgebung können zusätzliche Bestimmungen oder Kompetenzdelegationen vorgesehen werden.

Art. 96 Information der Öffentlichkeit – Grundsätze

¹ Die Gemeindeorgane stellen die Information der Öffentlichkeit und die Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss der einschlägigen Gesetzgebung und den Bestimmungen dieses Gesetzes sicher.

² Die Information, welche die Gemeinde von Amtes wegen verbreitet, umfasst die Gemeindeangelegenheiten und die interkommunale Zusammenarbeit. Jede Gemeinde unterhält zu diesem Zweck eine Website; andere Kommunikationsmittel können ergänzt werden.

Art. 97 Information der Öffentlichkeit – Informationsveranstaltung

¹ Der Gemeinderat organisiert die vom Gesetz vorgesehenen öffentlichen Informationsveranstaltungen sowie solche, die er für zweckdienlich hält.

Art. 98 Amtsgeheimnis und Beratungsgeheimnis

¹ Die Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen, die Sekretärinnen oder Sekretäre dieser Organe und das Gemeindepersonal sind verpflichtet, Tatsachen und Schriftstücke geheim zu halten, von denen sie in Ausübung ihres Amtes Kenntnis erhalten und die aufgrund ihrer Natur, der Umstände, einer Vorschrift oder besonderer Anweisungen geheim bleiben müssen. Das Amtsgeheimnis kann gegenüber Aufsichtsbehörden nicht geltend gemacht werden.

² Wer bei einer Sitzung des Gemeinderats anwesend ist, muss über die Beratungen, insbesondere über die dort geäußerten Meinungen, Stillschweigen bewahren, es sei denn, der Rat habe sie oder ihn von der Schweigepflicht entbunden.

³ Diese Pflichten bleiben über das Ende der Amtsausübung hinaus bestehen.

Art. 99 Entbindung vom Amtsgeheimnis und Weitergabe von Informationen

¹ Die Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen sowie die Mitglieder des Gemeindepersonals dürfen Dritten, namentlich richterlichen Behörden oder Verwaltungsbehörden, nur mit schriftlicher Ermächtigung Tatsachen und Schriftstücke, von denen sie in Ausübung ihres Amtes Kenntnis erhalten und die dem Amtsgeheimnis unterliegen, weitergeben. Diese Ermächtigung muss auch nach der Beendigung des Amtes oder der Funktion eingeholt werden.

² Sie wird ausgestellt:

- a) von der Oberamtsperson für die Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen;
- b) vom Gemeinderat für die Mitglieder des Gemeindepersonals.

³ Die Absätze 1 und 2 gelten auch für das Vorlegen offizieller Akten und für die Ausstellung von Bestätigungen.

Art. 100 Haftung

¹ Die Haftung der Gemeinde und ihrer Amtsträgerinnen und Amtsträger richtet sich nach der Gesetzgebung über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger.

Art. 101 Register und Veröffentlichung der Dokumente über die Zusammenarbeit mit Dritten

¹ Jede Gemeinde führt ein Register aller Formen der Zusammenarbeit mit Dritten, die ihr Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen.

² Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Gemeindeübereinkünften, den Verträgen zur Übertragung von Gemeindeaufgaben sowie den Statuten der Gemeindeverbände und den Protokollen der Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände und der Regionalkonferenzen ist gewährleistet; diese Dokumente werden zudem auf der Website der Gemeinde veröffentlicht.

Art. 102 Zwangsmittel

¹ Um ihre Entscheide durchzusetzen, ergreift die Gemeindebehörde die Massnahmen, die im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ⁹⁾ vorgesehen sind.

⁹⁾ SGF [150.1](#)

Art. 103 Strafrechtliche Sanktion – Übertretungen und Ordnungsbussen

¹ Die Gemeinden können in ihren Reglementen Übertretungen des Gemeinderechts vorsehen, die mit einer Geldbusse bestraft werden, deren Betrag 2000 Franken nicht überschreiten darf.

² Sie können Ordnungsbussen zu den in der Gesetzgebung über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen festgelegten Bedingungen erheben.

³ Die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten.

Art. 104 Strafrechtliche Sanktionen – Verfahren

¹ Der Gemeinderat spricht die auf Gemeinderecht beruhenden Geldbussen und Ersatzfreiheitsstrafen durch Strafbefehl aus. Er kann diese Befugnis nur seinen Mitgliedern übertragen. Der Strafbefehl enthält die Angaben nach Artikel 353 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO) ¹⁰⁾.

² Der Gemeinderat spricht auch die Ordnungsbussen und Ersatzfreiheitsstrafen, bei denen das Ordnungsbussenverfahren nicht zum Erfolg geführt hat, durch Strafbefehl aus.

³ Die verurteilte Person kann innert zehn Tagen nach Eröffnung des Strafbefehls beim Gemeinderat schriftlich Einsprache erheben. Die Staatsanwaltschaft kann nicht Einsprache erheben.

⁴ Wird Einsprache erhoben, so werden die Akten dem Polizeirichter überwiesen. Artikel 356 StPO ¹¹⁾ gilt sinngemäss.

Art. 105 Strafrechtliche Sanktionen – Bussenerträge und Verfahrenskosten

¹ Der Ertrag der Bussen fällt der Gemeinde zu.

² Wird die beschuldigte Person schuldig gesprochen, so werden ihr die Verfahrenskosten gemäss der StPO ¹²⁾ auferlegt. Bei einem Freispruch gehen die Kosten zu Lasten der Gemeinde, ausser wenn die StPO ¹³⁾ es erlaubt, sie der beschuldigten Person oder einer Drittperson aufzuerlegen.

Art. 106 Strafrechtliche Sanktionen – Vollzugskosten und Kostenforderungen

¹ Die Vollzugskosten trägt die Gemeinde. Die oder der Verurteilte beteiligt sich gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts daran.

¹⁰⁾ SR [312.0](#)

¹¹⁾ SR [312.0](#)

¹²⁾ SR [312.0](#)

¹³⁾ SR [312.0](#)

² Die Kostenforderungen der Gemeinde verjähren nach zehn Jahren. Für sie fallen Verzugszinsen zum Satz an, der im Obligationenrecht ¹⁴⁾ vorgesehen ist, das sinngemäss gilt.

³ Der Gemeinderat kann die Kosten ganz oder teilweise erlassen, wenn deren Zahlung für die Schuldnerin oder den Schuldner eine übermässige Belastung darstellt. Der Erlass kann mit einer Klausel verbunden werden, dass der Betrag eingefordert wird, wenn sich die finanzielle Situation der betroffenen Person später deutlich verbessert.

Art. 107 Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen

¹ Die Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen auf Rechnung der Gemeinde müssen nach der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen ausgeschrieben und vergeben werden.

Art. 108 Grundstückverkäufe

¹ Der Verkauf von Gemeindegrundstücken erfolgt durch öffentliche Versteigerung, durch Ausschreibung oder freihändig.

² Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat bestimmt die Verkaufsart und den Mindestpreis. Sie können weitere Bedingungen festsetzen.

Art. 109 Geschäftsverwaltungssysteme

¹ Die Gemeinden können Informations- und Dokumentationssysteme betreiben, die den reibungslosen Ablauf ihrer Geschäftsprozesse und die Verwaltung von Korrespondenz und anderen Dokumenten ermöglichen.

² Diese Systeme können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, enthalten, mit dem Ziel:

- a) Geschäfte, für die das betreffende Organ zuständig ist, zu behandeln;
- b) den Arbeitsablauf zu organisieren;
- c) festzustellen, ob Daten bearbeitet werden, die sich auf eine bestimmte Person beziehen;
- d) den Zugang zur Dokumentation zu erleichtern.

Art. 110 Archiv

¹ Die Gemeinden gewährleisten die Führung ihres laufenden Archivs und ihres Zwischenarchivs sowie die Aufbewahrung ihres historischen Archivs gemäss den in der Gesetzgebung über die Archivierung und das Staatsarchiv festgelegten Grundsätzen.

¹⁴⁾ RS [220](#)

² Sie können sich an das für Archivierungsfragen zuständige Amt ¹⁵⁾ wenden:

- a) um Beratung und technische Unterstützung im Bereich der Archivführung zu erhalten;
- b) um ihre historischen Archive auf der Grundlage einer Vereinbarung, in der die Auflagen und Bedingungen geregelt sind, dort zu hinterlegen.

³ Der Gemeinderat ist für die Archivierung verantwortlich. Er kann diese Aufgabe an die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber, an eine Archivbeauftragte oder einen Archivbeauftragten oder an eine Berufsarchivarin oder einen Berufsarchivar übertragen.

⁴ Der Staatsrat legt den Inhalt der historischen Archive der Gemeinden fest.

Art. 111 Einsichtsrecht

¹ Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen der Gemeindeversammlung und des Generalrats, den Budgets und Jahresrechnungen der Gemeinden und ihrer Anstalten sowie zu den Jahresrechnungen der übrigen Gemeindeeinrichtungen ist gewährleistet.

² Die Protokolle der Sitzungen des Gemeinderats, des Büros des Generalrats und der Kommissionen sind nicht öffentlich zugänglich. Folgende Ausnahmen bleiben jedoch vorbehalten:

- a) Mit einstimmigem Beschluss kann der Gemeinderat die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in die Protokolle seiner Sitzungen, der Sitzungen der Kommissionen der Gemeindeversammlung und der Sitzungen seiner Kommissionen gewähren.
- b) Mit einstimmigem Beschluss kann das Büro des Generalrats die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in die Protokolle seiner Sitzungen und der Sitzungen der Kommissionen des Generalrats gewähren.

³ Für die Einsichtnahme in die laufenden Archive und die Zwischenarchive der Gemeinden gelten die Bestimmungen der Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten.

⁴ Der Zugang zu den historischen Archiven der Gemeinden richtet sich nach der Gesetzgebung über die Archivierung und das Staatsarchiv.

5 Ortsbürgerliche Angelegenheiten

Art. 112 Erwerb des Ortsbürgerrechts

¹ Die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Ortsbürgerrechts sowie das entsprechende Verfahren werden in der Gesetzgebung über das freiburgische Bürgerrecht geregelt.

¹⁵⁾ Heute: Staatsarchiv.

Art. 113 Bürgerversammlung – Zusammensetzung

¹ In Gemeinden mit Bürgergütern besteht eine Bürgerversammlung, die sich aus den Stimmberechtigten mit Bürgerrecht und Wohnsitz in der Gemeinde zusammensetzt.

² Wenn sie jedoch weniger als zehn Mitglieder hat, so findet Absatz 1 keine Anwendung, und der Beschluss steht der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zu.

Art. 114 Bürgerversammlung – Befugnisse

¹ Die Bürgerversammlung hat folgende Befugnisse:

- a) Sie behandelt die Fragen im Zusammenhang mit dem Bürgernutzen.
- b) Sie behandelt im Zusammenhang mit den Bürgergütern dieselben Belange, welche die Gemeindeversammlung für die Gemeindegüter regelt.

² Die Erträge aus den Bürgergütern sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

³ Im Übrigen gilt die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

Art. 115 Verfahren und Organisation

¹ Die Bürgerversammlung wird vom Gemeinderat einberufen.

² Unter Vorbehalt von Absatz 3 gelten die Bestimmungen über die Gemeindeversammlung (Art. 23–40), das Einsichtsrecht (Art. 111) und die Rechtsmittel (Abschnitt 9). Im Bereich Finanzen gilt die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden soweit darin vorgesehen.

³ Gemeinderatsmitglieder, die nicht Ortsbürgerinnen oder Ortsbürger sind, gehören dem Büro der Bürgerversammlung nicht an; sie haben weder das Stimm- noch das Wahlrecht.

6 Interkommunale Zusammenarbeit

6.1 Allgemeines

Art. 116 Grundsatz und Formen

¹ Mehrere Gemeinden können zur Erfüllung von Aufgaben gemeinsamen Interesses zusammenarbeiten.

² Zu diesem Zweck beteiligen sie sich an einer Regionalkonferenz, treffen eine Gemeindeübereinkunft oder bilden einen Gemeindeverband.

³ Die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten.

Art. 117 Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone

¹ Der Staatsrat fördert die interkommunale Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone.

² Er vereinbart die anwendbaren Regeln mit den betreffenden Kantonen und genehmigt die Abkommen über die Zusammenarbeit.

6.2 Regionalkonferenz

Art. 118 Grundsatz

¹ Die Regionalkonferenz hat den Zweck, die Tätigkeit mehrerer Gemeinden in einem bestimmten Bereich zu koordinieren. Zu diesem Zweck kann sie insbesondere den Abschluss einer Gemeindeübereinkunft fördern, die Gründung eines Gemeindeverbands oder die Harmonisierung kommunaler Rechtsakte vorbereiten.

² Eine Regionalkonferenz kann auch zum Zweck haben, gewisse Tätigkeiten von Gemeindeverbänden zu koordinieren.

Art. 119 Verfahren

¹ Die Oberamtsperson beruft auf Ersuchen von mindestens zwei Gemeinden oder aus eigenem Entschluss die betreffenden Gemeinden zu einer Regionalkonferenz ein, deren Perimeter sie selbst bestimmt. Umfasst die Konferenz Gemeinden mehrerer Bezirke, so sprechen sich die betroffenen Oberamtspersonen miteinander ab.

Art. 120 Zuständigkeit und Organisation

¹ Die Regionalkonferenz kann folgende Beschlüsse fassen:

- a) Sie erteilt Studienaufträge und setzt Arbeitsgruppen ein.
- b) Sie setzt das Datum fest, bis zu dem das zuständige Organ jeder einberufenen Gemeinde zu einem gemäss Artikel 118 Abs. 1 ausgearbeiteten Projekt Stellung nehmen muss.
- c) Sie erteilt den Gemeindeverbänden Empfehlungen im Rahmen von Artikel 118 Abs. 2.

² Jede einberufene Gemeinde muss in der Regionalkonferenz durch ein Mitglied des Gemeinderats vertreten sein.

³ Die Regionalkonferenz ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der einberufenen Gemeinden vertreten ist. Sie fällt ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Gemeindevertreterinnen und -vertreter.

⁴ Die Kosten, die aus der Tätigkeit der Regionalkonferenz oder durch ihre Beschlüsse entstehen, werden von allen einberufenen Gemeinden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung übernommen. Die Regionalkonferenz kann jedoch mit einstimmigem Beschluss der vertretenen Gemeinden einen anderen Verteilschlüssel vorsehen.

6.3 Gemeindeübereinkunft

Art. 121

¹ Die Gemeindeübereinkunft ist Gegenstand einer schriftlichen Vereinbarung, die namentlich den Zweck der Übereinkunft, ihre Organisation, die Gemeinde, welche die Buchhaltung führt (federführende Gemeinde), den Kostenverteiler, den Rechtsstand der Güter und die Kündigungsbedingungen festlegt.

² Die Vereinbarung wird von den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden abgeschlossen. Vorbehalten bleiben die Befugnisse der Gemeindeversammlung und des Generalrats.

³ Je ein Exemplar der Vereinbarung ist dem für Gemeinden zuständigen Amt ¹⁶⁾ und dem Oberamt zu übermitteln.

⁴ Der Staatsrat kann eine oder mehrere Gemeinden verpflichten, sich zu denselben Bedingungen und nach demselben Verfahren, wie in Artikel 124 vorgesehen, an einer Übereinkunft zu beteiligen oder eine Übereinkunft zu treffen.

6.4 Gemeindeverband

Art. 122 Grundsatz

¹ Bedingt die Zusammenarbeit erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen, so haben die Gemeinden einen Verband zu gründen.

² Ein Verband kann die Erfüllung von mehreren Aufgaben zum Zweck haben. Alle Gemeinden müssen sich an sämtlichen Aufgaben des Verbands beteiligen.

Art. 123 Gründung

¹ Die Statuten müssen von allen beteiligten Gemeinden angenommen werden.

² Sie sind dem Staatsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Genehmigungsentscheid verleiht dem Verband die Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts. Er wird im Amtsblatt veröffentlicht.

¹⁶⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

Art. 124 Beitrittspflicht

¹ Wenn eine oder mehrere Gemeinden nicht in der Lage sind, die Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen aufgrund des eidgenössischen oder kantonalen Rechts obliegen, oder wenn ein überwiegendes regionales Interesse es rechtfertigt, kann der Staatsrat die Gemeinden verpflichten, einen Verband zu gründen oder einem Verband beizutreten.

² Aus den gleichen Gründen kann er einen Verband verpflichten, weitere Gemeinden aufzunehmen.

³ Bei Uneinigkeit über die Bedingungen der Verbandsgründung oder des Beitritts entscheidet der Staatsrat.

⁴ In jedem Fall hört er die Beteiligten an und holt die Ansicht der Oberamtsperson ein.

⁵ Das Verfahren wird vom Staatsrat festgelegt.

Art. 125 Statuten – Obligatorischer Inhalt

¹ Die Statuten bestimmen:

- a) die Mitgliedgemeinden des Verbands;
- b) den Namen, den Zweck und die Aufgaben des Verbands;
- c) den Ort, an dem der Verband seinen Sitz hat;
- d) die Vertretung der Gemeinden an der Delegiertenversammlung;
- e) die Bestimmungen für die Einberufung der Delegiertenversammlung;
- f) die Zusammensetzung des Vorstands;
- g) das Dienstverhältnis des Personals des Verbands;
- h) die Finanzquellen des Verbands;
- i) die Art der Verteilung der finanziellen Lasten unter den Verbandsgemeinden;
- j) die Schwellenwerte, von denen an eine neue Ausgabe dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum untersteht;
- k) die Bedingungen für den Austritt einer Gemeinde, einschliesslich der Regeln zur Festsetzung der Rechte und Pflichten der austretenden Gemeinde;
- l) die Bestimmungen über die Auflösung des Verbands, die Verwertung seines Vermögens und die Begleichung seiner Verbindlichkeiten.

Art. 126 Statuten – Weitere Bestimmungen

¹ Sehen die Statuten die Bildung eines Verbandskapitals oder die Möglichkeit einer Darlehensaufnahme vor, so müssen darin die Höhe des Kapitals bzw. die Verschuldungsgrenze des Verbands festgelegt werden.

² Wenn die Statuten dies vorsehen, kann der Verband Gemeinden, die nicht Mitglied sind, und anderen Gemeindeverbänden Dienste mit öffentlich-rechtlichem Vertrag und mindestens zum Selbstkostenpreis anbieten.

Art. 127 Statuten – Änderung

¹ Jede Änderung der Statuten muss von der Delegiertenversammlung genehmigt werden.

² Wesentliche Änderungen der Statuten bedürfen anschliessend der Zustimmung der Gemeindeversammlung oder des Generalrats von drei Vierteln der Gemeinden, deren zivilrechtliche Bevölkerung zudem höher sein muss als drei Viertel der zivilrechtlichen Bevölkerung aller Verbandsgemeinden. Als wesentlich gelten Änderungen gemäss den Artikeln 125, 126, 128 Abs. 2, 133 und 139 Abs. 2.

³ Statutenänderungen, welche die Übernahme einer neuen Aufgabe für den Verband umfassen, bedürfen der Zustimmung aller Gemeinden durch Beschluss ihrer Gemeindeversammlung oder ihres Generalrats, ausser wenn die Aufgabe von Gesetzes wegen von einem Gemeindeverband ausgeführt werden muss. Artikel 124 bleibt vorbehalten.

⁴ Vor der Genehmigung durch die für die Gemeinden zuständige Direktion ¹⁷⁾ kann die Änderung nicht in Kraft treten.

Art. 128 Organe des Verbands

¹ Die Organe des Verbands sind:

- a) die Delegiertenversammlung;
- b) der Vorstand;
- c) die Finanzkommission.

² Die übrigen Organe werden durch das kantonale Recht, die Statuten oder ein Verbandsreglement festgelegt.

Art. 129 Delegiertenversammlung – Zusammensetzung

¹ Die Delegiertenversammlung setzt sich aus den Delegierten der Mitgliedgemeinden des Verbands zusammen.

¹⁷⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

² Soweit die Statuten nichts anderes vorsehen, verfügt jede Gemeinde über eine Delegierte oder einen Delegierten, die oder der sämtliche Stimmen der Gemeinde vertritt.

Art. 130 Delegiertenversammlung – Bestimmung der Anzahl Stimmen

¹ Die Statuten bestimmen die Verteilung der Stimmen unter den Mitgliedgemeinden grundsätzlich unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und der Bedeutung des Unternehmens für die einzelnen Gemeinden.

² Keine Gemeinde darf über mehr als die Hälfte der Stimmen verfügen.

Art. 131 Delegiertenversammlung – Ernennung und Pflichten der Mitglieder

¹ Die Delegierten werden vom Gemeinderat ernannt. Die Statuten können jedoch vorsehen, dass die Delegierten vom Generalrat oder der Gemeindeversammlung gewählt werden.

² Bei der Ausübung ihres Amts richten sich die Delegierten nach dem Standpunkt des Gemeinderats. Die Nichtbeachtung dieses Standpunkts kann einen wichtigen Grund für die Abberufung darstellen; allfällige weitere wichtige Gründe bleiben vorbehalten.

Art. 132 Delegiertenversammlung – Amtsdauer der Mitglieder

¹ Die Amtsdauer der Delegierten endet:

- a) nach Ablauf der Dauer, für die sie ernannt worden sind;
- b) nach Ablauf der Legislaturperiode;
- c) im Falle ihrer Abberufung durch das Organ, das sie ernannt oder gewählt hat;
- d) im Falle einer Wahl in den Vorstand;
- e) im Falle des Rücktritts.

² Sofern kein Grund für ein vorzeitiges Ende des Amts vorliegt, bleiben die bisherigen Mitglieder bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen oder Nachfolger im Amt.

Art. 133 Delegiertenversammlung – Vorsitz

¹ Die Statuten können vorsehen, dass die Person, die das Präsidium der Delegiertenversammlung innehat, auch Präsidentin oder Präsident des Vorstands ist.

Art. 134 Delegiertenversammlung – Befugnisse

¹ Die Delegiertenversammlung konstituiert sich für die Legislaturperiode, indem sie die mit dem Präsidium beauftragte Person und die mit dem Vizepräsidium beauftragte Person wählt.

² Die Delegiertenversammlung hat folgende Befugnisse:

- a) Sie wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des Vorstands.
- b) Sie ernennt die Mitglieder der Kommissionen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, und gegebenenfalls eine oder mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter.
- c) Sie übt im Bereich Finanzen und unter Vorbehalt gegenteiliger Bestimmungen der Statuten die Befugnisse nach Artikel 67 GFHG ¹⁸⁾ aus, mit Ausnahme der Befugnisse bei den Steuern.
- d) Sie erlässt die Reglemente des Verbands.
- e) Sie genehmigt die gemäss Artikel 126 Abs. 2 abgeschlossenen Verträge.
- f) Sie beschliesst Statutenänderungen und die Aufnahme neuer Mitglieder.
- g) Sie beaufsichtigt die Verwaltung des Verbands.

Art. 135 Delegiertenversammlung – Sitzungen

¹ Die Delegiertenversammlung ist nur beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Stimmen vertreten ist.

² Sinngemäss gelten:

- a) die Bestimmungen der Gemeindeversammlung über die Öffentlichkeit (Art. 24), den Ausstand (Art. 29) und die Durchführung der Sitzungen (Art. 30–34, 36–39);
- b) die Bestimmungen des Generalrats über die Einberufung (Art. 56), die Teilnahme an den Sitzungen (Art. 57 Abs. 1 und 2) und die Entscheide (Art. 59 Abs. 2 und 3).

³ Die Statuten können jedoch von den Artikeln 36 (Wahlen), 39 (Rückkommen) und 59 Abs. 2 und 3 (Entscheide) abweichen.

Art. 136 Vorstand – Zusammensetzung und Wahl

¹ Der Vorstand besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und mindestens zwei weiteren Mitgliedern.

² Die Mitglieder des Vorstands werden von der Delegiertenversammlung für die Legislaturperiode oder deren Rest gewählt.

¹⁸⁾ SGF [140.6](#)

³ Die Statuten dürfen die Wählbarkeit in das Präsidium des Vorstands nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränken.

Art. 137 Vorstand – Befugnisse

¹ Der Vorstand leitet und verwaltet den Verband. Er vertritt ihn nach aussen.

² Er übt die Befugnisse aus, die ihm durch die Statuten übertragen werden, und nimmt die Aufgaben wahr, die nicht einem anderen Organ obliegen. Darüber hinaus:

- a) bereitet er die der Delegiertenversammlung zu unterbreitenden Geschäfte vor und vollzieht ihre Entscheide;
- b) erlässt er die Erlasse, die gemäss dem Gesetz, den Statuten oder einem Reglement in seine Zuständigkeit fallen;
- c) gewährleistet er die Veröffentlichung der Gesetzgebung und anderer Dokumente, die eine Veröffentlichung erfordern;
- d) stellt er im Rahmen der Statuten und des Personalreglements das Verbandspersonal an und überwacht dessen Tätigkeit;
- e) übt er die gemäss der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden dem Gemeinderat übertragenen Befugnisse aus.

³ Er kann Entscheidungsbefugnisse nur delegieren, wenn die Statuten es vorsehen und den Gegenstand und den Umfang der Delegation präzisieren. Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden bleibt vorbehalten.

Art. 138 Vorstand – Organisation und Sitzungen

¹ Die Bestimmungen über den Gemeinderat (Art. 64, 74 und 76–81) und die Kommissionen des Gemeinderats (Art. 82) gelten sinngemäss. Die Statuten können jedoch von den Artikeln 76 Abs. 1 und 2, 78 und 82 abweichen.

Art. 139 Rechtsbereich des Verbands

¹ Die Entscheide des Verbands, die von den Verbandsorganen im Rahmen ihrer gesetzlichen und statutarischen Befugnisse gefasst werden, verpflichten die Mitgliedgemeinden.

² Der Verband kann Reglemente erlassen und Privatpersonen gegenüber Verfügungen treffen. Insbesondere kann er Gebühren erheben, sofern die Statuten dies vorsehen und ein Reglement dazu besteht. Er kann keine Steuern erheben.

Art. 140 Initiative

¹ Ein Zehntel aller in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten der Mitgliedgemeinden des Verbands kann eine Initiative einreichen:

- a) zu einer Ausgabe, die den für das fakultative Referendum festgelegten Betrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) zur Annahme, Aufhebung oder Änderung eines Reglements;
- c) zu einer Änderung der Statuten.

² Die Initiative muss schriftlich eingereicht werden. Sie hat die Form einer allgemeinen Anregung; für Geschäfte nach Absatz 1 Bst. b und c kann sie auch die Form eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen.

Art. 141 Obligatorisches oder fakultatives Referendum

¹ Zu Beschlüssen der Delegiertenversammlung, die eine neue Ausgabe zur Folge haben, deren Nettobetrag den in den Statuten für die Ausübung des obligatorischen Referendums festgelegten Schwellenwert übersteigt, muss eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

² Ein Zehntel aller Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten der Mitgliedgemeinden oder die Gemeinderäte eines Viertels der Verbandsgemeinden können verlangen, dass zu einem Beschluss der Delegiertenversammlung eine Volksabstimmung durchgeführt wird, wenn er folgende Bereiche betrifft:

- a) eine neue Ausgabe, deren Nettobetrag den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgelegten Schwellenwert übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) die Annahme, Aufhebung oder Änderung eines Reglements.

³ Der Schwellenwert nach Absatz 2 kann durch die Statuten gesenkt werden.

Art. 142 Initiative und Referendum – Verfahren

¹ Das Verfahren ist in der Gesetzgebung über die politischen Rechte geregelt.

Art. 143 Information und Konsultation der Bevölkerung

¹ Die Gemeindeversammlungen oder Generalräte der Mitgliedgemeinden werden von den Gemeinderäten regelmässig über die Verbandstätigkeit informiert.

² Die Information der Öffentlichkeit und der Medien über diese Tätigkeit wird in erster Linie vom Vorstand sichergestellt; die Gemeinderäte der Mitgliedgemeinden sind jedoch ebenfalls zuständig, für die Information der Bevölkerung zu sorgen.

³ Die Bevölkerung der Mitgliedgemeinden kann vom Gemeinderat oder vom Vorstand eingeladen werden, an einer Informationsveranstaltung teilzunehmen oder ihm innert einer bestimmten Frist ihre Meinung zur Verbandstätigkeit mitzuteilen.

⁴ Der Gemeindeverband unterhält eine Website, auf der er seine Gesetzgebung und andere Schriftstücke, die im Internet publiziert werden müssen, veröffentlicht; andere Kommunikationsmittel können ergänzend eingesetzt werden.

Art. 144 Weitere Bestimmungen

¹ Folgende Bestimmungen gelten sinngemäss:

- a) Artikel 13–16 über die Gesetzgebung der Gemeinde;
- b) Artikel 52 über das Sekretariat des Generalrats;
- c) Artikel 66 Abs. 2 und 83–88 über das Gemeindepersonal;
- d) Abschnitt 4 über die Verwaltung der Gemeinde (Art. 93–111) mit Ausnahme der Artikel 93 (Allgemeine Pflicht), 94 (Verwaltungskreise) sowie 96 und 97 (Information der Öffentlichkeit).

Art. 145 Austritt

¹ Eine Gemeinde kann gemäss den statutarischen Bestimmungen aus dem Verband austreten; Artikel 124, der sinngemäss gilt, bleibt vorbehalten.

Art. 146 Auflösung – Fälle

¹ Der Verband wird gemäss den Statuten oder durch einstimmigen Beschluss der Mitgliedgemeinden aufgelöst. Der Auflösungsbeschluss ist der für die Gemeinden zuständigen Direktion ¹⁹⁾ zur Genehmigung zu unterbreiten.

² Wenn überwiegende öffentliche Interessen es rechtfertigen, kann der Staatsrat einen Verband auflösen, nachdem er die Beteiligten angehört und die Ansicht der Oberamtsperson eingeholt hat.

Art. 147 Auflösung – Folgen

¹ Der aufgelöste Verband tritt in Liquidation, ausser wenn sein Vermögen von einer Mitgliedgemeinde oder einem Dritten übernommen wird. Die ungedeckten Schulden gehen auf die Gemeinden über und werden gemäss den Statuten unter ihnen verteilt.

² Mit der Genehmigung der Übernahme oder der Liquidation durch den Staatsrat ist der Verband aufgelöst. Der Genehmigungsentscheid wird im Amtsblatt veröffentlicht.

¹⁹⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

7 Fusion von Gemeinden

7.1 Grundsätze

Art. 148 Allgemeines

¹ Mehrere Gemeinden können sich zu einer einzigen Gemeinde zusammenschliessen.

² Der Staat fördert den Zusammenschluss von Gemeinden. Er kann eine Fusion nur unter den Bedingungen nach Artikel 149 anordnen.

Art. 149 Anordnung einer Fusion

¹ Wenn eine Gemeinde infolge fehlender finanzieller oder personeller Ressourcen dauerhaft ausserstande ist, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, kann der Grosse Rat, auf Antrag des Staatsrats und nach Kenntnisnahme des Standpunkts der betroffenen Gemeinden, eine Fusion anordnen.

Art. 150 Konsultativabstimmung

¹ Im Hinblick auf ein zukünftiges Fusionsvorhaben kann der Gemeinderat eine Konsultativabstimmung durchführen. Das Resultat hat keine bindende Wirkung.

² Die Konsultativabstimmung wird an einer Gemeindeversammlung oder mit einer Volksabstimmung durchgeführt. Die gewählte Form ist in jeder Gemeinde, die an demselben Fusionsprojekt beteiligt ist, identisch. Es gelten die Bestimmungen über die Abstimmung an einer Gemeindeversammlung oder die Bestimmungen über die Volksabstimmung.

Art. 151 Fusionsvereinbarung

¹ Der Zusammenschluss erfolgt auf der Grundlage einer Vereinbarung, die zwischen allen an der Fusion beteiligten Gemeinden abgeschlossen wird. Im Falle von Artikel 149 werden die Mindestelemente der Fusionsvereinbarung im Dekret des Grossen Rates aufgeführt.

² Die Fusionsvereinbarung legt mindestens Folgendes fest:

- a) den Namen der neuen Gemeinde;
- b) das Wappen der neuen Gemeinde;
- c) die Bezirkszugehörigkeit der neuen Gemeinde nach Artikel 169;
- d) die Übergangsordnung für den Gemeinderat, d. h. die Anzahl der Mitglieder, die Wahlkreise, die Verteilung der Mitglieder auf die Wahlkreise und nach welchem Wahlsystem die Wahl im jeweiligen Wahlkreis erfolgt;

- e) die allfällige Einführung eines Generalrats für die neue Gemeinde, wenn keine der am Fusionsprojekt beteiligten Gemeinden einen Generalrat hat;
- f) gegebenenfalls die Übergangsordnung für den Generalrat, d. h. die Anzahl der Mitglieder, die Wahlkreise und die Verteilung der Mitglieder auf die Wahlkreise.

7.2 Fusionsbegehren

Art. 152 Zuständigkeiten

¹ Ein Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden kann von einem Zehntel der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten, von der Gemeindeversammlung auf Antrag einer oder eines Stimmberechtigten (Art. 34 Abs. 1 und 2), vom Generalrat auf Antrag eines seiner Mitglieder (Art. 61), vom Gemeinderat oder vom Staat verlangt werden.

Art. 153 Auf Initiative der Stimmberechtigten

¹ Wird der Zusammenschluss von einem Zehntel der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten verlangt, so gelten Artikel 154 und die Bestimmungen der Gesetzgebung über die politischen Rechte zur Initiative auf Gemeindeebene mit Ausnahme der Bestimmungen über die Weiterleitung und Gültigerklärung der Initiative.

Art. 154 Auf Verlangen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats

¹ Wird der Zusammenschluss von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat verlangt, so hat der Gemeinderat den Auftrag, Verhandlungen mit der oder den betroffenen Gemeinden aufzunehmen.

² Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden entscheiden über den Grundsatz des Zusammenschlusses.

³ Wenn dem Zusammenschluss im Grundsatz von allen betroffenen Gemeinden zugestimmt wird, erarbeiten die Gemeinderäte eine Fusionsvereinbarung. Kommt diese Vereinbarung innert zwölf Monaten seit der letzten Abstimmung über die Grundsatzfrage nicht zustande, so legt der Staatsrat den Text fest.

Art. 155 Auf Verlangen des Gemeinderats

¹ Wird der Zusammenschluss vom Gemeinderat verlangt, so gibt es keine Grundsatzabstimmung; es wird direkt über die Fusionsvereinbarung abgestimmt.

Art. 156 Auf Verlangen des Staats

¹ Wird der Zusammenschluss vom Staat verlangt, so organisiert der Staatsrat eine Grundsatzabstimmung über den Zusammenschluss in allen betroffenen Gemeinden. Artikel 154 Abs. 2 ist anwendbar.

² Wenn dem Zusammenschluss im Grundsatz von allen betroffenen Gemeinden zugestimmt wird, erarbeiten die Gemeinderäte eine Fusionsvereinbarung. Kommt diese Vereinbarung innert zwölf Monaten seit der Abstimmung nicht zustande, so legt der Staatsrat den Text fest.

Art. 157 Gemeinsame Bestimmungen

¹ In jedem Fusionsprojekt muss der Fusionsperimeter bezeichnet werden.

² Bei einer Grundsatzabstimmung wird das Fusionsverfahren unterbrochen, wenn eine der Gemeinden im Perimeter dem Zusammenschluss im Grundsatz nicht zustimmt.

³ Die Fusionsvereinbarung muss von den Stimmberechtigten aller betroffenen Gemeinden angenommen werden.

⁴ Die von den Gemeinderäten der betroffenen Gemeinden unterzeichnete Fusionsvereinbarung wird im Amtsblatt veröffentlicht. Die Gemeinderäte stellen die Fusionsvereinbarung anschliessend den Personen, die im bezeichneten Perimeter wohnen, gemeinsam in einer oder mehreren Informationsveranstaltungen vor.

⁵ Die Volksabstimmung muss in allen Gemeinden gleichzeitig stattfinden.

⁶ Sobald die Fusionsvereinbarung angenommen worden ist, wird sie dem Grossen Rat zur Genehmigung weitergeleitet.

⁷ Der Staatsrat kann für die Fusionsprojekte Fristen festlegen.

7.3 Übergangsordnung

Art. 158 Definition und Dauer der Übergangsordnung

¹ Die Übergangsordnung ist der Zeitraum nach dem Inkrafttreten der Fusion, während dem Wahlkreise für den Gemeinderat und gegebenenfalls für den Generalrat gebildet werden.

² Die Übergangsordnung dauert bis zum Ende der Legislaturperiode, in der die Fusion in Kraft tritt. Tritt die Fusion am 1. Januar vor oder nach der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden in Kraft, so dauert die Übergangsordnung bis zum Ende dieser Legislaturperiode.

³ Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass die Übergangsordnung nach dem Ende der Periode nach Absatz 2 um eine ganze Legislaturperiode verlängert wird.

Art. 159 Wahlkreise

¹ Die Wahlkreise der Übergangsordnung umfassen das Gebiet einer oder mehrerer Gemeinden, die am Zusammenschluss beteiligt sind, und gelten für die Wahl der Behördenmitglieder der neuen Gemeinde.

² In der Fusionsvereinbarung können unterschiedliche Wahlkreise für den Gemeinderat und den Generalrat festgelegt werden.

³ Die Fusionsvereinbarung bestimmt den Sitz des Wahlbüros für Wahlkreise, die aus mehreren Gemeinden bestehen.

Art. 160 Gemeinderat

¹ Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats, ihre Verteilung auf die Wahlkreise und das Wahlsystem im jeweiligen Wahlkreis werden in der Fusionsvereinbarung festgelegt.

² In Abweichung von Artikel 65 Abs. 1 kann es sich bei der Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats um eine gerade Zahl handeln.

Art. 161 Generalrat

¹ Die Einsetzung eines Generalrats in der aus dem Zusammenschluss entstehenden Gemeinde wird gegebenenfalls in der Fusionsvereinbarung verankert. Wenn es in einer der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden einen Generalrat gibt, muss auch die neue Gemeinde über einen Generalrat verfügen.

² Die Zahl der Mitglieder des Generalrats, die von den Vorschriften nach Artikel 43 Abs. 1 abweichen kann, wird in der Fusionsvereinbarung festgelegt.

³ Die Verteilung der Mitglieder auf die Wahlkreise wird in der Fusionsvereinbarung festgelegt.

⁴ Die Fusionsvereinbarung kann weitere Bestimmungen zur Organisation des Generalrats für die Übergangsperiode vorsehen.

Art. 162 Wahlen – Zusammenschluss tritt während der Legislaturperiode in Kraft

¹ Tritt ein Zusammenschluss am 1. Januar eines Jahres in Kraft, das nicht von den Artikeln 163 und 164 betroffen ist, so können die Gemeinde- und Generalratsmitglieder der sich zusammenschliessenden Gemeinden ohne Wahlen in die entsprechenden Behörden der neuen Gemeinde eintreten; die Absätze 3 und 5 bleiben vorbehalten.

² Die Oberamtsperson legt ein Datum fest, bis zu dem die Ratsmitglieder schriftlich mitteilen müssen, ob sie ihr Mandat in der neuen Gemeinde weiterführen wollen oder nicht.

³ In Gemeinden, in denen die Anzahl der Ratsmitglieder, die in die entsprechende Behörde der neuen Gemeinde eintreten wollen, höher ist als die Anzahl der Sitze, die dem betroffenen Kreis durch die Fusionsvereinbarung zugeteilt werden, findet eine Wahl für alle dem Kreis zugeteilten Sitze statt.

⁴ Wenn die Anzahl der Ratsmitglieder, die bereit sind, in die entsprechende Behörde der neuen Gemeinde einzutreten, geringer ist als die Anzahl der Sitze, die dem Kreis zugeteilt sind, findet eine Wahl statt, um die freien Sitze des Kreises zu besetzen.

⁵ Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass in jedem Fall vor dem Inkrafttreten der Fusion in jedem Wahlkreis Wahlen durchgeführt werden.

Art. 163 Wahlen – Zusammenschluss tritt am 1. Januar vor den Gesamterneuerungswahlen in Kraft

¹ Tritt ein Zusammenschluss am 1. Januar eines Jahres in Kraft, in dem Gesamterneuerungswahlen stattfinden, so werden diese vorgezogen und in den betroffenen Gemeinden vor dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses durchgeführt.

² Die in vorgezogenen Wahlen gewählten Gemeindebehörden treten ihr Amt beim Inkrafttreten des Zusammenschlusses an und bleiben bis zum Ende der betreffenden Legislaturperiode im Amt.

Art. 164 Wahlen – Zusammenschluss tritt am 1. Januar nach den Gesamterneuerungswahlen in Kraft

¹ Tritt ein Zusammenschluss am 1. Januar eines Jahres in Kraft, das auf die Gesamterneuerungswahlen folgt, so verlängert sich für die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden die Legislaturperiode, und ihre gewählten Gemeindebehörden bleiben bis zum Inkrafttreten des Zusammenschlusses im Amt, wenn der Zusammenschluss vor Dezember des Jahres vor den Gesamterneuerungswahlen vom Grossen Rat genehmigt wurde.

² In den an einem solchen Zusammenschluss beteiligten Gemeinden werden die Gesamterneuerungswahlen durch die Wahl ihrer Vertreterinnen und Vertreter in die Behörden der neuen Gemeinde ersetzt, die vor dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses stattfindet.

³ Die gemäss Absatz 2 gewählten Gemeindebehörden treten ihr Amt beim Inkrafttreten des Zusammenschlusses an und bleiben bis zum Ende der betreffenden Legislaturperiode im Amt.

Art. 165 Wahlen – Für die Wahlen geltende Bestimmungen

¹ Die Bestimmungen über die Gesamterneuerungswahlen gelten sinngemäss für die Wahlen der Vertreterinnen und Vertreter der alten Gemeinden in die Behörden der aus dem Zusammenschluss hervorgegangenen neuen Gemeinde. Wird ein Sitz frei, so gelten die Bestimmungen zu den Ergänzungswahlen sinngemäss.

² Fehlen in einem Wahlkreis kandidierende oder gewählte Personen, die bereit sind, ihre Wahl anzunehmen, so ist jede in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigte Person wählbar, die ihren politischen Wohnsitz auf dem Gebiet der aus dem Zusammenschluss hervorgegangenen Gemeinde hat. Die Ausweitung des Kreises der wählbaren Personen wird im Beschluss zur Einberufung der Stimmberechtigten ausdrücklich erwähnt.

³ Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass eine gewählte Person oder eine Ersatzperson, die ihren Wohnsitz von einem Wahlkreis in einen anderen innerhalb der neuen Gemeinde verlegt, ihren Sitz behalten bzw. für gewählt erklärt werden kann.

7.4 Wirkungen der Fusion

Art. 166 Gemeindebürgerrecht

¹ Personen mit Bürgerrecht der sich zusammenschliessenden Gemeinden erhalten das Bürgerrecht der neuen Gemeinde am Tag des Inkrafttretens des Zusammenschlusses.

² Sie können innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Fusion beantragen, dass das im Personenstandsregister eingetragene Gemeindebürgerrecht dasjenige der neuen Gemeinde ist und dahinter in Klammern der Name der früheren Heimatgemeinde steht.

³ Für das Gesuch ist eine Gebühr zu entrichten. Es ist bei dem für den Zivilstand zuständigen Amt ²⁰⁾ einzureichen.

Art. 167 Vermögen und Archive

¹ Die Aktiven und Passiven der sich zusammenschliessenden Gemeinden gehen auf die neue Gemeinde über.

² Die historischen Archivbestände jeder Gemeinde werden als Ganzes erhalten, auch wenn die historischen Archive der fusionierten Gemeinden im gleichen Raum untergebracht werden.

Art. 168 Gesetzgebung der Gemeinde

¹ Die neue Gemeinde vereinheitlicht die Gesetzgebung der zusammengeschlossenen Gemeinden innert zwei Jahren ab Inkrafttreten des Zusammenschlusses.

² Die früheren Gesetzgebungen bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft; die Absätze 3–5 bleiben vorbehalten.

²⁰⁾ Heute: Amt für Zivilstand und Einbürgerung.

³ Kann das Finanzreglement der neuen Gemeinde nicht gleichzeitig mit dem Zusammenschluss in Kraft treten, so gilt in der Zwischenzeit das Finanzreglement der bevölkerungsmässig grössten Gemeinde. Dasselbe gilt für die Gemeindeverordnungen über die Finanzen.

⁴ Die Fusionsvereinbarung kann spezifische Bestimmungen für die Gesetzgebung der Gemeinde vorsehen. Die Anwendung der Raumplanungs- und Baugesetzgebung gemäss den Gemeindebaureglementen bleibt jedoch vorbehalten.

⁵ Solange eine Gemeinde nicht über ein Organisationsreglement verfügt, gilt die Fusionsvereinbarung als Organisationsreglement.

Art. 169 Zuordnung zum Verwaltungsbezirk

¹ Die Fusionsvereinbarung bestimmt die Bezirkszugehörigkeit der neuen Gemeinde; sie muss vom Grossen Rat genehmigt werden.

Art. 170 Vereinbarte Verpflichtungen – Grundsatz und Geltungsdauer

¹ Die Fusionsvereinbarung kann Bestimmungen vorsehen, die der neuen Gemeinde Verpflichtungen auferlegen.

² Die Geltungsdauer dieser Verpflichtungen wird in der Vereinbarung unter Berücksichtigung der zukünftigen Bedürfnisse und Entwicklungen festgelegt. Sie darf zwanzig Jahre nicht überschreiten.

³ Absatz 2 gilt nicht für Steuern oder andere öffentliche Abgaben.

Art. 171 Vereinbarte Verpflichtungen – Aufhebung

¹ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der neuen Gemeinde kann beschliessen, eine Verpflichtung der Fusionsvereinbarung frühestens drei Jahre, nachdem Letztere abgeschlossen wurde, aufzuheben.

² Die Aufhebungsbeschlüsse werden mit Dreiviertelmehrheit der Stimmen gefasst. Ausgenommen sind jedoch Aufhebungsbeschlüsse, die Steuern oder andere öffentliche Abgaben betreffen; diese unterstehen dem einfachen Mehr (Art. 35 Abs. 3).

³ Der Entscheid des Generalrats über die Aufhebung einer vereinbarten Verpflichtung untersteht nicht dem fakultativen Referendum.

⁴ Die Aufhebung einer solchen Verpflichtung bedarf keiner Genehmigung. Die Gemeinde übermittelt den neuen Wortlaut der Vereinbarung dem für die Gemeinden zuständigen Amt ²¹⁾ sowie der Oberamtperson.

²¹⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

8 Aufsicht über die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden

8.1 Allgemeine Bestimmung

Art. 172

¹ Die Gemeinden stehen unter der Aufsicht des Staats, die durch die Oberamts-person, durch das für die Gemeinden zuständige Amt ²²⁾, durch die für die Gemeinden zuständige Direktion ²³⁾ und durch den Staatsrat sowie durch die in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden ausgeübt wird.

² Die Bestimmungen von Abschnitt 8 über die Gemeinden gelten auch für die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden.

³ Die Ausübung der Aufsicht ist im Verhältnis zur Selbstkontrolle subsidiär.

8.2 Selbstkontrolle

Art. 173 Im Allgemeinen

¹ Stellt das zuständige Organ Unregelmässigkeiten fest, so klärt es deren Ursachen ab und ordnet die notwendigen Massnahmen an.

² Die Selbstkontrolle obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten des von den Unregelmässigkeiten betroffenen Organs.

³ Wenn die Präsidentin oder der Präsident direkt von den Unregelmässigkeiten betroffen ist, obliegt die Selbstkontrolle der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten.

Art. 174 Massnahmen

¹ Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident kann in ihrem oder seinem Zuständigkeitsbereich die folgenden Massnahmen ergreifen:

- a) eine Administrativuntersuchung anordnen;
- b) einem Gemeinderatsmitglied, nach vorheriger Anhörung, für die Dauer der Administrativuntersuchung ein Geschäft oder sein Ressort ganz oder teilweise entziehen und ein anderes Mitglied des Gemeinderats damit betrauen;
- c) das Eingreifen der zuständigen Aufsichtsbehörde verlangen.

² Die Präsidentin oder der Präsident des Generalrats und die Präsidentin oder der Präsident des Vorstands können in ihrem Zuständigkeitsbereich die folgenden Massnahmen ergreifen:

²²⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

²³⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

- a) eine Administrativuntersuchung anordnen;
- b) das Eingreifen der zuständigen Aufsichtsbehörde verlangen.

³ Die Präsidentin oder der Präsident einer Kommission kann in ihrem oder seinem Zuständigkeitsbereich das Gemeindeorgan, dem die Kommission zugehört, informieren und dessen Eingreifen verlangen.

Art. 175 Information

¹ Die Gemeinde informiert die Oberamtsperson über:

- a) die Eröffnung einer Untersuchung;
- b) den Abschluss einer Untersuchung;
- c) die getroffenen Massnahmen.

8.3 Aufsichtsbehörden

Art. 176 Oberamtsperson – im Allgemeinen

¹ Die Oberamtsperson ist für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig.

² Sie:

- a) überwacht die ordnungsgemässe Verwaltung und den ordnungsgemässen Betrieb der Gemeinden ihres Bezirks; sie berät und unterstützt die Gemeinden und sorgt für ein speditives Vorgehen;
- b) inspiziert mindestens einmal während der Legislaturperiode die Verwaltung jeder Gemeinde und unterrichtet die für die Gemeinden zuständige Direktion ²⁴⁾ über ihre Feststellungen;
- c) hat die Befugnis, den Sitzungen der Organe einer Gemeinde mit beratender Stimme beizuwohnen.

³ Jeder Entscheid, der von einer anderen kantonalen Behörde gegenüber einer Gemeinde getroffen wurde, wird der Oberamtsperson des betreffenden Bezirks mitgeteilt. Die kantonale Behörde kann ihre Stellungnahme verlangen.

Art. 177 Oberamtsperson – Sonderfall

¹ Hat die Oberamtsperson im betreffenden Gemeindeverband eine Funktion inne, so wird die Aufsicht von einer anderen Oberamtsperson ausgeübt, die auf Antrag der Oberamtspersonenkonferenz vom Staatsrat bezeichnet wurde.

²⁴⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

² Dasselbe gilt, wenn eine solche Funktion von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Oberamts ausgeübt wird, die oder der an Aufsichtsaufgaben oder in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für das Oberamt beteiligt ist.

Art. 178 Direktion und Amt

¹ Die für die Gemeinden zuständige Direktion ²⁵⁾ erfüllt alle Aufsichtsaufgaben, die das Gesetz nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zuweist.

² Das für die Gemeinden zuständige Amt ²⁶⁾ erfüllt die ihm von der Gesetzgebung oder der Direktion übertragenen Aufgaben. Seine Befugnisse im Bereich der Finanzaufsicht sind in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden festgelegt.

Art. 179 Staatsrat

¹ Der Staatsrat ist die oberste Aufsichtsbehörde. Er:

- a) übt die ihm vom Gesetz übertragenen Befugnisse aus;
- b) genehmigt auf Antrag der für die Gemeinden zuständigen Direktion ²⁷⁾ die zum einen von der Oberamtspersonenkonferenz und zum andern von dem für die Gemeinden zuständigen Amt ²⁸⁾ ausgearbeiteten Aufsichtskonzepte;
- c) sorgt für die Koordination der Tätigkeiten der kantonalen Verwaltung in Gemeindeangelegenheiten.

8.4 Eingreifen der Aufsichtsbehörden

Art. 180 Prüfungsbefugnis – Information und Dokumentation

¹ Die Gemeinden sind verpflichtet, der Aufsichtsbehörde die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Auskünfte und Akten zu liefern.

Art. 181 Prüfungsbefugnis – Gesetzgebung der Gemeinden

¹ Das Gesetz kann vorsehen, dass ein Gemeindereglement von der Direktion, der es seinem Gegenstand nach zugehört, genehmigt werden muss. Die Genehmigung:

- a) ist eine Voraussetzung für das Inkrafttreten des Reglements;
- b) wird im Amtsblatt veröffentlicht.

²⁵⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

²⁶⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

²⁷⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

²⁸⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

² Das Gesetz kann vorsehen, dass ein Gemeindereglement der obligatorischen Stellungnahme der Direktion, der es seinem Gegenstand nach zugehört, unterliegt. Die obligatorische Stellungnahme:

- a) ist eine Voraussetzung für die Gültigkeit des Beschlussverfahrens;
- b) ist für die Gemeinde nicht bindend; sie kann von den Schlussfolgerungen abweichen, wenn sie die Abweichung begründet.

³ Der Staatsrat präzisiert insbesondere:

- a) das Genehmigungsverfahren und das Verfahren für die obligatorische Stellungnahme;
- b) das Angebot von Beratung und fakultativer Begutachtung durch die Ämter des Staats;
- c) die Mitwirkung der Ämter des Staats bei der Ausarbeitung von Mustererlassen;
- d) die Gebühren, die für die Handlungen gemäss diesem Artikel erhoben werden.

Art. 182 Prüfungsbefugnis – Umfang

¹ In der Ausübung ihrer Aufsicht prüft die Behörde die Tätigkeit der Gemeinde nur auf ihre Gesetzmässigkeit hin.

² Die Prüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde erstreckt sich jedoch auch auf die Angemessenheit, wenn:

- a) das Allgemeininteresse des Kantons oder schutzwürdige Interessen anderer Gemeinden unmittelbar berührt werden;
- b) die ordnungsgemässe Verwaltung der Gemeinde schwer gefährdet ist.

Art. 183 Eingreifen der Oberamtsperson – Im Allgemeinen

¹ Missachtet eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften, beeinträchtigt sie überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons oder ist ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet, so fordert die Oberamtsperson die Gemeinde so bald wie möglich, spätestens jedoch innert 30 Tagen nach Bekanntwerden des Zustands auf, diesen Zustand zu beheben.

² Kommt die Gemeinde der Aufforderung nicht nach, so trifft die Oberamtsperson die geeigneten Massnahmen. Sie oder er kann nach der Anhörung des Gemeinderats namentlich eine Untersuchung eröffnen, anstelle der Gemeinde handeln und in schwerwiegenden Fällen Gemeindeentscheide aufheben.

Art. 184 Eingreifen der Oberamtsperson – Eröffnung einer Untersuchung

¹ Die Oberamtsperson kann auf Anzeige hin oder von Amtes wegen eine Untersuchung gegen den Gemeinderat oder eines seiner Mitglieder eröffnen:

- a) wenn eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften missachtet, überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons beeinträchtigt oder wenn ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet ist und
- b) wenn die Gemeinde die Selbstkontrolle nicht angewendet hat.

² Das Verfahren für die Untersuchung wird vom Staatsrat festgelegt.

Art. 185 Eingreifen der Oberamtsperson – Massnahmen

¹ In dringenden Fällen ergreift die Oberamtsperson vorsorgliche Massnahmen, welche die Führung der Gemeindegeschäfte gewährleisten.

² Wenn eine Untersuchung eröffnet wurde, kann die Oberamtsperson nach Abschluss der Untersuchung folgende Massnahmen ergreifen:

- a) eine Verwarnung aussprechen;
- b) die Akten an die Staatsanwaltschaft weiterleiten;
- c) Massnahmen zur Reorganisation des Gemeinderats oder andere Massnahmen zur Wiederherstellung des einwandfreien Ratsbetriebs oder des ordnungsgemässen Funktionierens der Gemeindeverwaltung treffen;
- d) die Akten an den Staatsrat weiterleiten, wenn eine der vorgesehenen Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich dieser Behörde fällt;
- e) die Kosten für das Eingreifen der Aufsichtsbehörde festlegen.

Art. 186 Eingreifen und Massnahmen des Amts und der Direktion

¹ In seinem Zuständigkeitsbereich kann das für die Gemeinden zuständige Amt ²⁹⁾ die gleichen Massnahmen treffen, wie sie der Oberamtsperson in Artikel 183 Abs. 1 übertragen werden. Es kann der für die Gemeinden zuständigen Direktion ³⁰⁾ andere in den Artikeln 183 Abs. 2 bis 185 vorgesehene Massnahmen vorschlagen.

² Die für die Gemeinden zuständige Direktion ³¹⁾ kann die gleichen Massnahmen treffen, wie sie die Oberamtsperson gemäss den Artikeln 183 Abs. 2–185 ergreifen kann.

Art. 187 Massnahmen des Staatsrats

¹ Zusätzlich zu den Massnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Oberamtsperson fallen, kann der Staatsrat nach Abschluss der Untersuchung gegenüber einer Gemeinde die folgenden Massnahmen treffen:

²⁹⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

³⁰⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

³¹⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

- a) Er kann ein Mitglied des Gemeinderats oder des Vorstands des Amtes entheben, wenn wiederholte Pflichtverletzung oder schwere oder wiederholte Mängel in der Führung der ihm übertragenen Geschäfte festgestellt werden.
- b) Er kann die Zwangsverwaltung anordnen, indem er die Führung der Gemeindegeschäfte einer Verwaltungskommission überträgt, wenn die Gemeinde sich weigert oder unfähig ist, den Anordnungen der Oberamtsperson Folge zu leisten oder nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Art. 188 Zusammensetzung und Befugnisse der vom Staatsrat eingesetzten Verwaltungskommission

¹ Die Verwaltungskommission setzt sich aus mindestens drei Mitgliedern zusammen. Der Staatsrat ernennt die Mitglieder der Kommission und bezeichnet ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten.

² Sie übt die Befugnisse des Gemeinderats sowie der Gemeindeversammlung oder des Generalrats aus. Betrifft die Zwangsverwaltung eine Gemeinde mit einem Generalrat, so werden die Initiativ- und Referendumsrechte in den Artikeln 62 und 63 während der Dauer der Massnahme ausgesetzt.

³ Ihre Entscheide sind anfechtbar nach den Artikeln 191, 193 und 194, die sinngemäss gelten.

⁴ Wenn die Situation, die ihre Einsetzung gerechtfertigt hat, nicht mehr besteht, wird die Zwangsverwaltung aufgehoben. Anschliessend werden Neuwahlen durchgeführt.

Art. 189 Veröffentlichung der Entscheide

¹ Entscheide, die vom Staatsrat, von der für die Gemeinden zuständigen Direktion ³²⁾, von der Oberamtsperson und von den in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden in Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion getroffen werden, werden im Amtsblatt veröffentlicht, wenn die gesamte oder ein Grossteil der Gemeindebevölkerung von ihnen berührt ist.

Art. 190 Kosten

¹ Die Kosten für das Eingreifen der Aufsichtsbehörde werden der Gemeinde auferlegt.

³²⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

9 Rechtsmittel

Art. 191 Gemeindeentscheide – Privatbeschwerde

¹ Jeder vom Gemeinderat gegenüber einer Privatperson oder gegenüber einem Mitglied des Gemeindepersonals getroffene Entscheid kann innert 30 Tagen durch Beschwerde an die Oberamtsperson angefochten werden.

² Wenn ein solcher Entscheid von einem dem Gemeinderat untergeordneten Organ oder von einem Rechtsträger kommunaler Aufgabendelegation ausgeht, kann die oder der Betroffene innert 30 Tagen beim Gemeinderat Einsprache erheben.

³ Sieht ein Gemeindereglement es vor, so ist gegen einen Entscheid des Gemeinderats innert 30 Tagen vorgängig beim Gemeinderat selbst Einsprache zu erheben.

Art. 192 Gemeindeentscheide – Beschwerde eines Gemeinderatsmitglieds

¹ Gegen den Entscheid der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten, einem Gemeinderatsmitglied ein Geschäft oder sein Ressort ganz oder teilweise zu entziehen, kann die oder der Betroffene bei der Oberamtsperson innert 30 Tagen Beschwerde einreichen.

Art. 193 Gemeindeentscheide – Entscheide der Legislative

¹ Mit Ausnahme der Erlasse kann jeder Beschluss oder andere Entscheid und jede Wahl der Gemeindeversammlung, des Generalrats oder deren Büros, innert 30 Tagen, durch Beschwerde an die Oberamtsperson angefochten werden.

² Zur Beschwerde berechtigt sind:

- a) die Mitglieder der Gemeindeversammlung oder des Generalrats;
- b) der Gemeinderat;
- c) wer durch den angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

Art. 194 Gemeindeentscheide – Erlasse

¹ Erlasse der Gemeindeorgane können innert 30 Tagen beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

² Die Frist läuft ab der Veröffentlichung des Annahmebeschlusses im Amtsblatt und der Veröffentlichung des Erlasstextes auf der Website der Gemeinde. Muss der Erlass genehmigt werden, so läuft die Frist ab der Veröffentlichung der Genehmigung im Amtsblatt.

³ Zur Beschwerde berechtigt ist, wer vom angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Ebenfalls zur Beschwerde gegen Erlasse der Gemeindeversammlung oder des Generalrats berechtigt sind die Personen und Organe nach Artikel 193 Abs. 2 Bst. a und b.

Art. 195 Gemeindeentscheide – Beschwerdeentscheid der Oberamtsperson

¹ Die Oberamtsperson entscheidet nach Einreichung der Beschwerde so rasch wie möglich.

² Ihr Entscheid ist durch Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungspflege anfechtbar. Diese Beschwerde kann auch vom Gemeinderat erhoben werden.

Art. 196 Gemeindeentscheide – Verfahren

¹ Das Beschwerdeverfahren wird im Gesetz über die Verwaltungspflege geregelt.

² Die Anfechtung wegen Unangemessenheit ist jedoch unzulässig, ausser wenn eine besondere Bestimmung diesen Beschwerdegrund vorsieht.

Art. 197 Gemeindeverbände

¹ Dieser Abschnitt gilt sinngemäss für die Rechtsmittel gegen Entscheide der Gemeindeverbände.

² Gehören die Parteien nicht demselben Bezirk an, so entscheidet eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter, die oder den der Staatsrat unter den Oberamtspersonen der übrigen Bezirke bezeichnet.

Art. 198 Verwaltungsstreitigkeiten

¹ Kompetenzkonflikte zwischen Organen einer Gemeinde sowie Verwaltungsstreitigkeiten zwischen einer Gemeinde und einer anderen Gemeinde oder einem Gemeindeverband werden von der Oberamtsperson entschieden.

² Gehören die Parteien nicht demselben Bezirk an, so entscheidet eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter, die oder den der Staatsrat unter den Oberamtspersonen der übrigen Bezirke bezeichnet.

³ Gegen die so ergangenen Entscheide ist die Beschwerde an das Kantonsgericht zulässig.

Art. 199 Entscheide der Aufsichtsbehörden

¹ Entscheide, die von der Oberamtperson, von dem für die Gemeinden zuständigen Amt ³³⁾, von der für die Gemeinden zuständigen Direktion ³⁴⁾, vom Staatsrat oder von den in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden in Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion getroffen werden, können gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden durch:

- a) den Gemeinderat;
- b) das seines Amtes enthobene Mitglied des Gemeinderats oder des Vorstands;
- c) jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Art. 200 Spezialgesetzgebung

¹ Die in anderen Gesetzen vorgesehenen Rechtsmittel bleiben vorbehalten.

10 Übergangsbestimmungen

Art. 201 Organisationsreglement (Art. 14)

¹ Die Organisationsreglemente müssen spätestens ein Jahr vor Beginn der ersten Legislaturperiode nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in Kraft sein.

² In Ermangelung eines Organisationsreglements werden die darin festzulegenden Elemente durch die neuesten Entscheide oder Reglemente der Gemeinde oder durch die Fusionsvereinbarung geregelt, und das Wahlsystem richtet sich nach der Gesetzgebung über die politischen Rechte, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte ³⁵⁾ galt.

Art. 202 Dokumentation und Veröffentlichung der Gesetzgebung der Gemeinde (Art. 15, 16 und 144)

¹ Der Staatsrat legt die Fristen für die Umsetzung der Dokumentation und Veröffentlichung der kommunalen und interkommunalen Gesetzgebung fest.

Art. 203 Personalreglement (Art. 84 und 144)

¹ Die Gemeinden und die Gemeindeverbände verfügen über eine Frist von drei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um ein Personalreglement zu erlassen.

³³⁾ Heute: Amt für Gemeinden.

³⁴⁾ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

³⁵⁾ SGF [115.1](#)

² In Ermangelung eines Reglements und unter Vorbehalt der obligatorischen Bestimmungen von Abschnitt 3 dieses Gesetzes gelten die Bestimmungen des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) ³⁶⁾, mit Ausnahme der Artikel 4–23, 131a, 132 Abs. 1 und 2 und 133 Abs. 1, sowie seine Ausführungsbestimmungen sinngemäss als kommunales Übergangsrecht für das Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Art. 204 Teilrevision eines genehmigten Reglements (Art. 181 Abs. 1)

¹ Die Teilrevision eines Reglements, das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes in Kraft ist, bedarf keiner Genehmigung, es sei denn, das betreffende Reglement ist nach dem Gesetz genehmigungspflichtig.

Art. 205 Polizeireglement (Art. 181 Abs. 1)

¹ Bis zur Schaffung einer spezifischen gesetzlichen Grundlage sind Polizeireglemente gestützt auf diese Bestimmung genehmigungspflichtig.

Art. 206 Rechtsmittel (Art. 193, 194, 197 und 199)

¹ Beschwerden gegen Entscheide der Legislativorgane und der Aufsichtsbehörden sowie gegen Erlasse richten sich nach diesem Gesetz, sofern die Beschwerdefrist bei dessen Inkrafttreten noch nicht abgelaufen ist.

II.

1.

Der Erlass SGF [114.1.1](#) (Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG), vom 14.12.2017) wird wie folgt geändert:

Abschnittsüberschrift nach Art. 51 (neu)

5a Gemeindereglement

Art. 51a (neu)

¹ Um von ihren in diesem Gesetz vorgesehenen normativen Kompetenzen Gebrauch zu machen, erlassen die Gemeinden ein Reglement.

³⁶⁾ SGF [122.70.1](#)

2.

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)

¹ Gemeinden mit einem Generalrat können ihr Gebiet im Organisationsreglement in mehrere Wahlkreise aufteilen.

Art. 62 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 2^{bis}** (aufgehoben), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben)

¹ Die Gemeinderatswahlen erfolgen nach dem im kommunalen Organisationsreglement festgelegten Wahlsystem.

² Aufgehoben

^{2bis} Aufgehoben

³ Aufgehoben

⁴ Aufgehoben

Art. 83 Abs. 2 (geändert)

² Die Gemeinderatswahlen erfolgen nach dem im kommunalen Organisationsreglement festgelegten Wahlsystem.

Abschnittsüberschrift nach Art. 136h (geändert)

4.4 Initiative und Referendum in kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 4.4 (neu)

4.4.1 Gemeinsame Bestimmungen

Art. 137 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben)

Initiativ- und Referendumsrecht (Artikelüberschrift geändert)

¹ Das Gesetz über die Gemeinden bestimmt:

- a) (neu) welche Fragen in einer Gemeinde mit einem Generalrat und in einem Gemeindeverband Gegenstand einer Initiative sein können und welche Formen diese Initiativen annehmen können;
- b) (neu) welche Beschlüsse in einer Gemeinde mit einem Generalrat und in einem Gemeindeverband dem Referendum unterliegen;
- c) (neu) die Anzahl der Unterschriften, die für die Einreichung einer Initiative oder eines Referendumsbegehrens erforderlich ist, in Bruchteilen der Gesamtheit der in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen;

- d) *(neu)* die Anzahl der Gemeinderatskollegien, die für die Einreichung eines Referendumsbegehrens gegen Gemeindeverbandsbeschlüsse erforderlich ist.

² Die Unterschriftenzahl nach Absatz 1 Bst. c wird in jedem Fall aufgrund der Zahl der Personen festgesetzt, die am Tag, an dem das Initiativbegehren eingereicht oder der referendumpflichtige Beschluss gefasst wurde, im Stimmregister der betreffenden Gemeinde oder der Mitgliedgemeinden des Gemeindeverbands eingetragen sind.

³ *Aufgehoben*

Art. 137a *(neu)*

Unterschriftenbogen – Im Allgemeinen

¹ Die Artikel 105 und 106 über die Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten (eigenhändige Unterschrift und Inhalt der Bogen) gelten ebenfalls für die Unterschriftenbogen in kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten.

² Die ausgefüllten Bogen müssen vor Ablauf der für die Unterschriftensammlung vorgesehenen Frist bei der Gemeindeschreiberei oder dem Sitz des Gemeindeverbands eintreffen.

Art. 137b *(neu)*

Unterschriftenbogen – Prüfung und Veröffentlichung des Ergebnisses

¹ Nach der Einreichung der Unterschriftenbogen prüft und zählt die Gemeindeschreiberei der betroffenen Gemeinde/n die Unterschriften. Die Artikel 109 und 110 Abs. 2 sind auf die Prüfungsbestätigung und die Auszählung der Unterschriften anwendbar.

² Innert 30 Tagen nach Einreichung der Bogen veröffentlicht der Gemeinderat oder der Vorstand des Gemeindeverbands im Amtsblatt seinen Entscheid über das Zustandekommen oder das Scheitern der Initiative oder des Referendumsbegehrens.

³ Liegt das Scheitern an der Ungültigkeit einer oder mehrerer Unterschriften, so erwähnt der Gemeinderat oder der Vorstand des Gemeindeverbands dies im Entscheid und informiert die Person oder die Personen, deren Unterschrift für ungültig erklärt wurde darüber, und gibt ihnen die Rechtsmittel nach Artikel 156 an.

Art. 137c *(neu)*

Ergänzendes Recht

¹ Weist der Abschnitt 4.4 eine Lücke auf, so gelten sinngemäss die Regeln über die Ausübung der Gesetzesinitiativen und des Referendums in kantonalen Angelegenheiten.

Abschnittsüberschrift nach Art. 137c (neu)

4.4.2 Initiative

Art. 138 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (aufgehoben)

¹ Das Initiativbegehren:

- a) (neu) nennt den Titel und den Text der Initiative sowie die weiteren Elemente, die auf den Unterschriftenbogen enthalten sein müssen;
- b) (neu) ist mit den Unterschriften von 20 stimmberechtigten Personen versehen, die in der Gemeinde oder, wenn die Initiative einen Gemeindeverband betrifft, in den Mitgliedgemeinden des Gemeindeverbands wohnhaft sind;
- c) (neu) enthält die Namen der zum Verkehr mit den Behörden und zum Rückzug des Initiativbegehrens berechtigten Personen (Initiativkomitee);
- d) (neu) wird eingereicht bei der Gemeindeschreiberei, wenn es sich um eine Gemeindeinitiative handelt, oder beim Sitz des Gemeindeverbands, wenn die Initiative einen Gemeindeverband betrifft.

² Nach dem Eingang des Initiativbegehrens nimmt der Gemeinderat oder der Vorstand des Gemeindeverbands die Vorprüfung des Titels und des Texts der Initiative sowie der Unterschriftenbogen vor.

³ Wenn nötig wird die Initiative in Zusammenarbeit mit dem Initiativkomitee berichtigt. Bei Uneinigkeit entscheidet die Oberamtsperson.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 139 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (unverändert) [FR: (geändert)]

Veröffentlichung und Frist für die Unterschriftensammlung (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Spätestens 30 Tage nach Einreichung des Begehrens veröffentlicht der Gemeinderat oder der Vorstand des Gemeindeverbands im Amtsblatt:

- c) (geändert) die Anzahl der gemäss Artikel 137 Abs. 2 berechneten notwendigen Unterschriften.

² Die Unterschriften müssen innert 90 Tagen seit der Veröffentlichung des Initiativtexts im Amtsblatt gesammelt werden.

Art. 140 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben)

Prüfung und Auszählung der Unterschriften (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Die Prüfung und Auszählung der Unterschriften sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse erfolgen nach Artikel 137b.

² *Aufgehoben*

Art. 141 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (neu)

Prüfung der Initiative und Folgen (Artikelüberschrift geändert)

¹ Ist die Initiative zustande gekommen, so werden das Ergebnis der Auszählung der Unterschriften und der Text der Initiative dem Generalrat oder der Delegiertenversammlung übermittelt.

² Der Generalrat oder die Delegiertenversammlung befindet über die materielle und formelle Gültigkeit der Initiative und veröffentlicht den diesbezüglichen Entscheid unter Angabe der dagegen verfügbaren Rechtsmittel im Amtsblatt.

³ Der Generalrat oder die Delegiertenversammlung beschliesst darüber, ob er oder sie sich der Initiative anschliessen will oder nicht.

⁴ Je nach gefasstem Beschluss behandelt der Generalrat oder die Delegiertenversammlung die Initiative gemäss folgenden, sinngemäss anwendbaren Bestimmungen:

- a) (neu) Artikel 118 über den Rückzug der Initiative; die Veröffentlichung gemäss diesem Artikel erfolgt jedoch im Amtsblatt;
- b) (neu) die Artikel 126 und 127 über die Folgeleistung einer Initiative; die Frist für die Durchführung der Volksabstimmung über die Initiative (Art. 126 Abs. 2 und Art. 127 Abs. 2) beträgt jedoch 180 Tage.

⁵ Betrifft die Initiative einen Gemeindeverband, so muss die Volksabstimmung in allen Mitgliedsgemeinden gleichzeitig stattfinden. Die Initiative bedarf zu ihrer Annahme des doppelten Mehrs der Stimmenden und der Gemeinden.

Abschnittsüberschrift nach Art. 142 (neu)

4.4.3 Referendum

Art. 142a (neu)

Veröffentlichung der referendumpflichtigen Beschlüsse

¹ Die dem Referendum unterstellten Beschlüsse werden vom Gemeinderat oder dem Vorstand des Gemeindeverbands innert 20 Tagen nach ihrer Annahme im Amtsblatt veröffentlicht.

² Die Publikation der referendumpflichtigen Beschlüsse enthält auch die Anzahl der gemäss Artikel 137 Abs. 2 berechneten notwendigen Unterschriften.

Art. 142b (neu)

Ankündigung des Referendumsbegehrens

¹ Die Einreichung eines Referendumsbegehrens muss innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des referendumpflichtigen Beschlusses im Amtsblatt schriftlich angekündigt werden.

² Die Ankündigung erfolgt bei der Gemeindeschreiberei, wenn es sich um einen Gemeindebeschluss handelt, und beim Verbandssitz, wenn es sich um einen Gemeindeverbandsbeschluss handelt. Die Ankündigung enthält die Namen der zum Verkehr mit den Behörden berechtigten Personen (Referendumskomitee).

³ Die Ankündigung ist versehen mit:

- a) der Unterschrift von mindestens 50 in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen, wenn das Referendum einen Gemeindebeschluss betrifft;
- b) der Unterschrift von mindestens 50 in einer Mitgliedgemeinde stimmberechtigten Personen oder der Erklärung von mindestens einem Fünftel der Gemeinderatskollegien der Mitgliedgemeinden des Gemeindeverbands, wenn das Referendum einen Gemeindeverbandsbeschluss betrifft.

⁴ Wurden mehrere Ankündigungen eines Referendumsbegehrens zu derselben Vorlage eingereicht, so werden die Unterschriften aller Ankündigungen zusammengezählt.

Art. 143 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

Referendumsbegehren (Artikelüberschrift geändert)

¹ Das Referendumsbegehren muss innert 60 Tagen seit der Veröffentlichung des referendumpflichtigen Beschlusses im Amtsblatt bei der Gemeindeschreiberei oder dem Sitz des Gemeindeverbands eingereicht werden, versehen mit:

- a) (neu) den Unterschriften der Stimmberechtigten, die das Referendum verlangen, wenn es sich um einen Gemeindebeschluss handelt;
- b) (neu) den Unterschriften der Stimmberechtigten oder den Beschlüssen der Gemeinderatskollegien, die das Referendum verlangen, wenn es sich um einen Gemeindeverbandsbeschluss handelt.

² Die Unterschriften oder Beschlüsse von Gemeinderatskollegien, die der Ankündigung des Referendumsbegehrens beilagen, werden berücksichtigt. Ausserdem werden die Unterschriften aller Ankündigungen zusammengezählt, wenn zu derselben Vorlage mehrere Ankündigungen eines Referendumsbegehrens eingereicht wurden.

³ Die Prüfung und Auszählung der Unterschriften sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse erfolgen nach Artikel 137b.

Art. 144 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

Abstimmung (Artikelüberschrift geändert)

¹ Ist ein Referendumsbegehren zustande gekommen, so unterbreitet der Gemeinderat oder der Vorstand des Gemeindeverbands den betreffenden Beschluss innert 180 Tagen seit der Publikation des Zustandekommens im Amtsblatt dem Volk zur Abstimmung.

² Die Abstimmung über Beschlüsse von Gemeindeverbänden, die dem obligatorischen Referendum unterstellt sind, findet innert 180 Tagen seit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt statt.

³ Die Abstimmung über einen Beschluss eines Gemeindeverbands muss in allen Mitgliedsgemeinden gleichzeitig stattfinden. Die Vorlage bedarf zu ihrer Annahme des doppelten Mehrs der Stimmenden und der Gemeinden.

Art. 156 Abs. 1 (geändert)

¹ Ist eine Initiative, ein Referendumsbegehren auf Kantons- oder Gemeindeebene oder eine Volksmotion nicht zustande gekommen, weil eine oder mehrere Unterschriften ungültig sind, so können die betreffenden Personen innert zehn Tagen nach der Mitteilung über die Ungültigkeit ihrer Unterschrift beim Kantonsgericht Beschwerde einlegen (Art. 111 Abs. 3, 136e Abs. 3 und 137b Abs. 3).

3.

Der Erlass SGF [140.2](#) (Gesetz über die Agglomerationen (AggG), vom 21.08.2020) wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

¹ Um ihr Agglomerationsprogramm auszuarbeiten und umzusetzen, bilden die Gemeinden einen Gemeindeverband im Sinne der Gesetzgebung über die Gemeinden.

4.

Der Erlass SGF [140.6](#) (Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG), vom 22.03.2018) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 (geändert)

¹ Dieses Gesetz soll es den Einheiten und ihren Organen nach Artikel 2 ermöglichen,

... (Aufzählung unverändert)

Art. 2 Abs. 2 (geändert)

² Ohne anderslautende Bestimmung gilt das Gesetz sinngemäss auch für die Gemeindeverbände, die Bürgergemeinden und die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit.

Art. 8 Abs. 3 (geändert)

³ Der Budgetentwurf der Gemeindeverbände wird den Mitgliedsgemeinden bis zum 15. Oktober des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres weitergeleitet.

Art. 19 Abs. 2 (geändert)

² Der Geschäftsbericht wird der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorgelegt. Artikel 72a bleibt vorbehalten.

Art. 23 Abs. 3 (geändert)

³ Der Staatsrat legt fest, inwiefern die Finanzkennzahlen für die Einheiten nach Artikel 2 Abs. 2 gelten.

Art. 46 Abs. 2 (geändert) [FR: (unverändert)]

² Gegebenenfalls werden Gemeindeanstalten ohne Rechtspersönlichkeit als Spezialfinanzierungen ebenfalls in die Gemeinderechnung integriert.

Art. 48 Abs. 1 (geändert)

¹ Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit und Gemeindeverbände erstellen den Beteiligungsspiegel der Vertrags- oder Mitgliedsgemeinden.

Art. 67 Abs. 1

¹ Die Gemeindeversammlung erlässt das Finanzreglement. Ihr stehen zudem folgende Befugnisse zu:

k) *Aufgehoben*

Art. 70 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (neu)

² Die Mitglieder des Gemeinderats und das Gemeindepersonal sind nicht wählbar. Im Übrigen gelten die Artikel über die Kommissionen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats der Gesetzgebung über die Gemeinden.

³ Die Mitglieder der Finanzkommission der Gemeindeverbände müssen nicht zwingend Delegierte sein.

Art. 72

Finanzkommission – obligatorische Befugnisse (*Artikelüberschrift geändert*)

Art. 72a (neu)

Finanzkommission – Fakultative Befugnis

¹ Wenn das Organisationsreglement es vorsieht, kann die Finanzkommission den Geschäftsbericht prüfen.

² Dazu erstattet die Kommission der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat Bericht.

³ Es gilt Artikel 71.

Art. 73 Abs. 2

² Der Gemeinderat hat insbesondere die folgenden Befugnisse:

- a) (*geändert*) Er legt im Rahmen des Gesetzes und in Form einer Verordnung Regeln fest, welche die Befugnisse und Verfahren im Bereich der Finanzen auf Gemeindeebene präzisieren;

Abschnittsüberschrift nach Art. 74 (*geändert*)

9 Aufsicht

Art. 75 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Enthält dieses Gesetz keine diesbezügliche Bestimmung, so gelten die Befugnisse der mit der Aufsicht über die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden beauftragten Organe, die in der Gesetzgebung über die Gemeinden und der Spezialgesetzgebung vorgesehen sind, auch für den finanziellen Bereich. Vorbehalten bleiben die Bereiche, in denen gemäss der Spezialgesetzgebung eine spezialisierte Finanzaufsichtsbehörde besteht.

Art. 76 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 2 (*neu*), Abs. 3 (*neu*), Abs. 4 (*neu*)

¹ Das Amt ist die Aufsichtsbehörde für den finanziellen Bereich. Als solche hat es insbesondere die folgenden Befugnisse:

- b) (*geändert*) Es berät die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden im Bereich der öffentlichen Finanzen.
- c) (*geändert*) Es prüft die formelle Korrektheit der Budgets und der Jahresrechnungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden.
- d) (*geändert*) Es verfolgt die Entwicklung der Gemeindefinanzen und schlägt wenn nötig den anderen Behörden die Aufsichtsmaßnahmen vor, die nicht in seine Zuständigkeit fallen.
- e) (*geändert*) Es erstellt Finanzstatistiken für die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden und veröffentlicht dazu einen Jahresbericht.

² Absatz 1 gilt insofern auch für Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit, als sie obligatorische Aufgaben erfüllen und unter der Voraussetzung, dass diese Aufgaben nicht einer spezialgesetzlichen Finanzaufsicht unterstehen.

³ Absatz 1 gilt insofern nicht für Gemeindeverbände, als sie Aufgaben erfüllen, für die eine spezialgesetzliche Finanzaufsicht besteht.

⁴ Bürgergemeinden unterstehen der Finanzaufsicht der Gemeinde, wenn die Bürgergüter keine Grundstücke umfassen und der Wert der Bürgergüter den vom Staatsrat festgelegten Schwellenwert nicht übersteigt.

Art. 77 Abs. 1 (geändert)

¹ Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes erlassen werden, unterstehen den Rechtsmitteln nach der Gesetzgebung über die Gemeinden.

5.

Der Erlass SGF [141.1.1](#) (Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG), vom 09.12.2010) wird wie folgt geändert:

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

² Das für Gemeindezusammenschlüsse anwendbare Verfahren richtet sich nach der Gesetzgebung über die Gemeinden.

³ Für einen Gemeindezusammenschluss über die Kantonsgrenzen hinweg vereinbart der Staatsrat mit dem betreffenden Kanton die anwendbaren Regeln und genehmigt die Abkommen über die Zusammenarbeit. Dieses Gesetz ist subsidiär anwendbar. Die Bestimmungen des Bundes bleiben vorbehalten.

Art. 8 Abs. 1

¹ Zwei Jahre nach der Genehmigung des Fusionsplans analysiert die Direktion dessen Auswirkungen. Sie stützt sich dabei auf die Feststellungen der Oberamtsperson, die namentlich umfassen:

- b) (geändert) die Analyse der vorgeschlagenen Fusionen, denen keine Folge gegeben wurde;

Art. 17 Abs. 1 (geändert)

¹ Gemeinden, die einen Zusammenschluss anstreben und in den Genuss einer Finanzhilfe kommen möchten, müssen dem Staatsrat ihr Gesuch gemäss Artikel 14 Abs. 1 vorlegen. Die Volksabstimmungen müssen in den Fristen gemäss der Gesetzgebung über die Gemeinden stattfinden.

Art. 17e Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)

¹ Die konstituierende Versammlung erarbeitet einen Entwurf der Fusionsvereinbarung, indem sie insbesondere den Mindestinhalt dieser Vereinbarung gemäss der Gesetzgebung über die Gemeinden sowie die finanziellen Aspekte festlegt.

² Der Vereinbarungsentwurf kann vorsehen, dass die neue Gemeinde ein Reglement erstellt, gemäss dem sie in Wahlkreise im Sinne der Gesetzgebung über die politischen Rechte aufgeteilt wird.

³ Der Vereinbarungsentwurf kann vorsehen, dass die neue Gemeinde ein Reglement erstellt, nach dem sie in Verwaltungskreise im Sinne der Gesetzgebung über die Gemeinden aufgeteilt wird.

Art. 17i Abs. 1 (geändert)

¹ Wird dem Staatsrat innert drei Jahren nach der Festlegung des provisorischen Perimeters von Grossfreiburg kein Vereinbarungsentwurf zur Genehmigung vorgelegt, so arbeitet er einen Vereinbarungsentwurf aus. Er kann diese Frist verlängern, höchstens jedoch um vier Jahre. Artikel 17j Abs. 2 bleibt vorbehalten.

Art. 17j Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (neu)

¹ Die konstituierende Versammlung wird nach der Volksabstimmung aufgelöst. Absatz 2 und Artikel 17h Abs. 5 bleiben vorbehalten.

² Bei Vorliegen besonderer Umstände kann die konstituierende Versammlung ihre Auflösung beschliessen. In diesem Fall muss dem Staatsrat ein Abschlussbericht über die Gründe der Auflösung unterbreitet werden.

6.

Der Erlass SGF [17.3](#) (Gesetz über die Videoüberwachung (VidG), vom 07.12.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 2a (neu)

^{2a} Der Gemeinderat ist zuständig, die Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage auf öffentlichem Grund und das entsprechende Benutzungsreglement zu beschliessen.

7.

Der Erlass SGF [33.1](#) (Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG), vom 06.10.2021) wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 1

¹ Der Staatsrat überträgt den Gemeinden die Zuständigkeit für die Verhängung von Ordnungsbussen unter den folgenden Bedingungen:

- a) (geändert) Die Gemeinde verfügt über ein Reglement, das den Gemeinderat ermächtigt, Ordnungsbussen zu erheben, und das die für die Verhängung der Ordnungsbussen zuständigen Organe bezeichnet.

8.

Der Erlass SGF [411.0.1](#) (Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG), vom 09.09.2014) wird wie folgt geändert:

Art. 57 Abs. 2

² In ihrer administrativen Tätigkeit erfüllen sie unter anderem folgende Aufgaben:

- a) (*geändert*) Sie erlassen ein Schulreglement, das der obligatorischen Stellungnahme unterliegt.

9.

Der Erlass SGF [413.5.1](#) (Gesetz über die Schulzahnmedizin (SZMG), vom 19.12.2014) wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 2 (*geändert*)

² Die Voraussetzungen, die Höhe und die Zahlungsmodalitäten dieser Beteiligung werden in einem Reglement festgelegt.

10.

Der Erlass SGF [632.1](#) (Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG), vom 10.05.1963) wird wie folgt geändert:

Art. 24 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Die in Artikel 23 vorgesehenen Steuern und Taxen bilden Gegenstand eines Reglements.

11.

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

Art. 61 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Die Gemeinden können in Bau- und Planungssachen auf der Grundlage eines Reglements Gebühren erheben.

Art. 97 Abs. 2 (*geändert*)

² Zahlt die Gemeinde einen Beitrag, so werden der Ansatz und die Bedingungen in einem Reglement festgelegt.

Art. 113a Abs. 1b (*neu*)

^{1b} Der Satz und die Verwendung der Gemeindeabgabe bilden Gegenstand eines Reglements.

Art. 113c Abs. 5 (geändert)

⁵ Die Verwendung der Gemeindeabgabe muss raumplanerischen Massnahmen dienen. Diese Zweckbestimmung wird im Reglement nach Artikel 113a Abs. 1b festgelegt.

12.

Der Erlass SGF [725.3](#) (Gesetz über die Hundehaltung (HHG), vom 02.11.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 5

Aufgehoben

13.

Der Erlass SGF [750.1](#) (Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG), vom 04.02.1972) wird wie folgt geändert:

Abschnittsüberschrift nach Art. 57 (neu)

4a Gemeindereglemente

Art. 57a (neu)

¹ Gemeindereglemente über die öffentlichen Sachen unterliegen der obligatorischen Stellungnahme. Allfällige Klauseln im Konzessionsakt über die Genehmigungspflicht eines Reglements bleiben vorbehalten.

14.

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

Art. 120 Abs. 1a (neu)

^{1a} Gemeindereglemente über die Parkplatzordnung unterliegen der obligatorischen Stellungnahme.

Art. 195 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Gemeinden können für die Benutzung ihres öffentlichen Grunds im gesteigerten Gemeingebruch eine Bewilligungspflicht für Taxiplätze vorsehen und hierfür auf der Grundlage eines Reglements Gebühren erheben.

15.

Der Erlass SGF [781.1](#) (Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG), vom 12.11.1981) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1

¹ Die Gemeinden haben folgende Befugnisse:

- a) *Aufgehoben*

16.

Der Erlass SGF [810.2](#) (Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG), vom 13.11.1996) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1a (neu)

^{1a} Das Reglement nach Absatz 1 unterliegt der obligatorischen Stellungnahme.

17.

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

Art. 9 Abs. 1

¹ Die Gemeinden haben folgende Aufgaben:

- e) *(geändert)* Sie geben sich die für die Gewässerbewirtschaftung notwendigen Reglemente, die der obligatorischen Stellungnahme unterliegen.

18.

Der Erlass SGF [821.0.1](#) (Gesundheitsgesetz (GesG), vom 16.11.1999) wird wie folgt geändert:

Art. 123 Abs. 1 (geändert)

¹ Für die öffentlichen Friedhöfe sind die Gemeinden zuständig. Sie sorgen dafür, dass für ihren Bedarf ausreichend Friedhofplätze zur Verfügung stehen, und erlassen ein Friedhofreglement.

19.

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

Art. 37 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Modalitäten der Trinkwasserverteilung, insbesondere die Berechnung und die Erhebung der Anschlussgebühr, der jährlichen Grundgebühr und der Betriebsgebühr, werden in einem Gemeindereglement festgelegt.

² Dieses Reglement unterliegt der obligatorischen Stellungnahme.

20.

Der Erlass SGF [830.1](#) (Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG), vom 12.05.2016) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ Aufgehoben

21.

Der Erlass SGF [831.0.1](#) (Sozialhilfegesetz (SHG), vom 09.10.2024) wird wie folgt geändert:

Art. 47 Abs. 5 (geändert)

⁵ Der Gemeindeverband oder im Sinne von Artikel 39 Abs. 2 die Gemeinde verabschiedet ein Reglement, das die Organisation und die Funktionsweise der Sozialkommission festlegt.

22.

Der Erlass SGF [835.1](#) (Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG), vom 09.06.2011) wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 6 (neu)

⁶ Die Umsetzung der Gemeindeaufgaben ist Gegenstand von Reglementen.

23.

Der Erlass SGF [940.1](#) (Gesetz über die Ausübung des Handels (HAG), vom 25.09.1997) wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 2 (geändert)

² Sie können im Rahmen dieses Gesetzes in einem Reglement von den ordentlichen Öffnungszeiten abweichen.

III.

Der Erlass SGF [140.1](#) (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.09.1980) wird aufgehoben.

IV.

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.



Message 2021-DIAF-11

15 décembre 2025

Projet de loi portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo).

Ce document donne suite à la :

Motion 2019-GC-217	Révision de la loi sur les communes
Auteurs :	Schneuwly André / Piller Benoît

Table des matières

1	Résumé succinct	5
2	Instruments parlementaires	5
2.1	Motions à l'origine du projet	5
2.1.1	Motion demandant la révision totale de la LCo et une loi sur les finances communales (2011-GC-21)	5
2.1.2	Motion demandant la révision totale de la LCo (2019-GC-217)	6
2.2	Autres instruments parlementaires présentant un lien avec la révision totale de la LCo	6
2.2.1	Motion 1122.11 : Election des syndics par le peuple – Modification de la loi sur les communes	7
2.2.2	Motion 2013-GC-121 : Introduction obligatoire ou facultative du conseil général	7
2.2.3	Motion 2014-GC-181 : Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 143)	7
2.2.4	Motion 2016-GC-3 : Modification de la loi sur les communes (art. 27)	8
2.2.5	Motion 2019-GC-218 : Modification de la loi sur les communes – Introduction d'une commission de gestion et simplification de l'assermentation des élu-e-s	8
2.2.6	Postulat 2020-GC-110 : La fusion du Grand Fribourg et la contribution financière supplémentaire de l'Etat : un modèle pour d'éventuelles fusions à venir	9
2.2.7	Motion 2021-GC-24 : Participation à distance aux séances des conseils généraux	9
2.2.8	Mandat 2022-GC-63 : Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDc) (fraction des votes consultatifs)	10
2.2.9	Motion 2023-GC-3 : Plus de démocratie au sein des associations intercommunales	10
3	Nécessité du projet	10
4	Historique de la législation générale sur les communes	11
4.1	Les lois relatives aux communes fribourgeoises avant 1980	11

4.2	La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo)	11
4.3	Principales révisions partielles de la LCo depuis son entrée en vigueur	12
5	Projet connexe sur la gouvernance des régions	12
6	Travaux préparatoires	14
6.1	Démarches précédant l'organisation de projet	14
6.2	Organisation de projet	15
6.3	Principes devant guider les travaux	15
6.4	Travaux de l'organisation de projet	16
6.5	Propositions alimentant les avant-projets	16
6.6	Consultations thématiques auprès de certaines instances	16
6.7	Consultation préalable auprès des partenaires de l'organisation de projet	16
6.8	Procédure de consultation publique	16
6.9	Etapes ultérieures des travaux de révision	17
7	Principales propositions	17
7.1	Dispositions générales	17
7.1.1	Autonomie communale	17
7.1.2	Examen du vote consultatif.....	17
7.2	Assemblée communale	18
7.2.1	Publicité des actes	18
7.2.2	Déroulement de l'assemblée communale.....	18
7.2.3	Séances publiques d'information	18
7.2.4	Remplacement d'une séance d'assemblée par un scrutin populaire.....	19
7.2.5	Présidence de l'assemblée : maintien du statu quo proposé.....	19
7.2.6	Introduction d'une commission de gestion facultative.....	19
7.3	Conseil général	19
7.3.1	Rappel historique	19
7.3.2	Abandon de l'obligation faite à certaines communes d'avoir un conseil général	20
7.3.3	Seuil de population pour l'introduction facultative d'un conseil général.....	20
7.3.4	Séances à distance.....	21
7.4	Conseil communal	21
7.4.1	Début de législature	21
7.4.2	Taille, choix du système électoral et statut des membres du conseil communal.....	21
7.4.3	Séances ou participation en mode non-présentiel.....	22
7.5	Personnel communal	22
7.5.1	Règlement du personnel désormais obligatoire.....	22
7.5.2	Maintien d'un régime par défaut pour la période transitoire et précision ajoutée au contenu des statuts pour le personnel des associations de communes	22

7.5.3	Abandon des règles spécifiques pour le ou la secrétaire communal-e et l'administrateur ou l'administratrice des finances	23
7.6	Législation communale	23
7.7	Affaires bourgeoisiales	23
7.7.1	Historique jusqu'à la LCo.....	23
7.7.2	Genèse de la section 5 de la LCo	24
7.7.3	Travaux législatifs récents.....	25
7.7.4	Le rapport de l'université de Fribourg de 2024.....	25
7.7.5	Modifications proposées.....	26
7.8	Collaboration régionale	26
7.9	Associations de communes	27
7.9.1	But et tâches des associations de communes	27
7.9.2	Distinction entre modification des statuts essentielle ou non	27
7.9.3	Possibilité d'élire des délégué-e-s par les organes législatifs communaux.....	27
7.9.4	Initiative et referendum	27
7.10	Adaptations apportées aux fusions de communes	27
7.10.1	Vote consultatif sur les projets de fusion	27
7.10.2	Conditions auxquelles une fusion peut être imposée	28
7.10.3	Simplification du régime de transition et assouplissement des règles y relatives	28
7.11	Surveillance	28
7.11.1	Introduction d'un concept de surveillance	28
7.11.2	Rôle du préfet ou de la préfète au sein des associations de communes	28
7.11.3	Abandon de l'approbation systématique des règlements communaux	29
7.11.4	Surveillance des établissements communaux dotés de la personnalité juridique.....	30
7.11.5	Précisions des règles de la surveillance financière	31
7.12	Voies de droit	31
7.13	Droit transitoire	31
7.14	Lois modifiées par la présente révision	31
8	Propositions abandonnées	31
8.1	Taille minimale des communes et conseil général obligatoire	32
8.2	Charges liées	32
8.3	Présidence de l'assemblée communale	32
8.4	Election populaire du syndic ou de la syndique	32
8.5	Création d'une association de communes de droit public à l'échelle cantonale	33
8.6	Election par le peuple au sein des associations de communes	33
8.7	Fusion de communes imposée à la suite du vote d'une majorité de communes	33
8.8	Eléments abandonnés à la suite de la consultation publique	34

9	Conséquences du projet en matière de finances et de personnel pour l'Etat et les communes	34
10	Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	35
11	Effets sur le développement durable	35
12	Constitutionnalité du projet	36
13	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	36
14	Soumission au referendum	36
15	Approbation fédérale	36
16	Commentaire des articles	37
16.1	Première partie : articles du projet de loi révisée sur les communes	37
16.2	Deuxième partie : actes modifiés par le projet, par ordre de leur numéro systématique	98
17	Liste d'abréviations	107

1 Résumé succinct

Le présent message accompagnant le projet portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (ci-après : le projet) est principalement composé des parties suivantes :

Outre la motion demandant explicitement la révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes, le présent projet a tenu compte de plusieurs autres instruments parlementaires déposés ces dernières années concernant le fonctionnement des communes au sens large, afin de leur donner la réponse adéquate et cohérente (pt 2.2).

Le canton de Fribourg dispose depuis près de deux siècles d'une législation sur les communes. L'histoire de cette législation est rappelée afin de comprendre son évolution depuis 1831, et plus particulièrement les dernières adaptations importantes apportées à la loi actuelle de 1980 (pt 4).

Ce projet s'inscrit de manière plus générale dans une réflexion sur les institutions cantonales, en particulier sur le niveau régional. Ces réflexions sur la gouvernance des régions, qui ont été menées depuis des années, y trouvent une partie de leur concrétisation (pt 5).

L'ampleur du projet nécessitait une importante organisation de projet, permettant de réunir les principales entités directement concernées par le fonctionnement des communes fribourgeoises. Cette organisation de projet, adoptée par le Conseil d'Etat à l'été 2022, comprend de ce fait une délégation du Conseil d'Etat ainsi que des représentants et représentantes de la Conférence des préfets et de l'Association des communes fribourgeoises. Elle a notamment arrêté dès le début de ses travaux les principes qui ont guidé les avant-projets et le présent projet (pt 6) :

- 1. Pour chaque tâche organisationnelle, octroi de la compétence au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'exercer ;*
- 2. Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les tâches organisationnelles et décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale) ;*
- 3. Recherche de la répartition des tâches organisationnelles permettant le meilleur exercice de la démocratie locale et offrant les meilleures conditions-cadre à la fourniture des prestations publiques.*

Les principales propositions retenues dans le projet sont ensuite détaillées au point 7.

L'élaboration de ce projet s'est voulue ouverte et transparente afin de permettre d'aborder toutes les questions en suspens. Dans ce sens, le présent message recense les principales idées ou propositions examinées mais finalement non-retenues dans le projet (pt 8). Suivent ensuite les conséquences du projet, ainsi que des considérations sur sa conformité au droit supérieur (pts 9 à 15). Le présent message se termine par le commentaire des articles (pt 16).

2 Instruments parlementaires

2.1 Motions à l'origine du projet

2.1.1 Motion demandant la révision totale de la LCo et une loi sur les finances communales (2011-GC-21)

La révision totale de la LCo a été demandée pour la première fois dans la motion 2011-GC-21 [ancienne M1120.11] des députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry portant sur la révision de la loi sur les communes et l'introduction d'une nouvelle loi sur les finances communales.

Par leur motion déposée et développée le 7 juin 2011, les auteurs demandaient au Conseil d'Etat de présenter une révision totale de la LCo et des règles régissant les finances communales. Ils estimaient que la LCo contenait des terminologies dépassées et qu'il convenait de créer une nouvelle loi sur les finances communales, ce qui permettrait en même temps de réaliser le passage au Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

Dans sa réponse du 3 octobre 2011, le Conseil d'Etat était d'avis qu'il fallait accorder une priorité à la révision du volet financier de la LCo ; une nouvelle loi sur les finances communales avec pour corollaire l'apurement de la LCo en ce qui concerne les dispositions à caractère financier permettrait de régler cet important domaine dans un horizon plus rapproché qu'une révision totale de la LCo. Le Conseil d'Etat se voyait ainsi amené à proposer le fractionnement de la motion : la première partie concernait la révision totale de la LCo, la seconde la révision du chapitre financier par l'élaboration d'un projet de loi ad hoc impliquant une révision partielle de la LCo. Lors du débat de prise en considération de la motion qui eut lieu le 4 novembre 2011, le Grand Conseil a accepté le fractionnement comme proposé par le Conseil d'Etat et la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales constitue la suite formelle à cette motion.

2.1.2 Motion demandant la révision totale de la LCo (2019-GC-217)

Par motion déposée et développée le 19 décembre 2019, les motionnaires André Schneuwly et Benoît Piller demandaient une révision totale de la LCo. A l'appui de leur motion, les auteurs rappelaient que la LCo date de 1980 et qu'elle avait déjà subi de nombreuses modifications. Ils estimaient qu'elle n'était aujourd'hui plus à jour, incomplète et difficile à lire. Ils estimaient donc qu'une révision était nécessaire, tant quant à son contenu que quant à sa structure. Les motionnaires mentionnaient en outre plusieurs thématiques que la révision devrait aborder, par exemple en relation avec les conseils généraux, dont le nombre avait augmenté ces dernières années notamment en raison de fusions de communes, ou en rapport avec la désignation du ou de la syndic-que. Les motionnaires relevaient également les liens de la LCo avec plusieurs travaux législatifs ou institutionnels en cours (notamment révision de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations [LAgg-1995], fusion du Grand Fribourg, réflexion sur les régions) et estimaient qu'une révision était nécessaire afin de tenir compte également de cette évolution. Dans sa réponse du 10 novembre 2020, le Conseil d'Etat rappelait les différentes étapes qu'il était nécessaire de franchir avant de procéder à une révision totale de la LCo. Parmi ces étapes, on pouvait citer les fusions de communes, qui ont permis en 40 ans de réduire de moitié le nombre de communes et la mise en œuvre d'une législation sur les finances communales, qui a permis la suppression, dans la LCo, de toutes les dispositions relatives aux finances communales. Le Conseil d'Etat rappelait aussi que le contexte de la collaboration entre communes a fortement évolué, le nombre d'associations de communes passant d'une cinquantaine en 1995 à 87 au moment de la réponse à la motion.

Il était enfin rappelé qu'une réforme des institutions locales et régionales serait étudiée et que les résultats serviraient à réviser la LCo.

Le Conseil d'Etat concluait en appelant le Grand Conseil à accepter la motion et en s'engageant à débiter les travaux de révision totale de la LCo dès l'aboutissement des réflexions sur les régions. Il requérait ainsi du Grand Conseil une prolongation de délai en le fixant au terme de la présente législature. Le Grand Conseil avait accepté la motion et la prolongation de délai lors de sa séance du 11 février 2021.

2.2 Autres instruments parlementaires présentant un lien avec la révision totale de la LCo

Les instruments parlementaires mentionnés ci-après ont en commun le fait que la révision totale de la LCo a été évoquée dans le cadre de leur traitement ou qu'elle visait un objet discuté dans le cadre du présent projet. Les instruments sont listés dans l'ordre chronologique de leur dépôt.

2.2.1 Motion 1122.11 : Election des syndics par le peuple – Modification de la loi sur les communes

Par motion déposée et développée le 9 juin 2011, les députés René Thomet et Gaétan Emonet demandaient au Conseil d'Etat de présenter une révision de la LCo prévoyant l'élection directe des syndics et syndiques par le peuple. A l'appui de leur motion, ils estimaient que seule une élection populaire permettrait de rétablir la confiance des citoyens et citoyennes dans la démocratie. De l'avis des motionnaires, seule une élection populaire distincte du syndic ou de la syndique garantirait que la personne la plus qualifiée soit désignée à cette fonction.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que les arguments avancés par les motionnaires n'étaient pas nouveaux. Le grief selon lequel certaines désignations n'auraient pas respecté la volonté populaire devait être écarté dans la mesure où la loi prévoit que le syndic ou la syndique est élu-e par les membres du collège à la majorité absolue au 1^{er} et au 2^e tour. Et, le cas échéant, à la majorité relative au 3^e tour. Ce système est dès lors l'expression de la démocratie représentative telle qu'elle a été confirmée à chaque fois que les autorités cantonales étaient saisies de cette question. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat proposait de rejeter la motion. La motion a été refusée par 58 voix contre 28 pour et 6 abstentions.

2.2.2 Motion 2013-GC-121 : Introduction obligatoire ou facultative du conseil général

Par motion déposée et développée le 12 décembre 2013, les députés André Schneuwly et Patrick Schneuwly demandaient de modifier la LCo afin d'introduire l'obligation d'instituer le conseil général à partir d'un seuil d'habitants fixé dans la loi. Les motionnaires proposaient de fixer ce seuil à 5000 habitants. Ils proposaient également que toutes les communes dont le chiffre de la population se situe entre 600 et 5000 habitants puissent décider librement d'introduire ou d'abolir le conseil général. La LCo ne prévoit que le seuil inférieur de 600 habitants. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que les règles permettant de désigner les communes qui doivent avoir un conseil général à la place de l'assemblée communale ont fait l'objet de plusieurs changements au cours des dernières décennies. La réponse du Conseil d'Etat présentait un rappel historique de l'évolution de cette question au fil du temps.

Le Conseil d'Etat concluait que le régime en vigueur laisse une très grande autonomie aux communes, qu'il était en place depuis plus de 100 ans et qu'il devait être maintenu. Pour ces raisons, il proposait de rejeter la motion.

Les motionnaires ont retiré leur motion.

2.2.3 Motion 2014-GC-181 : Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 143)

Par motion déposée et développée le 19 novembre 2014, les députés Stéphane Peiry et André Schoenenweid demandaient de prolonger le délai référendaire au niveau communal afin que la procédure de referendum au niveau communal soit identique à la procédure cantonale. Il s'agirait de prévoir un premier délai de 30 jours pour annoncer le dépôt d'une initiative ou le lancement d'un referendum. Une période de 90 jours s'appliquerait pour la récolte des signatures. Les motionnaires estimaient qu'il existait une double injustice, dès lors qu'au niveau communal le délai de récolte était fixé à 30 jours et que le nombre de signatures devait correspondre à 10 % du corps électoral de la commune, ce qui est proportionnellement beaucoup plus important qu'au niveau cantonal.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat estimait qu'une prolongation du délai de récolte des signatures pourrait retarder de nombreux projets communaux sur la base d'une simple annonce de demande de referendum. Il était toutefois d'avis que la motion reposait sur deux points qui devaient être traités séparément : d'une part le principe de faciliter l'exercice du droit de referendum au niveau communal, et d'autre part la détermination de la modification à apporter au droit actuel, soit un prolongement du délai pour la récolte des signatures. Il proposait par conséquent au Grand Conseil d'accepter le fractionnement de la motion afin de permettre l'abaissement du nombre de signatures. Le Grand Conseil a accepté le fractionnement par 67 voix contre 29. Il n'y a pas eu d'abstention.

Cette modification a été introduite lors de la révision partielle de la LCo adoptée par le Grand Conseil le 3 novembre 2016. Sur la base d'expériences récentes, un réexamen de la question s'est toutefois imposé et il a abouti à la proposition de prévoir, sur le plan communal et intercommunal, un premier délai pour l'annonce de la

demande et un délai supplémentaire pour le dépôt de celle-ci (voir modifications proposées de la loi sur l'exercice des droits politiques [LEDP]).

2.2.4 Motion 2016-GC-3 : Modification de la loi sur les communes (art. 27)

Par motion déposée et développée le 13 janvier 2016, le député Simon Bischof demandait au Conseil d'Etat de hausser le nombre maximal des membres d'un conseil général de 80 à 100 membres. Le motionnaire invoquait le fait que plusieurs projets de fusions pouvant aboutir à la création de communes de tailles particulièrement importantes avaient été lancés et qu'il fallait donc laisser la possibilité à ces dernières de disposer de conseillers et conseillères généraux plus nombreux.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat faisait remarquer qu'une seule commune dispose d'un conseil général de 80 membres. Il ne semblait donc pas que le besoin d'augmenter ce nombre soit avéré. Il estimait toutefois pertinent de revoir les dispositions légales visées par le motionnaire, mais plutôt dans le sens de renoncer aux seuils fixés dans la LCo et laisser ainsi une marge d'appréciation plus large aux communes pour fixer le nombre de conseillers et conseillères généraux.

Le Grand Conseil a refusé la motion par 67 voix contre, 24 pour et 4 abstentions.

2.2.5 Motion 2019-GC-218 : Modification de la loi sur les communes – Introduction d'une commission de gestion et simplification de l'assermentation des élu-e-s

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2019, les députés Bruno Marmier et Elias Moussa demandaient que la LCo soit modifiée sur 2 points :

- > Elaboration d'une disposition légale donnant la faculté aux communes d'introduire une commission de gestion au niveau communal. Les auteurs précisaient que cette commission, indépendante de la commission financière, disposerait d'un droit d'investigation et remettrait chaque année au conseil général un rapport sur la gestion communale. Ils estimaient qu'une telle commission était nécessaire pour garantir le suivi démocratique de la gestion communale dans les grandes communes, notamment celles issues de fusions de grande ampleur ;
- > Possibilité donnée au conseil général d'assermenter les membres du conseil général, et au conseil d'agglomération d'assermenter les membres du conseil d'agglomération. Les motionnaires estimaient que cette possibilité éviterait que des personnes proclamées élues ne puissent siéger en raison d'un défaut d'assermentation.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que l'admission d'une telle commission à l'échelon communal constituerait un changement assez significatif dans la configuration des organes communaux, car on serait en présence d'un véritable organe de contrôle du conseil communal au sein de la commune et qu'il s'agirait donc de définir clairement la mission d'une telle commission et délimiter ses compétences par rapport à celles des autres organes en place. Le Conseil d'Etat relevait également le fait que la nouvelle loi sur les finances communales (LFCo) renforce le devoir accru du conseil communal de rendre des comptes devant le législatif. La LFCo généralise le rapport de gestion que le conseil communal présente au législatif en même temps que les comptes. Dans son rapport de gestion, le conseil communal fait état de ses principales activités et des évolutions importantes durant l'exercice écoulé (art. 19 al. 1 LFCo). Alors qu'un tel rapport n'était prévu auparavant que pour les communes ayant un conseil général, la LFCo étend cette tâche aux communes avec assemblée communale. Le rapport de gestion est soumis au législatif et permet ainsi une plus grande transparence et une meilleure information sur l'activité de l'exécutif.

Au sujet de l'assermentation, le Conseil d'Etat relevait qu'elle n'a de sens que devant l'autorité chargée de surveiller leur activité et donc de constater, le cas échéant, la violation de leur serment. Il est ainsi logique que tant les membres des conseils communaux que les membres des conseils généraux soient assermentés par le préfet ou la préfète, auxquels incombe la surveillance générale des communes.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat appelait au rejet de la motion.

Les auteurs ont retiré leur motion. Le présent projet contient une proposition à ce sujet (voir modifications de la LFCo).

2.2.6 Postulat 2020-GC-110 : La fusion du Grand Fribourg et la contribution financière supplémentaire de l'Etat : un modèle pour d'éventuelles fusions à venir

Par postulat déposé et développé le 29 juin 2020, les députés Michel Chevalley et Patrice Longchamp demandaient au Conseil d'Etat de préciser l'aide complémentaire accordée par le canton au projet de fusion du Grand Fribourg et d'examiner dans quelle mesure cette aide complémentaire pourrait offrir un nouveau souffle aux fusions de communes dans le canton. Ils se référaient d'une part au message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), ainsi qu'au rapport 2017-DIAF-9 sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg. Invoquant le principe de l'égalité de traitement entre communes, les députés souhaitaient voir préciser l'aide supplémentaire aux fusions de communes dans le canton. Les auteurs du postulat posaient en particulier les questions suivantes :

- a) Quels sont les investissements qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la population fribourgeoise ?
- b) Quelles autres mesures le Conseil d'Etat entend soutenir financièrement lors de la fusion du Grand Fribourg ?
- c) Au nombre de ces investissements ou autres mesures, lesquels seront applicables, à l'identique, aux autres projets de fusion de communes ?
- d) Le Conseil d'Etat parle de défis à relever et de projets de fusion de plus grande ampleur. Qu'entend-il précisément par-là ?

Le Conseil d'Etat proposait la prise en considération de ce postulat, tout en annonçant qu'il y donnerait suite le cas échéant dans le cadre du message accompagnant l'acte mettant en œuvre l'aide complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg. Le Grand Conseil a pris en considération le postulat le 11 février 2021.

Entretemps, le projet de fusion du Grand Fribourg a été suspendu à la suite de son rejet exprimé par la population de six des neuf communes lors du vote consultatif du 26 septembre 2021. Cette suspension rendait caduc le projet d'aide supplémentaire au Grand Fribourg, et donc a fortiori sa concrétisation dans un acte dont le message aurait donné suite au postulat.

2.2.7 Motion 2021-GC-24 : Participation à distance aux séances des conseils généraux

Par motion déposée et développée le 7 février 2021, les député-e-s Bruno Marmier et Francine Defferard demandaient au Conseil d'Etat d'autoriser les membres du conseil général à participer à distance aux débats et à voter à distance s'ils sont en mesure de débattre et de voter mais qui, pour des raisons de santé attestées, ne peuvent pas participer physiquement aux séances ou présentent un risque pour autrui.

Le Conseil d'Etat rappelait tout d'abord que l'assemblée communale et le conseil général sont des organes législatifs de rang égaux et que ces deux institutions ne pouvaient donc pas être considérées séparément d'un point de vue politique et démocratique.

La motion devrait s'appliquer à tous les deux. Or, la participation à distance à une assemblée communale semble présenter des difficultés majeures, notamment parce que le nombre de participants et participantes n'y est pas déterminé à l'avance, et qu'il y est beaucoup plus complexe d'assurer une formation à chaque participant et participante potentiel-le, en l'occurrence l'ensemble des citoyens et citoyennes disposant des droits politiques au niveau communal. Le Conseil d'Etat faisait enfin remarquer que tant la Conférence des préfets que l'Association des communes fribourgeoises (ACF), consultées sur ce thème, n'estimaient pas souhaitable que la motion soit adoptée.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat proposait de rejeter la motion. La motion a été retirée par ses auteurs-e-s. Le présent projet contient une proposition à ce sujet.

2.2.8 Mandat 2022-GC-63 : Révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (PDc) (fraction des votes consultatifs)

Les dépositaires du mandat, déposé le 24 mars 2022, demandaient au Conseil d'Etat, entre autres, de prévoir des votes consultatifs communaux dans le domaine de l'énergie éolienne. La mise en œuvre des études sur le terrain devrait ainsi nécessiter l'accord des communes concernées par un vote consultatif de la population. Dans sa réponse du 26 juin 2023, le Conseil d'Etat estimait que l'organisation de votes consultatifs exigeait la création d'une base légale y relative et il était défavorable à cette partie du mandat. Le Grand Conseil était ainsi invité à rejeter cette partie du mandat. Le 5 septembre 2023, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil d'Etat par 71 voix contre 31 et 3 abstentions.

2.2.9 Motion 2023-GC-3 : Plus de démocratie au sein des associations intercommunales

Par motion déposée et développée le 15 janvier 2023, les député-e-s Grégoire Kubski et Pauline Robatel demandaient l'introduction dans la LCo de la possibilité pour les associations de communes de créer un organe parlementaire élu par la population. Cet organe aurait un rôle consultatif ou décisionnel, et serait complémentaire aux deux organes existants. A l'appui de leur motion, ses auteur-e-s évoquaient l'augmentation, dans les budgets communaux, des charges liées dues aux associations de communes, et le fait que les organes de ces dernières ne sont composés que de représentants et représentantes des communes et non de la population. Les motionnaires relevaient qu'un organe élu ne constituerait pas une nouveauté, puisqu'un tel organe existe au sein de l'Agglomération de Fribourg et donne satisfaction. Ils souhaitent par ailleurs que la motion soit traitée séparément de la révision totale de la LCo en cours.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait tout d'abord l'inopportunité d'introduire en parallèle aux travaux de révision totale de la LCo des modifications conséquentes portant sur le fonctionnement des associations de communes, sujet particulièrement important de la révision en cours. Sur le fond, le Conseil d'Etat se permettait toutefois de relever que le modèle du conseil d'agglomération avancé par les motionnaires ne semblait pas correspondre à leurs vœux. Prévu sous une forme potestative dans la LAgg-1995, ce modèle n'a d'ailleurs pas été retenu par l'Agglomération de Fribourg dans ses statuts. L'introduction d'un organe supplémentaire à ce niveau, qu'il soit consultatif ou décisionnel, et sans que celui-ci ne porte de responsabilité budgétaire serait, par expérience, de nature à faire augmenter les propositions de prestations et, en conséquence, les coûts qui y sont associés. Les associations de communes sont en outre tenues, comme les communes, d'établir un plan financier sur cinq ans. Le plan financier est l'instrument destiné à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations. Les charges annuelles découlant des activités des associations sont ainsi prévisibles pour les communes membres.

Le Conseil d'Etat appelait le Grand Conseil à rejeter la motion, en rappelant que celle-ci sera traitée sur le fond dans le cadre des travaux de révision totale de la LCo avec l'objectif de proposer au Parlement un modèle cohérent.

La motion a été retirée le 25 mai 2023. Le présent projet contient une proposition à ce sujet.

3 Nécessité du projet

La LCo, régissant les aspects institutionnels des communes, a été adoptée par le Grand Conseil le 25 septembre 1980. Depuis son entrée en vigueur en 1982, elle a connu plus de 40 modifications, mineures ou essentielles. On peut ainsi citer le développement de sa section consacrée aux collaborations intercommunales (section 6), celle relative aux fusions de communes (section 7) ou encore la disparition de ses dispositions relatives aux finances communales, reprises désormais dans la LFCo. Dès lors, en plus de la mission émanant du Grand Conseil, le nombre et l'importance des révisions partielles intervenues dans la LCo rendent nécessaire aujourd'hui une refonte complète de cet acte.

4 Historique de la législation générale sur les communes

4.1 Les lois relatives aux communes fribourgeoises avant 1980

La première législation sur les communes du canton de Fribourg (loi du 15 février 1799 sur les municipalités et l'administration des biens communs) émanait des Conseils législatifs de la République helvétique. Il s'agissait donc d'une législation nationale, applicable aux communes de tous les cantons suisses de l'époque. La période helvétique a par ailleurs vu naître à la fois la notion de citoyenneté et la notion de commune politique ou municipale, composée de citoyens.

Avec la loi du 20 décembre 1831 sur l'organisation des communes (LOC), le Grand Conseil du canton de Fribourg édicte la première loi spécifique sur les communes dans l'histoire du canton. Sur la base de la Constitution cantonale du 4 mars 1848, le Grand Conseil a édicté, quatre mois plus tard, la première loi sur les communes et paroisses (LCP). La structure principale de cette loi a perduré avec des adaptations jusqu'à la LCP précédant la LCo. La LCP a par ailleurs repris bien des éléments de la LOC de 1831.

La Constitution cantonale du 7 mai 1857 a donné lieu à une révision totale de la LCP, adoptée en 1864 par le Grand Conseil.

La révision totale suivante de la LCP était induite par la Constitution fédérale de 1874, et adoptée en 1879. Le préambule de cette LCP exprime cette circonstance comme suit : « Vu les dispositions de la Constitution fédérale ; Considérant qu'il y a nécessité de réviser plusieurs points de la loi sur les communes et paroisses du 7 mai 1864 pour les mettre en harmonie avec ladite Constitution ».

En 1894, la Constitution cantonale a subi une révision partielle dans le sens que le syndic ne pouvait plus être qualifié d'agent du gouvernement. La LCP devait par conséquent être adaptée à ce changement, et a été adoptée en 1894. Cette LCP de 1894 a finalement été abrogée avec l'entrée en vigueur de la LCo en 1982.

4.2 La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo)

La première motion demandant une révision totale de la LCP de 1894 date de 1954, même si, dès l'année 1944, des interventions parlementaires ont demandé des modifications sur l'un ou l'autre point. Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat admettait la nécessité de revoir la LCP et indiquait alors avoir déjà institué une commission extraparlamentaire à cet effet. Les travaux de cette commission ont donné lieu à une consultation sur un avant-projet de loi en 1959. La suite des travaux reprit en 1963 sous forme d'une nouvelle commission extraparlamentaire qui élaborait un avant-projet de loi en dix-huit séances.

En 1971, la révision de la LCP a finalement été demandée par voie d'initiative populaire. Selon cette initiative, la révision totale devait notamment permettre l'élection du syndic par le peuple et introduire le referendum facultatif dans les communes ayant un conseil général (BGC 1979, p. 951). Une commission parlementaire a traité l'initiative et le Grand Conseil a validé le texte le 3 mai 1973. Le 16 mai 1974, le Grand Conseil a accepté une demande de suspendre la procédure de traitement de l'initiative, les travaux de révision totale étant en cours.¹

A la fin avril 1975, un avant-projet de loi a été transmis à cette commission et a fait l'objet d'une procédure de consultation. Le traitement des réponses à cette consultation donna lieu à un nouvel avant-projet, daté de juin 1976, qui fut soumis à une commission extraparlamentaire. Cette dernière consacra dix séances à l'examen du texte (de septembre à décembre 1976).

L'avant-projet qui résulta de ces travaux fut soumis au Conseil d'Etat en mars 1977 qui y consacra cinq séances extraordinaires. Le Conseil d'Etat adopta le projet de loi et le message y relatif le 30 décembre 1977.

¹ Dix ans après son dépôt, l'initiative a formellement été retirée (le 6 avril 1981), une partie des éléments demandés étant réalisée par la LCo. Le retrait de l'initiative a été publié dans la FO n°38 du 18 septembre 1981.

La commission parlementaire instituée pour examiner le projet de loi a consacré dix-huit séances au projet. Les séances ont eu lieu entre le 24 mai 1978 et le 11 juillet 1979. Le projet a fait l'objet de deux lectures par la commission et une sous-commission a consacré deux séances aux dispositions finales du projet. Les délibérations du projet en plénum du Grand Conseil débutèrent à la session d'automne de l'année 1979, le 18 septembre 1979. L'entrée en matière n'était pas combattue, ce qui a permis de passer directement à la première lecture des articles. Les articles 1 à 50 étaient adoptés entre le 18 et le 21 septembre 1979 en première lecture. Le 21 mai 1980, la première lecture du projet de loi était terminée. La deuxième lecture fut entamée le 16 septembre 1980 et elle se termina le lendemain, 17 septembre 1980. Une troisième lecture était nécessaire en raison des résultats divergents des deux lectures. La troisième lecture eut lieu le 25 septembre 1980, date du vote final sur le projet tel que ressorti des délibérations. Le projet n'a pas fait l'objet d'une demande de referendum.

4.3 Principales révisions partielles de la LCo depuis son entrée en vigueur

Depuis son entrée en vigueur, la LCo a connu plus de 40 modifications, mineures ou essentielles. Concernant ces dernières, il convient de relever en particulier les révisions suivantes :

Révision du 4 mai 1995, qui a revu en profondeur la section consacrée aux collaborations intercommunales. Elle a ainsi autorisé la constitution d'associations de communes avec pour but l'accomplissement de plusieurs tâches connexes, renforcé les liens entre les associations et les communes membres² et abandonné l'exigence d'unanimité des communes pour les modifications essentielles des statuts³.

Révision du 16 mars 2006, qui a fortement revu et clarifié les dispositions de la LCo relatives à la surveillance des communes. Elle a en outre et notamment introduit les droits de referendum et d'initiative dans les associations de communes et l'obligation pour les communes d'établir un plan financier. Autre modification importante : la révision de 2006 a supprimé l'exigence de connexité pour les associations de communes à buts multiples.

Le 9 décembre 2010, le Grand Conseil a approuvé la **LEFC**. Comme son nom l'indique, celle-ci porte essentiellement sur les mesures d'encouragement aux fusions de communes, en particulier l'approbation d'un plan de fusions par le Conseil d'Etat et l'aide financière cantonale pour les fusions de communes. La LEFC a toutefois également modifié la LCo, notamment en imposant un vote aux urnes pour l'approbation des conventions de fusion qui étaient jusqu'alors approuvées par les assemblées communales ou les conseils généraux.

Le 22 mars 2018, le Grand Conseil a adopté la **LFCo**. Celle-ci apporte de profondes modifications dans la gestion financière des communes. Elle a en outre eu pour conséquence le transfert de nombreuses dispositions de la LCo vers la LFCo.

5 Projet connexe sur la gouvernance des régions

La révision totale de la LCo coïncide avec d'importantes réflexions sur la gouvernance générale des « régions ». Le niveau régional, qui en résumé concerne des territoires dépassant les frontières des communes mais sans atteindre l'ensemble du territoire cantonal, a pris une importance croissante ces dernières années.

² En prévoyant notamment la désignation des délégué-e-s par le Conseil communal *en principe en son sein* et l'obligation faite aux délégué-e-s *de se référer à l'avis du conseil communal*, en particulier lorsqu'il s'agit de dépenses d'investissement nouvelles.

³ Suite à un amendement proposé lors du traitement parlementaire, l'exigence d'unanimité a toutefois été maintenue pour la reprise d'une nouvelle tâche par l'association.

Au niveau institutionnel, les politiques régionales sont essentiellement pilotées par des structures intercommunales telles que définies dans la section 6 de la LCo, en particulier des associations de communes⁴. Le nombre de ces dernières a fortement augmenté au cours des 20 dernières années. Le canton de Fribourg comptait ainsi une cinquantaine d'associations en 2000, contre plus de 90 à ce jour. L'évolution quantitative notable ne rend par ailleurs pas entièrement compte de l'importance croissante de cette forme de collaboration. En effet, durant la même période, les associations de communes ont vu leurs buts augmenter fortement, avec le développement de plus en plus courant d'associations à buts multiples rendues possibles par la révision partielle de la LCo de 1995. Cette année-là en effet, la section consacrée à la collaboration intercommunale connaît un important développement, dont les buts étaient, déjà, « d'élargir et de renforcer la collaboration intercommunale, de donner plus d'efficacité et de rapidité à l'action des associations de communes et d'améliorer la transparence et le contrôle démocratique de la collaboration intercommunale ». Cette réforme a notamment introduit la possibilité pour une association de communes d'avoir plusieurs tâches connexes. L'obligation de connexité des buts est ensuite abandonnée en 2006, après l'adaptation de la LCo aux dispositions de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.), permettant aux associations de communes de prendre en charge des tâches variées.

L'essor des associations de communes est dû à deux phénomènes principaux. D'une part la volonté des communes elles-mêmes de collaborer pour réaliser ensemble certaines tâches, soit qu'une ou plusieurs d'entre elles estime(nt) ne pas en avoir les moyens seule(s), soit qu'elles estiment plus pertinent et/ou plus efficient de délivrer telle ou telle prestation de manière plus homogène à l'échelle d'un territoire plus vaste que le territoire communal. D'autre part, le choix du législateur cantonal de confier certaines tâches aux communes tout en les obligeant à les exercer par le biais d'une association de communes. C'est le cas notamment dans les domaines suivants :

1. Un cercle scolaire du cycle d'orientation (art. 61 al. 2 de la loi sur la scolarité obligatoire [LS]) ;
2. La prise en charge médico-sociale fournie à domicile ou en EMS (art. 11 de la loi sur les prestations médico-sociales [LPMS]) ;
3. L'aménagement régional (art. 25 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC]) ;
4. La gestion des eaux (art. 9 al. 2 de la loi sur les eaux [LCEaux]) ;
5. L'aide sociale (art. 45 al. 2 de la loi sur l'aide sociale [LASoc], dans sa teneur au 1^{er} janvier 2026) ;
6. La défense incendie (art. 13 al. 2 de la loi sur la défense incendie et les secours [LDIS]).

Le système actuel, mis en place par l'évolution de la législation entre 1995 et 2006, a permis une dynamique régionale forte et offert aux communes l'occasion de continuer d'assumer des responsabilités dans des domaines qui auraient pu sinon, faute de structures intercommunales, être confiés entièrement au niveau cantonal à terme (centralisation). Ainsi, les autorités élues au niveau communal peuvent encore participer aux décisions concernées et influencer de manière directe les politiques touchées. Ce système semble toutefois atteindre ses limites aujourd'hui, limites qui ont fait l'objet de plusieurs rapports. Le dernier en date, « Rapport concernant un projet de réforme des institutions régionales » élaboré par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) en collaboration avec la Conférence des préfets et l'ACF, les a notamment listées. La multiplication des associations de communes présente ainsi les limites en matière de visibilité, de surcharge des élu-e-s, de contrôle démocratique, de manque de vision globale et de perte d'autonomie communale. Elle pose également la question du rôle des préfets et préfètes, lesquels-elles sont des représentants et représentantes du Conseil d'Etat mais qui sont

⁴ Art. 109 al. 1 LCo : « Lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable, les communes créent une association ». Les autres formes de collaboration sont la conférence régionale (art. 107^{bis} LCo, qui a pour but de « coordonner les activités de plusieurs communes dans un domaine déterminé. A cet effet, elle peut notamment favoriser la conclusion d'une entente intercommunale, préparer la constitution d'une association de communes ou harmoniser les réglementations communes ») et l'entente intercommunale (art. 108 LCo). A noter que le lien entre la région et le district reste fluctuant. Les principales associations de communes (notamment en termes budgétaires) correspondent au territoire d'un, voire de plusieurs districts. Ce lien peut avoir trois origines : d'une part un sentiment d'identité commune et une collaboration ancienne qui inclinent les autorités locales vers ce périmètre. D'autre part une volonté du législateur qui a imposé, directement ou indirectement, ce périmètre administratif cantonal pour des associations imposées par la loi. Et enfin le rôle du préfet ou de la préfète, cheville ouvrière de la constitution de la plupart des associations de communes, et dont le territoire « de référence » est le district (même si, pour certaines tâches, la personne requérante et les préfets et les préfètes n'hésitent pas à envisager des périmètres plus larges).

souvent membres d'associations de communes, voire qui les président même. Ce rapport a constitué la base de sept soirées de débats et de discussions à l'automne 2022 organisées par la DIAF afin d'aborder ces thématiques avec la population et les élu-e-s au niveau local. Ces soirées, qui ont réuni un total de près de 400 personnes, ont permis de confirmer les constats initiaux. Elles ont surtout mis en évidence des besoins et des attentes très différents d'une région à l'autre en fonction des structures déjà mises en place ou en cours, des sensibilités locales ou de projets spécifiques. Il a été constaté en outre que certaines régions avaient une vision dynamique, estimant que les structures actuellement en place devaient évoluer « naturellement » vers d'autres formes de collaboration, par exemple de collaborations informelles vers la constitution d'une association de communes, ou d'une telle association vers une fusion de communes à long terme. Ces constats plaident pour la mise à disposition de plusieurs modèles, compatibles entre eux et permettant à chaque région de choisir les instruments opportuns (voir pts 7.8 et 7.9).

Comme relevé plus haut, ce niveau régional est essentiellement défini, dans la législation, à la section 6 de la LCo en vigueur. Dans notre canton, la « région », quelle que soit par ailleurs sa définition, est d'abord une émanation des communes, un niveau de pilotage politique qui appartient en priorité aux autorités élues au niveau communal. Comme annoncé⁵, il était évident pour le Conseil d'Etat que les réflexions menées depuis plusieurs années sur cette question devaient obtenir une concrétisation à l'occasion de la révision totale de la LCo. Après avoir pris connaissance des travaux menés par l'organisation de projet chargée de cette révision, le Conseil d'Etat confirme que le principe ayant eu cours jusqu'à présent dans notre canton, soit des « régions » émanant d'abord du niveau communal et reposant sur des décisions relevant de personnes élues à cette échelle, doit rester de mise. Il ne lui semble pas opportun d'imaginer l'introduction d'un nouveau niveau institutionnel détaché des communes (et de l'Etat) et disposant des prérogatives pleines et entières d'entités de droit public indépendantes. Une telle superposition institutionnelle dans un canton de la taille du canton de Fribourg ne présenterait aucun avantage réel, et pourrait à l'inverse amplifier encore les lacunes du système actuel (visibilité ou surcharge).

6 Travaux préparatoires

6.1 Démarches précédant l'organisation de projet

Prise en considération par le Grand Conseil le 11 février 2021, la motion 2019-GC-217 a suscité plusieurs travaux et rencontres préalables avant le lancement formel des travaux de révision totale. Outre de nombreuses séances et présentations relatives à la gouvernance des régions (pt 5), ce thème a été abordé à plusieurs reprises avec l'ACF ou la Conférence des préfets, soit lors de rencontres bilatérales avec le Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), soit lors des rencontres annuelles de ces entités avec le Conseil d'Etat.

En parallèle, d'importants travaux préparatoires ont été menés, en particulier par le Service des communes (SCom), pour constituer une documentation approfondie en lien avec la LCo en vigueur, ainsi que pour recenser les différentes interventions relatives à une modification de celles-ci, dans le cadre d'instruments parlementaires (voir en particulier pt 2) ou de propositions informelles. Cette documentation, y compris certains avis de droit ou études spécifiques élaborés par le SCom lui-même pour l'occasion, a été réunie puis mise à disposition de l'ensemble des personnes participant au projet.

⁵ Notamment dans les réponses du Conseil d'Etat aux motions 2019-GC-217 et 2023-GC-3 ou dans son programme gouvernemental 2022-2026 (pts 4.1.1 et 4.1.2 en particulier).

6.2 Organisation de projet

Le Conseil d'Etat a adopté l'organisation de projet en vue de la révision totale de la LCo le 4 juillet 2022⁶, sur proposition de la DIAF. Il a ainsi institué un **comité de pilotage** (CoPil), composé de :

- > sa délégation pour les agglomérations et les structures territoriales (les Directeurs des institutions, de l'agriculture et des forêts, du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement ainsi que des finances ;
- > trois représentants du Comité de l'ACF et
- > deux préfets.

La directrice de l'ACF, le secrétaire général de la DIAF et la cheffe de projet participaient également à ces séances avec voix consultative.

Un **comité de projet** (CoPro) a également été constitué. Il était composé comme suit :

- > de la cheffe de projet (présidente) ;
- > du secrétaire général de la DIAF ;
- > de la directrice de l'ACF ;
- > d'une conseillère juridique du secrétariat général de la DIAF ;
- > du chef du SCom ;
- > de trois représentants ou représentantes nommés par l'ACF et
- > de deux représentants ou représentantes de la Conférence des préfets.

Enfin, quatre groupes thématiques ont été nommés par la DIAF pour traiter les grands thèmes de la loi, soit « Organes de la communes », « Administration », « Collaboration intercommunale et gouvernance régionale » et « Surveillance et voies de droit ». Chacun de ces groupes thématiques était composé de représentants et représentantes de l'ACF, des préfectures ainsi que de la DIAF et du SCom.

Enfin, une page web a été créée afin de renseigner sur l'organisation de projet et sur l'avancement des travaux : [Révision totale de la loi sur les communes | Etat de Fribourg](#).

6.3 Principes devant guider les travaux

Dès sa première séance, le 28 novembre 2022, le CoPil a adopté les principes généraux de la révision totale de la LCo :

1. Pour chaque tâche organisationnelle, octroi de la compétence au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'exercer ;
2. Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les tâches organisationnelles et décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale) ;
3. Recherche de la répartition des tâches organisationnelles permettant le meilleur exercice de la démocratie locale et offrant les meilleures conditions-cadre à la fourniture des prestations publiques.

Ces principes visaient à préciser les contours du projet, dans le cadre notamment des principes constitutionnels d'autonomie communale (art. 129 al. 2 Cst.) et de subsidiarité (art. 3 al. 2 et art. 52 al. 1 Cst.).

⁶ L'organisation de projet a été modifiée par arrêté du 20 septembre 2022 à la demande de la Conférence des préfets qui souhaitait disposer de deux représentants au sein du CoPil, plutôt que d'un initialement prévu.

6.4 Travaux de l'organisation de projet

Dans un premier temps, les instances représentées au sein de l'organisation de projet étaient invitées à formuler leurs propositions sur les points nécessitant de leur avis une modification. Cette phase initiale a permis de réunir une huitantaine de sujets qui ont été examinés par les différents organes en vue de la phase rédactionnelle, qui devait reprendre la totalité du texte en vigueur.

Après cette récolte de propositions, plusieurs versions d'avant-projet de loi ont été soumises aux différents groupes et comités de l'organisation de projet. Jusqu'à la procédure de consultation préalable, les différents organes ont siégé comme suit entre novembre 2022 et juin 2024 : le CoPil a tenu 5 séances, le CoPro s'est réuni à 6 reprises et chacun des quatre groupes thématiques (GT) a siégé à quatre reprises (un des groupes a tenu une séance supplémentaire, ce qui donne un total de 17 séances de GT, ou 28 séances pour toute l'organisation de projet).

Après la consultation préalable en été 2024, le CoPro et le CoPil ont à nouveau tenu chacun une séance. Il en a été de même après la consultation publique, qui a eu lieu au printemps 2025.

Quatre rapports intermédiaires ont fait état de chaque étape des travaux.

6.5 Propositions alimentant les avant-projets

L'organisation de projet a tenu à examiner toutes les propositions formulées en lien avec la législation communale ces dernières années, ainsi que toutes celles qui lui sont parvenues durant ses travaux. Outre les apports des membres des différents organes (GT, CoPro et CoPil) et des entités qui les avaient délégués, l'organisation de projet a ainsi intégré à ces travaux notamment les résultats d'un atelier participatif organisé par l'ACF en juin 2023 et ayant réuni plus d'une centaine d'élus-e-s des communes et les résultats d'un sondage qui l'a suivi sur plusieurs thématiques traitées par la révision totale, sondage qui a été adressé aux autorités communales, aux administrations communales et aux associations de communes. Plusieurs propositions émanant d'une prise de position spontanée du Bureau du Conseil général de la Ville de Fribourg du 11 janvier 2024 ont également été prises en compte.

6.6 Consultations thématiques auprès de certaines instances

Le Service de législation a été sollicité en octobre 2023 sur des questions relevant de la collaboration intercommunale (possibilité pour les associations de percevoir des taxes, possibilité éventuelle des associations d'avoir des membres ne partageant pas toutes les tâches assumées par l'association). Pour le détail, voir le point 7.9.1 ainsi que les commentaires des articles 125 et 139 du projet.

Les instances chargées de l'approbation des règlements communaux ont été consultées à deux reprises entre octobre 2023 et février 2024 sur les propositions émanant des travaux de l'organisation de projet. Le Conseil d'Etat a également été sollicité, en octobre 2025, sur les suites proposées aux avis formulés durant la consultation publique sur cette question. Les résultats de ces consultations sont résumés au point 7.11.3.

6.7 Consultation préalable auprès des partenaires de l'organisation de projet

L'avant-projet de loi issu des travaux présentés ci-dessus et le rapport explicatif y relatif ont fait l'objet d'une procédure de consultation préalable dont les destinataires sont les parties représentées au sein de l'organisation de projet. Cette consultation s'est déroulée entre le 28 juin et le 6 septembre 2024. Les résultats de cette consultation préalable ont été analysés et documentés en vue de l'élaboration de l'avant-projet de loi et du rapport explicatif à mettre en consultation publique.

6.8 Procédure de consultation publique

L'avant-projet de loi (AP-LCo) et le rapport issus des travaux consécutifs à la préconsultation ont fait l'objet d'une procédure de consultation publique dont le délai était fixé du 21 février au 30 mai 2025.

Environ 80 réponses ont été transmises, totalisant presque 800 remarques. Les dernières réponses sont parvenues au SCom le 23 juin 2025.

Malgré des contestations parfois fondamentales, l'AP-LCo ne semblait pas remis en question en soi, mais certains éléments ont suscité des critiques, parfois avec des demandes et argumentations opposées. De nombreuses remarques ont été reprises des consultations précédentes. Les sujets les plus importants sont thématiques au point 7 et dans le commentaire des articles.

6.9 Etapes ultérieures des travaux de révision

L'adoption du présent projet et de son message par le Conseil d'Etat marque l'aboutissement des travaux entrepris dans le cadre de la suite donnée à la motion 2019-GC-2017 et clôt formellement le projet institué par le Conseil d'Etat (cf. pt 6.2). Cependant, l'examen du projet par la commission parlementaire, les délibérations du Grand Conseil, le processus référendaire ainsi que l'élaboration de la législation d'application, notamment la révision totale du règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo), constitueront autant d'étapes à franchir avant que la nouvelle législation puisse entrer en vigueur et déployer ses effets.

Une entrée en vigueur de la loi avant le 1^{er} janvier 2028 ne paraît dès lors pas envisageable. En outre, les dispositions transitoires mettent en place un certain nombre de délais transitoires pour la mise en œuvre complète de la loi.

7 Principales propositions

7.1 Dispositions générales

7.1.1 Autonomie communale

Conformément aux principes guidant la révision totale de la LCo, la législation n'impose pas un modèle de commune auquel les communes du canton devraient se conformer. Le projet postule en effet que les autorités communales élues, par leur connaissance fine des réalités et des besoins locaux, sont à même de donner à leurs communes le fonctionnement le plus adapté, voire de lancer et de mener à terme d'ambitieux projets de réforme (fusions, collaborations intercommunales) pour répondre à ces besoins en tenant compte des forces et des faiblesses identifiées. Il a ainsi par exemple été renoncé à imposer une taille minimale pour les communes (pt 8.1). La marge d'autonomie communale a donc été augmentée dans certains domaines. Par exemple : la limite supérieure de 9 membres du conseil communal est supprimée ; l'obligation pour certaines communes d'avoir un conseil général est supprimée ; la marge de manœuvre pour les conventions de fusions est élargie ; les règlements des législatifs communaux ne sont, sauf exception, plus soumis à l'approbation et aux préavis des autorités cantonales, le mode de désignation des délégué-e-s au sein des associations de communes offre de nouvelles possibilités.

Comme corollaire de l'autonomie, échoit désormais pleinement aux communes la responsabilité de prévoir les règles nécessaires pour le bon fonctionnement des institutions. Ainsi, et pour donner suite à une demande formulée durant les travaux, le projet prévoit que le statut et les principes de rémunération de l'exécutif doivent être fixés dans le règlement d'organisation (ROrg) adopté par le législatif, l'exécutif demeurant compétent pour fixer les règles relatives à son fonctionnement interne.

7.1.2 Examen du vote consultatif

Ces dernières années, les votes consultatifs se sont multipliés. Autrefois utilisés surtout en lien avec des projets de fusion, ils ont connu un essor principalement dans des thématiques liées à l'aménagement du territoire et à l'énergie.

Or, par son arrêt 601 2021 115 du 14 septembre 2021, le Tribunal cantonal a rappelé que, pour être valable, le vote consultatif doit reposer sur une base légale. Il s'agissait dès lors d'examiner si et dans quelle mesure le vote consultatif devait être introduit dans la législation sur les communes. Etant donné que les votes consultatifs se pratiquaient autant en assemblée communale qu'aux urnes, les éventuelles dispositions y relatives doivent se trouver de préférence dans la loi sur les communes plutôt que dans la LEDP.

Le vote consultatif est un vote intervenant selon une procédure ressemblant à un vote ordinaire, mais qui n'engage par définition pas l'exécutif. Or dans les faits, le résultat exerce néanmoins un effet liant sur ce dernier. Ainsi, le vote consultatif peut même bloquer des situations et des projets plutôt que donner une orientation quant à la direction à suivre. Hormis la nature ambiguë du vote consultatif et le manque formel de base légale, la problématique tient au fait que l'organe appelé à voter à titre consultatif ne dispose souvent pas de la compétence matérielle sur l'objet, par exemple un vote d'assemblée communale sur un sujet d'aménagement du territoire dont la compétence de fond relève, selon le droit en vigueur, de l'exécutif. En outre, le vote consultatif porte souvent non pas sur un projet élaboré, mais sur une question de principe.

Le CoPil a exprimé le souhait de limiter le recours aux votes consultatifs. Ces derniers ne seraient en principe plus admis, sauf si la loi les prévoit, ce qui est le cas pour les fusions de communes (cf. sur cet aspect pt 7.10.1 et art. 150 du projet). La consultation a demandé un élargissement des possibilités, ce qui a été fait par l'adjonction selon laquelle un règlement communal peut prévoir le vote consultatif pour d'autres matières relevant du législatif ou du corps électoral (voir art. 9 du projet). Le recours illimité au vote consultatif, comme certaines réponses à la consultation pouvaient le laisser entendre, ne semblerait guère compatible avec la décision du Grand Conseil prise à l'égard du mandat 2022-GC-63 (cf. pt 2.2.8).

7.2 Assemblée communale

Les modifications proposées portent sur les aspects suivants (pour les explications de détail, voir commentaires des articles concernés).

7.2.1 Publicité des actes

Les articles 38 (procès-verbal) ainsi que 15 et 16 (actes législatifs communaux) du projet apportent des précisions par rapport à la loi actuelle afin de rappeler les obligations des communes en matière de publication. La publication est essentielle pour permettre le contrôle démocratique.

7.2.2 Déroulement de l'assemblée communale

Le déroulement de l'assemblée communale est précisé (art. 30 à 37 du projet), notamment sur les points à figurer obligatoirement à l'ordre du jour ainsi que sur les moyens d'intervention des citoyens et des citoyennes, sans changement toutefois sur le fond par rapport à ce qui vaut déjà actuellement. L'obligation de rappeler les principaux droits et obligations des citoyens et des citoyennes, le devoir de signaler d'éventuelles erreurs de procédure et la possibilité de participation à distance dans des circonstances exceptionnelles prévus par l'AP-LCo ont toutefois été abandonnés à la suite de la consultation publique. L'obligation de publier et tenir à jour la liste des interventions déposées, prévue par l'AP-LCo, est en revanche maintenue (art. 34 al. 4 du projet).

7.2.3 Séances publiques d'information

L'AP-LCo proposait de tenir des assemblées d'information pour les objets de grande envergure (art. 14 al. 2 AP-LCo). A la suite de critiques formulées en consultation publique, il y a été renoncé. En outre, la séance d'information, qui n'est pas liée aux assemblées communales et qui existe déjà dans le domaine de l'aménagement du territoire et en matière de fusion, est inscrite dans la section « Administration de la commune » (art. 97 du projet).

7.2.4 Remplacement d'une séance d'assemblée par un scrutin populaire

Le projet de loi contient la possibilité de remplacer exceptionnellement une séance d'assemblée par un scrutin populaire, sur décision du préfet ou de la préfète (art. 19 al. 2 du projet). Les circonstances doivent être exceptionnelles pour justifier un tel remplacement, comme c'était par exemple le cas lors de la pandémie Covid-19.

7.2.5 Présidence de l'assemblée : maintien du statu quo proposé

L'attribution de la présidence de l'assemblée communale au syndic ou à la syndique, par opposition à un autre système, se justifie par le souhait d'une certaine continuité dans la fonction en raison des connaissances nécessaires pour la tâche, bien qu'il ou elle soit certes appuyé-e dans la tâche par le ou la secrétaire communal-e. Ce système existe dans les communes avec assemblée communale depuis l'instauration des anciennes lois sur les communes et paroisses. Il a été remis en question lors de la dernière révision totale de la loi, qui a introduit une présidence propre pour les conseils généraux, mais le Grand Conseil a décidé de maintenir le statu quo au niveau de l'assemblée communale. Une proposition demandant que le président ou la présidente de l'assemblée soit désigné-e annuellement par l'assemblée communale a été rejetée par 70 voix contre 26 lors des débats de l'époque (BGC 1979, pp. 1154-1156 ; 1980, p. 1212, ad art. 13 du projet de loi d'alors).

7.2.6 Introduction d'une commission de gestion facultative

Le projet de loi propose de compléter la LFCo par un nouvel article 72a qui permettrait aux communes, qu'elles soient dotées d'un conseil général ou non, aux associations de communes, aux bourgeoisies et, le cas échéant, aux établissements communaux dotés de la personnalité juridique, d'autoriser leur commission financière à prendre position sur le rapport de gestion. Le rapport de gestion est élaboré par le conseil communal (respectivement l'exécutif des autres entités). Le législatif en prend simplement acte selon le droit actuel (art. 19 LFCo). La possibilité, pour les communes dotées d'un conseil général, de constituer une commission de gestion avait été demandée par la motion 2019-GC-218. Le souhait était que cette commission soit chargée de remettre annuellement au conseil général un rapport sur la gestion communale dans le but de garantir le suivi démocratique de la gestion communale dans les grandes communes. D'autres cantons prévoient de telles commissions communales (par ex. Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Glaris, Grisons, Lucerne, Saint-Gall, Valais, Zurich). Si une commune décide de faire usage de cette possibilité, cette tâche ne doit être assumée que par la commission financière, et non pas par une autre commission (existante ou à créer).

7.3 Conseil général

7.3.1 Rappel historique

Les critères pour l'institution obligatoire ou l'introduction facultative d'un conseil général ont fréquemment donné lieu à des discussions, la dernière fois par la motion 2013-GC-121, finalement retirée, demandant l'introduction d'un seuil minimal de 5000 habitants pour l'institution obligatoire du conseil général.

Le conseil général a été introduit en 1864 (art. 51 LCP : obligatoire dès 5000 hab. ; facultatif dès 1000 hab.). Depuis et jusqu'à ce jour, les dispositions sur le conseil général ont régulièrement été modifiées. Les critères pour le conseil général obligatoire se basaient tantôt sur le chiffre de la population (5000 en 1864, 1500 en 1872, suppression en 1879, 3000 en 1980, suppression en 1989), tantôt en indiquant nommément les communes (cinq communes en 1872, six communes en 1894, suppression en 1980, huit communes en 1989) correspondant à celles qui avaient déjà un conseil général et qui avaient accepté de figurer dans la liste des communes soumises au conseil général obligatoire. Les parlementaires étaient divisés entre une volonté de maintenir la tradition d'un conseil général devant permettre le bon fonctionnement des communes à partir d'une certaine taille de population, et une volonté d'octroyer davantage d'autonomie aux communes là où c'est possible. Une assemblée trop grande n'aurait, selon les discussions, plus permis de garantir le débat démocratique, ce qui avait justifié l'obligation d'un conseil général pour certaines communes. Quant à la limite inférieure pour le conseil général facultatif, elle avait

été fixée pour tenir compte de la capacité des communes à pouvoir accueillir les citoyens et les citoyennes : 1000 en 1864, puis 600 en 1980, limite abaissée en raison de l'introduction du suffrage féminin dès 1971.

Le choix pour le conseil général n'est de loin pas unanime parmi les cantons, où il ressort globalement une préférence pour les assemblées communales dans les cantons alémaniques, et une préférence pour un conseil général (parlement) dans les cantons latins.

Selon les données de 1980, le canton comportait 266 communes pour 184'931 habitants, d'une taille de population moyenne de 695 habitants, d'une taille médiane de population de 267 habitants, et parmi lesquelles 254 communes fonctionnaient avec une assemblée communale (= 56 % de la population) et 12 avec un conseil général (= 44 % de la population). 202 communes avaient moins de 600 habitants (= 25 % de la population), et 64 communes avaient plus de 600 habitants (= 75 % de la population). Les trois plus petites communes avec un conseil général étaient : Attalens (1353 hab.), Domdidier (1541 hab.), Châtel-Saint-Denis (3020 hab.). Les trois plus grandes communes avec une assemblée communale étaient : La Tour-de-Trême (2442 hab.), Schmitten (2562 hab.), Kerzers (2710 hab.).

Au 31 décembre 2024 (statistiques les plus récentes), le canton comportait 126 communes (NB avec les trois fusions intervenues au 1.1.2025, ce nombre est de 121 et il passe à 119 avec les deux fusions entrant en vigueur le 1.1.2026). Au 31 décembre 2024, le canton comptait 346'285 habitants, la taille de population moyenne des communes était de 2748 habitants, la taille médiane de population étant de 1463 habitants. Il est également relevé que 99 communes ont actuellement une assemblée communale (= 43,79 % de la population) et 27 communes sont dotées d'un conseil général (= 56,21 % de la population). 22 communes comptent moins de 600 habitants (= 2,34 % de la population), et 104 communes ont plus de 600 habitants (= 97,66 % de la population). Les trois plus petites communes avec un conseil général sont : Rue (1618 hab. [NB fusion au 1.1.2025, la nouvelle commune totalisant 2638 hab.]), Avry (1949 hab.) et Cugy (2030 hab.). Les trois plus grandes communes avec une assemblée communale sont : Gurmels (4675 hab.), Kerzers (5466 hab.), Tifers (8026 hab.).

A noter que plusieurs votes sur l'introduction du conseil général ont eu lieu dans un passé récent. Ainsi, le conseil général sera introduit pour la législature 2026-2031 à Tifers (8026 hab.), à Gruyères (2339 hab.), à Saint-Aubin (2030 hab.) et à Surpierre⁷ (1220 hab.). Une demande similaire a en revanche été rejetée aux urnes dans les communes de Schmitten (4285 hab.), de Marsens (2130 hab.), de Haut-Intyamont (1774 hab.) et de Granges [Veveyse] (977 hab. ; 880 hab. au moment du vote en 2020). Le nombre de communes dotées d'un conseil général passera ainsi de 27 à 31 dès le renouvellement intégral des autorités communales de 2026.

7.3.2 Abandon de l'obligation faite à certaines communes d'avoir un conseil général

L'article 25 de la LCo en vigueur n'est pas repris, lequel impose le conseil général aux huit communes suivantes : Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac (actuellement : Estavayer, ensuite de fusion), Châtel-Saint-Denis, Marly et Villars-sur-Glâne. En effet, l'intervention de l'Etat dans ce domaine ne s'avère plus justifiée. Cette modification est susceptible d'avoir dans les faits plutôt un caractère symbolique, car la probabilité que les grandes communes souhaitent revenir à l'assemblée communale semble plutôt faible.

7.3.3 Seuil de population pour l'introduction facultative d'un conseil général

Les avis étaient très partagés parmi les membres de l'organisation du projet de révision de la LCo, entre soit conserver le seuil minimal actuel de 600 habitants pour l'introduction facultative du conseil général, soit l'augmenter à 1000 habitants pour tenir compte de l'évolution démographique et les fusions de communes intervenues depuis lors, soit simplement le supprimer car, selon les scrutins intervenus jusqu'à ce jour, aucune commune de moins de 1200 habitants n'a introduit le conseil général. Quant aux projets tendant à l'introduction d'un conseil général, mais avec un échec au vote populaire, une seule commune se situait en-dessous du seuil de

⁷ Les recours interjetés en relation avec la votation sur l'introduction du conseil général à Surpierre ont été déclarés irrecevables par le Tribunal cantonal le 4 novembre 2025.

1000 habitants (commune de Granges [Veveyse], population au 31.12.2019 de 880 hab., votation populaire du 27.09.2020).

Les avis convergent toutefois sur le fait que l'institution d'un conseil général ne se justifie qu'à partir d'un certain nombre d'habitants afin d'éviter des coûts de fonctionnement disproportionnés et de garantir un vivier suffisant de candidats et candidates, ce qui pose souvent un problème dans les communes comptant une population trop réduite.

7.3.4 Séances à distance

Dans des situations exceptionnelles, les membres du conseil général doivent pouvoir avoir la possibilité de participer à distance aux séances du conseil général (art. 57 al. 2 du projet), comme cela est également possible pour les membres du Grand Conseil (cf. art. 109a-109e de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil [LGC]).

7.4 Conseil communal

7.4.1 Début de législature

Le début de la législature est désormais unifié pour toutes les communes du canton. Il est fixé au 1^{er} juin suivant le renouvellement des autorités communales (art. 67 al. 3 du projet).

7.4.2 Taille, choix du système électoral et statut des membres du conseil communal

Le nombre de membres du conseil communal a fait l'objet de discussions nourries lors de la préparation du projet. La proposition mise en discussion consistait à augmenter l'autonomie des communes dans deux sens : le nombre minimal pouvait être de trois et il n'y avait plus de nombre maximal, le nombre devant toutefois être impair comme aujourd'hui. A la suite de critiques émises en consultation publique, le minimum a finalement été porté à cinq comme actuellement.

La question de la taille du conseil communal est d'une grande importance notamment pour le statut des membres (degré de professionnalisation ou pur système de milice).

Le mode d'élection du conseil communal a lui aussi nécessité d'importantes réflexions. Selon le droit actuel, le système par défaut est le système majoritaire, le système proportionnel pouvant être choisi selon les règles de la LEDP. Ainsi, selon le système actuel, le conseil communal est élu selon le mode de scrutin proportionnel si la demande en est faite par au moins 5 personnes dans les communes dont la population est inférieure à 100 personnes, 10 personnes entre 100 et 300 habitantes et habitants, 15 personnes entre 301 et 600 et 20 au-delà. Cette situation est toutefois contestable car elle permet à une force politique ou un groupe de citoyennes et citoyens de modifier sans condition le mode d'élection⁸. Le présent projet propose ainsi que le mode d'élection soit inscrit dans le ROrg de la commune. Cette manière de faire donnera, d'une part, une plus grande publicité à cet élément important de la vie démocratique des communes et garantira, d'autre part, un meilleur contrôle, y compris cas échéant par la voie du referendum (dans les communes dotées d'un conseil général). Les réactions en consultation publique étaient contrastées, mais une majorité des voix a soutenu le changement proposé.

⁸ La note de bas de page 5 du message 2024-DIAF-4 du 28 janvier 2025 accompagnant le projet de modification de la LEDP (système majoritaire) indique ce qui suit : « A propos de l'élection au conseil communal, les experts consultés ont soulevé des **doutes en ce qui concerne la compatibilité de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR avec les exigences de légalité et d'égalité du vote telles qu'elles découlent de l'art. 34 Cst.** Le régime actuel permet en effet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué, en lieu et place du scrutin majoritaire à l'élection au conseil communal. Or, selon les experts, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances, mais seulement de la loi. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque celui-ci ne se compose que de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16 % respectivement de 14 % ». Cette note se réfère à la note juridique du 15 mars 2024 rédigée par le Prof. J. Dubey et Me L. Hürlimann à l'attention du Conseil d'Etat dans le cadre de cette révision de la LEDP.

Toujours concernant le mode d'élection du conseil communal, il convient de relever la problématique du quorum naturel, en particulier pour les conseils communaux comptant moins de 9 membres, le quorum naturel supérieur à 10 % ne permettant pas au système proportionnel de jouer pleinement son rôle, en particulier en faveur des « petites » formations politiques. Un examen approfondi de la jurisprudence à ce sujet semble toutefois relativiser le risque de contestation juridique, aussi longtemps que le territoire communal n'est pas divisé de manière permanente en plusieurs cercles électoraux. Or aucune commune n'a actuellement divisé son territoire en plusieurs cercles permanents.

Les autres éléments fondamentaux de l'exécutif, tels que les règles relatives au statut des membres et les principes de rémunération (étendue d'une éventuelle professionnalisation, mode de rémunération, protection sociale, etc.) seront aussi inscrits dans le ROrg (art. 74 al. 1 du projet), tandis que les règles régissant le fonctionnement interne du conseil feront l'objet d'un acte édicté par ce dernier (art. 74 al. 2 du projet).

7.4.3 Séances ou participation en mode non-présentiel

Le projet de loi n'exige plus que les séances du conseil communal et la prise de décisions aient obligatoirement lieu en mode présentiel, même si la présence physique à la séance demeure la règle. Il est désormais possible, exceptionnellement, que les membres du conseil communal empêchés d'y participer puissent y prendre part à distance (art. 77 al. 2 let. a du projet), que la séance entière ait lieu à distance (art. 77 al. 2 let. b du projet), ou que, en cas d'urgence, la prise de décision puisse avoir lieu par voie de circulation si tous les membres y consentent (art. 77 al. 2 let. c du projet). Il en est de même pour les séances des commissions, qu'elles relèvent de l'exécutif ou du législatif communal (art. 82 al. 3 et 21 al. 3 du projet).

7.5 Personnel communal

7.5.1 Règlement du personnel désormais obligatoire

Jusqu'à présent, les communes et autres collectivités publiques locales avaient le choix de se doter d'un règlement du personnel ou de s'appuyer sur le régime par défaut, qui comportait un certain nombre de règles contenues dans la LCo et un grand nombre de dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat. Partant du constat que le nombre de règlements augmente, d'une part, et que, d'autre part, le régime par défaut n'est pas une solution idéale pour le personnel d'une commune, d'une association de communes ou d'un établissement communal doté de la personnalité juridique, il est proposé de généraliser le règlement du personnel dans le sens que c'est à l'avenir pour les communes une obligation d'en avoir un et plus une option. En outre, le personnel devra être consulté lors de son élaboration. Le droit transitoire prévoit un délai de trois ans pour introduire ce règlement.

7.5.2 Maintien d'un régime par défaut pour la période transitoire et précision ajoutée au contenu des statuts pour le personnel des associations de communes

Malgré le fait que le règlement du personnel sera désormais obligatoire, le législateur ne peut pas renoncer à un régime par défaut, ceci afin d'éviter le risque de vide durant la période transitoire. Le système proposé dans les dispositions transitoires correspond matériellement au régime par défaut actuel. Il apparaît important de poser un cadre général qui sert de référence et qui est de droit public.

Les communes issues d'une fusion n'auront pas forcément toujours un règlement du personnel défini dès l'entrée en vigueur de la fusion, même si cette possibilité existe depuis le 1^{er} juillet 2020 (art. 141 al. 4 de la LCo en vigueur). A défaut, ce sont les règles existantes des communes parties à la fusion qui s'appliquent dans l'intervalle. En revanche, les nouvelles associations créées après l'entrée en vigueur de la LCo révisée ne disposeront pas encore de règlement du personnel à leur création. Il apparaît dès lors nécessaire de prévoir une clause dans les statuts pour définir le statut du personnel.

Enfin, les travaux de l'organisation de projet ont fait apparaître le besoin de disposer des règles par défaut pour le comblement de lacunes pouvant exister dans le règlement sur le personnel. Le projet propose de prévoir le détail de ces règles dans le règlement d'exécution.

7.5.3 Abandon des règles spécifiques pour le ou la secrétaire communal-e et l'administrateur ou l'administratrice des finances

Actuellement, le ou la secrétaire communale ainsi que l'administrateur ou l'administratrice des finances restent obligatoirement soumis à des règles de droit cantonal, notamment en matière de résiliation des rapports de service. Tel ne sera plus le cas et les communes disposeront d'une pleine autonomie pour décider des règles applicables à l'ensemble de leur personnel.

7.6 Législation communale

Le terme générique « réglementation communale » a été abandonné au profit de « législation communale », ceci pour éviter tout équivoque avec la nouvelle notion de « règlement », qui remplace le « règlement de portée générale », soit les règlements émanant du législatif. La législation communale englobe donc les règlements et les ordonnances, ces dernières étant adoptées par l'organe exécutif.

Les questions de la documentation et de la publication de la législation communale ont été examinées. Cela ne concerne pas seulement les règlements communaux adoptés par le législatif communal, mais aussi toutes les normes adoptées par le conseil communal. A la suite d'une analyse effectuée par le Service de législation, il est apparu que les règles régissant les actes législatifs communaux étaient lacunaires. Afin d'assurer une meilleure transparence et accessibilité ainsi que la sécurité juridique des normes, des modifications se sont avérées nécessaires.

Il a donc été prévu de rendre obligatoire la publication chronologique et systématique des actes législatifs communaux. Les décisions d'adoption des actes législatifs doivent être publiées dans la FO. Quant à la publication simultanée des actes eux-mêmes, elle sera obligatoire sur le site Internet de la commune comme le prévoit déjà le droit en vigueur (art. 42b al. 2 let. d RELCo).

Comme mentionné, les noms des actes législatifs (« règlement [communal] » pour les actes du législatif et « ordonnance [communale] » pour les actes du conseil communal) sont uniformisés.

En ce qui concerne l'approbation par le canton de tous les règlements communaux, sa pratique systématique et généralisée est abandonnée (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet).

7.7 Affaires bourgeoises

7.7.1 Historique jusqu'à la LCo

L'origine d'une entité bourgeoise distincte de la commune remonte à la création de celle-ci, qui naît avec l'avènement de la république helvétique (1798-1803). Le législateur de l'Helvétique a créé la commune politique, nommée « municipalité », tout en définissant une entité bourgeoise, appelée « régie des copropriétés bourgeoises ». La régie avait pour but de soutenir la municipalité dans ses tâches, notamment celle de l'assistance aux nécessiteux, tâche qui aurait dépassé les ressources à disposition des municipalités de l'époque.

Les constitutions et lois sur les communes subséquentes du canton de Fribourg n'ont identifié que des communes (et des paroisses). La qualité de bourgeois était toutefois nécessaire pour faire partie de certains organes communaux ou pour participer à certaines décisions. Ainsi, la majorité du conseil général devait se composer de bourgeois jusqu'en 1879 et l'assemblée communale, composée uniquement de bourgeois, était compétente pour prendre un certain nombre de décisions, par exemple l'octroi du droit de cité communal ou la disposition de certains patrimoines, situation qui a perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de la LCo.

L'étude de l'évolution du droit fribourgeois permet de constater deux particularités par rapport aux bourgeoisies : 1) Ni les constitutions, ni les lois n'ont jamais fait mention des bourgeoisies en tant qu'institutions ou corporations de droit public, ceci à la différence des autres cantons suisses qui ont maintenu les bourgeoisies. 2) En revanche, le législateur fribourgeois a matériellement conservé les bourgeoisies, mais en renonçant délibérément à doter cette entité de contours juridiques explicites et indépendants de la commune.

7.7.2 Genèse de la section 5 de la LCo

Dans son message n° 68 du 30 décembre 1977 (BGC 1979, pp. 949ss), le Conseil d'Etat proposait de traiter les affaires bourgeoises sous forme d'un article du chapitre IV, Administration de la commune. Il s'agissait de l'article 99 du projet de loi (note marginale « Affaires bourgeoises ») qui avait la teneur suivante (BGC 1979, p. 983) :

¹Les affaires bourgeoises sont traitées conformément aux articles 10, 16, 233 à 237 et 244 à 247 de la loi du 19 mai 1894 sur les communes et paroisses.

²Lorsque, dans une commune, il y a moins de cinq bourgeois citoyens actifs domiciliés, l'article 10 de ladite loi n'est pas applicable et la décision relève de l'assemblée communale ou du conseil général.

³Les revenus des biens bourgeoisiaux sont affectés à des fins d'utilité générale.

Le commentaire de cet article dans le message du Conseil d'Etat énonçait (BGC 1979, p. 955) :

Dans les avant-projets d'avant 1976, la disposition relative aux affaires bourgeoises figurait au dernier chapitre, dans la perspective d'une fusion entre bourgeoisie et commune. Mais « ce serait une solution sans nuances. La bourgeoisie d'origine reste un déterminant important de l'identité nationale et, à ce titre, doit subsister » (rapport d'octobre 1975 demandé au Prof. Roland Ruffieux sur « L'origine des communes et le développement des bourgeoisies dans le canton de Fribourg » p. 96). Il a paru indiqué de faire figurer la disposition sur les affaires bourgeoises au chapitre sur l'administration communale. Un certain nombre d'articles de la loi actuelle seraient déclarés continuer de s'appliquer tandis que certains des articles relatifs au denier de réception ne sont pas mentionnés parce qu'abrogés pour la plupart, explicitement ou implicitement, par la loi du 9 mai 1974 modifiant la loi de 1890 sur la naturalisation et la renonciation à la nationalité fribourgeoise.

La commission parlementaire proposait plusieurs articles destinés aux affaires bourgeoises faisant en outre l'objet d'un chapitre spécifique de la loi. Le Conseil d'Etat s'est rallié à ce projet bis et le texte de ce dernier a été adopté sans modification.

Auparavant, un amendement tendait non pas à fusionner les biens bourgeoisiaux aux biens communaux, mais à en attribuer la compétence à l'assemblée communale ou au conseil général. Cet amendement n'a pas obtenu de majorité. Les arguments de la commission et du Conseil étaient que des problèmes juridiques pourraient se poser quant à la nature de certains biens bourgeoisiaux, que selon le rapport Ruffieux la solution proposée par le député était sans nuance, la bourgeoisie d'origine restant un déterminant important de l'identité nationale, que les biens bourgeoisiaux n'existaient que dans quatre ou cinq communes et que dès le moment où le revenu de ces biens serait affecté à des fins d'utilité générale, la critique de la compétence quant à l'administration de ces biens perdait quelque peu de son poids (BGC 1979, pp. 256-258).

La LCo institue une nouvelle notion, à savoir celle des « biens bourgeoisiaux » en son article 105, faisant partie du chapitre V intitulé « Affaires bourgeoises ». L'expression « biens bourgeoisiaux » n'est pas définie dans la loi, on ne trouve pas non plus de références à ce sujet dans des textes légaux antérieurs ni dans les travaux de la commission.

Article 105 LCo (dans sa teneur au 01.01.1982) – Compétence pour l'administration des biens

¹ Dans les communes qui ont des biens bourgeoisiaux, les questions y relatives correspondant à celles qui, pour les biens communaux, relèvent de l'assemblée communale, ainsi que les questions concernant les avantages bourgeoisiaux, sont traitées par l'assemblée bourgeoise.

² Celle-là réunit les citoyens actifs bourgeois de la commune et domiciliés sur son territoire.

³ Lorsque, dans une commune qui a des biens bourgeoisiaux, il y a moins de dix bourgeois citoyens actifs domiciliés, l'alinéa 1 du présent article n'est pas applicable et la décision relève de l'assemblée communale ou du conseil général.

⁴ Les revenus des biens bourgeoisiaux sont affectés à des fins d'utilité générale.

Pour l'interprétation de la notion pourtant centrale des « biens bourgeoisiaux », la seule indication réside dans le fait que tant l'avant-projet mis en consultation que le projet de loi du Conseil d'Etat s'étaient référés à l'article 10 LCP et que la commission cherchait à éviter la référence à l'ancienne LCP, celle-ci devant pouvoir être abrogée. Il pourrait ainsi être envisageable de faire le lien entre les « Fondations bourgeoisiales, telles que orphelinats, hôpitaux, rentes, fondations spéciales et copropriétés quelconques, etc. » et les « biens bourgeoisiaux ».

Simultanément à la révision totale de la loi sur les communes (et paroisses), le législateur fribourgeois a opéré un changement important concernant les bourgeoisies, à savoir qu'il a transféré la compétence d'octroyer le droit de cité communal de l'assemblée bourgeoisiale à l'assemblée communale respectivement au conseil général. La justification de ce transfert de compétence était formulée par le rapporteur de la commission parlementaire dans le débat d'entrée en matière comme suit (BGC 1979, p. 1085) :

La décision d'octroi du droit de bourgeoisie par quelques citoyens qui ne représentent qu'un pourcentage souvent extrêmement minime de la population, n'est plus compatible avec un Etat moderne. La commission proposera dès lors de transférer ce droit à l'assemblée communale, respectivement au conseil général. Cette façon de procéder n'est pas nouvelle : elle est appliquée dans bien des cantons et notamment dans ceux où la commune bourgeoise n'existe plus.

L'article 10 al. 1 let. a LCo (dans sa teneur au 01.01.1982) exprimait ce changement en statuant que l'assemblée communale était désormais compétente pour l'octroi du droit de cité communal (le conseil général avait les mêmes attributions que l'assemblée communale en vertu de l'article 31 LCo [dans sa teneur au 01.01.1982]). Cette modification a eu pour conséquence que seules les communes dans lesquelles il y avait des biens bourgeoisiaux étaient dorénavant tenues d'avoir une assemblée bourgeoisiale.

7.7.3 Travaux législatifs récents

Lors de l'adoption de la LFCo, la LCo a été adaptée dans le sens que les bourgeoisies sont considérées comme des collectivités publiques locales régies par la LCo et la LFCo et intégrées au système de haute surveillance au même titre que les communes, associations de communes et établissements communaux dotés de la personnalité juridique (art. 2 al. 2 LFCo, art. 106a al. 2 et 143 de la LCo en vigueur).

La liste des bourgeoisies existant dans le canton faisant cependant défaut, le législateur a formulé la mission de procéder aux travaux nécessaires comme suit : « Les communes et les autorités administratives de l'Etat fournissent les informations qu'elles détiennent concernant la présence des biens bourgeoisiaux dans le but de l'établissement de la liste des bourgeoisies » (art. 78 al. 2 LFCo).

L'ordonnance répertoriant les bourgeoisies du canton de Fribourg (ORB), indique, dans l'ordre des districts, les six bourgeoisies suivantes : Fribourg, Planfayon, Morat, Riaz, Romont et Estavayer.

L'ORB est pourvue de considérants dont voici un extrait : « La récolte des informations s'est déroulée entre décembre 2018 et septembre 2022. Entre le 18 novembre 2022 et le 31 janvier 2023, le projet d'ordonnance a fait l'objet d'une consultation auprès des communes mentionnées à l'article 1 ainsi qu'auprès d'autres instances. Sur cette base, il est possible d'établir le répertoire des bourgeoisies, sous réserve des résultats des recherches complémentaires qui pourraient amener à compléter cette liste. La législation sur les finances communales est obligatoire pour les bourgeoisies deux ans après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, conformément à l'article 46 al. 1 de l'ordonnance sur les finances communales (OFCo) ». L'ORB est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

7.7.4 Le rapport de l'université de Fribourg de 2024

Début 2023, la DIAF a mandaté le Prof. Jean-Baptiste Zufferey, titulaire de la Chaire de droit administratif de l'Université de Fribourg, afin d'examiner différentes questions relatives aux bourgeoisies fribourgeoises et de formuler des propositions de solutions dans le cadre de la révision totale en cours de la LCo. Le rapport du Prof. Zufferey (ci-après : le rapport d'expert sur les bourgeoisies) a fait l'objet de plusieurs échanges avec la

DIAF. Ce rapport a été finalisé le 24 mars 2024 et porte le titre « Le statut juridique des bourgeoisies dans le canton de Fribourg – situation actuelle et révision législative ». L’expert confirme que le droit en vigueur sur les bourgeoisies est lacunaire. Pour combler ces lacunes, il évoque plusieurs solutions envisageables. En résumé, ses propositions sont les suivantes :

- > dans l’idéal, créer une base constitutionnelle sur les bourgeoisies, à l’instar des autres cantons qui connaissent des bourgeoisies ;
- > à tout le moins, élaborer des dispositions au niveau d’une loi au sens formel (en principe sous forme d’articles intégrés dans la LCo), qui pourraient s’inspirer des propositions présentées dans le chapitre VI. B (pp. 50 et 51 du rapport d’expert sur les bourgeoisies).

7.7.5 Modifications proposées

La discussion sur les constats et propositions du rapport d’expert sur les bourgeoisies n’a pas pu avoir lieu au sein des GT pour des questions de délai. Le Conseil d’Etat a ainsi, par arrêté du 10 février 2025, institué une organisation de projet ad hoc chargée d’examiner les dispositions légales sur les bourgeoisies du canton de Fribourg. Au cours de ses travaux, l’organisation de projet précitée a examiné plusieurs aspects et formulations de dispositions. Lors de sa séance du 17 septembre 2025, le Comité de pilotage de l’organisation de projet sur les bourgeoisies a toutefois exprimé le souhait de suspendre ses travaux jusqu’à droit connu sur le projet de révision totale de la LCo. Celui-ci s’en tient donc à la variante minimale en se limitant à l’adaptation des numéros d’articles des dispositions légales existantes de la section 5 de la LCo.

7.8 Collaboration régionale

Les dispositions de la LCo relatives à la collaboration intercommunale ont été adaptées à plusieurs reprises depuis l’entrée en vigueur de la LCo en 1982. Toutefois, l’évolution des besoins et des attentes en la matière a été très importante, la place occupée aujourd’hui par ces collaborations dans la délivrance de prestations publiques étant devenue essentielle. Conformément aux principes retenus pour la présente révision totale de la LCo, en particulier s’agissant de l’autonomie des communes, le projet offre plus de flexibilité afin d’offrir de meilleures solutions, cela principalement par un renforcement des formes de collaboration déjà existantes. L’instrument de la conférence régionale pourra ainsi être utilisé plus fréquemment. Une conférence régionale pourra servir à la coordination entre communes, mais également entre associations de communes. Dans le cadre de la coordination entre associations de communes, il est devenu de plus en plus nécessaire de pouvoir mieux coordonner certaines activités, en particulier dans le domaine financier. Les communes et les associations de communes disposent donc d’un instrument qui leur permet de mieux se coordonner.

La forme principale de collaboration intercommunale reste à ce jour l’association de communes. Avec près d’une centaine d’associations dans le canton, celles-ci peuvent prendre des formes et des ampleurs très différentes, de « simples » associations chargées d’un domaine technique à de vastes structures appelées à développer à l’échelle d’une région plusieurs politiques publiques majeures. Cette disparité nécessite que la législation offre de nouvelles possibilités que les autorités locales pourront choisir en fonction de leur situation concrète. C’est particulièrement le cas s’agissant de la désignation des organes de ces associations. L’AP-LCo proposait un choix multiple : les statuts pouvaient désormais prévoir que les délégué-e-s ne soient pas seulement désignés par le conseil communal mais également par les organes législatifs des communes membres. En outre, il existait la possibilité que les statuts laissent aux communes membres le soin de décider quel organe désigne ou élit les délégué-e-s. Toutefois, s’il est fait usage de cette possibilité, le ROrg de chaque commune membre doit préciser l’organe qui désigne ou qui élit les délégué-e-s. Ces dispositions de l’AP-LCo devaient notamment permettre une meilleure visibilité et un meilleur suivi des principales collaborations intercommunales par les législatifs des communes concernées. En raison des réactions durant la consultation publique, le système a cependant été revu dans le sens que le régime par défaut reste comme aujourd’hui la désignation des délégué-e-s par le conseil communal, les statuts pouvant toutefois y déroger.

7.9 Associations de communes

7.9.1 But et tâches des associations de communes

La mention explicite que le but et les tâches d'une association de communes doivent figurer dans les statuts vise à clarifier la situation juridique actuelle (art. 125 al. 1 let. b du projet). A cet égard, il y a lieu de rappeler que la volonté de l'assemblée constituante de 2004 était de ne pas de permettre aux associations de communes d'avoir des tâches à géométrie variable. Tenant compte de cet impératif, le projet prévoit d'autres possibilités, telle que celle pour une commune de pouvoir être membre de plusieurs associations de communes ou de rechercher des solutions conventionnelles. Ainsi, en plus du but, les tâches de l'association doivent figurer dans les statuts.

7.9.2 Distinction entre modification des statuts essentielle ou non

La distinction entre modification statutaire essentielle (nécessitant le vote des communes membres) ou non (ne nécessitant pas le vote des communes membres) a souvent été source d'ambiguïté par le passé. Dans l'organisation du projet, il a donc été envisagé de supprimer cette distinction, de sorte que toute modification statutaire décidée par l'assemblée des délégué-e-s aurait dû être soumise ensuite au vote des communes membres. Cela aurait également permis d'élargir le droit de participation des citoyens et citoyennes. En compensation, il aurait été prévu que le comité de direction puisse procéder à des modifications sans la participation de l'assemblée des délégué-e-s et des communes membres lorsque le droit supérieur l'exigeait, sans toutefois renoncer à l'exigence de l'approbation cantonale. La distinction entre modification statutaire essentielle ou non a finalement été maintenue et il a été renoncé à donner une compétence particulière au comité de direction en matière de statuts, car une telle compétence n'est pas non plus prévue pour le conseil communal. En cas de modifications purement techniques, dues par exemple à des lois cantonales et ne laissant aucune marge de manœuvre, il reste possible de travailler avec des remarques informatives jusqu'à la prochaine révision, comme en pratique en matière de règlements communaux.

7.9.3 Possibilité d'élire des délégué-e-s par les organes législatifs communaux

Comme mentionné au point 7.8, il sera désormais possible que les organes législatifs communaux élisent les membres de l'assemblée des délégué-e-s si les statuts le prévoient. Cela a aussi un effet sur une éventuelle révocation, qui serait effectuée par l'organe de désignation ou d'élection.

7.9.4 Initiative et referendum

L'intention de déposer une demande de referendum doit désormais être communiquée à l'association dans les 30 jours suivant la publication de la décision soumise à referendum dans la FO. A l'instar des réglementations au niveau cantonal, certaines exigences sont requises (notamment le nombre de signatures). Lorsque le délai de 30 jours est échu, il n'est plus possible de déposer une demande de referendum. La procédure d'initiative et de referendum est désormais réglée exhaustivement dans la législation en matière de droits politiques, qui est adaptée en parallèle à la présente révision. A noter que le même système a été prévu pour le referendum sur le plan communal (délai d'annonce et délai de dépôt de la demande, cf. pt 16.2, actes modifiés par le projet, dont la LEDP).

7.10 Adaptations apportées aux fusions de communes

7.10.1 Vote consultatif sur les projets de fusion

De très nombreux projets de fusions de communes ont été soumis à la population des communes concernées dans le cadre de votes consultatifs. Ces consultations permettaient de valider ou de corriger les périmètres choisis ainsi que de sonder le soutien populaire à la poursuite des projets. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal cantonal fribourgeois semble remettre en question la légalité de tels votes consultatifs en l'absence d'une disposition légale explicite. Face aux besoins constatés et à l'importance de telles consultations pour le succès d'un projet de fusion, cette base légale a été introduite dans le projet.

7.10.2 Conditions auxquelles une fusion peut être imposée

L'article 135 al. 4 Cst. prévoit qu'une fusion peut être imposée aux communes lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. Les communes concernées doivent être entendues au préalable. Cette disposition n'avait toutefois pas fait l'objet d'un développement dans la loi. C'est chose faite dans le projet, la base légale à cet effet apparaissant à l'article 149. Une fusion de communes doit ainsi pouvoir être ordonnée par le Grand Conseil, à la demande du Conseil d'Etat, lorsqu'une commune est définitivement incapable d'accomplir ses tâches en raison d'un manque de ressources personnelles ou financières. Etant donné que la disposition constitutionnelle prévoit une application plus large des fusions imposées, plusieurs autres conditions permettant une telle fusion ont été examinées, mais elles n'ont finalement pas été retenues (voir pt 8.7).

7.10.3 Simplification du régime de transition et assouplissement des règles y relatives

Les articles relatifs au régime de transition ont été restructurés afin de donner suite aux diverses demandes tendant à prévoir moins de règles dans le projet. En outre, le contenu minimal de la convention de fusion a été précisé dans le projet. Pour le régime de transition, le texte légal se limite désormais à indiquer que la convention de fusion doit fixer le nombre des membres des autorités de la période de transition et définir les cercles relatifs à ces autorités (y compris le nombre de sièges et le choix du système électoral pour chaque cercle). Le critère de la population légale pour la répartition des sièges et l'exigence du minimum d'un siège par commune ont été supprimés pour laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux autorités porteuses du projet de fusion, afin qu'elles puissent tenir compte de chaque situation.

7.11 Surveillance

7.11.1 Introduction d'un concept de surveillance

D'un point de vue terminologique, il est désormais question de surveillance sur les communes et non pas de « haute » surveillance. Afin d'assurer un suivi et une unité dans la pratique de la surveillance sur les communes et associations de communes, ainsi que pour éviter autant que possible des conflits de compétence positifs ou négatifs en la matière, la Conférence des préfets et le SCom devront élaborer un concept de surveillance dans leur domaine d'activité respectif. Ce concept devra être approuvé par le Conseil d'Etat.

7.11.2 Rôle du préfet ou de la préfète au sein des associations de communes

Le rôle du préfet ou de la préfète au sein des associations de communes a soulevé de nombreuses discussions et débats au sein de tous les niveaux de l'organisation de projet. Dès le début des travaux, la question de la confusion de leurs différents rôles a été soulevée. En effet, il ou elle est à la fois autorité de conseil, de surveillance et de recours pour ce qui concerne les communes et associations de communes. Cette situation de conflit d'intérêts est encore plus accentuée lorsqu'il ou elle est membre d'un organe d'une association de communes, et plus particulièrement s'il ou elle est en charge de la présidence de l'association. Cette problématique avait d'ailleurs déjà conduit à une modification de la LCo en 2006, notamment par l'introduction de son article 146 al. 4 qui prescrit ceci : « Il [le préfet] *contrôle le bon fonctionnement des associations de communes. S'il exerce une fonction au sein de l'association concernée, la surveillance est exercée par un autre préfet, désigné par le Conseil d'Etat* ».

Lors des travaux préparatoires, différentes options ont été examinées quant à l'intégration du préfet ou de la préfète au sein des organes des associations de communes. Celles-ci ont couvert un large spectre, allant d'une interdiction générale faite au préfet ou à la préfète d'intégrer les organes d'une association de communes au statu quo. L'option retenue pour la consultation préalable, résultant d'un compromis au sein de l'organisation de projet, était de ne plus lui permettre d'assumer de fonction exécutive au sein de l'association de communes, qui devait demeurer de la seule compétence des communes lesquelles doivent pouvoir l'assumer en toute autonomie. Pour ce faire, une incompatibilité avait été introduite dans la loi sur les préfets. Sur la base des retours de la consultation préalable, l'AP-LCo a toutefois été amendé. La modification proposée se limite à dire que les statuts ne pourront

plus prévoir de désignations statutaires pour la présidence. Le choix devra ainsi être effectué à chaque fois par l'assemblée des délégué-e-s.

Si le préfet ou la préfète occupe une quelconque fonction au sein d'une association de communes, il est évident que la surveillance de cette association devra être assumée par un préfet suppléant ou une préfète suppléante.

Enfin, les règles de suppléance présentées ci-devant s'appliquent également aux proches collaborateurs et collaboratrices des préfets et préfètes, notamment aux lieutenants et lieutenantes de préfet ou préfète. Ce principe figure désormais explicitement dans la loi.

7.11.3 Abandon de l'approbation systématique des règlements communaux

Selon le droit actuel, tous les règlements communaux adoptés par un législatif doivent faire l'objet d'une approbation systématique de la part d'une direction du canton. Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, les communes ont fait part de leur souhait d'obtenir une plus grande marge de manœuvre et d'autonomie dans ce domaine. Elles ont d'abord souhaité un abandon général du système de l'approbation, mais à la suite des discussions intervenues dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi, leur approche a été nuancée. La question d'un éventuel préavis obligatoire ou facultatif a été examinée. Toutes les Directions ont été aussi consultées et se sont exprimées dans leurs domaines de compétences.

La solution qui a été retenue dans l'AP-LCo préconisait un changement de paradigme. Il n'y aurait plus d'approbation systématique des règlements communaux. Si une approbation devait être nécessaire, elle serait prévue par la législation spéciale (art. 180 al. 1 AP-LCo). Plusieurs approbations étaient ainsi prévues dans des dispositions légales spécifiques (le règlement communal d'urbanisme n'étant pas concerné et demeurant sujet à approbation selon la LATeC) : organisation, création d'établissement communal doté de la personnalité juridique, distribution d'eau potable, évacuation et épuration des eaux et gestion des déchets.

Lors de la consultation préalable des entités concernées, certaines Directions avaient soutenu le maintien de l'approbation dans sept domaines supplémentaires (police, heures d'ouverture, accueil extrafamilial, soins dentaires scolaires, taxe sur la plus-value, domaine public et stationnement), tandis que l'ACF estimait que le ROrg et les règlements constitutifs d'établissements communaux dotés de la personnalité juridique ne devaient pas être approuvés. Le CoPro et le CoPil ont pris connaissance de ces prises de position et étaient d'avis qu'il importait de prioriser l'autonomie et la responsabilité communales, tout en posant un minimum de limites.

La procédure de consultation a confirmé les avis partagés sur cette question. La solution finalement retenue pour le présent projet est dès lors la suivante : l'AP-LCo est modifié dans le sens d'un **abandon de l'approbation** hormis une exception, à savoir le règlement de **police**. La formulation de la phrase générale est la même (aucune approbation sauf si la loi la prévoit), mais les dispositions de l'AP-LCo qui prévoyaient des approbations ont toutes été revues (art. 181 du projet et commentaire y relatif). Pour le règlement de police, une base légale ad hoc et transitoire a été créée (art. 205 du projet et commentaire y relatif).

Cette solution est pondérée par les éléments suivants : 1) la possibilité de prévoir un **préavis obligatoire** pour certains règlements et la **définition des prestations** que les communes peuvent demander aux services de l'Etat (conseils et préavis facultatif) ainsi que la rémunération de ces dernières, de même que les modalités d'élaboration des règlements-type ; 2) le **rappel des compétences de surveillance** (à savoir uniquement sous l'angle de la légalité ; art. 182 du projet).

En appui à cette proposition, on peut évoquer les arguments de la simplicité, de l'autonomie communale et de la célérité des procédures. Le processus d'élaboration de la législation communale sera en effet accéléré, car non seulement la phase d'examen final et d'approbation tombe, mais aussi la publication de l'approbation (qui ne se fait actuellement pas, mais qui devrait, le cas échéant, intervenir à l'avenir pour être conforme au droit supérieur). Les éléments à publier à la fin de chaque acte en seraient également simplifiés sans la mention de la décision d'approbation cantonale.

La procédure de préavis obligatoire présente un équilibre idéal entre respect de l'autonomie communale et garanties de légalité et de sécurité juridique. Elle est moins contraignante qu'une procédure d'approbation formelle dans la mesure où le préavis conserve la nature d'une recommandation, sans effet suspensif ni caractère décisionnel contraignant (art. 181 al. 2 let. b du projet), à l'instar des préavis exigés aujourd'hui déjà pour certains règlements communaux soumis à la Surveillance des prix. Elle favorise ainsi une collaboration en amont, plutôt qu'un contrôle en aval, et a pour but de renforcer la qualité normative des actes communaux tout en limitant la charge administrative pour les communes.

La proposition d'instaurer un préavis obligatoire dans certains domaines bien circonscrits – à savoir les règlements d'organisation, scolaires, relatifs aux déchets, à l'eau potable, aux eaux usées, au domaine public et au stationnement – répond à des considérations précises. Ces matières sont étroitement encadrées par le droit cantonal ou fédéral, concernent des prestations publiques essentielles ou des droits fondamentaux (par ex. : santé publique, environnement, mobilité, organisation communale) et sont fréquemment source de difficultés d'interprétation ou de litiges. Dans ces domaines, un contrôle préventif sous forme de préavis permet d'assurer une application uniforme de la législation supérieure, de limiter pour les communes les risques de recours et donc en principe d'éviter des interventions correctives ultérieures plus lourdes (par ex. une annulation partielle d'un règlement communal après son entrée en vigueur). Une présentation détaillée des motifs propres à chaque domaine justifiant l'introduction d'une procédure d'approbation ou de préavis obligatoire figure dans les commentaires des articles concernés des lois spéciales modifiées par le présent projet de loi. S'agissant du ROrg, les motifs sont exposés dans le commentaire de l'article 14 du projet.

Cette approche s'inscrit dans une conception nouvelle de la surveillance que le projet de loi veut centrée sur la responsabilisation, l'accompagnement et la prévention plutôt que sur des mécanismes d'approbation lourds et centralisateurs. Elle favorise également une meilleure coordination et collaboration entre les communes et les services cantonaux, en encourageant l'utilisation de modèles de règlements et de conseils techniques.

Enfin, elle n'exclut en rien l'exercice des compétences de surveillance ou des voies de recours en cas d'irrégularité. Si des non-conformités devaient être constatées malgré tout, les autorités de même que les citoyens et citoyennes disposent des instruments prévus par le présent projet et par l'ensemble du droit public cantonal pour y remédier (par ex. : les voies de recours), sans porter atteinte à l'autonomie communale.

Enfin, des précisions sur le cadre normatif pourront au besoin être prévues, soit dans des ordonnances du Conseil d'Etat, soit, le cas échéant, dans les règlements-types.

En ce qui concerne l'élaboration des différents règlements-types et les prestations d'examen et de conseil des services de l'Etat, il semble plus approprié de régler les aspects y relatifs dans le règlement d'exécution (voir commentaire de l'art. 181 du projet).

7.11.4 Surveillance des établissements communaux dotés de la personnalité juridique

Une comparaison intercantonale a permis de constater que certains cantons n'exercent pas de surveillance directe de l'Etat sur les établissements communaux dotés de la personnalité juridique, mais que ces derniers sont surveillés par les communes qui les ont créés. Cette solution est notamment instaurée dans les cantons de Berne et du Tessin. Au regard de l'article 54 al. 2 Cst., il est apparu que le canton de Fribourg doit également s'en inspirer. Le projet propose dès lors que ces établissements ne soient plus soumis à une surveillance directe de l'Etat, mais que le contrôle et la surveillance soient exercés par les communes qui les ont créés. La législation spéciale est implicitement réservée, par exemple pour des établissements qui sont des institutions de prévoyance professionnelle et qui sont soumis à une législation et une autorité de surveillance spécifiques.

Le terme générique des corporations de droit communal, visant les communes, les associations de communes, les bourgeoisies et les établissements communaux dotés de la personnalité juridique, n'est plus utilisé dans le texte légal. Pour les règles financières, ces établissements continuent d'être soumis à la LFCo, sauf dérogation (art. 2 al. 2 LFCo), mais la surveillance générale ne leur est plus applicable, les établissements n'étant pas mentionnés dans la section 8 du projet (surveillance des communes, associations de communes et bourgeoisies). S'agissant de

la surveillance financière, les établissements n'y seront soumis que pour les tâches communales obligatoires et pour autant qu'aucune autre autorité de surveillance financière ne soit instituée (voir art. 76 al. 2 de la LFCo modifiée par le présent projet).

7.11.5 Précisions des règles de la surveillance financière

La LFCo ne contient pas de compétences propres en matière de haute surveillance financière. L'article 75 LFCo renvoie simplement à la LCo dont les compétences s'appliquent par analogie. Dans sa formulation, le projet conférer plus explicitement qu'à ce jour, au service en charge des communes, son rôle d'autorité de surveillance financière et de préciser les attributions dudit service (art. 76 LFCo). Cette clarification vise également à préciser la répartition des responsabilités en matière de surveillance financière : la Conférence des préfets et le SCom devront chacun élaborer un concept de surveillance propre à leur domaine de compétence, garantissant ainsi une coordination et une application cohérente des règles.

7.12 Voies de droit

Pour ce qui concerne les voies de droit, une analyse du Service de législation a révélé que des modifications étaient nécessaires, notamment en ce qui concerne la qualité pour agir et le contrôle abstrait des normes communales. En effet, et qui plus est avec l'abandon de principe de l'approbation des règlements communaux par l'Etat, il ne peut raisonnablement pas être exclu que ce type de procédure judiciaire devienne de plus en plus fréquente.

La qualité pour agir contre les actes législatifs adoptés par les autorités communales a été étendue à toute personne qui est atteinte par l'acte attaqué et qui a un intérêt digne de protection.

Même sans voie de droit instituée par le droit cantonal, un recours direct au Tribunal fédéral serait déjà possible à l'encontre d'un acte législatif communal (par ex. un tarif fixé par le conseil communal, qui ne peut actuellement pas comme tel faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale). Dès lors, le maintien du recours préalable au niveau cantonal a été jugé opportun, tout en adaptant la qualité pour recourir aux exigences du droit fédéral et en étendant aussi, comme il se doit, le champ d'application aux actes législatifs de l'exécutif. Quant à l'instance de recours, il est proposé que ce soit un recours auprès du Tribunal cantonal. Cette manière de faire pour les actes législatifs communaux peut être comparée à celle pratiquée pour les actes législatifs cantonaux qui peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

7.13 Droit transitoire

Les modifications proposées dans le domaine des règlements nécessitent la mise en place de dispositions transitoires qui font l'objet de dispositions dans la section 10 du projet.

7.14 Lois modifiées par la présente révision

Voir explications dans la seconde partie du commentaire des articles.

8 Propositions abandonnées

—

L'organisation de projet mise en place pour la révision totale de la LCo a tenu à examiner sans tabou toutes les propositions faites par les entités concernées. Après un examen détaillé, le comité de pilotage a renoncé à de nombreuses propositions. Outre les variantes examinées ci-dessus, certaines propositions qui ne figurent donc plus dans les textes méritent d'être mentionnées ci-dessous.

8.1 Taille minimale des communes et conseil général obligatoire

La proposition d'introduire dans la loi une population minimale pour les communes a été examinée. Elle était motivée par le constat que certaines compétences communales requièrent des moyens (notamment financiers ou en personnel) qui sont difficiles à réunir pour les communes les moins peuplées. Imposer un nombre minimal d'habitants et habitantes à chaque commune pourrait permettre d'assurer que chacune dispose de capacités minimales (administration, budget, etc.) permettant même à terme un transfert de certaines tâches cantonales. Une taille minimale aurait également eu pour effet d'homogénéiser la taille des communes. Corollaire à cette proposition a également été formulée l'idée de renoncer à la forme de l'assemblée communale pour le législatif communal et d'imposer le modèle d'un conseil général. Une telle généralisation permettrait d'accorder les mêmes droits politiques à l'ensemble des citoyennes et citoyens communaux et contribuerait, là encore, à homogénéiser le fonctionnement des communes.

Ces propositions ont été examinées par le CoPro puis transmises au CoPil. Après analyse, ce dernier les a rejetées. Il a notamment estimé que la population d'une commune n'était pas directement déterminante pour évaluer ses ressources et sa capacité à accomplir les tâches qui lui sont dévolues par la législation. L'hétérogénéité des systèmes choisis par les communes reflète en outre des différences de sensibilités, de réalité et de besoins, mais également un enrichissement du paysage institutionnel qu'il serait dommageable de faire disparaître. Enfin, une telle disposition irait à l'encontre du principe général choisi pour guider la révision totale de la LCo, soit une plus grande autonomie des communes, et la conviction que les autorités communales élues sont les mieux à même de déterminer les besoins locaux, y compris s'agissant de mener des projets de fusion susceptibles de faire atteindre à leurs communes une taille qu'elles jugeraient elles-mêmes critique.

Une telle mesure poserait en outre de très importantes questions en matière de mise en œuvre et imposerait des modifications constitutionnelles. Aucun canton suisse ne connaît d'ailleurs un tel seuil.

8.2 Charges liées

La proposition visait à introduire, dans la nouvelle LCo, des dispositions obligeant les communes à présenter une liste détaillée des dépenses liées dans leurs budgets et leurs comptes. Elle estimait en outre souhaitable que la nouvelle LCo prévoie une part maximale que les dépenses liées peuvent représenter par rapport aux dépenses totales.

A cet égard, il convient de rappeler que la question des dépenses liées relève de la législation en matière de finances communales. Celle-ci est régie principalement par la LFCo et par l'OFCo, auxquelles s'ajoutent, le cas échéant, les dispositions de droit communal applicables. La définition légale du terme « dépenses liées » figure d'ailleurs à l'article 3 al. 1 let. g LFCo. Il est vrai que la LFCo fait partie des lois modifiées par la révision totale de la LCo, mais il s'agit de modifications induites par des articles de la LCo. Force est dès lors de constater que le sujet des dépenses liées se situe hors du périmètre de la présente révision.

8.3 Présidence de l'assemblée communale

Dans les communes dotées d'une assemblée communale, celle-ci est présidée par le syndic ou la syndique. Les représentants et représentantes de l'ACF au sein de l'organisation de projet ont souhaité voir le statu quo confirmé sur ce point, en relevant qu'une présidence distincte modifierait les rapports entre l'exécutif et le législatif, avec des risques de blocages (cf. pt 7.2.5).

8.4 Election populaire du syndic ou de la syndique

A l'exemple de plusieurs autres cantons, l'idée d'une élection du syndic ou de la syndique par le peuple a été examinée. Fribourg est le seul canton suisse à exclure une élection directe du syndic ou de la syndique par le peuple. Seul Genève connaît une exclusion comparable. Treize cantons imposent une élection par le peuple, neuf laissent le choix du système aux communes, avec ou sans contrainte particulière. Appenzell Rhodes-Intérieures confie à la Landsgemeinde locale la désignation du syndic ou de la syndique. Il semble que le canton d'Obwald ne dispose pas de règles spécifiques pour cette désignation.

Le CoPil a confirmé le maintien de la désignation du syndic ou de la syndique par le conseil communal. Celle-ci semble présenter de meilleures chances de consensus et de cohésion du conseil communal, présidé par un membre qu'il s'est lui-même choisi. Une élection populaire aurait en outre pour conséquence une prolongation de la période électorale communale, ce qui pourrait ralentir encore certains projets. Par ailleurs, aucune demande de modification du système n'a été formulée. La motion 2019-GC-217 elle-même mentionnait la thématique, mais sans indiquer de conclusion. Le Conseil d'Etat a choisi de suivre cette proposition.

8.5 Création d'une association de communes de droit public à l'échelle cantonale

L'ACF est une association de droit privé au sens des articles 60ss du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) réunissant l'ensemble des communes du canton de Fribourg. Elle n'est pas instituée par la législation cantonale.

La question s'est parfois posée de l'opportunité de disposer d'une association de communes de droit public, inspirée du régime propre aux associations de communes, et qui se verrait assumer plusieurs tâches publiques à l'échelle du territoire cantonal. Une telle structure bénéficierait d'un financement plus solide et d'une stabilité que ne peut pas avoir une association de droit privé. Le cas échéant, elle doit être inscrite dans la législation cantonale.

Après de premières discussions, l'opportunité d'instituer un tel outil, en lieu et place ou en parallèle à l'ACF, n'a toutefois pas été démontrée, et n'a pas non plus suscité d'intérêt de la part des entités représentées au sein de l'organisation de projet. Il a notamment été constaté qu'une tâche devant être assumée à l'échelle du territoire cantonal devrait plus logiquement être assumée par l'Etat lui-même.

8.6 Election par le peuple au sein des associations de communes

En lien notamment avec l'examen des propositions de la motion 2023-GC-3 « Plus de démocratie au sein des associations intercommunales », la solution d'une élection par le peuple des membres de certains organes des associations de communes a été examinée. L'organisation de projet y a renoncé, en constatant que les associations de communes devaient rester des émanations des communes, et non un nouveau niveau institutionnel susceptible de complexifier le pilotage des politiques publiques locales et régionales. Il a notamment été constaté que le financement des associations de communes repose sur les contributions des communes, qui doivent donc pouvoir orienter les décisions des associations, selon le principe d'équivalence fiscale. L'hypothèse d'une autonomie fiscale d'associations régionales a également été exclue, tant pour sa conformité douteuse à la Cst. qu'en raison de la complexité qu'entraînerait pour les citoyens et citoyennes l'ajout d'un niveau institutionnel autorisé à prélever l'impôt. Il a été estimé que les possibilités offertes par le présent projet de révision totale de la LCo aux associations et aux communes en matière de désignation des membres des législatifs des associations permettront de répondre aux préoccupations exprimées en matière de démocratie tout en conservant un lien étroit entre les autorités communales et leurs associations.

8.7 Fusion de communes imposée à la suite du vote d'une majorité de communes

Outre la disposition générale relative aux conditions dans lesquelles une fusion peut être ordonnée, le GT chargé de cette thématique a examiné la possibilité de prévoir, dans le projet de révision totale de la LCo, une disposition permettant la réalisation d'un projet de fusion même sans l'acceptation par l'unanimité des communes du périmètre. L'acceptation de la convention de fusion par une majorité de la population et des communes du périmètre devait suffire. Cette disposition avait alors la teneur suivante :

[Sur proposition du Conseil d'Etat et après avoir pris connaissance du point de vue des communes parties à la fusion, le Grand Conseil peut ordonner celle-ci :] lorsqu'une ou plusieurs communes rejettent la convention de fusion acceptée par au moins la moitié des communes comprises dans le périmètre, si la prise en compte des communes refusant la fusion est indispensable pour des raisons géographiques ou pour l'accomplissement des tâches de la nouvelle commune.

Il s'agissait de répondre à plusieurs interrogations apparues lors de projets de fusion de grande envergure, dans un contexte où le refus d'une seule commune pouvait compromettre des travaux préparatoires considérables menés sur plusieurs années. L'introduction de cette disposition a été combattue pour deux raisons principales. D'une part

elle entrerait en contradiction avec l'autonomie communale, s'agissant de communes qui, par hypothèse, restaient en mesure de remplir leurs exigences légales (dans le cas contraire, les dispositions générales proposées suffiraient à les contraindre à la fusion). D'autre part, elle serait susceptible d'engendrer de fortes tensions au sein de la nouvelle commune fusionnée, au point de menacer son propre fonctionnement. Enfin, l'inscription d'une telle règle dans la loi pourrait dissuader les communes de faire partie d'un projet de fusion et freiner ainsi les fusions de communes, car il pourrait y avoir la crainte de voir une commune intégrée à la fusion malgré le refus de la convention par son corps électoral.

Cela dit, il sied de rappeler que la disposition constitutionnelle pose un cadre plus large aux fusions imposées que ne le fait le présent projet. En effet, selon l'article 135 al. 4 Cst., l'Etat peut ordonner une fusion « lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent ». Or, le présent projet limite sensiblement la portée de la disposition constitutionnelle, en ne définissant à l'échelon de la loi que deux situations dans lesquelles une fusion obligatoire peut avoir lieu (manque durable de ressources financières et manque de ressources en personnel). Les deux situations décrites ne concernent en effet que des intérêts liés à une commune isolée, sans référence à d'éventuels intérêts régionaux ou cantonaux. Force est cependant de constater que des propositions allant au-delà ne semblent pas pouvoir réunir une majorité.

8.8 Eléments abandonnés à la suite de la consultation publique

La consultation publique a elle aussi conduit à l'abandon de certains éléments du projet mis en consultation. La plupart d'entre eux sont évoqués dans le commentaire des articles, soit parce qu'une solution alternative a été retenue, soit parce que la loi laisse désormais aux communes la possibilité de les régler dans leur propre législation.

9 Conséquences du projet en matière de finances et de personnel pour l'Etat et les communes

Les conséquences du projet pour l'Etat sont limitées. L'abandon de l'approbation d'un certain nombre de règlements communaux pourrait avoir un effet positif sur les besoins en ressources dans certains services spécialisés de l'Etat. Il convient toutefois de relever que cette tâche est répartie entre de nombreux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, sans constituer pour aucun ou aucune une part importante de leur cahier des charges. S'agissant du cas particulier du SCom, la réduction des tâches dans ce domaine sera selon toute évidence compensée par une augmentation des sollicitations de conseil induite par une plus grande autonomie communale, et donc une plus grande disparité des situations à traiter. A noter en outre que les préavis obligatoires prévus pour certaines catégories de règlements requièrent les mêmes ressources que l'approbation prévue précédemment pour ces règlements.

Les conséquences financières ou en personnel du projet sur les communes sont difficiles à estimer à ce stade, car elles dépendront essentiellement des choix qui seront faits par les autorités communales. En effet, le principe même de la présente révision est d'accorder plus de liberté aux communes dans leur organisation. En fonction des choix qui seront faits, certaines dispositions pourraient ainsi avoir des conséquences financières ou en personnel ou non. De manière générale toutefois, la présente révision porte essentiellement sur l'organisation de la commune et n'introduit pas de nouvelle obligation coûteuse ou nécessitant l'engagement d'importantes nouvelles ressources.

Il convient toutefois de relever les importants travaux de mise en œuvre de la présente révision. Même ponctuels, ces travaux nécessiteront d'importantes ressources, tant dans les entités de l'Etat concernées (en particulier le SCom et les préfectures) que dans les communes. On peut citer à ce sujet les contributions à l'élaboration de probables nouveaux règlements-types, l'adoption de la nouvelle réglementation requise, l'adaptation de la réglementation actuelle ainsi que, découlant notamment de tout ce qui précède, l'adaptation de la quasi-totalité des

bulletins d'information du SCom (info'SCom). L'élaboration des concepts de surveillance par le SCom d'une part, et par la Conférence des préfets d'autre part, nécessitera également des ressources, sans compter leur mise en œuvre.

L'expérience de ces dernières décennies ainsi que les travaux de révision totale de la LCo ont par ailleurs montré quelques difficultés dans la compréhension et l'interprétation de cette loi, appliquée par des autorités communales disposant de ressources très diverses, allant de services juridiques spécialisés à des collaborateurs et collaboratrices polyvalents devant intervenir dans une multitude de domaines distincts, tous sous l'autorité d'élus-e-s dont la quasi-totalité exercent leur mandat à côté d'activités professionnelles. Il est ainsi prévu de confier au SCom l'élaboration d'un commentaire de la loi sur les communes, qui devra permettre aux personnes concernées de disposer d'un soutien à la mise en œuvre de la législation sur les communes ; cela fait partie des motifs pour lesquels le présent message explicatif est parfois particulièrement détaillé, notamment sous l'angle des commentaires par article. Ce commentaire, à élaborer en collaboration avec les préfetures, devra permettre d'harmoniser les pratiques et de renforcer l'autonomie communale, et fera partie des ressources mobilisées à long terme pour la mise en œuvre de la présente révision totale.

10 Influence du projet sur la répartition des tâches Etat–communes

Le projet n'a pas d'influence négative sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, mais contribue au contraire à une plus grande autonomie communale dans la mesure où il entend apporter une plus grande souplesse pour des choix individuels des communes dans plusieurs domaines qui étaient régis jusqu'à présent par le droit cantonal de manière uniforme ou laissant peu de marge de manœuvre aux communes (par ex. dans l'approbation systématique des règlements communaux).

11 Effets sur le développement durable

Le projet proposé n'a pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable. On peut estimer qu'il s'agit simplement d'une autre méthode d'organiser les organes et les procédures d'une collectivité publique locale, qui n'a aucun effet négatif ni pour l'environnement, ni pour la société, ni pour l'économie. Au contraire, le renforcement de l'autonomie communale ne pourra qu'être favorable au développement durable.

L'analyse du projet au moyen de la « Boussole 21 », annexé, tend à démontrer sa contribution notamment aux objectifs de gestion publique, de gouvernance et partenariat, de cohésion sociale et de résilience économique. Une plus grande autonomie communale dans l'organisation des pouvoirs locaux (au niveau de la commune ou des collaborations intercommunales) permet en effet d'adapter les prestations publiques aux besoins identifiés de la population. L'introduction du ROrg et les clarifications procédurales introduites dans le présent projet contribueront en outre à une plus grande transparence dans l'exercice de la gouvernance communale, renforçant à la fois la confiance de la population à l'égard de ses autorités et une participation renforcée des citoyennes et citoyens.

12 Constitutionnalité du projet

La Cst. contient un grand nombre de dispositions relatives aux communes. Ainsi notamment, de nombreuses tâches publiques concernent à la fois l'Etat et les communes (par ex. art. 61 : « L'Etat et les communes favorisent l'intégration sociale et politique des jeunes »). Ces domaines font l'objet de la législation spéciale relative au domaine en question. En revanche, de nombreuses dispositions de la Cst. sont concrétisées par le présent projet. Il s'agit des dispositions à caractère institutionnel ou organisationnel, soit le chapitre 7 Cst. et notamment les articles 129 à 135 Cst. A ces articles, il convient d'ajouter les articles 48 à 51 Cst. sur les droits politiques communaux, les articles 52 à 54 Cst. sur les principes relatifs à l'accomplissement des tâches publiques valant pour l'Etat et pour les communes, ainsi que l'article 115 Cst. sur la surveillance du Conseil d'Etat sur les communes. Le présent projet est conforme à ces dispositions constitutionnelles, étant rappelé que le choix du projet pour les fusions imposées peut être considéré comme une suite partielle à l'article 135 Cst. (voir pt 8.7).

13 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet

L'organisation communale relève surtout de la compétence des cantons. L'article 50 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.) déclare ce principe comme suit : « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ». Ce rappel constitutionnel signifie que le droit fédéral d'organisation ne contient pas de règles matérielles dans le domaine de l'organisation des communes.

La Suisse a également ratifié, le 15 décembre 2004, un traité international en matière communale, à savoir la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juin 2005. Cette convention du Conseil de l'Europe pose des standards minimaux en matière d'autonomie communale qui s'adressent au législateur cantonal. Le présent projet respecte ces standards.

14 Soumission au referendum

Le projet est soumis au referendum législatif. Il n'est pas soumis au referendum financier, car les conséquences financières pour l'Etat du projet (uniques ou périodiques sur cinq ans) ne dépassent pas le seuil fixé par la loi pour le referendum financier facultatif.⁹

15 Approbation fédérale

La LCo a fait l'objet de l'approbation par le Conseil fédéral. La question s'est dès lors posée de savoir si le présent projet de loi, après son adoption par le Grand Conseil, nécessitera également l'approbation fédérale. A cet effet, il convenait d'abord d'examiner pour quelles raisons la LCo était soumise à l'approbation fédérale.

⁹ Ce seuil est actuellement de 11'485'046 francs, soit ¼ % du total des dépenses des comptes 2024 de l'Etat (ordonnance du 3 juin 2025 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat [RSF 612.21]).

La raison pour laquelle l’approbation fédérale était demandée à l’époque résidait dans le fait que la LCo, à son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1982, modifiait la loi du 22 mai 1974 d’application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RSF 812.1) (cf. art. 182 LCo). Or, la loi fédérale précitée prévoyait que les dispositions d’exécution du droit cantonal nécessitaient l’approbation fédérale. Les normes régissant l’approbation fédérale sont présentées sur une [page dédiée](#) du site Internet de la Confédération.¹⁰ L’approbation fédérale n’est nécessaire que si une disposition de droit fédéral la prévoit. Or, le présent projet ne comporte pas de disposition soumise à l’approbation fédérale. Par conséquent, il ne prévoit pas d’approbation fédérale.

16 Commentaire des articles

16.1 Première partie : articles du projet de loi révisée sur les communes

Section 1 *Dispositions générales*

Article 1 *Objet*

L’article 1 précise l’objet de la loi et définit son champ d’application.

L’alinéa 1 rappelle que la loi sur les communes constitue la base légale générale régissant l’organisation et l’administration des communes. Elle fixe également les principes applicables à la collaboration intercommunale, devenue un mode de gestion incontournable dans de nombreux domaines, et précise les règles relatives à la surveillance exercée par l’Etat, conformément à l’article 115 Cst.

L’alinéa 2 marque la séparation désormais clairement opérée entre la présente loi et la législation sur les finances communales. Depuis l’entrée en vigueur de la LFCo, l’ensemble des dispositions relatives à la gestion financière a été transféré dans ce texte spécifique. La révision totale de la LCo consacre ainsi cette répartition : la loi sur les communes est centrée sur les aspects organisationnels et institutionnels, tandis que la LFCo règle de manière exhaustive les questions financières et comptables.

Cette clarification renforce la systématique et la lisibilité du droit communal : chaque domaine dispose de sa loi propre, ce qui facilite l’application pour les autorités communales, les services de l’Etat ainsi que pour les citoyens et citoyennes.

Article 2 *Nature juridique des communes et autonomie*

L’article 2 définit la nature juridique des communes dans l’ordre institutionnel cantonal.

L’alinéa 1 rappelle que les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique. Cette précision reprend une évidence juridique mais demeure importante pour la clarté du texte : elle affirme que les communes disposent de la capacité de posséder des biens, de conclure des contrats, d’ester en justice et, plus généralement, d’exercer leurs droits et d’assumer leurs obligations en tant que personnes morales de droit public.

L’alinéa 2 consacre la garantie constitutionnelle de l’autonomie communale, telle qu’elle est prévue par l’article 129 Cst. Cette autonomie s’exerce dans les limites du droit cantonal, ce qui signifie que le législateur cantonal peut en définir l’étendue et les restrictions. La disposition précise en outre que l’autonomie peut être invoquée non seulement par les communes elles-mêmes, mais également par les associations de communes, pour autant qu’elles agissent dans le cadre de leurs compétences légales ou statutaires.

La formulation retenue modernise en outre la présentation par rapport à la LCo en vigueur. L’article 1 al. 2 de la LCo en vigueur, selon lequel la commune « pourvoit au bien commun sur le plan local », n’est pas repris car cette règle de portée générale et programmatique trouve sa place dans les dispositions relatives aux tâches communales

¹⁰ Page consultée le 11 septembre 2025.

(art. 6ss). Le choix d'intituler désormais la disposition « Nature juridique des communes et autonomie » traduit cette volonté de mettre en avant, dès l'ouverture de la loi, la fonction institutionnelle de la commune et la portée juridique de son autonomie, en laissant les autres éléments structurants (population, territoire, tâches, etc.) aux articles suivants.

Article 3 Population – En général

L'article 3 définit ce qu'il faut entendre par « population » de la commune et fixe les principes applicables pour la prise en compte de son chiffre dans l'application de la présente loi.

L'alinéa 1 précise que la population communale correspond à l'ensemble des personnes physiques établies sur son territoire. Cette définition se fonde sur la législation cantonale relative au contrôle des habitants : la commune d'établissement est la commune dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels. Cette notion se recoupe avec celle de « domicile », prévue par le CC, à savoir (cf. art. 23ss CC) : « Le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir [...] ».

L'alinéa 2 consacre l'utilisation d'une référence statistique unique, à savoir la statistique dite « légale » de la population, publiée par le Conseil d'Etat, autrefois sous forme d'arrêté, depuis quelques années sous forme d'ordonnance (ordonnance relative à la population dite légale). Cette précision, déjà appliquée dans la pratique, assure une cohérence et une sécurité juridique lorsqu'il s'agit de déterminer la population d'une commune pour l'application de certaines dispositions de la présente loi. Elle répond aussi à la volonté exprimée de disposer d'une base claire et objective, régulièrement mise à jour, afin d'éviter les divergences d'interprétation.

L'alinéa 3 introduit une règle technique d'arrondi : lorsque la loi prévoit un quotient calculé sur la base de la population ou du nombre de citoyens et citoyennes actifs communaux, celui-ci doit être arrondi au nombre entier immédiatement supérieur. Cette règle est prévue afin d'uniformiser la pratique et d'éviter des contestations sur des seuils chiffrés proches.

Article 4 Population – Droits politiques

L'article 4 définit la base du corps électoral communal.

L'alinéa 1 rappelle que l'exercice des droits politiques au niveau communal est réservé aux personnes disposant de la citoyenneté active communale. Cette formulation renvoie à la Cst. et à la LEDP, qui précisent les conditions d'acquisition et d'exercice de ces droits.

L'alinéa 2 consacre la notion de « corps électoral communal », composé de l'ensemble des titulaires de la citoyenneté active communale. Cette précision permet d'assurer une cohérence avec la terminologie constitutionnelle et de rappeler que les règles détaillées sur les droits politiques relèvent de la législation spéciale.

Article 5 Territoire

L'article 5 consacré au territoire communal est matériellement repris de la loi en vigueur. Il prévoit que toute modification de limite est soumise à approbation. L'instance d'approbation est en principe le Conseil d'Etat lorsque le changement de limite est convenu entre les communes concernées (al. 2).

En cas de désaccord entre les communes, l'instance compétente est le Grand Conseil et la modification de limite ne peut être imposée que si un intérêt public majeur l'exige (al. 3).

Les changements de limites pour des raisons cadastrales sont régis par la législation spéciale (al. 4). La loi sur la géoinformation (LCGéo) renvoie pour certaines matières, dont la mensuration officielle, à une ordonnance du Conseil d'Etat (art. 10 LCGéo). L'ordonnance sur la mensuration officielle (OCMO) a été adoptée par le Conseil d'Etat le 20 février 2024 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2024. L'article 27 OCMO prévoit que les modifications de limites communales pour des raisons cadastrales sont approuvées par la Direction en charge de la géoinformation, sur préavis du service en charge de la même matière. L'instance d'approbation est toutefois le Conseil d'Etat lorsque les communes ne sont pas d'accord sur un changement de limites de nature cadastrale (art. 27 al. 3 OCMO).

Article 6 Tâches – Principes

L'alinéa 1 distingue entre les tâches que la commune reçoit directement de la loi et celles qu'elle choisit volontairement d'assumer, pour autant que le cadre légal le permette.

L'alinéa 2 introduit des critères qualitatifs qui reflètent l'évolution de la conception de l'action publique : bien-être de la population, durabilité, services de proximité et prise en compte des usagers extérieurs au territoire. Ces éléments, bien qu'ayant une portée programmatique, donnent une orientation claire aux autorités communales et aux habitants.

L'alinéa 3 rappelle le principe de la libre organisation dans l'exécution des tâches : la commune dispose d'un large choix entre gestion directe, collaboration intercommunale ou délégation à des tiers, sous réserve des dispositions légales spéciales.

Article 7 Tâches – Délégation à des tiers

L'article 7 reprend, en les actualisant et en les clarifiant, les dispositions de la loi actuelle relatives à la délégation de tâches communales à des tiers.

L'alinéa 1 consacre le principe selon lequel toute délégation doit être prévue dans une base légale formelle (règlement communal), conformément à l'article 54 al. 1 Cst. Ce principe découle du fait que la délégation porte en règle générale sur l'ensemble d'une tâche communale – par exemple la gestion du service des déchets (ramassage, élimination, perception des taxes). Dans un tel cas, il est nécessaire que la commune fixe un cadre clair et démocratiquement légitimé pour l'exécution de la tâche et pour la perception éventuelle de taxes. Le Conseil d'Etat est chargé de définir le contenu minimal de ces règlements afin d'assurer une harmonisation minimale dans le canton.

A titre préliminaire, il convient de préciser qu'il existe une distinction importante entre **la délégation d'une tâche** et **le recours à des auxiliaires**. Si la commune confie uniquement une activité particulière dans le cadre d'une tâche qu'elle continue de définir et de piloter (par ex. un mandat à une entreprise de transport pour le ramassage hebdomadaire des déchets selon les modalités fixées par la commune), il ne s'agit pas d'une délégation au sens de la loi mais d'une simple externalisation ponctuelle. Dans ce cas, une base réglementaire spécifique n'est pas nécessaire, car le tiers agit comme auxiliaire de la commune et non comme délégataire autonome.

L'alinéa 2 vise les situations où la commune **délègue** une tâche à une entité dotée de la personnalité morale (établissement communal doté de la personnalité juridique, société de droit privé, fondation, etc.), qu'elle a elle-même créée ou à laquelle elle participe. Dans ces cas, le principe même de la création ou de la participation de la commune doit être prévu dans un règlement communal. Cette exigence découle de l'importance stratégique et financière de ces décisions, qui ne doivent pas être prises sans une légitimation par l'organe législatif communal. Cet alinéa habilite le Conseil d'Etat à fixer des exigences particulières pour la création et l'organisation des établissements communaux dotés de la personnalité juridique, en particulier lorsque des dérogations aux principes généraux d'organisation communale sont envisagées. Les exigences sont déjà prévues dans le RELCo (cf. art. 1a), mais aucune possibilité de dérogation n'existait jusqu'ici, par exemple aux règles de présentation des comptes. Or, certains établissements sont soumis à des législations et autorités de surveillance spécifiques. Une comparaison intercantonale a montré que certains cantons prévoient expressément de telles dérogations. Il importe d'offrir la même possibilité dans le canton de Fribourg afin de garantir une bonne coordination et d'éviter des doublons.

L'alinéa 3 prévoit que les relations entre la commune et le délégataire doivent être formalisées dans un contrat de droit administratif lorsque celles-ci ne ressortent pas déjà du règlement. Cette obligation vise à garantir que les droits et obligations respectifs soient clairement définis, assurant ainsi la sécurité juridique tant pour la commune que pour le délégataire.

L'alinéa 4 rappelle que la surveillance des entités délégataires demeure de la compétence de la commune qui les a instituées, conformément à l'article 54 al. 2 Cst. Cette règle constitue le corollaire de l'autonomie communale : une commune ne peut pas transférer à autrui sa responsabilité. En outre, comme déjà spécifié dans la partie générale du message (cf. pt 7.11.4), il est rappelé que les établissements communaux dotés de la personnalité

juridique ne sont plus soumis à la surveillance directe de l'Etat. Les cas où une activité déterminée est soumise à une autorité de surveillance spécifique instituée par la législation spéciale sont réservés.

Enfin, il convient de rappeler qu'en cas de création d'un nouveau support juridique pour la délégation d'une tâche, la décision de création et la délégation interviennent simultanément. Toutefois, la délégation peut aussi concerner un tiers déjà existant ou indépendant de la commune.

Article 8 *Gestion des données relatives aux entités communales*

L'article 8 introduit une obligation nouvelle visant à renforcer la transparence et la fiabilité des informations relatives aux entités communales.

L'alinéa 1 met à la charge des communes la responsabilité d'identifier correctement les entités qu'elles créent ou auxquelles elles participent (établissements communaux dotés de la personnalité juridique, associations de communes, sociétés de droit privé, fondations, etc.) et de veiller à l'exactitude des données les concernant. Il s'agit d'une exigence essentielle de bonne gouvernance, qui permet de disposer en permanence d'un inventaire complet et fiable.

L'alinéa 2 impose aux communes d'annoncer sans délai toute création ou toute modification pertinente de ces entités au Référentiel cantonal. Le Conseil d'Etat fixe les modalités de cette obligation. Le Référentiel cantonal devient ainsi l'outil centralisé de référence pour l'ensemble des données relatives aux entités communales et intercommunales.

Cette innovation répond aux lacunes constatées dans la pratique : jusqu'ici, l'information sur les entités créées par les communes est souvent incomplète ou dispersée, rendant difficile la surveillance cantonale et la transparence pour la population. En centralisant ces données, le canton se dote d'un instrument de pilotage et de contrôle plus efficace, tout en facilitant l'accès à l'information publique.

La disposition complète les règles de l'article 7 sur la délégation des tâches. Alors que l'article 7 fixe les conditions matérielles de la délégation, l'article 8 met en place un mécanisme d'information et de traçabilité, garantissant que les autorités cantonales et les citoyennes et citoyens puissent connaître la structure et l'évolution des entités créées par les communes.

Article 9 *Mode d'expression de la volonté communale*

L'article 9 règle les formes d'expression de la volonté des organes communaux.

L'alinéa 1 pose le principe général : la volonté des organes communaux doit s'exprimer selon les formes prévues par la loi. Ce rappel formalise l'exigence du respect du principe de la légalité et assure la sécurité juridique.

L'alinéa 2 introduit une innovation par rapport à la LCo en vigueur : le vote consultatif devient légalement possible dans les domaines relevant de la compétence du législatif ou du corps électoral communal, à condition qu'une loi ou un règlement communal le prévoie. Cette évolution a été discutée dans la partie générale du message (pt 7.1.2) : elle vise à offrir aux communes un outil souple permettant de sonder l'opinion de la population sans effet juridique contraignant. Le vote consultatif conserve un caractère strictement indicatif ; il ne saurait remplacer une décision formelle d'un organe compétent.

L'organisation d'un vote consultatif sur un objet relevant de la compétence du conseil communal demeure interdite, ceci afin d'empêcher le contournement de la répartition légale des compétences entre l'exécutif et le législatif. En particulier, l'organisation de votes consultatifs en matière d'aménagement du territoire reste interdite, dès lors que ce domaine ressort exclusivement de la compétence du conseil communal (cf. les refus réitérés du Grand Conseil d'en confier la compétence au législatif communal, notamment 2023-DIME-305, BGC 2024 pp. 3361-3376). Ceci a notamment pour conséquence qu'une commune ne peut pas organiser de vote consultatif en matière d'énergie éolienne (cf. pts 7.1.2 et 2.2.8), sur la mobilité ou sur la planification routière (p.ex. zones 30, limitations de vitesse ou restrictions de circulation, cf. arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois 601 2011 133 du 12.07.2012).

L'alinéa 3 rappelle que le corps électoral se prononce par scrutin populaire dans les cas prévus par la loi (par ex. : décisions relatives aux fusions). Cette précision confirme la place centrale du corps électoral dans les décisions majeures, conformément à la Cst.

Dans l'ensemble, la disposition conserve le principe de légalité formelle, tout en assouplissant la prohibition du vote consultatif. Elle permet ainsi d'encourager le dialogue démocratique et la participation citoyenne, tout en maintenant *autant que possible* une distinction nette entre consultation et décision.

Article 10 Organes communaux et législature

L'article 10 précise les organes dont doit obligatoirement disposer chaque commune et règle la durée de la législature.

L'alinéa 1 reprend la garantie constitutionnelle selon laquelle chaque commune dispose d'un organe législatif – assemblée communale ou conseil général – et d'un organe exécutif – le conseil communal (art. 131 al. 2 Cst.). La formulation met ainsi en évidence la structure de base des communes fribourgeoises et assure une cohérence avec le texte constitutionnel.

L'alinéa 2 ouvre la possibilité d'instituer d'autres organes, pour autant qu'ils trouvent leur fondement dans le droit cantonal ou dans un règlement communal. Cette précision systématise et clarifie le droit en vigueur : elle permet aux communes d'adapter leur organisation à leurs besoins particuliers, tout en respectant le cadre fixé par la législation cantonale. Ce mécanisme offre de la souplesse tout en évitant une multiplication d'organes sans base légale suffisante.

L'alinéa 3 fixe la durée de la législature à cinq ans, en continuité avec la loi actuelle. Il précise toutefois que la législature débute le 1^{er} juin qui suit les élections du renouvellement intégral des autorités communales. Cette règle garantit une transition ordonnée entre les autorités sortantes et entrantes et permet d'harmoniser le calendrier électoral à l'échelle cantonale. Elle contribue également à assurer la stabilité des institutions communales.

Par rapport à la LCo en vigueur, cette nouvelle disposition regroupe et clarifie dans un seul article les règles relatives aux organes communaux et à la législature, ce qui renforce la lisibilité du texte et souligne la place centrale de ces principes dans l'organisation communale.

Article 11 Nom

L'article 7 de la LCo en vigueur, traitant du nom de la commune, a fait l'objet d'une révision en 2015 lors de l'adaptation de la législation fribourgeoise d'alors à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015_029). Le droit fédéral contient en effet des règles relatives aux noms de communes, qui sont des noms géographiques au sens du droit fédéral. Etant donné le caractère récent de la révision, l'article sur le nom peut être repris sans changement matériel majeur. A noter que les noms des communes fribourgeoises font l'objet d'une ordonnance spécifique du Conseil d'Etat : l'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs.

L'AP-LCo prévoyait (al. 4 de l'article concerné) que le nom est protégé selon la législation spéciale, à l'instar de l'article 7 al. 4 de la LCo en vigueur. Le Service de législation a relevé que cette disposition n'avait guère de sens si la législation concernée est celle du CC, ce qui est effectivement le cas. Les noms des communes sont protégés, comme les noms des personnes physiques, en vertu de l'article 29 CC (par ex. ATF 128 III 353). La suppression de l'alinéa 4 ne signifie donc en aucun cas que les noms des communes ne seraient plus protégés, mais qu'ils le sont, avant comme après, par le droit fédéral.

Article 12 Armoiries

Les armoiries communales font l'objet de l'article 7a de la LCo en vigueur. Comme l'article sur le nom communal, cet article résulte de la loi du 17 mars 2015 adaptant la législation fribourgeoise à la législation fédérale sur la géoinformation (ROF 2015_029). Les armoiries n'étaient matériellement pas concernées par la législation sur la géoinformation, mais comme le nom et les armoiries figuraient initialement dans le même article de la LCo, la révision de 2015 a dû également revoir ces dispositions.

Les armoiries et leurs modifications font l'objet d'une approbation par le Conseil d'Etat, le service en charge des questions d'archivage (actuellement : les Archives de l'Etat) étant consulté lors de toute modification (al. 2). Le plus souvent, les armoiries sont modifiées dans le cadre d'une fusion. Les conventions de fusion étant soumises au Grand Conseil par le Conseil d'Etat et faisant toujours l'objet d'un examen préalable, l'examen par le Conseil d'Etat est assuré également dans ce cadre-là.

La forme des armoiries n'était jusqu'ici pas définie de manière uniforme. Leur adoption intervenait soit par décision du législatif communal soumise à l'approbation du Conseil d'Etat, soit par une clause de la convention de fusion, approuvée par le Grand Conseil. Sur le plan cantonal, les armoiries du Canton sont fixées par la Constitution (art. 2 al. 3 Cst.), ce qui justifie que les armoiries communales puissent être intégrées à un acte législatif fondamental, en l'occurrence au ROrg (al. 4). Ce règlement fera l'objet d'un préavis obligatoire de la DIAF.

Les armoiries se composent du blason (description en langage héraldique) et du dessin (représentation graphique du blason, soit l'emblème). Cette distinction est désormais explicitement posée. Les communes peuvent par ailleurs compléter leur identité visuelle par un logo distinct de l'emblème (al. 3). Armoiries et logos bénéficient d'une protection légale (al. 5).

Par la législation spéciale mentionnée dans cet article, il faut notamment entendre la loi fédérale sur la protection des armoiries de la Suisse et des autres signes publics (LPAP), qui prévoit des règles de protection pour les armoiries, drapeaux et autres emblèmes des cantons, communes et autres collectivités publiques reconnues par le droit cantonal.

Article 13 *Législation communale – En général*

L'article 13 débute la section relative à la législation communale et pose les principes généraux qui régissent son exercice.

L'alinéa 1 confirme que la commune dispose d'un pouvoir normatif limité : elle édicte les règles nécessaires à son organisation et à l'accomplissement de ses tâches, dans le respect du cadre fixé par le droit supérieur. Cette formulation reprend l'esprit de la loi actuelle, tout en le systématisant.

L'alinéa 2 définit la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif communal. Le principe demeure que le pouvoir législatif appartient à l'assemblée communale ou au conseil général. Toutefois, le conseil communal conserve la compétence d'édicter certaines normes :

- > les règles que le droit cantonal place expressément dans sa compétence (par ex. des dispositions relatives à l'administration ou à la gestion interne),
- > les dispositions d'exécution des règlements, qui ne font que préciser l'application des normes adoptées par le législatif communal,
- > et les dispositions dont l'adoption lui est déléguée par un règlement communal.

Ce système clarifie la frontière entre la compétence normative du législatif et les compétences résiduelles de l'exécutif.

L'alinéa 3 distingue les formes que peut prendre la législation communale :

- > les règlements communaux, adoptés par l'assemblée communale ou le conseil général,
- > et les ordonnances communales, adoptées par le conseil communal.

Cette distinction est expressément prévue dans la loi afin d'en assurer la cohérence et la lisibilité.

L'alinéa 4 rappelle enfin que les règles d'importance doivent revêtir la forme du règlement communal. Cette exigence découle du principe de la légalité et vise à garantir que les décisions fondamentales soient soumises à l'organe législatif communal et, le cas échéant, lorsque l'organe législatif est le conseil général, au contrôle du peuple par voie référendaire.

Par rapport à la LCo en vigueur, la principale nouveauté réside dans la systématisation de la distinction entre règlements et ordonnances, ainsi que dans la précision des cas où le conseil communal dispose d'une compétence normative propre.

Article 14 *Législation communale – Règlement d'organisation*

L'article 14 consacre le rôle central du ROrg et en précise le contenu minimal ainsi que la procédure cantonale applicable.

L'alinéa 1 impose ainsi à chaque commune de se doter d'un ROrg fixant les éléments essentiels de son organisation. Cet acte constitue la charte fondamentale de la commune : il règle la composition, l'organisation et le fonctionnement des organes et constitue la base de la légitimité des décisions communales.

L'alinéa 2 énumère les rubriques que le ROrg doit obligatoirement contenir :

a) Mode de convocation de l'assemblée communale

Le ROrg doit préciser si la convocation de l'assemblée communale a lieu par ménage ou par personne. Ce choix, qui se faisait autrefois, en principe, au début de chaque législature, fait désormais partie intégrante du ROrg : il ne doit plus être renouvelé après chaque élection, mais peut être adapté lorsque les besoins de la commune l'exigent.

b) Nombre de membres du conseil général

Pour les communes dotées d'un conseil général, le ROrg fixe le nombre de ses membres. Ce choix conditionne le fonctionnement démocratique de l'organe législatif et permet cas échéant d'adapter sa taille à celle de la commune et à ses besoins.

c) Nombre de membres du conseil communal et choix du système électoral

Le ROrg fixe le nombre de membres de l'exécutif communal. Pour les raisons exposées au point 7.4.2 de la partie générale, cette fixation doit désormais s'accompagner du choix entre les deux systèmes électoraux à disposition – majoritaire ou proportionnel. La LEDP est modifiée en conséquence.

d) Statut et rémunération des membres du conseil communal

Le ROrg doit contenir des dispositions relatives au statut des membres de l'exécutif, notamment le degré de l'éventuelle professionnalisation (fonction de milice ou activité totalement ou partiellement professionnelle), ainsi que les principes de leur rémunération. Ces règles, de nature fondamentale, renforcent la transparence et l'équité dans l'organisation de l'exécutif.

e) Autres éléments imposés par la loi

Le ROrg doit également intégrer certains choix fondamentaux lorsque la loi en prévoit expressément la possibilité et si la commune souhaite en faire usage, tels que :

- > la division du territoire en cercles électoraux (art. 46a LEDP) ou en arrondissements administratifs (art. 94) pour les communes dotées d'un conseil général ;
- > d'éventuelles règles d'incompatibilités plus strictes que celles posées par la loi ;
- > l'éventuel abaissement du nombre de signatures requis pour demander un référendum communal ;
- > les armoiries de la commune, qui peuvent être intégrées au ROrg (voir commentaire de l'art. 12).

Cette énumération regroupe ainsi l'ensemble des éléments fondamentaux d'organisation et de fonctionnement de la commune dans un seul document accessible et transparent.

L'alinéa 3 soumet le ROrg et ses modifications au **préavis obligatoire** de la DIAF. Ce mécanisme, qui remplace l'approbation formelle prévue dans l'ancien droit, vise à alléger la procédure tout en garantissant un contrôle de conformité au droit supérieur (contrôle de légalité). Le préavis obligatoire, défini à l'article 181 al. 2, est ainsi vu comme un instrument de coordination souple : il favorise le dialogue entre les communes et le canton en amont de

l'adoption du règlement par le législatif communal, sans restreindre l'autonomie communale. Cette procédure assure en outre une meilleure homogénéité des pratiques, le service en charge des communes pouvant mettre à disposition des modèles de règlements, formuler des recommandations et signaler les éventuelles non-conformités avant l'entrée en vigueur du texte (voir aussi commentaire de l'art. 181 al. 2).

Ce contrôle préventif s'avère particulièrement pertinent s'agissant du ROrg en raison de son rôle structurant pour la gouvernance communale et de ses nombreuses interactions avec le droit cantonal. En effet, comme relevé ci-dessus, le ROrg fixe des éléments fondamentaux pour l'équilibre de la commune : la composition et le fonctionnement des organes, le mode de convocation et de décision, la taille et la structure du conseil communal, ainsi que le système électoral applicable. Ces choix conditionnent la régularité de nombreuses procédures et influencent la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif communal.

Des erreurs ou imprécisions peuvent en la matière avoir des effets en cascade : elles peuvent par exemple compromettre la validité de décisions communales, entraîner des recours et compliquer la surveillance cantonale effectuée de manière générale par le préfet ou la préfète. En assurant une vérification en amont, le préavis obligatoire devrait permettre de détecter d'éventuelles incompatibilités avec le droit supérieur et de proposer aux communes d'y remédier avant l'adoption du règlement, ceci dans le but d'éviter au maximum des litiges ultérieurs.

Les dispositions transitoires fixent l'échéance d'entrée en vigueur du ROrg : il doit être adopté et entrer en vigueur au plus tard une année avant le début de la première législature suivant l'entrée en vigueur de la loi. À défaut, les éléments à définir dans le ROrg sont provisoirement régis par les décisions ou règlements les plus récents, voire par la convention de fusion, et le système électoral reste régi par l'ancienne LEDP jusqu'à l'adoption du ROrg.

Article 15 *Législation communale – Publication chronologique*

L'article 15 fixe les règles de publication des actes législatifs communaux, dans une logique de transparence et de sécurité juridique.

L'alinéa 1 impose une double publication dans un délai de vingt jours :

- > la décision d'adoption doit paraître dans la FO ;
- > le texte intégral de l'acte doit être mis en ligne sur le site Internet communal.

Ces deux publications doivent intervenir le même jour afin d'assurer la concordance entre l'information officielle et l'accès au texte. Cette obligation constitue une modernisation par rapport à la loi actuelle, où la publication en ligne n'était pas systématiquement liée à des délais.

L'alinéa 2 introduit un système d'information complémentaire : en regard de chaque acte publié sur le site Internet de la commune, figurent des mentions relatives à son statut juridique. Il s'agit de préciser si l'acte est soumis au référendum facultatif, au scrutin populaire, à approbation ou encore en attente d'entrée en vigueur. En cas de référendum, les indications prescrites par la législation sur les droits politiques doivent être publiées. La commune doit également mettre à jour ces informations au fur et à mesure. Ce dispositif améliore la lisibilité pour les citoyennes et citoyens, qui disposent ainsi d'une information claire et complète sur le processus d'adoption et l'état de validité des actes.

L'alinéa 3 règle la fixation de la date d'entrée en vigueur. Si cette date n'est pas déterminée par l'acte lui-même ou par une législation spéciale, elle est arrêtée par le conseil communal. Cette compétence de l'exécutif correspond à la pratique en vigueur et assure une mise en œuvre efficace.

Par rapport au droit actuellement en vigueur, la principale nouveauté réside donc dans la systématisation des publications et dans l'obligation de fournir une information complète et actualisée en ligne. Cette évolution répond aux attentes exprimées lors de la consultation, qui ont mis en avant la nécessité d'une meilleure accessibilité du droit communal.

Article 16 *Législation communale – Publication systématique*

L'article 16 complète les règles de publicité des actes en imposant un recueil systématique en ligne et un historique documenté pour chaque acte, ainsi qu'un accès physique au secrétariat communal.

L'alinéa 1 confie à chaque commune la tenue à jour, sur son site Internet, d'un **recueil des actes législatifs en vigueur, classés par matières**. Cette consolidation suit la logique des recueils systématiques utilisés aux autres niveaux de l'Etat (Confédération et cantons), où la classification thématique et la mise à jour continue servent la clarté et l'accessibilité du droit.

L'alinéa 2 exige, en regard de chaque acte en vigueur, un tableau retraçant l'historique normatif, pour le texte initial et chaque série de modifications :

- a) date d'adoption et de publication ;
- b) date d'un éventuel scrutin populaire et date de publication de son résultat ;
- c) date d'une éventuelle approbation et date de sa publication ;
- d) date d'entrée en vigueur.

Ce sont là les quatre étapes pertinentes du cycle de vie d'un acte (décision, contrôle démocratique/référendaire, éventuelle approbation cantonale, entrée en vigueur) qui répondent aux exigences classiques de traçabilité recommandées en légistique pour garantir la vérifiabilité des bases légales applicables.

L'alinéa 3 impose un double canal d'accès : numérique (site communal) et physique (secrétariat communal), y compris pour les actes abrogés. Cette redondance renforce l'accessibilité pour toutes et tous (inclusion numérique, continuité du service) et s'aligne sur les bonnes pratiques de publicité officielle au niveau cantonal et fédéral.

Section 2 *Organes de la commune*

Remarque pour mémoire *Corps électoral*

L'article 8 de la LCo en vigueur « corps électoral » n'est pas repris pour les raisons exposées à l'article 9. La sous-section 2.1 consacrée au corps électoral dans la LCo en vigueur devient ainsi également sans objet et les numéros des sous-sections suivantes sont adaptés en conséquence.

Sous-section 2.1 *Assemblée communale*

Article 17 *Rôle*

Cet article consacre le rôle fondamental de l'assemblée communale dans notre système institutionnel, selon lequel l'assemblée communale est l'organe législatif et décisionnel suprême de la commune. Cette formulation reprend la tradition selon laquelle l'assemblée communale est l'expression la plus directe de la démocratie locale. Elle dispose de la compétence générale pour adopter les règles de droit communal (cf. art. 13ss) et pour prendre les décisions de principe relatives à la gestion de la collectivité.

La réserve relative à l'autorité du corps électoral rappelle que, dans certains cas, la Cst., la législation sur les droits politiques ou d'autres lois confèrent la décision ultime à l'ensemble des citoyennes et citoyens par voie de scrutin populaire (par ex. lors de fusions, cf. infra). L'assemblée communale doit dès lors être comprise comme l'autorité suprême sous réserve de ces droits populaires.

Par rapport à la loi en vigueur, cette disposition correspond à une clarification plutôt qu'à une innovation : elle met en évidence le rôle hiérarchiquement supérieur de l'assemblée communale dans les communes qui n'ont pas institué de conseil général.

Article 18 *Composition*

Cet article correspond à l'article 9 de la LCo en vigueur. Il confirme que l'assemblée communale est composée de toutes les personnes disposant de la citoyenneté active communale. La présence physique est exigée, en raison de l'importance des débats et la sécurité des votes.

Article 19 Attributions

Cet article correspond à l'article 10a de la LCo en vigueur, repris avec plusieurs modifications de fond et de forme. Il dresse la liste exhaustive des attributions de l'assemblée communale. Toutes les autres compétences reviennent au conseil communal conformément à l'article 73 al. 1 (art. 60 al. 2 de la LCo en vigueur).

- a) La compétence de décider du changement de nom et de la modification des armoiries communales est maintenue. Toutefois, la révision introduit une nouveauté : une modification des armoiries se fait en principe par le ROrg (cf. art. 12 et 14), et non plus par décision distincte.
- b) Les modifications des limites communales relèvent de l'assemblée communale, mais l'article 5 al. 4 (adaptations purement cadastrales) est désormais explicitement réservé.
- c) Pour distinguer clairement les actes normatifs, le projet nomme désormais « règlements » les actes relevant du législatif communal, et « ordonnances » ceux relevant de l'exécutif communal. Cette clarification terminologique renforce la lisibilité et la sécurité juridique.
- d) L'assemblée adopte les statuts des associations de communes et leurs modifications essentielles, et elle décide de la sortie d'une association de communes ou de la dissolution de celle-ci. Cette règle s'applique à l'ensemble des collaborations intercommunales institutionnalisées.
- e) Cette compétence existait déjà sans figurer explicitement. Elle est désormais formulée clairement et couvre aussi les statuts des unités de gestion prévues par l'article 11 de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, depuis sa révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.
- f) L'octroi du droit de cité communal d'honneur reste de sa compétence. Il s'agit d'une attribution honorifique sans incidence sur le droit de cité ordinaire.
- g) L'assemblée nomme les membres des commissions relevant de sa compétence et peut désigner des suppléants ou suppléantes si un règlement communal le prévoit. Cette possibilité, **nouvelle**, répond à un besoin pratique de continuité et de flexibilité.
- h) La compétence de l'assemblée en matière financière découle de la LFCo, qui précise les cas où l'organe législatif doit intervenir (budget, comptes, crédits d'engagement, etc.).
- i) L'assemblée exerce une surveillance sur l'administration communale, corollaire de son rôle de législatif suprême.
- j) Clause générale, couvrant toutes les autres attributions que la présente loi confie expressément à l'assemblée.

S'agissant plus précisément de l'alinéa 1 let. i, la pratique exige de rappeler que la compétence de « surveiller l'administration de la commune » doit être comprise comme une **surveillance politique** exercée par l'assemblée communale, et non comme une ingérence dans la gestion opérationnelle, qui reste de la compétence exclusive du conseil communal. La séparation des pouvoirs vaut en effet aussi à l'échelle communale : le législatif adopte les règles générales et exerce un contrôle politique, tandis que l'exécutif dirige l'administration et prend les décisions d'application. En substance, l'assemblée ne peut ni s'immiscer dans la gestion quotidienne ni dicter des instructions contraignantes au conseil communal sur des dossiers individuels.

La surveillance politique s'exerce par différents instruments, en particulier par :

- > Recevoir les rapports de gestion du conseil communal et en prendre acte ;
- > Possibilité de poser des questions au conseil communal ;
- > Possibilité, dans les cas graves, de saisir les autorités de surveillance cantonales (préfet ou préfète, SCom ou DIAF).

En revanche, l'assemblée ne peut pas intervenir dans :

- > l'organisation interne de l'administration communale (répartition des tâches entre services, gestion du personnel) ;

-
- > les décisions relevant du pouvoir exécutif (octroi de permis de construire, adjudications) ;
 - > la conduite opérationnelle d'associations ou d'entités auxquelles la commune participe, qui relève de leurs propres organes statutaires.

En résumé, l'alinéa 1 let. i confère à l'assemblée un pouvoir de contrôle démocratique sur l'action de l'exécutif, mais l'exécutif demeure seul responsable de la conduite de l'administration. Cette articulation reflète un équilibre : transparence et responsabilité politique devant le législatif, mais respect de l'autonomie de gestion de l'exécutif.

L'alinéa 2 est inspiré d'une solution bernoise (art. 12 al. 3 de la loi sur les communes du canton de Berne). Il permet exceptionnellement de remplacer une assemblée communale par un scrutin populaire, sur décision du préfet ou de la préfète à la demande du conseil communal, lorsque la tenue de l'assemblée ne peut raisonnablement avoir lieu (par ex. circonstances sanitaires). Cette solution doit être interprétée restrictivement, car elle déroge au principe constitutionnel de l'exercice des droits politiques au sein de l'assemblée communale (art. 50 al. 1 Cst.).

Articles 20 à 22 Commissions

Ces articles sont précisés et complétés par rapport à l'article 15^{bis} de la LCo en vigueur.

Art. 20 al. 1 : Il y a lieu de permettre à l'assemblée communale d'instituer des commissions facultatives, de manière à assurer une égalité de traitement avec le conseil général, qui dispose déjà de cette compétence. Cette mesure s'inscrit dans la ligne de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 entrée en vigueur pour la Suisse au 1^{er} juin 2005. Il est rappelé que ces commissions ne disposent d'aucune compétence décisionnelle. Elles ne peuvent en outre pas exercer des compétences qui relèvent de l'exécutif communal.

Art. 20 al. 2 : Sous réserve de règles particulières fixées par un règlement communal, l'éligibilité des membres des commissions est limitée aux personnes ayant la citoyenneté active communale, ce qui est déjà actuellement une exigence pour la commission financière. En outre, le projet introduit une règle d'incompatibilité avec les membres du conseil communal (art. 66 al. 3 applicable par analogie). Ainsi par exemple, un frère ou une sœur du ou de la responsable des finances ne pourrait pas siéger à la commission financière.

Art. 21 : La possibilité d'avoir des membres suppléants est nouvelle par rapport au droit actuel (al. 2). De plus, les règles applicables au conseil communal sur la prise de décision, les nominations, la récusation et le procès-verbal s'appliquent désormais obligatoirement par analogie aux commissions, et non plus uniquement facultativement, à l'exception du principe de collégialité qui ne s'applique pas (al. 3). En outre, la possibilité de communiquer un rapport de minorité, actuellement prévue par l'article 14^{ter} RELCo, est insérée au rang de loi (al. 4).

Art. 22 al. 1 : Il est précisé que cet alinéa n'empêche pas les démissions en cours de législature. A moins d'une démission ou d'un autre motif de cessation de fonction prenant effet auparavant, les membres des commissions restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s, comme c'est le cas selon le droit et la pratique en vigueur.

Art. 22 al. 2 : L'alinéa 2 prévoit que l'assemblée communale peut révoquer un membre de commission qui manque de manière répétée aux séances sans motif légitime. Cette règle vise à garantir le bon fonctionnement des commissions, qui dépendent d'une participation active de leurs membres. L'absence injustifiée compromet en effet leur efficacité et peut bloquer l'accomplissement de leurs tâches. La révocation par l'assemblée constitue un instrument de discipline interne, mais limité à un cas précis et objectif : le défaut de participation sans motif valable. La compétence est confiée à l'assemblée communale, organe de nomination, ce qui respecte la logique institutionnelle et la séparation des pouvoirs. La notion de **motif légitime** doit s'interpréter de manière stricte et proportionnée. Relèvent par exemple de tels motifs : maladie, empêchement professionnel ou familial grave, service militaire ; n'en font pas partie, en revanche, des absences répétées sans justification ou par convenance personnelle.

Article 23 Fixation des séances

L'article 11 al. 2 let. b de la LCo en vigueur, qui indique que le préfet ou la préfète peut convoquer une assemblée communale, n'est pas repris dans cet article 23, car redondant avec les dispositions de la sous-section 8.4 « Intervention des autorités de surveillance » qui le lui permettent déjà implicitement. En pratique, cette possibilité n'a que peu ou pas encore été utilisée à ce jour.

L'alinéa 3 est une simple précision qui n'apparaît pas clairement dans la loi actuelle.

Article 24 Publicité

Cet article reprend l'article 9^{bis} de la LCo en vigueur, qui consacre le principe de la publicité des assemblées communales. Il réaffirme le caractère ouvert des délibérations, élément essentiel du contrôle démocratique et de la transparence des décisions prises par le législatif communal. Le huis clos est expressément exclu, à la différence des séances du conseil communal, qui ne sont pas publiques (cf. art. 76 al. 3).

L'alinéa 2 charge le Conseil d'Etat de préciser les modalités pratiques de la publicité, notamment en ce qui concerne la diffusion des débats, la communication en ligne ou les modalités audiovisuelle, afin d'assurer un équilibre entre ouverture, respect de la personnalité et bon ordre de l'assemblée.

Article 25 Convocation

Cet article correspond matériellement à l'article 12 de la LCo en vigueur, avec toutefois :

- > L'exigence de la publication sur le site Internet, qui figure à l'article 42b al. 2 let. b RELCo, est ajoutée.
- > L'alinéa 4 correspond matériellement à l'article 5a RELCo, qu'il convient d'intégrer dans la loi, par analogie avec l'article 38 al. 4 de la LCo en vigueur valable pour le conseil général qui fixe la même règle. Les documents à joindre sont notamment des projets de règlements, le budget, les comptes, et le cas échéant les messages accompagnant les objets à traiter tels qu'exigés par exemple par l'article 73 al. 3 LFCo pour certains objets financiers.
- > L'article 12 al. 3 de la LCo en vigueur, qui indique que l'inobservation de ces formalités entraîne l'annulabilité des décisions n'est pas repris, car ceci vaut par défaut pour toute violation légale (cf. section 9 sur les voies de droit). En revanche, jusqu'à la révision de la LCo en 1989, la violation des règles de convocation constituait un motif de nullité.

Article 26 Présidence

Cet article reprend l'article 13 de la LCo en vigueur, en le précisant sur le plan formel. Il confirme le rôle de la présidence dans la conduite de l'assemblée communale, tout en réaffirmant que cette fonction est essentiellement procédurale et non politique (cf. pt 7.2.5 pour des précisions).

L'alinéa 2 précise ses attributions, sans toutefois introduire de nouveauté de fond : la présidence veille à la bonne tenue des débats, à l'ordre de la séance et au respect des règles légales et réglementaires. Cette clarification s'inscrit dans une logique de transparence, en mettant en évidence que bien qu'elle soit exercée par un membre de l'exécutif, en principe la syndication, la présidence agit au nom de l'assemblée, et non en tant qu'autorité exécutive.

Dans ce cadre, la présidence doit incarner une neutralité procédurale, en garantissant l'expression libre et ordonnée des citoyennes et citoyens réunis en assemblée.

Il y a lieu de relever une cohérence entre les règles applicables à l'assemblée communale et celles du conseil général (art. 49), en traduisant une volonté d'uniformisation de la direction des délibérations dans les deux formes de législatifs communaux.

Article 27 Scrutateurs ou scrutatrices

L'article 14 al. 3 de la LCo en vigueur, qui prévoit que la désignation des scrutateurs est « définitive », n'est pas repris, puisque toute décision doit pouvoir être contestée. En l'espèce, une contestation ne suspend pas l'assemblée, mais un éventuel vice pourra être contesté en faisant usage des voies de droit (à condition d'avoir signalé le vice si le signalement pouvait être raisonnablement attendu). En revanche, il est précisé, ce qui semble une évidence, que les scrutateurs et les scrutatrices sont choisi-e-s au sein de l'assemblée.

Article 28 Bureau

Le contenu de l'article 6 RELCo est intégré dans cet article 28 s'agissant de l'attribution de tâches de rang de loi et non d'ordonnance.

Il clarifie le rôle du bureau en sa qualité d'organe destiné à garantir le bon déroulement des assemblées communales. Sa composition, qui mêle des représentantes et représentants de l'exécutif et des scrutatrices et scrutateurs élus par l'assemblée, traduit la recherche d'un équilibre entre connaissances administratives et contrôle démocratique.

Le bureau exerce un rôle d'arbitre procédural : il tranche les contestations relatives à la régularité des votes, des élections ou à l'ordre de mise au vote. Ces fonctions visent à assurer la sécurité juridique des décisions prises par l'assemblée tout en permettant leur bon déroulement sans intervention extérieure immédiate.

La possibilité de statuer sur les demandes de récusation ou de répétition d'un vote illustre une logique d'auto-régulation de l'assemblée essentiellement fondée sur la souplesse et la rapidité. En cas d'abus manifeste ou de doute persistant, les décisions du bureau demeurent toutefois soumises à la surveillance préfectorale ou au contrôle juridictionnel selon les voies de droit ordinaires.

Article 29 Récusation

Cet article est simplement précisé par rapport aux articles 21 et 65 de la LCo en vigueur, pour correspondre à ce qui se fait déjà. Par ailleurs, pour des motifs de systématique, la règle est précisée d'emblée, dans le premier article du projet de loi qui traite la question de la récusation.

La principale modification réside dans la terminologie : la notion d'« intérêt spécial » est remplacée par celle d'« intérêt personnel direct », en cohérence avec l'article 15 al. 2 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et les articles 21ss du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA). En outre, la mention que le défaut de récusation entraîne la nullité de la décision (art. 65 al. 4 de la LCo en vigueur) n'est pas reprise, car elle peut s'avérer incompatible avec la sécurité juridique passé le délai ordinaire d'annulabilité de 30 jours. Le risque d'annulation existe toutefois dans le cadre d'une procédure de recours ou de surveillance.

Est « direct » l'intérêt qui place le membre dans une situation personnelle, concrète et particulière au regard de l'affaire, différente de celle du public ou d'un simple intérêt politique :

- > let. a : la décision concerne le membre lui-même ;
- > let. b : la décision touche des proches (conjoint/partenaire enregistré, parents en ligne directe, frères et sœurs) : ces liens créent un risque objectivement perceptible de partialité justifiant la récusation.
- > let. c : la décision concerne une personne vivant avec le membre dans une communauté de vie durable (concubinage, relation assimilée) : la proximité est telle que l'intérêt personnel direct est présumé.

Ne suffisent dès lors pas l'intérêt général des habitantes et habitants ni une affinité idéologique. En substance donc, la codification au niveau communal de la notion d'« intérêt personnel direct » clarifie la pratique et renforce la sécurité juridique : elle vise les cas où l'atteinte à l'impartialité est **personnelle et immédiate**, tout en excluant les intérêts diffus ou politiques.

En cas de contestation, l'assemblée statue sans la participation de la personne intéressée. Cette solution correspond à la logique du code de procédure et de juridiction administrative pour les autorités collégiales. Enfin, le Conseil d'Etat précisera les motifs et la procédure dans le règlement d'exécution de la présente loi.

Article 30 Séances – Ordre du jour

Cet article précise les règles relatives à la présentation et à la modification de l'ordre des objets inscrits à l'ordre du jour. L'ordre des objets à traiter est établi par le conseil communal lors de la convocation et présenté en ouverture de séance.

Chaque membre de l'assemblée peut proposer, par le biais d'une motion dite *d'ordre*, une adaptation du déroulement de la séance. Cet instrument, inspiré du fonctionnement du Grand Conseil (art. 85 LGC), permet de régler des questions de procédure, traitées immédiatement après leur dépôt. Dans le présent article, la motion d'ordre a uniquement pour fonction de modifier l'ordre des objets portés à l'ordre du jour. Une telle motion doit être claire, motivée et soumise au vote de l'assemblée avant d'aborder les différents points de l'ordre du jour, c'est pourquoi le texte dit « immédiatement ».

Il est enfin précisé que conformément à l'article 32 al. 2 let. c, une motion d'ordre peut aussi viser à limiter le temps de parole, à clore la discussion ou à modifier l'ordre des objets à traiter (cf. commentaire y relatif).

Article 31 Séances – Présentation des objets

Cet article reprend la pratique selon laquelle le conseil communal introduit et présente successivement chacun des objets inscrits à l'ordre du jour. Il formalise aussi le rôle préparatoire des commissions, qui présentent leurs préavis lorsqu'un objet a été examiné en amont. Cette étape vise à garantir une information complète des membres de l'assemblée avant la discussion et la décision.

L'alinéa 1 rappelle que seuls les objets mentionnés dans la convocation peuvent être traités afin d'assurer la transparence de la procédure, le respect du droit à l'information des citoyennes et citoyens et leur permettre de pouvoir examiner, durant le délai de convocation, les objets qui seront mis en discussion. Un objet qui ne figurait pas à l'ordre du jour ne peut par conséquent pas être traité, sous peine de violation des droits démocratiques.

L'alinéa 2 délègue au Conseil d'Etat la compétence de préciser l'ordre de prise de parole (cf. art. 14^{bis} RELCo), ce qui permettra d'harmoniser les pratiques communales tout en tenant compte de la diversité des tailles et organisations des communes.

Article 32 Séances – Discussion

L'article reprend et précise les règles applicables au déroulement des discussions en assemblée communale.

L'alinéa 1 introduit explicitement l'obligation, pour tout membre qui prend la parole, de signaler à l'assemblée tout lien d'intérêt particulier, privé ou public, le rattachant à l'objet discuté, lorsqu'un règlement communal le prévoit. Cette exigence découle du principe de transparence et vise à prévenir les situations de conflit d'intérêts, sans pour autant instaurer un registre formel d'intérêts, les articles 88 de la Cst. et 13 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) ne s'appliquant pas aux législatifs communaux.

L'alinéa 2 énumère de manière *exhaustive* les instruments à disposition des membres de l'assemblée pour orienter le débat :

- > la demande de non-entrée en matière ou de renvoi ;
- > la contre-proposition ;
- > ainsi que la *motion d'ordre* permettant de limiter le temps de parole ou de clore la discussion. Cette limitation renforce la sécurité juridique et évite la prolifération d'instruments procéduraux. Il s'agit d'un outil procédural, simple et efficace, qui garantit une gestion fluide des débats tout en préservant le droit de participation de l'ensemble des membres.

Enfin, l'alinéa 3 habilite le Conseil d'Etat à préciser l'ordre des votes (cf. art. 15 RELCo), garantissant une uniformité de pratique entre communes tout en respectant le principe d'oralité qui caractérise les débats en assemblée communale.

Article 33 Séances – Informations

Cet article reprend, sous une forme clarifiée, le principe selon lequel le conseil communal doit informer l'assemblée des affaires communales et intercommunales. Cette disposition s'inscrit dans la continuité des articles 96 et 97, qui consacrent l'obligation d'information du public et la tenue de séances d'information. Elle complète également le devoir général de transparence prévu à l'article 110 sur les archives et à l'article 111 sur le droit de consultation. L'information donnée à l'assemblée permet d'assurer la transparence au sein de la commune et de renforcer ainsi la compréhension des politiques publiques de la commune, en particulier dans le cadre des collaborations intercommunales.

Article 34 Séances – Divers

Cet article reprend, en les précisant, les règles de l'article 17 de la LCo en vigueur. Il consacre la possibilité, sous la rubrique « divers » de l'ordre du jour, pour les membres de l'assemblée de formuler des propositions (al. 1 let. a) ou de poser des questions (al. 1 let. b) relevant respectivement des compétences de l'assemblée communale et du conseil communal. Cet espace de dialogue vise à favoriser la participation directe des citoyens et des citoyennes, sans toutefois permettre l'adoption de décisions sur des objets non-inscrits à l'ordre du jour.

S'agissant de la proposition (al. 1 let. a), il est rappelé que seule la *transmission* de la proposition au conseil communal est votée immédiatement. Si cette décision sur la transmission ne peut raisonnablement pas être prise immédiatement (séance trop longue, compléments requis, proposition non urgente, etc.), elle peut être repoussée à la séance suivante. Il ne s'agit à ce stade pas encore du vote sur la proposition elle-même. Celle-ci ne sera votée que pour autant que le vote de transmission ait été accepté et que, sur cette base, le conseil communal ait ensuite pu l'examiner, préparer un projet et l'inscrire, selon la procédure ordinaire, à l'ordre du jour d'une prochaine séance dans le délai d'un an, avec un message et les préavis requis.

Les nouveautés principales résident dans l'obligation faite au conseil communal de publier et de tenir à jour la liste des interventions (al. 4), ainsi que d'informer l'assemblée lorsque les délais de mise en œuvre des décisions prises ne peuvent être respectés. Ces ajouts renforcent la traçabilité des interventions citoyennes et la responsabilité du conseil communal dans le suivi des décisions.

Article 35 Séances – Votes

L'article 18 de la LCo en vigueur est repris sans modification. Le droit de vote des membres du conseil communal en assemblée communale peut paraître difficilement conciliable avec le principe de collégialité, mais il est toléré par le législateur et découle de l'absence de stricte séparation des pouvoirs à ce niveau. Une ordonnance du conseil communal qui obligerait ses membres à renoncer à ce droit n'aurait pas de caractère contraignant.

Article 36 Séances – Elections

Cet article correspond, dans son contenu, à l'article 19 de la LCo en vigueur. Il a toutefois été reformulé afin d'améliorer sa clarté.

En substance, l'alinéa 1 fixe l'essentiel : le scrutin de liste à deux tours, avec majorité absolue au premier tour et majorité relative au second. Ce mécanisme assure d'abord la légitimité du résultat en exigeant une majorité non contestable, puis la rapidité de la décision au second tour. Le tirage au sort en cas d'égalité est une solution pragmatique adoptée de longue date pour éviter tout blocage.

L'alinéa 2 offre une (autre) exception pragmatique : lorsque le nombre de candidats et candidates est égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, l'élection tacite s'impose – sauf si un cinquième des membres présents exige un scrutin formel. Cette disposition protège la minorité, tout en évitant des votes inutiles.

Enfin, l'alinéa 3 confie au Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application (par ex. : calcul des majorités, déroulement du scrutin) afin d'assurer l'harmonisation de telles procédures au niveau cantonal (cf. art. 9–10 RELCo).

Article 37 Séances – Maintien de l'ordre

Cet article correspond matériellement à l'article 23 de la LCo en vigueur. Toutefois : Par rapport à son alinéa 1, la rédaction est simplifiée pour n'utiliser plus que le motif général de « trouble de la séance », et en renonçant à mentionner simultanément le motif de « blesser les convenances » (art. 37 al. 1).

La commune peut requérir directement la Police cantonale, sans passer par la préfecture (art. 4 al. 2 let. e de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale [LPol]).

Le contenu de l'article 23 al. 4 de la LCo en vigueur, traitant d'une partie du contenu du procès-verbal, figure à l'article 38 traitant du contenu du procès-verbal.

Article 38 Procès-verbal

Cet article reprend et harmonise plusieurs dispositions éparées du droit en vigueur (art. 17 al. 3, 22 et 23 al. 4 de la LCo en vigueur). Il vise à garantir la traçabilité et la transparence des décisions de l'assemblée communale, en précisant le contenu minimal du procès-verbal et les délais de publication.

L'exigence de mentionner les membres récusés et les motifs de récusation (let. b) renforce la sécurité juridique et la confiance du public dans la régularité des décisions prises. Le résumé des discussions (let. c) et la consignation des propositions et résultats de vote (let. d et e) assurent la fonction dite « probatoire » du procès-verbal, qui constitue un document officiel.

L'obligation de publication en ligne dans un délai de vingt jours modernise la diffusion des informations et répond aux exigences de transparence posées à l'article 96. Elle permet également aux autorités de surveillance et aux citoyennes et citoyens d'exercer plus aisément leur droit de contrôle.

Le Conseil d'Etat est chargé d'en préciser les modalités (al. 3), notamment pour assurer une présentation uniforme et garantir la protection des données personnelles lors de la publication.

Article 39 Reprise en considération

Cet article reprend l'article 20 de la LCo en vigueur, en précisant le cadre de la reprise en considération d'une décision d'assemblée communale. Il rappelle qu'une décision déjà prise ne peut être remise en discussion que sur proposition du conseil communal, et non à l'initiative de membres de l'assemblée (par le biais d'une proposition, art. 34 al. 1 let. a). Cette règle vise à garantir la stabilité des décisions rendues démocratiquement et à éviter la remise en cause trop fréquente d'objets déjà tranchés. Cela nuirait à la sécurité juridique et à la bonne administration de la commune.

Le délai de trois ans constitue une limite temporelle raisonnable : il empêche la répétition d'objets identiques lors de chaque assemblée, tout en laissant ouverte la possibilité d'une réévaluation à moyen terme, notamment en cas d'évolution significative du contexte, par exemple économique ou politique.

Les exceptions prévues à l'alinéa 2 pour les impôts et les fusions de communes tiennent compte de la spécificité de ces matières : les premières relèvent de la planification budgétaire annuelle et doivent pouvoir être ajustées chaque fois que cela s'avère nécessaire ; les secondes dépendent de processus politiques et institutionnels susceptibles d'évoluer rapidement.

Cette disposition constitue donc un motif d'irrecevabilité destiné à assurer la cohérence des décisions communales tout en ménageant une souplesse pour les domaines où une révision périodique peut s'avérer indispensable.

Article 40 Dispositions d'exécution

Cet article correspond à l'article 24 de la LCo en vigueur. La terminologie « règlement d'exécution » n'a cependant pas été reprise. Avec la modification terminologique des actes législatifs communaux (les règlements relevant du législatif et les ordonnances de l'exécutif), la mention d'un règlement d'exécution peut porter à

confusion dans certains articles, surtout si le même article évoque une ordonnance [du conseil communal] et un règlement d'exécution [du Conseil d'Etat], alors que les conseils communaux ont actuellement aussi l'habitude de prévoir des dispositions d'exécution dans des « règlements d'exécution ». La modification terminologique (remplacement de la mention « règlement d'exécution » dans le présent projet de loi par la seule référence au Conseil d'Etat) a, pour ce seul motif, été effectuée dans tout le texte du projet.

Sous-section 2.2 Conseil général

Article 41 Introduction

Par rapport à l'article 26 de la LCo en vigueur, le seuil minimum est maintenu mais est augmenté de 600 (ce qui ouvrait cette possibilité en 1980 à 76 % des communes) à 1000 habitants et habitantes (ce qui ouvre cette possibilité à environ 70 % des communes). Depuis le 1^{er} janvier 2025, aucune commune de moins de 1900 habitants n'est dotée d'un conseil général. Le contenu de l'alinéa 4 constitue une simple reformulation par rapport au droit en vigueur, sans modification matérielle. En outre, l'article 25 de la LCo en vigueur n'est pas repris, lequel impose le conseil général aux huit communes suivantes : Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac (actuellement : Estavayer, ensuite de fusion), Châtel-Saint-Denis, Marly et Villars-sur-Glâne (cf. pts 7.3.2 et 7.3.3).

Article 42 Suppression

Cet article correspond à l'article 53 de la LCo en vigueur, sans modification matérielle sur son contenu. Il maintient la possibilité pour un dixième des électeurs et électrices de demander, par voie de scrutin, la suppression du conseil général et le retour à l'assemblée communale, garantissant ainsi une certaine flexibilité du cadre institutionnel.

La suppression intervient aussi de plein droit lorsque la population descend sous 1000 habitants et habitantes, seuil considéré comme minimal pour justifier un organe représentatif. Enfin, l'entrée en vigueur à la fin de la législature (al. 3) assure la continuité du fonctionnement communal.

Article 43 Composition

L'article 27 de la LCo en vigueur fixe, à son alinéa 1, le nombre de membres du conseil général en fonction de la population, tandis que son alinéa 2 permet aux communes d'y déroger. L'article 43 du projet supprime ce régime : les communes déterminent désormais librement le nombre de membres de leur conseil général, lequel demeure valable tant qu'il n'est pas modifié, et ce indépendamment de la croissance démographique. Le droit transitoire prévoit que le nombre existant fait foi jusqu'à un éventuel changement dans le ROrg. La fourchette obligatoire entre 30 et 80 membres est maintenue pour des raisons d'efficacité et de représentativité politique.

En outre, pour rappel et conformément à l'article 46a LEDP (introduit au 1^{er} juillet 2016), les communes dotées d'un conseil général peuvent, par un règlement, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux indépendamment d'une fusion ou au-delà de la période du régime transitoire post-fusion. La révision propose que la fixation d'éventuels cercles pérennes intervienne à l'avenir dans le ROrg (voir modification proposée de l'art. 46a LEDP).

Article 44 Eligibilité et incompatibilités

Cet article correspond à l'article 28 de la LCo en vigueur repris sans changement matériel. L'élargissement des incompatibilités (voir contenu de la let. c) est le même que celui prévu entre le personnel communal et le conseil communal. Le ROrg peut, comme c'est le cas aujourd'hui, prévoir des règles d'incompatibilité plus strictes.

Article 45 Election

Cet article correspond à l'article 29 de la LCo en vigueur repris sans changement matériel, mis à part le fait, notable, que désormais la législature commencera dans tout le canton à date fixe, le 1^{er} juin.

Article 46 Assermentation

Cet article correspond matériellement à l'article 29a de la LCo en vigueur, avec toutefois désormais simplement un renvoi vers la formule de serment des conseillers et conseillères communaux s'agissant de la même formule que celle des conseillers et conseillères généraux, ainsi que la suppression de l'exigence d'une assermentation dans les 30 jours suivant l'élection, en raison de l'entrée en fonction désormais fixée au 1^{er} juin, et non plus dès le jour de l'assermentation. L'assermentation doit toutefois, comme cela est déjà le cas actuellement, intervenir avant l'entrée en fonction des élu-e-s.

La motion 2019-GC-218, finalement retirée, demandait que l'assermentation intervienne non seulement par le préfet ou la préfète mais également par le conseil général, avec l'argument que certains ou certaines élu-e-s auraient été empêchés de siéger car non encore assermentés. Une assermentation par le législatif accélérerait le processus. Par cette révision, il est proposé de maintenir l'assermentation par le préfet ou la préfète, qui avait été introduite lors de la révision de la LCo en 2006, laquelle s'inscrivait dans la clarification de la surveillance des communes initiée à la suite de l'adoption de la Cst. en 2004. L'assermentation des élu-e-s n'a de portée que si elle intervient devant l'autorité chargée de leur surveillance, seule compétente pour constater, le cas échéant, une violation du serment. Cette logique est la même que celle appliquée aux membres du conseil communal, du Conseil d'Etat ainsi qu'aux préfets et préfètes, tous assermentés par leurs autorités de surveillance respectives.

Article 47 Attributions

Cet article correspond à l'article 51^{bis} de la LCo en vigueur, qui renvoie par analogie aux dispositions applicables à l'assemblée communale pour certaines matières, dont les attributions du législatif. Le présent texte consacre ce principe dans un article spécifique.

Les attributions du conseil général sont **analogues à celles de l'assemblée communale** telles qu'énoncées à l'article 19 alinéa 1 : il s'agit donc d'une liste **exhaustive** de compétences législatives et décisionnelles que l'on peut considérer comme fondamentales (adoption du budget, des comptes, des règlements communaux, fixation du taux d'imposition, etc.).

Ce parallélisme vise à assurer une cohérence institutionnelle entre les deux modèles d'organisation communale : l'autorité législative communale dispose, dans l'un comme dans l'autre, des mêmes compétences fondamentales, exercées selon des modalités propres à chaque structure.

Article 48 Séance constitutive

Cet article reprend dans ses grandes lignes le régime déjà prévu par l'article 30 de la LCo en vigueur, mais il en modernise et en précise certains aspects.

L'alinéa 1 règle la convocation à la séance constitutive du conseil général : celle-ci intervient désormais de manière uniforme au début de chaque législature (après le 1^{er} juin) et sur convocation du conseil communal.

L'alinéa 2 consacre l'application par analogie de l'article 57 al. 2 relatif à la participation à distance en cas de circonstances extraordinaires (voir commentaire de l'article 57).

L'alinéa 3 règle la présidence provisoire : le doyen ou la doyenne d'âge assume cette charge et désigne quatre scrutateurs ou scrutatrices qui, avec lui ou elle, forment le bureau provisoire. Ce mécanisme, déjà appliqué en pratique, garantit la neutralité dans la conduite de la séance jusqu'à l'élection des organes définitifs.

L'alinéa 4 énumère les élections devant intervenir lors de la séance constitutive. Sont désignés le président ou la présidente, le vice-président ou la vice-présidente, ainsi qu'au minimum trois scrutateurs ou scrutatrices avec leurs suppléants ou suppléantes. Le conseil général procède en outre à l'élection des commissions dont la désignation relève de sa compétence et, le cas échéant, à l'élection des personnes suppléantes. L'introduction explicite de la possibilité de suppléance pour les commissions constitue la principale nouveauté par rapport au droit en vigueur : elle répond à un besoin identifié, visant à renforcer la continuité des travaux des commissions et à pallier plus efficacement les absences ponctuelles.

En résumé, l'article 48 clarifie et complète le dispositif relatif à la séance constitutive du conseil général. Il maintient les principes existants, tout en adaptant la législation à la réalité actuelle (participation à distance, éventuelles suppléances en commissions). Il s'agit d'un exemple de la volonté générale de la révision de concilier sécurité juridique, continuité institutionnelle et adaptation aux pratiques actuelles.

Article 49 Présidence

Cet article correspond à l'article 32 de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel.

En substance, l'alinéa 1 confirme que la présidence et la vice-présidence du conseil général sont attribuées pour une durée d'un an, sans possibilité de réélection dans la même fonction au cours d'une même législature. Ce système de rotation est conservé pour favoriser une répartition équilibrée des responsabilités et éviter une concentration de pouvoir.

L'alinéa 2 précise les attributions de la présidence. Ces tâches reprennent la pratique actuelle et traduisent le rôle institutionnel de coordination et de représentation de la présidence.

L'alinéa 3 règle la suppléance : en cas d'empêchement du président ou de la présidente, le vice-président ou la vice-présidente assure la relève ; à défaut, un scrutateur ou une scrutatrice est appelé-e à le faire. Cette clause garantit la continuité des travaux et prévient, cas échéant, toute paralysie du conseil général.

En résumé, cet article maintient le dispositif en vigueur, jugé adéquat.

Article 50 Scrutateurs et scrutatrices

Cet article correspond à l'article 33 de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel.

Il confirme que le conseil général désigne parmi ses membres au minimum trois scrutateurs ou scrutatrices, lesquels participent aux opérations de vote et de dépouillement, ainsi qu'à l'établissement des procès-verbaux y relatifs. Leur rôle est de garantir la régularité des procédures de vote et d'assurer la transparence des résultats.

En maintenant les règles existantes, le projet ne modifie pas un dispositif qui a fait ses preuves et qui ne soulevait pas de critiques particulières lors de la consultation.

Article 51 Bureau

Cet article correspond à l'article 34 de la LCo en vigueur, mais il est enrichi d'une nouveauté : la possibilité d'y inclure des représentants et représentantes des groupes parlementaires.

L'alinéa 1 confirme que le bureau est composé de la présidence, de la vice-présidence et des scrutateurs ou scrutatrices. Cela garantit la continuité et l'efficacité de l'organisation interne du conseil général. Comme relevé plus haut, il introduit toutefois une faculté nouvelle : l'élargissement du bureau à des représentants et représentantes des groupes parlementaires si cela est prévu par un règlement communal. Cette innovation vise à renforcer la représentativité politique de l'organe chargé de fixer l'ordre du jour et de traiter les affaires courantes. Elle rapproche le fonctionnement des conseils généraux de celui du Grand Conseil, où une telle pratique est déjà consacrée par la loi (art. 3 al. 1 let. d LGC).

L'alinéa 2 règle la compétence du bureau, notamment la fixation de l'ordre du jour des séances. A noter qu'en cas de désaccord, le préfet ou la préfète peut intervenir et trancher, en tant que différend administratif au sens de l'article 198. Ce mécanisme de recours, déjà prévu dans l'article 157 de la LCo en vigueur, est confirmé et précisé.

Article 52 Secrétariat

Cet article reprend la teneur de l'article 35 de la LCo en vigueur, mais il introduit une nouveauté importante.

L'alinéa 1 confirme que, par principe, le secrétariat du conseil général et de son bureau est assumé par le secrétariat communal. Cette règle assure une continuité institutionnelle et favorise l'efficacité administrative en évitant des doublons.

L'alinéa 2 ouvre toutefois désormais la possibilité, par le ROrg, de prévoir un secrétariat propre au conseil général et à son bureau, distinct du secrétariat communal (cf. motion 2019-GC-217). Cette innovation répond à une demande exprimée lors des travaux préparatoires et de la consultation. Elle vise en particulier les grandes communes dotées d'un conseil général, où le besoin d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif communal peut se faire sentir afin de renforcer l'autonomie fonctionnelle du législatif.

Cette ouverture tend à offrir davantage de flexibilité aux communes dans leur organisation (autonomie communale) tout en garantissant la transparence et la bonne gouvernance.

Article 53 Groupes parlementaires

Cet article est nouveau. Il permet aux membres du conseil général de se constituer en groupes parlementaires sur la base de leur appartenance à un même parti politique. Il en est de même pour les membres élus sur la même liste d'un groupe d'électeurs et électrices (art. 25 LGC par analogie).

L'alinéa 1 charge le ROrg de fixer le nombre minimal de membres requis pour former un groupe, mais l'alinéa 2 pose une limite impérative. Le seuil pour former un groupe ne peut excéder 10 % de l'effectif du conseil général. Cette restriction vise à garantir que la constitution de groupes demeure accessible et que les minorités puissent être représentées.

Les alinéas 3 et 4 précisent le régime applicable : chaque élu-e ne peut appartenir qu'à un seul groupe ; la constitution et la dissolution d'un groupe sont possibles, mais aucun nouveau groupe ne peut être créé en cours de législature. La stabilité ainsi assurée permet de préserver autant que possible la continuité, notamment dans la répartition des sièges au sein du bureau et des commissions.

Dans ce même objectif, l'alinéa 5 prévoit qu'un membre quittant ou étant exclu de son groupe perd de plein droit les mandats et fonctions qui lui avaient été attribués en raison de cette appartenance. Sont notamment visés les sièges au bureau, les fonctions de scrutateur ou scrutatrice ou les places en commission, qui sont répartis sur la base des groupes. La règle vise à éviter qu'un changement de rattachement individuel ne bouleverse l'équilibre arrêté entre les forces politiques en début de législature. Elle garantit également la transparence et la sécurité juridique en prévoyant un effet automatique, sans qu'une décision supplémentaire ne soit nécessaire.

Article 54 Commissions

Pour l'élection des membres, les groupes parlementaires font des propositions. Cette règle, qui figure actuellement à l'article 16 RELCo, est transférée dans la loi (al. 1). En outre, l'élection doit équitablement tenir compte des groupes parlementaires, ce qui est explicitement rappelé (art. 60), la règle figurant également dans l'article sur les scrutateurs et scrutatrices (art. 50 al. 1). A noter que la représentation équitable des groupes ne s'applique pas arithmétiquement à chaque commission individuelle, mais la composition des commissions doit, dans leur ensemble, refléter équitablement la force numérique des groupes constitués au sein du conseil général.

Les commissions du conseil général sont actuellement traitées par les articles 36 et 46 al. 2 de la LCo en vigueur. L'article 54 al. 2 prévoit que les commissions du conseil général sont désormais régies par renvoi aux articles 20 à 22, applicables par analogie. Ce choix vise à éviter les doublons et à assurer une cohérence de régime entre les communes avec assemblée et celles avec conseil général. Le règlement d'exécution précisera toutefois la procédure de présentation des candidats et candidates pour tenir compte de la particularité d'un conseil général par rapport à une assemblée communale.

Comme dans le droit en vigueur, il peut s'agir de commissions permanentes ou temporaires.

Les conditions d'éligibilité (citoyenneté active communale, respect des incompatibilités prévues à l'art. 66 al. 3), l'organisation interne (désignation de la présidence et du secrétariat, possibilité de suppléances), ainsi que les règles de fonctionnement (application obligatoire des dispositions relatives aux séances, tenue d'un procès-verbal, possibilité de rapport de minorité dès deux cinquièmes des membres) s'appliquent intégralement aux commissions du conseil général.

La durée des fonctions s'étend jusqu'à la fin de la législature, les membres sortants demeurant en charge jusqu'à la nomination des successeur-e-s. Comme pour les commissions de l'assemblée, la révocation est possible en cas d'absences répétées sans motif légitime afin de garantir leur efficacité.

Article 55 Séances – En général

Cet article correspond dans son essence à l'article 37 de la LCo en vigueur, mais il en clarifie et simplifie certains éléments.

L'alinéa 1 impose au conseil général de se réunir au moins deux fois par an. Cette exigence découle des délais pour l'approbation du budget et des comptes, imposés par la législation sur les finances communales, qui nécessitent de tenir au moins deux séances. Au-delà de cette règle, le nombre et la fréquence des séances sont déterminés par les objets à traiter par le législatif.

L'alinéa 2 prévoit que le conseil général doit en outre être convoqué lorsqu'une demande écrite émane soit du conseil communal, soit d'un cinquième des membres du conseil général. Cette dernière règle renforce les droits de minorité et garantit que des objets importants peuvent être traités même si la majorité ne souhaite pas les inscrire spontanément à l'ordre du jour.

Selon l'alinéa 3, l'article 24 sur la publicité des séances de l'assemblée communale s'applique par analogie au conseil général. Les séances du conseil général sont donc publiques, sous réserve des exceptions prévues par la loi, notamment pour la protection de la sphère privée ou la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants. Cette intégration est issue de l'article 51^{bis} de la LCo en vigueur ; elle permet de simplifier la structure de la loi en unifiant le régime applicable aux deux formes de législatif communal.

Article 56 Séances – Convocation

Cet article 56 reprend la règle actuelle de la convocation personnelle des membres du conseil général au moins dix jours avant la séance. La loi n'impose pas une forme déterminée ; il appartient à la législation communale de préciser les modalités concrètes, pour autant que l'exigence d'une notification individuelle soit respectée.

Selon le droit actuel, les assemblées communales sont convoquées via la FO (art. 12 de la LCo en vigueur) tandis que les convocations aux conseils généraux peuvent se faire à choix entre la FO et le bulletin communal. Cet article 56 al. 2 renvoie aux dispositions de l'article 25 sur la convocation de l'assemblée communale, applicables par analogie. Ce renvoi garantit désormais que les mêmes principes concernant la teneur de la convocation valent pour le conseil général : l'ordre du jour doit être communiqué de manière complète, les pièces nécessaires doivent être mises à disposition en temps utile et la publicité de la convocation doit être assurée. La disposition vise ainsi à harmoniser les garanties procédurales, tout en tenant compte du fait que, pour le conseil général, la convocation repose avant tout sur une notification individuelle.

Article 57 Séances – Participation

Cet article reprend pour l'essentiel les dispositions des articles 39 et 40 de la LCo en vigueur, tout en y intégrant plusieurs nouveautés.

La déchéance est désormais prévue en cas d'absence de longue durée, sur le modèle de ce qui existe déjà pour les membres des commissions (art. 22 al. 2) et pour les membres du conseil communal (art. 78 al. 3). Cette règle vise à garantir le bon fonctionnement du conseil général et à éviter des situations de paralysie liées à l'inactivité prolongée d'un membre. Pour tout autre motif susceptible d'entraver les travaux, il appartient à la présidence de prendre les mesures nécessaires, conformément à l'article 173.

L'article introduit aussi, à l'alinéa 2, la possibilité d'une participation à distance en cas de circonstances extraordinaires au sens de l'article 117 de la Cst. La règle générale reste la présence physique, justifiée par l'importance des débats entre parlementaires et les contacts directs avec le public et les médias. Toutefois, une exception est admise pour des situations exceptionnelles, à condition que l'authentification des participants et la sécurité des votes soient pleinement garanties. Cette solution s'inspire de celle prévue pour le Grand Conseil.

Enfin, la disposition assouplit l'obligation faite aux membres du conseil communal d'assister aux séances du conseil général. Leur présence n'est plus systématiquement exigée, ce qui tient compte du rythme parfois soutenu des séances auxquelles doivent régulièrement prendre part les membres du conseil communal, et de la nature variable des objets traités au conseil général. Elle demeure cependant vivement recommandée afin d'assurer un suivi efficace des affaires et de permettre à l'exécutif de répondre aux sollicitations du législatif.

En résumé, l'article 57 modernise et précise les règles de participation au conseil général, en introduisant à la fois une sanction en cas d'absences prolongées, une ouverture limitée à la participation à distance et un assouplissement de la présence obligatoire de l'exécutif.

Article 58 Séances – Objets à traiter et récusation

Cet article reprend pour l'essentiel l'actuel régime (art. 42 de la LCo en vigueur), en l'actualisant sur deux points : l'introduction explicite de la récusation par renvoi à l'article 29 et la clarification des instruments parlementaires utilisables au conseil général, y compris l'exigence de la forme écrite pour certains amendements.

L'alinéa 1 confirme que, sauf affaires internes du conseil général (par ex. élections du bureau, désignations de commissions, organisation interne), les objets inscrits à l'ordre du jour sont présentés par le conseil communal. Cette règle rappelle le rôle de préparation de l'exécutif et garantit l'unité de présentation des objets soumis au législatif.

L'alinéa 2 applique d'abord par analogie la règle de récusation de l'assemblée communale (art. 29) aux séances du conseil général. La solution unifie les garanties d'impartialité au sein des deux formes de législatif communal et permet d'éviter les conflits d'intérêt lorsque les décisions sont prises. Cet alinéa étend ensuite par analogie aux délibérations du conseil général les articles 30 à 34 (motion d'ordre ; non-entrée en matière, renvoi, contre-propositions, limitation du temps de parole, clôture ; propositions et questions), avec deux réserves :

- > Lettre a : les amendements portant sur des articles de règlement doivent être déposés par écrit, exigence reprise du droit actuel pour assurer la traçabilité et la sécurité juridique ;
- > Lettre b : le conseil général peut prévoir, par règlement, d'autres moyens d'intervention (par ex. postulat, par analogie avec le Grand Conseil), à l'exclusion toutefois d'un instrument s'apparentant au mandat (art. 59 al. 1 let. d LGC) ou de toute disposition qui obligerait le conseil communal à lui soumettre pour décision un objet relevant de la compétence de l'exécutif. Cette clause veille à maintenir la séparation des compétences et à éviter la transposition de dispositifs conçus pour un autre niveau institutionnel.

Pour mémoire, la liste consolidée des moyens d'intervention au législatif communal se lit désormais ainsi : motion d'ordre (art. 30 al. 2), interventions de procédure (art. 32 al. 2), propositions et questions sous « Divers » (art. 34 al. 1 let. a et b), et – pour le seul conseil général – d'éventuels instruments complémentaires admis par règlement en vertu de l'article 58 al. 2 let. b (à l'exclusion du mandat).

Il est enfin rappelé, à toutes fins utiles, que les règles relatives au maintien de l'ordre (art. 37), au procès-verbal (art. 38), à la reprise en considération (art. 39) ainsi que le renvoi aux dispositions d'exécution (art. 40) ne sont pas expressément mentionnées ici : elles s'appliquent toutefois au conseil général par renvoi de l'article 61, ce qui allège et clarifie la systématique de la loi.

Article 59 Séances – Décisions

A l'instar de ce que prévoit l'article 44 de la LCo en vigueur, l'alinéa 1 consacre un quorum de présence : le conseil général ne peut statuer que si la majorité de ses membres est présente. Cette exigence garantit la représentativité des décisions et s'articule avec les règles de participation et de déchéance (art. 57).

L'alinéa 2 applique par analogie l'article 35 al. 1 et 3 (assemblée communale) : le vote a lieu à main levée sauf si un scrutin secret, demandé et admis par un cinquième des membres présents, est décidé ; les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées, abstentions, bulletins blancs et nuls n'étant pas comptés ; en cas d'égalité, la présidence départage. Le texte précise en outre que les membres du conseil communal ne votent pas au conseil

général, ce qui confirme leur rôle d'invités à présence non obligatoire et à voix consultative (art. 57 al. 1 let. b) et élimine toute ambiguïté sur leur participation au vote.

L'alinéa 3 permet l'introduction d'un vote électronique au conseil général, pour autant que la commune le prévoit dans un règlement ; les modalités sont arrêtées par le Conseil d'Etat. Cette faculté vise à sécuriser et accélérer les scrutins (notamment lors de votes répétés ou serrés) tout en assurant la traçabilité, la confidentialité et la vérifiabilité des résultats. La commune choisira l'outil et fixera les conditions d'utilisation (par ex. contrôle d'identité, gestion des scrutins secrets) et les garanties techniques, dans le respect des prescriptions cantonales.

Article 60 Séances – Elections

Cet article correspond matériellement à l'article 46 de la LCo en vigueur. Il aligne les élections conduites par le conseil général sur le régime de l'assemblée communale en renvoyant à l'article 36. Il en résulte que les élections ont lieu au scrutin de liste, à la majorité absolue des bulletins valables au premier tour et à la majorité relative au second tour, l'égalité étant tranchée par tirage au sort de la présidence ; si le nombre de candidats et candidates est égal ou inférieur au nombre de sièges, l'élection peut être tacite, sauf demande de scrutin de liste par un cinquième des membres présents.

Par rapport au modèle de l'assemblée communale, la disposition ajoute qu'il doit être équitablement tenu compte des groupes parlementaires lors des élections. Cette exigence vise à refléter, dans la répartition des fonctions (notamment lors de la séance constitutive pour l'élection des scrutateurs et scrutatrices et des membres des commissions), l'équilibre politique issu du scrutin, sans conférer pour autant un droit à une représentation proportionnelle stricte à chaque scrutin pris isolément. Elle s'articule avec les règles spécifiques qui prévoient déjà une prise en compte équitable des groupes pour les scrutateurs (art. 50) et la faculté d'intégrer un membre par groupe au bureau si un règlement le prévoit (art. 51). Le règlement communal précisera les modalités pratiques (par ex. clé de répartition ou rotation pour les élections à plusieurs sièges), dans le respect de la mécanique de vote rappelée ci-dessus.

Article 61 Autres règles

Cet article opère des renvois généraux afin d'appliquer au conseil général plusieurs règles déjà prévues pour l'assemblée communale : maintien de l'ordre (art. 37), procès-verbal (art. 38), reprise en considération (art. 39) ainsi que le renvoi aux dispositions d'exécution (art. 40). Il en résulte une unification des garanties procédurales entre les deux formes de législatif communal, tout en évitant les répétitions dans la loi.

La référence à l'article 37 confirme que la présidence du conseil général dispose des mêmes prérogatives de police des débats que la présidence de l'assemblée communale, assurant ainsi la bonne tenue des séances et la continuité des travaux. Le renvoi à l'article 38 aligne la tenue du procès-verbal du conseil général sur les exigences applicables à l'assemblée communale, garantissant traçabilité et sécurité juridique. Enfin, l'application par analogie de l'article 39 précise que la reprise en considération d'une décision du conseil général obéit aux mêmes conditions que pour l'assemblée communale, tandis que l'article 40 assure la cohérence avec les dispositions d'exécution.

Par rapport au droit actuel, la disposition reprend la logique de l'article 51^{bis} de la LCo en vigueur, mais en allégeant sa portée : le renvoi relatif aux commissions figure désormais directement à l'article 54, et celui concernant la publicité des séances est intégré à l'article 55. La systématique est clarifiée, les règles spécifiques étant traitées dans les articles spécialisés.

Article 62 Droit d'initiative

Cet article correspond à l'article 51^{ter} de la LCo en vigueur, à l'exception de son alinéa 1 dont deux objets font l'objet d'adaptation :

- > Alinéa 1 let. c en vigueur (constitution d'une association de communes ou adhésion à une telle association) : le projet propose d'ajouter la possibilité de demander une initiative pour la modification essentielle de statuts existants ainsi que la sortie d'une association. Cf. commentaire ci-dessous.

-
- > Alinéa 1 let. e en vigueur (changement du nombre de membres du conseil général) : le contenu de cette disposition n'est pas repris, car la fixation du nombre relève désormais du ROrg (art. 43) et non plus d'une décision spécifique.

Le droit d'initiative est ouvert uniquement dans les communes dotées d'un conseil général. Il doit être distingué du droit de pétition, régi par la loi sur le droit de pétition : la pétition ne crée qu'une obligation de réponse motivée, alors que l'initiative peut, si elle est recevable, conduire à une décision contraignante du corps électoral.

L'alinéa 1 précise les objets pouvant faire l'objet d'une initiative :

- > **Lettre a : une dépense supérieure au seuil fixé dans le règlement communal des finances pour le référendum, ou l'octroi à un tiers d'une garantie pouvant entraîner une telle dépense.** Dans ces cas, en application de l'alinéa 2, l'initiative ne peut porter que sur un principe politique formulé en termes généraux, l'élaboration du projet détaillé relevant ensuite du conseil communal. Exemples : décision de principe d'octroyer un crédit d'ouvrage dépassant le seuil référendaire ; octroi d'une garantie, pour un emprunt, à une fondation ou coopérative de logements d'utilité publique, ou à une association locale chargée de réaliser une grande infrastructure sportive ou culturelle.
- > **Lettre b : un règlement communal.** L'initiative peut être rédigée en termes généraux ou présentée sous la forme d'un projet entièrement rédigé. Exemples : initiative visant à édicter un nouveau règlement de police, à modifier le règlement sur le droit de cité communal, ou à abroger un règlement obsolète.
- > **Lettre c : les actes principaux en lien avec une association de communes** (constitution d'une nouvelle association, adhésion à une association existante, sortie d'une telle association ou modification essentielle des statuts d'une association existante). Les deux derniers objets ne figuraient pas dans la loi jusqu'à présent, mais il apparaît logique qu'ils fassent partie des matières susceptibles de faire l'objet d'une initiative, comme constitution d'une nouvelle association ou l'adhésion à une association existante. De plus, comme pour la lettre a, l'initiative est réputée en termes généraux, puisqu'une concrétisation suppose des négociations et des décisions parallèles avec l'association et/ou les autres communes concernées. Exemple : initiative visant à rejoindre une association de communes pour la gestion des déchets ou initiative visant à constituer une nouvelle association de communes pour des infrastructures sportives. En revanche, l'acceptation d'une initiative au niveau communal concernant une association de communes ne consisterait qu'en une obligation faite au conseil communal à entamer les démarches nécessaires auprès de l'association et/ou les communes concernées. En effet, les citoyens et citoyennes d'une commune ne peuvent par exemple pas obliger une association à modifier ses statuts (art. 127). Pour contraindre, l'outil est l'initiative au niveau du territoire de l'association (art. 140).

L'alinéa 2 impose le dépôt par écrit. Pour la lettre b, l'initiative peut être formulée en termes généraux ou comme projet entièrement rédigé ; pour les lettres a et c, elle doit l'être en termes généraux. Ce mécanisme garantit que les objets financiers ou intercommunaux soient d'abord validés sur le principe, avant l'élaboration d'un projet détaillé.

L'alinéa 3 renvoie à la LEDP, qui règle la procédure : examen de validité, publication, possibilité de contre-proposition du conseil général et, le cas échéant, soumission au vote populaire.

Enfin, la terminologie est adaptée : les actes édictés par le législatif communal sont désormais désignés simplement comme « règlements », la notion de « règlement de portée générale » étant abandonnée.

Article 63 *Referendum*

Cet article reprend la matière de l'article 52 de la LCo en vigueur, en l'adaptant à la nouvelle systématique par la non reprise des objets figurant à son alinéa 1 let. b, f et g. En effet, d'une part, le nombre de membres du conseil général et du conseil communal figure désormais dans le ROrg. D'autre part, les décisions sur des taxes sont à prendre dans le cadre d'un règlement (let. c) si bien qu'elles ne doivent pas être mentionnées séparément.

S'agissant de l'alinéa 1 :

- > Selon sa lettre a sont soumises au référendum les décisions portant sur une dépense nouvelle dépassant le seuil fixé dans le règlement communal des finances, ainsi que l'octroi d'une garantie à un tiers pouvant entraîner une telle dépense. Est qualifiée de dépense nouvelle toute dépense qui n'a pas déjà été autorisée par un crédit d'engagement en vigueur ou par une base légale équivalente et qui laisse à la commune une marge de manœuvre significative quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres modalités essentielles. En revanche, les charges obligatoires imposées par le droit supérieur ou par des engagements antérieurs constituent des dépenses liées et n'entrent pas dans le champ du référendum.
- > Avec sa lettre b, le projet confirme le contrôle populaire sur les éléments essentiels de la fiscalité communale (impôt), tandis que les autres aspects (par ex. taxes) sont réglés par règlement et tombent sous la lettre c.
- > Selon sa lettre c, tout règlement communal adopté par le conseil général est sujet au référendum. La terminologie est harmonisée : on parle désormais simplement de « règlements » (et non plus de « règlements de portée générale »). Il s'agit de l'ensemble des règlements adoptés par le conseil général, qu'il s'agit des règlements obligatoires (c'est-à-dire imposés par le droit supérieur [ex. déchets, eau, finances] ou de règlements facultatifs (c'est-à-dire non imposés par le droit supérieur [ex. police, subventions aux sociétés locales])). Les règlements de l'exécutif ne sont pas soumis au référendum.
- > Selon sa lettre d sont également soumis au référendum : les décisions du législatif en lien avec une association de communes. La teneur est la même pour l'initiative et le référendum comme dans la loi en vigueur. On entend par modification « essentielle » (art. 127), à titre indicatif, celles qui touchent l'objet, le périmètre, la clé de répartition des charges ou des voix, les compétences ou les engagements financiers (par ex. garanties, mécanismes de financement).

L'alinéa 2 rappelle que le référendum n'est pas ouvert contre une décision négative (refus d'un crédit, refus d'adhésion, etc.). Cette règle évite de transformer un refus en acceptation par le seul jeu du scrutin et prévient des situations de blocage.

L'alinéa 3 prévoit que le référendum peut être demandé par un dixième des personnes ayant la citoyenneté active communale. Le ROrg peut abaisser ce seuil (mais non l'élever), permettant d'adapter l'outil à la taille et aux usages communaux.

A noter enfin que la mention qu'il s'agit d'un référendum « facultatif » est ôtée car superflue.

Chapitre 2.3 Conseil communal

Article 64 Rôle

L'alinéa 1 souligne que le conseil communal est l'autorité exécutive et administrative supérieure de la commune. Il s'agit d'une précision de systématique : la disposition situe clairement l'exécutif au sommet de l'administration communale et rappelle sa responsabilité générale de conduite et de coordination de l'action publique au niveau communal. Il s'agit d'une clarification par rapport au droit en vigueur.

L'alinéa 2 énonce le caractère collégial du conseil communal. Cette mention reprend la règle déjà posée à l'article 61 al. 1 de la LCo en vigueur. Pour rappel, la **collégialité** signifie que les décisions sont arrêtées collectivement et qu'elles lient tous les membres, lesquels doivent les assumer à l'extérieur ; une fois la décision prise, tous les membres doivent donc la défendre ou, à tout le moins, s'abstenir de la contrecarrer publiquement. Les jurisprudences constantes reconnaissent en effet que, pour garantir le bon fonctionnement d'un organe collégial et préserver la confiance du public, la liberté d'expression de ses membres peut être restreinte de manière proportionnée : en substance, la critique politique demeure admise mais elle ne doit ni compromettre l'exécution des décisions, ni violer le secret des délibérations. Concrètement, une critique politique demeure admissible lorsqu'elle s'exprime sur le fond d'un débat, dans un cadre loyal et respectueux, sans mettre en cause la légitimité de l'organe ni la bonne foi de ses membres. Elle peut porter sur des orientations générales, des politiques publiques ou des choix de principe, mais non sur la validité ou l'opportunité d'une décision prise par le collège ni sur des positions individuelles exprimées lors des délibérations internes. Une communication qui fragilise la

cohésion du conseil communal ou laisse entendre une dissociation personnelle face à une décision adoptée collectivement contrevient au principe de collégialité.

Article 65 Composition

L'alinéa 1 prévoit que le conseil communal comprend un nombre impair de membres, au minimum cinq, déterminé par le ROrg. Cette systématique remplace le régime de l'article 54 de la LCo en vigueur (nombre lié à des paliers de population avec possibilité de dérogation) et laisse désormais aux communes la liberté d'arrêter ce nombre dans leur règlement, à l'instar de ce qui vaut pour le conseil général. La solution retenue découle de la consultation : l'AP-LCo envisageait un minimum de trois (au lieu de cinq selon le droit actuel), mais le nombre de cinq a finalement été maintenu dans le présent projet. L'exigence d'un nombre impair vise à prévenir les égalités de voix au sein de l'exécutif.

La loi renonce à fixer un nombre maximal (ce maximum est actuellement de neuf membres, voire jusqu'à 11 membres en cas de fusion pour la période de transition). La définition d'un nombre maximal ne semble pas indispensable, les communes pouvant fixer ce nombre dans leur ROrg selon leurs préférences locales. Les règles sur le statut et la rémunération des membres seront à prendre en compte ou à définir en parallèle à la fixation du nombre. Toutefois, le maximum de neuf membres pourra probablement toujours servir de référence à la pratique.

Selon l'alinéa 2, toute modification du nombre de membre du conseil communal doit en effet résulter d'une révision du ROrg entrée en vigueur au plus tard six mois avant les élections du renouvellement intégral des autorités communales. Dans ce cadre, la seule différence « formelle » par rapport à la règle actuelle consiste dans le fait que cette modification ne repose plus sur une « simple » décision du conseil général ou de l'assemblée communale, mais sur une adaptation du ROrg. La règle des six mois a pour objectif principal d'assurer la prévisibilité du cadre électoral (préparation des listes, organisation des scrutins) à l'approche des élections ; un changement intervenu après ce délai ne vaudrait donc que pour la législature suivante.

A noter que le droit transitoire prévoit que le nombre existant fait foi jusqu'à un éventuel changement dans le ROrg.

Article 66 Eligibilité et incompatibilités

L'alinéa 1 renvoie à la LEDP pour ce qui concerne l'éligibilité au conseil communal. Les conditions générales sont donc celles qui valent pour toutes les élections communales.

L'alinéa 2 énumère les incompatibilités professionnelles, sous réserve de règles plus strictes prévues par le ROrg :

- > **Lettre a :** les membres du personnel communal exerçant leur activité à 50 % ou plus ne peuvent siéger. Ce seuil empêche qu'une personne dont l'activité dépend largement du conseil communal se trouve en même temps à l'exécutif.
- > **Lettre b :** le ou la secrétaire communal-e est frappé-e d'une incompatibilité absolue, en raison de son rôle central de conseil et d'appui au conseil communal et de garant de la légalité de ses actes. L'administrateur ou l'administratrice des finances est également exclu-e, ceci afin de préserver la séparation entre la gestion financière et la prise de décision politique. L'incompatibilité touchant ces fonctions est déjà prévue aujourd'hui dans la loi.
- > **Lettre c :** sont aussi concernés les autres membres du personnel qui participent à l'exercice du pouvoir exécutif ou qui sont fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels se fonde le législatif communal. Cette clause permet de couvrir des situations particulières, par exemple un ou une responsable de service communal chargé-e de préparer le budget ou un projet de règlement qui concernera principalement ses activités. Elle reprend une solution déjà connue au niveau cantonal pour le Grand Conseil (art. 49 al. 1 let. e LEDP).

L'alinéa 3 règle les incompatibilités familiales. Ne peuvent siéger simultanément les parents en ligne directe, les conjoints et conjointes, les partenaires enregistrés ou les personnes menant de fait une vie de couple, ainsi que les beaux-parents ou beaux-enfants de ces personnes et les frères et sœurs. Par rapport au droit actuel, deux

modifications sont à relever : la mention explicite des couples de fait, et la suppression de la précision « germains, consanguins ou utérins » pour les frères et sœurs, jugée superflue.

Les alinéas 4 et 5 ne nécessitent pas de commentaire particulier.

En résumé, l'article 66 modernise et clarifie les règles relatives à l'éligibilité et aux incompatibilités. Par rapport à l'article 55 de la LCo en vigueur, trois évolutions sont à signaler : l'inclusion des couples de fait, la simplification de la formulation pour les frères et sœurs, et l'extension des incompatibilités aux fonctions dirigeantes de la commune.

Article 67 Election

Cet article correspond à l'article 56 de la LCo en vigueur, avec deux adaptations principales.

L'alinéa 1 renvoie à la LEDP pour les modalités générales d'élection du conseil communal, mais précise que le système électoral (majoritaire ou proportionnel) doit désormais être fixé dans le ROrg. Cette modification découle de la modification des articles 62 et 83 al. 2 LEDP proposée par le présent projet. Jusqu'ici, le système majoritaire s'applique par défaut, avec la possibilité de passer au système proportionnel sur demande d'un nombre déterminé d'électeurs et électrices. Il est proposé d'abandonner ce système par défaut car il crée une incertitude avant chaque scrutin et ne fournit pas une base claire et durable pour les citoyens et citoyennes. La doctrine l'a en outre critiqué comme étant potentiellement non conforme au droit supérieur, notamment au regard du principe d'égalité des électeurs et électrices et de la prévisibilité des règles électorales (cf. pt 7.4.2, note de bas de page 8). Selon le présent projet, le choix sera désormais inscrit dans le ROrg, ce qui assure une solution plus stable, transparente et juridiquement sûre, tout en respectant l'autonomie communale.

L'alinéa 2 confirme que les élections générales du conseil communal se tiennent à la même date dans toutes les communes, conformément à la LEDP. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

L'alinéa 3 introduit une harmonisation importante : la durée des fonctions est de cinq ans et débute désormais de manière unifiée au 1^{er} juin qui suit les élections générales. Cette mesure devrait faciliter l'organisation administrative, notamment l'approbation des comptes de l'année précédente par le législatif en présence du conseil communal qui en avait élaboré le budget. En cas de vacance, le mandat des membres nouvellement élus prend fin avec la législature en cours, ce qui maintient l'unité de la période électorale.

Enfin, l'alinéa 4 réserve les dispositions spéciales prévues en cas de fusion de communes.

Article 68 Assermentation et entrée en fonction

Cet article est reformulé par rapport à l'article 57 de la LCo en vigueur, mais sans changement matériel. Il rappelle que les membres du conseil communal doivent être assermentés par le préfet ou la préfète après leur élection, que ce soit lors des élections générales ou complémentaires. La formule du serment demeure au choix entre deux variantes, l'une avec référence à Dieu (religieuse) et l'autre sans (séculière), comme dans le droit en vigueur.

La disposition précise ensuite les règles relatives à l'entrée en fonction : pour les élections générales, elle intervient au début de la législature ; pour les élections complémentaires, dès l'assermentation. Enfin, par souci de continuité, les membres sortants restent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s, sauf démission anticipée ou autre motif de cessation des fonctions qui prendrait effet auparavant (par ex. une révocation).

Article 69 Obligation de signaler les liens d'intérêts

Cet article correspond à l'article 57a de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel. Il impose aux membres du conseil communal de signaler leurs liens particuliers avec des intérêts privés ou publics et prévoit l'inscription de ces informations dans un registre public, consultable conformément à la législation sur l'information et l'accès aux documents.

Sont notamment visés les cas où un membre du conseil communal exerce une activité ou détient une fonction pouvant entrer en interaction avec les décisions de la commune. À titre d'exemple :

-
- > une fonction dirigeante dans une association subventionnée par la commune (par ex. société culturelle ou sportive) ;
 - > la qualité de membre d'un organe de direction d'une association de communes ou d'une société anonyme ;
 - > l'appartenance à l'organe de direction d'une fondation exploitant une crèche subventionnée par la commune.

L'objectif n'est pas d'empêcher de tels engagements, fréquents dans la vie locale, mais d'assurer la transparence et de rendre possible, le cas échéant, l'application des règles de récusation prévues à l'article 58, en lien avec l'article 29. La déclaration des liens d'intérêts constitue un instrument complémentaire qui renforce la confiance dans l'action du conseil communal.

Article 70 Constitution définitive du conseil communal

Cet article reprend l'article 58 de la LCo en vigueur, mais sans son alinéa 4, qui obligeait le conseil communal à désigner les membres exerçant leur fonction à plein temps. Cette question relève désormais du ROrg afin de donner plus de souplesse aux communes et de clarifier la séparation entre la loi (qui fixe le cadre) et la réglementation interne (qui organise les modalités pratiques).

Le rôle du doyen ou de la doyenne d'âge, chargé-e de convoquer la séance constitutive, est issu d'une longue tradition, jamais remise en question, permettant d'assurer la mise en place de l'exécutif sans dépendre de l'intervention d'une autorité externe. L'élection de la présidence et la répartition des dicastères, prévues lors de cette séance, traduisent d'emblée la mise en place d'une « collégialité organisée », chaque membre recevant une responsabilité clairement définie pour la législature. Le système de vote par tours successifs, avec recours au sort en cas d'égalité, évite tout blocage.

Par rapport au droit antérieur, la suppression de l'alinéa 4 illustre une volonté de décharger la loi de détails organisationnels, en renvoyant ceux-ci à l'autonomie réglementaire communale.

A noter enfin que cet article est étroitement lié à l'article 71, qui règle la constitution provisoire du conseil communal lorsque certains sièges restent vacants à l'issue des élections générales. Ensemble, les deux articles assurent la continuité de l'institution communale : l'article 70 organise la mise en place définitive de l'exécutif, tandis que l'article 71 prévoit une solution transitoire pour éviter toute paralysie en cas de vacance.

Article 71 Constitution provisoire du conseil communal

Cet article correspond à l'article 58a de la LCo en vigueur et est repris sans changement matériel. Il règle une situation particulière, à savoir lorsque le conseil communal n'est pas au complet à l'issue des élections générales. Dans un tel cas, l'objectif est d'éviter une paralysie institutionnelle.

La désignation provisoire de la présidence par le doyen ou la doyenne d'âge, de même que la répartition temporaire des dicastères, garantissent que la commune dispose sans retard d'un exécutif fonctionnel pour traiter les affaires urgentes. Le fait que les décisions prises durant cette période restent valables, à l'exception des décisions liées à la constitution provisoire elle-même, renforce la sécurité juridique et protège la continuité administrative.

Article 72 Remise des affaires

Cet article correspond à l'article 59 de la LCo en vigueur repris sans changement. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 73 Attributions

L'alinéa 1 reprend la clause générale de compétence : le conseil communal exerce toutes les attributions qui lui sont confiées par la loi, ainsi que celles qui ne sont pas réservées à un autre organe.

L'alinéa 2 énumère les principales tâches du conseil communal. Par rapport à l'article 60 de la LCo en vigueur, les lettres a, b, f et g sont formellement ajoutées, mais ces compétences existaient déjà en pratique ; leur mention explicite vise à améliorer la lisibilité et la sécurité juridique. Parmi les attributions listées, certaines méritent une attention particulière :

-
- > la lettre b (représentation envers les tiers) est à lire en lien avec les règles de signature et dans le respect de la collégialité ;
 - > la lettre f (adoption d'actes législatifs de sa compétence) et la lettre g (publication) renforcent la transparence et l'opposabilité des normes communales ;
 - > la lettre h (ordre et sécurité publics) confirme le rôle des communes comme partenaires de la Police cantonale. L'avis à la Police cantonale de tout trouble à l'ordre ou à la sécurité publics sur le territoire communal est nécessaire pour assurer une information transversale et permettre à la Police cantonale de remplir sa tâche de prévention de ces atteintes et intervenir si besoin (art. 2 al. 1 let. a LPol). Cette obligation va au-delà de celles actuellement déjà existantes qui sont notamment d'informer la Police cantonale de tout événement particulier (art. 15a LPol) ainsi que de tout trouble ou risque de trouble important (art. 30i LPol).

Les autres lettres n'appellent pas de commentaire particulier.

Article 74 Organisation

Cet article correspond globalement à l'article 61 de la LCo en vigueur, mais il est réorganisé et complété afin de renforcer la clarté et la cohérence interne.

Concernant l'alinéa 1, toutes les communes ont désormais l'obligation de définir dans leur ROrg le statut et les principes de rémunération des membres du conseil communal. Cette obligation renforce la transparence, tout en laissant l'autonomie aux communes dans la fixation concrète de la rémunération, y compris pour les cas de maladie, de déchéance, de non-réélection ou pour les questions en lien avec le régime de prévoyance.

L'alinéa 2 prévoit que chaque conseil communal adopte une ordonnance sur son organisation interne, précisant notamment la répartition des tâches, le fonctionnement des séances, le traitement des affaires ou la gestion des documents. Cette ordonnance, et ses modifications, doivent être transmises au préfet ou à la préfète ainsi qu'au service en charge des communes, ce qui permet un contrôle de légalité et un suivi administratif. Le Conseil d'Etat en déterminera le contenu minimal, de manière à assurer un socle commun tout en respectant l'autonomie communale.

L'alinéa 3 autorise la constitution de délégations internes, formées de membres du conseil communal, pour la préparation de certaines affaires. Leur composition est limitée à moins de la moitié des membres du conseil afin de préserver le principe de collégialité et d'éviter qu'une délégation ne se substitue de fait à l'exécutif. Cette disposition s'inspire de la règle prévue pour le Conseil d'Etat à l'article 31 LOCEA.

L'alinéa 4 reprend, sous une terminologie adaptée, l'article 61 al. 5 de la LCo en vigueur. Le terme « affaires non stratégiques » remplace celui d'« affaires d'importance secondaire », jugé trop restrictif. La nouvelle formulation, plus fonctionnelle, reconnaît au conseil communal une marge d'appréciation, mais implique que les délégations soient clairement définies et limitées. Elles ne peuvent concerner que des compétences décisionnelles et non législatives, et doivent reposer sur une base formelle, soit une ordonnance d'exécution, soit, à défaut de règlement spécifique, l'ordonnance sur l'organisation interne du conseil communal (art. 74 al. 2).

Article 75 Syndic ou syndique

Cet article correspond à l'article 61a de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel. Il fixe les attributions principales de la présidence du conseil communal. Celles-ci concernent la direction des séances, la surveillance du bon fonctionnement du conseil et de l'administration, ainsi que la prise de mesures en cas d'irrégularités, conformément aux articles 173 et 174.

Le syndic ou la syndique incarne la présidence du collège : il ou elle conduit les séances et veille à l'efficacité du travail de l'exécutif, sans disposer d'un pouvoir hiérarchique sur les autres membres.

L'alinéa 2 règle la suppléance en cas d'absence ou de récusation, confiée au vice-syndic ou à la vice-syndique, ou, à défaut, à un autre membre désigné par le conseil communal. Cette disposition évite toute interruption dans la direction de l'exécutif.

En version allemande, les termes « Gemeindepräsident » et « Gemeindepräsidentin » remplacent la désignation « Ammann », utilisée dans la loi actuelle, pour s'aligner sur la terminologie désormais en usage dans la plupart des cantons suisses. Une adaptation analogue est effectuée pour remplacer « Vizeammann » par « Vizepräsidentin der Gemeinde » ou « Vizepräsident der Gemeinde ».

Article 76 Séances – Convocation

La disposition correspond à l'article 62 de la LCo en vigueur, sans changement matériel.

Ainsi, en application de l'article 76 al. 1, le conseil communal fixe le calendrier et le lieu de ses séances. Il s'agit globalement par-là de mettre en œuvre son ordonnance d'organisation interne (art. 74 al. 2), laquelle devrait sous cet angle préciser les délais de convocation, les canaux utilisés et le contenu minimal de la convocation (par ex. documents joints), afin de garantir que les conseillers et conseillères communaux puissent disposer de suffisamment de temps et d'éléments pour préparer leur séance de conseil communal.

L'alinéa 2 donne lieu aux commentaires suivants :

- a) **Convocation « lorsque les affaires l'exigent »** : cette clause permet des séances supplémentaires en cas d'urgence ou d'opportunité. Elle doit en principe demeurer conciliable avec le droit des membres à disposer du temps et des documents nécessaires pour se préparer.
- b) **Convocation « lorsque deux membres en font la demande écrite »** : il s'agit d'un droit de minorité destiné à prévenir l'inaction de la présidence. En pratique, l'ordonnance sur l'organisation interne du conseil communal devrait préciser la forme (canal pour la requête) et les modalités (par ex. délai pour y donner suite).
- c) **Convocation « à la demande du préfet ou de la préfète »** : cela doit en principe se comprendre comme un instrument de surveillance souple permettant par exemple d'éviter une paralysie de l'exécutif (par ex. en cas d'objets urgents non traités). Le préfet ou la préfète fixe la séance, mais le conseil reste compétent pour prendre les décisions sur les objets fixés à l'ordre du jour.

A noter que les modalités de tenue de la séance et prise de décisions (présence physique, participation ou séance à distance, prise de décision par voie de circulation en cas d'urgence) relèvent de l'article 77 : la convocation peut ainsi prévoir l'une de ces modalités, sous réserve des conditions posées par cet article.

L'alinéa 3 consacre le caractère non-public des séances, ce qui reflète la nature exécutive et le secret des délibérations (art. 98). La réserve au profit de la législation sur l'information signifie que l'accès aux documents (et le huis clos au sens de cette législation) est régi par ces règles spéciales : la confidentialité vise uniquement le déroulement de la séance et les échanges qui s'y tiennent. Les documents administratifs, pour leur part, demeurent soumis aux règles générales d'accès et de protection des données.

Article 77 Séances – Participation

Cet article reprend la réglementation actuelle en matière de participation aux séances du conseil communal, en l'adaptant à l'évolution. Il permet, de manière exceptionnelle, la participation ou la tenue d'une séance à distance, pour autant que l'authentification des participantes et participants, la sécurité et la confidentialité des débats soient garanties, et que la nature des affaires traitées s'y prête. A noter qu'il ne doit pas en être de même pour les séances du législatif communal en raison de l'importance des échanges directs entre les membres et avec le public, estimés indispensables pour une formation libre et qualitative de l'opinion.

La tenue d'une séance à distance vise à assurer la continuité du fonctionnement de la commune dans des circonstances particulières, telles qu'une situation de force majeure ou un empêchement collectif temporaire, mais ne saurait devenir une modalité ordinaire de participation.

Il est précisé que la notion « exceptionnellement » ne peut par exemple pas viser une situation personnelle exceptionnelle se manifestant durablement ; elle vise des circonstances objectives empêchant la tenue ou la participation physique à une séance.

Cette disposition est plus souple que celle applicable au Conseil d'Etat (art. 34 LOCEA), et s'inspire de la règle prévue pour les commissions et le Bureau du Grand Conseil (art. 21a LGC). Elle répond à une exigence d'adaptation de l'administration communale aux moyens technologiques modernes, tout en maintenant les garanties essentielles liées à la collégialité et à la délibération par une présence physique. La même règle vaut par analogie pour les commissions communales (art. 21 al. 3).

Enfin, le Conseil d'Etat peut, sur la base de l'alinéa 3, par exemple déterminer les canaux ou supports techniques admissibles pour les prises de décision par voie de circulation. Cela permettrait le cas échéant d'assurer une harmonisation à l'échelle cantonale des pratiques et surtout l'adoption généralisée d'un cadre sécurisé pour l'utilisation de moyens électroniques.

Article 78 Séances – Obligation de siéger

Cet article correspond à l'article 63 de la LCo en vigueur, avec l'ajout d'une précision concernant la déchéance pour absence prolongée. Il rappelle d'abord le principe fondamental selon lequel les membres du conseil communal ont l'obligation de participer activement aux séances. Cette exigence découle du devoir de fidélité à la charge publique et du bon fonctionnement de l'exécutif communal.

L'alinéa 2 introduit une procédure graduée en cas d'absences injustifiées : après trois absences ne reposant pas sur des motifs « légitimes » en moins d'une année, le membre concerné est dénoncé au préfet ou à la préfète qui peut, après audition, prononcer un avertissement écrit. Constituent par exemple des motifs légitimes d'absence des situations telles qu'une maladie ou un accident empêchant la participation, une obligation professionnelle impérative, un deuil familial, un congé déjà planifié pour des raisons familiales ou encore un empêchement majeur dû à une situation de force majeure (par ex. intempéries graves ou rupture de moyens de communication). En revanche, ne sauraient être considérés comme légitimes de simples motifs de convenance personnelle, une surcharge professionnelle ordinaire, des vacances non annoncées ou le refus de participer à certaines séances pour désaccord politique ou personnel.

L'alinéa 3 permet au préfet ou à la préfète de prononcer la déchéance dans deux cas : soit en cas de nouvelle absence injustifiée dans l'année suivant l'avertissement, soit en cas d'absence continue de plus de six mois, même pour motif légitime.

La participation à distance, admise à titre exceptionnel selon l'article 77, n'est pas considérée comme une absence au sens du présent article. Pour d'autres comportements susceptibles d'entraver le fonctionnement du conseil communal, il appartient à la syndiculture de prendre les mesures nécessaires, conformément à l'article 174.

Article 79 Décisions et nominations

Cet article correspond à l'article 64 de la LCo en vigueur. Il rappelle d'abord que la validité des décisions et nominations du conseil communal suppose une convocation régulière et la présence de la majorité de ses membres, ce qui correspond au principe du quorum, un fonctionnement classique dans les organes collégiaux. Les membres sont tenus de se prononcer, et la présidence prend également part au vote, ce qui souligne le caractère collégial de l'organe.

Les décisions sont prises à main levée, sauf si le conseil décide le recours au scrutin secret. Elles le sont à la majorité des membres présents. Il s'agit d'une précision par rapport à la LCo en vigueur afin d'écarter toute ambiguïté sur le mode de calcul. En cas d'égalité, la compétence de la présidence de départager assure la possibilité de trancher et d'éviter des situations de blocage.

Pour les nominations, la règle est celle du scrutin secret si un membre en fait la demande. Cette garantie permet notamment de préserver la liberté de choix dans des votes touchant aux personnes. Les nominations se font à la majorité absolue au premier tour, à la majorité relative au second tour, et, en cas d'égalité, par tirage au sort effectué par la présidence. Ce mécanisme reprend une pratique bien connue en droit communal et cantonal, qui combine recherche du consensus et nécessité d'aboutir à une décision.

Enfin, en cas de scrutin secret, le décompte des voix est confié au ou à la secrétaire communal-e, ce qui assure la neutralité du dépouillement et le respect de la confidentialité.

Article 80 Récusation

Cet article reprend en substance la réglementation de l'actuel droit communal en matière de récusation, par le biais d'un renvoi à l'article 29, qui fixe déjà les règles applicables aux assemblées communales. Ainsi, un membre du conseil communal doit se récuser lorsqu'il existe un intérêt personnel direct à l'affaire, que ce soit pour lui-même, son conjoint ou sa conjointe, son ou sa partenaire enregistré-e ou partenaire de fait, ou encore un ou une proche avec lequel il entretient un rapport étroit de parenté, d'alliance, d'obligation ou de dépendance. La notion d'« intérêt personnel direct », introduite à la place de celle d'« intérêt spécial » prévu par la LCo en vigueur, s'aligne sur les règles cantonales (art. 15 al. 2 LOCEA) et clarifie que de simples affinités politiques ou des intérêts diffus liés à la qualité d'habitant ou habitante de la commune ne suffisent pas pour justifier une récusation. Il s'agit ici encore de rappeler que les membres du conseil communal sont tenus de se prononcer, et qu'il faut éviter des « récusations de convenance » lorsqu'un membre du conseil préférerait ne pas se prononcer.

La solution est ainsi identique à celle prévue pour l'assemblée communale, mais adaptée au fonctionnement du conseil communal. En cas de contestation, il appartient au conseil communal de trancher, sans la participation du membre concerné, selon la logique applicable aux autorités collégiales. Si, en raison des récusations, le quorum ne peut être atteint, la décision est prise par le préfet ou la préfète. Cette règle est reprise de la LCo en vigueur, car elle peut prévenir toute paralysie de l'exécutif dans les affaires où plusieurs membres seraient empêchés de siéger, tout en garantissant une solution impartiale grâce à l'intervention de l'autorité de surveillance.

Article 81 Procès-verbal

Cet article reprend matériellement l'article 66 de la LCo en vigueur, en précisant que le procès-verbal doit en outre indiquer le mode de tenue de la séance et de la prise de décision lorsque la séance n'a pas lieu en présentiel (art. 77 al. 2).

L'alinéa 2 énumère le contenu minimal du procès-verbal : noms des membres présents ; mode de tenue de la séance et de prise de décision ; objets traités ; le cas échéant, noms des membres récusés et motifs ; l'essentiel de la délibération pour les objets importants ; propositions, décisions et résultats de chaque vote. Le conseil peut, en outre, faire consigner un résumé des discussions pour d'autres objets, et chaque membre a le droit de faire mentionner son opposition motivée avant le vote. Le procès-verbal est signé par la présidence et par le ou la secrétaire, puis approuvé à la séance suivante.

A noter que contrairement aux procès-verbaux de l'assemblée communale et du conseil général, qui sont accessibles au public (art. 111 al. 1), ceux du conseil communal ne le sont pas. Ils ne peuvent être consultés que si le conseil communal en décide ainsi à l'unanimité. Cette règle souligne la nature exécutive du conseil communal comme autorité collégiale, et non pas comme autorité « délibérative publique », tout en maintenant une possibilité d'accès exceptionnel en cas de besoin.

Article 82 Commissions

Cet article correspond matériellement à l'article 67 de la LCo en vigueur, avec deux précisions notables.

Premièrement, il est rappelé que les commissions instituées par la législation cantonale doivent être nommées par le conseil communal lorsqu'il en a la compétence. Deuxièmement (al. 3), le texte ouvre la possibilité d'étendre l'éligibilité à toute personne disposant de la capacité de discernement et domiciliée dans la commune. Cette faculté permet, par exemple, d'intégrer des jeunes ou des personnes extérieures au cercle restreint des électeurs et électrices dans des commissions thématiques (commission de jeunesse, commission culturelle, etc.), ce qui favorise la participation citoyenne.

En application de l'alinéa 2, les commissions peuvent être permanentes ou ponctuelles (NB : *ad hoc*). Elles sont en principe consultatives, mais il est possible, à travers une délégation formelle, de leur conférer un pouvoir décisionnel sur des affaires précises.

L'application par analogie des articles 20 à 22, relatifs aux commissions de l'assemblée communale, assure une cohérence du régime : règles d'incompatibilité, procédure de récusation et sanctions en cas de non-respect des devoirs.

Enfin, l'article réserve expressément les dispositions de la législation spéciale. Cela n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 3 *Personnel communal*

Article 83 *Champ d'application*

Cet article reprend sans changement matériel l'article 69 de la LCo en vigueur. Seul le titre médian a été adapté (il répétait le titre de section, alors que son contenu traite du champ d'application). L'article indique à qui s'appliquent les règles de la section sur le personnel communal. Sont concernées toutes les personnes qui travaillent pour la commune et qui reçoivent une rémunération pour leur activité, qu'il s'agisse d'un emploi fixe, temporaire ou à temps partiel.

En revanche, les personnes élues par le peuple, comme les membres du conseil communal ou du conseil général, ne sont pas visées par cet article. Leur activité découle d'un mandat politique, et non d'un contrat de travail.

Article 84 *Règlement du personnel*

Cet article donne suite à la motion 2019-GC-217, qui demandait une révision des règles applicables au personnel communal. Les motionnaires souhaitaient que toutes les communes soient tenues d'adopter un règlement du personnel afin de renforcer leur autonomie dans la gestion de leur administration.

Le texte répond à cette demande en imposant à chaque commune de se doter d'un règlement du personnel, établi dans le respect du cadre général fixé par la présente section. Cette modification s'exprime aussi dans le titre médian de l'article, l'expression « Droit applicable » ayant été remplacé par « règlement du personnel ».

Ce cadre comprend des règles minimales énoncées aux articles 85 à 91, applicables notamment au ou à la secrétaire communal-e et à l'administrateur ou administratrice des finances. Ces prescriptions ont été simplifiées par rapport à la législation actuelle, de manière à accorder aux communes davantage d'autonomie, donc de flexibilité, dans la définition de leurs conditions d'engagement et de travail.

L'alinéa 2 introduit une obligation de consultation du personnel lors de l'élaboration ou de la modification du règlement. Cette consultation vise à garantir une participation effective des collaborateurs et collaboratrices. Cela devrait favoriser un climat de confiance et de transparence dans la gestion du personnel communal.

L'alinéa 3 précise que, lorsque le règlement communal du personnel présente des lacunes – par exemple une absence de règle sur un point particulier ou une imprécision – la législation cantonale sur le personnel de l'Etat s'applique par analogie, ceci à titre de droit communal supplétif. Le Conseil d'Etat déterminera l'étendue de l'application par analogie afin d'assurer une application uniforme entre les communes. Il s'agit donc d'un mécanisme correctif limité aux seules situations de vide juridique, et non pas d'un régime de substitution générale.

L'hypothèse où une commune ne disposerait pas encore de règlement du personnel est régie séparément par la disposition transitoire de l'article 203. Celle-ci accorde aux communes un délai de trois ans pour adopter leur règlement. Durant ce délai et à titre provisoire, la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) s'applique par analogie à l'exclusion de certaines dispositions (art. 4 à 23, 131a, 132 al. 1 et 2, et 133 al. 1 LPers), afin d'assurer la continuité du cadre juridique jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau règlement communal.

Article 85 *Cahier des charges et mise au concours*

Cet article reprend le contenu des articles 71 et 72 de la LCo en vigueur, en le réorganisant et en le complétant. L'alinéa 1 consacre l'exigence d'un cahier des charges pour chaque collaborateur ou collaboratrice. Cet instrument fixe de manière transparente et vérifiable les tâches et responsabilités de la personne engagée et constitue la base du rapport de travail, tant pour l'évaluation que pour la gestion du personnel.

L'alinéa 2 impose la mise au concours des postes à pourvoir, en principe de manière interne ou externe, sauf pour les postes temporaires. Cette règle vise à garantir l'égalité de traitement entre les candidats et candidates, ainsi que la transparence des procédures de recrutement.

L'alinéa 3 règle le cas où une mise au concours n'aboutit pas. L'autorité d'engagement dispose alors de deux options : renouveler la mise au concours ou recourir à une procédure par voie d'appel. Cette solution reprend le système applicable pour le personnel de l'Etat (art. 25 LPers) et permet aux communes de s'aligner sur une pratique éprouvée, conciliant efficacité du recrutement et respect des principes d'égalité des chances.

Article 86 Récusation

Cet article reprend la logique de la loi actuelle, en maintenant une distinction entre les règles de récusation applicables au personnel de l'administration communale et celles qui concernent les membres des autorités exécutives, législatives ou des commissions communales.

Pour ces derniers, la notion d'« intérêt personnel direct » demeure déterminante, telle qu'elle est expliquée dans le commentaire relatif à l'article 29.

S'agissant du personnel de l'administration communale, il a été jugé qu'il n'était pas, ou plus, pertinent de prévoir des règles spécifiques. Les collaboratrices et collaborateurs communaux accomplissent en effet, au quotidien, des tâches d'instruction, de décision ou de participation à la décision, analogues à celles d'autres agents ou agentes publics soumis au droit administratif cantonal. Dès lors, le présent projet se limite à un renvoi aux règles générales de récusation prévues aux articles 21ss CPJA, régulièrement précisées par la jurisprudence, de manière analogue à l'article 70 LPers.

Article 87 Protection des données

Cet article reprend, sans changement matériel, l'article 75^{bis} al. 1 de la LCo en vigueur. Il rappelle que les organes communaux ne peuvent traiter les données personnelles des collaborateurs et collaboratrices que dans la mesure où cela est nécessaire à la gestion des rapports de service.

Le renvoi explicite à la législation sur la protection des données a été supprimé, car cette législation s'applique de toute manière à l'ensemble de l'activité communale, y compris aux rapports de service. Cette précision évite une répétition inutile tout en maintenant l'obligation pour les communes de respecter les principes généraux de licéité, proportionnalité et finalité du traitement des données personnelles.

Article 88 Postes

Cet article reprend, dans sa substance, l'article 76 de la LCo en vigueur, qui impose à chaque commune de disposer d'un poste de secrétaire communal-e et d'un poste d'administrateur ou d'administratrice des finances. Il est toutefois précisé que ces deux postes peuvent être réunis dans une seule fonction d'administrateur ou d'administratrice communal-e, afin d'offrir plus de souplesse aux communes de petite taille ou à celles qui souhaitent mutualiser leurs ressources. Cette possibilité reflète la pratique déjà existante dans plusieurs communes fribourgeoises.

L'alinéa 2 formalise la compétence de la commune de créer d'autres postes selon ses besoins et d'établir un inventaire des postes de travail, garantissant ainsi une vision claire de la structure administrative et facilitant la planification du personnel.

La principale nouveauté réside à l'alinéa 3 : il introduit la possibilité, pour le conseil communal, de confier la mission liée à un poste déterminé à un tiers de droit public ou privé, par le biais d'un mandat fondé sur la loi fédérale complétant le Code civil suisse (CO). Cette faculté permet par exemple de pallier temporairement l'absence d'un collaborateur ou d'une collaboratrice (par ex. pour cause de maladie ou de vacances prolongées) ou de recourir à une expertise externe lorsque cela se justifie. Lorsque le mandat est confié à une personne morale, celle-ci doit désigner une personne responsable ainsi qu'une ou plusieurs personnes remplaçantes afin d'assurer la continuité et la responsabilité de la fonction déléguée.

L'article modernise ainsi la gestion des ressources humaines communales tout en préservant la responsabilité du conseil communal, qui reste l'autorité d'engagement et de surveillance.

Article 89 Assermentation

Cet article permet aux communes de soumettre tout ou partie de leur personnel à une assermentation. Le choix des fonctions concernées et les modalités concrètes de l'assermentation doivent être définis dans le règlement du personnel, ce qui laisse aux communes une large autonomie pour apprécier dans quels cas une telle formalité est nécessaire.

L'alinéa 2 introduit une limite importante : lorsqu'un poste est soumis à assermentation, il ne peut pas être confié à une *personne externe à l'administration communale* sous forme de mandat au sens de l'article 88 alinéa 3. Cette règle garantit que les fonctions impliquant une obligation particulière de loyauté et de confidentialité restent exercées **par des personnes intégrées à la commune et personnellement liées par le serment**, plutôt que déléguées à un prestataire externe. Il convient toutefois de préciser que cette restriction vise les situations où la commune confierait **de manière durable et structurelle** de tels postes à des mandataires externes. Elle ne s'applique pas aux mesures temporaires dictées par les circonstances – par exemple en cas d'absence prolongée, de vacance de poste ou de difficulté de recrutement – lorsque la continuité du service doit être assurée.

Enfin, l'alinéa 3 prévoit que, si des attributions relevant d'une fonction soumise à assermentation sont déléguées à un membre du personnel, ce dernier doit également être assermenté. Cette règle empêche que l'assermentation soit vidée de sa portée par un simple transfert de tâches et renforce la sécurité dans l'exercice de fonctions sensibles.

Dans son ensemble, la disposition reprend la pratique existante dans certaines communes, mais la systématise et l'encadre de manière plus explicite, en préservant à la fois l'autonomie communale et la protection des intérêts publics.

Article 90 Attributions du ou de la secrétaire communal-e

Cet article reprend pour l'essentiel le contenu de l'article 78 de la LCo en vigueur, sans modification matérielle des tâches principales : tenue des procès-verbaux, gestion de la correspondance et organisation du secrétariat communal. Il confirme ainsi le rôle central du ou de la secrétaire communal-e dans l'appui au conseil communal, dans le fait d'assurer la continuité dans la gestion administrative de la commune et dans les tâches de coordination au sein de la commune.

La nouveauté principale réside à l'alinéa 3, qui explicite la possibilité de déléguer certaines tâches à un autre membre du personnel communal, sous réserve de l'accord du conseil communal. Cette précision formalise une pratique d'ores et déjà assez courante et apporte une base légale claire pour les communes qui répartissent les responsabilités administratives au sein de leur équipe.

A noter que la disposition s'articule avec l'article 89 alinéa 3 : lorsqu'une tâche relevant d'une fonction soumise à assermentation est déléguée *à un autre membre du personnel communal, à savoir à l'intérieur de l'administration communale*, la personne qui l'assume doit elle-même être assermentée. Cette exigence garantit la continuité des devoirs de réserve, de confidentialité et de loyauté liés à la fonction.

Article 91 Tâches de l'administrateur ou de l'administratrice des finances

Cet article reprend sans modification matérielle l'article 80a de la LCo en vigueur. Il renvoie à la LFCo, qui définit les tâches principales de cette fonction.

En substance et pour rappel, l'administrateur ou l'administratrice des finances est responsable de la préparation du budget, de la tenue de la comptabilité selon MCH2, du suivi financier des investissements et de la présentation des comptes. Il ou elle veille à la conformité de la gestion financière avec la législation et les directives cantonales, à la fiabilité des informations financières et à la mise en œuvre des principes de saine gestion.

Article 92 Formation et perfectionnement

Cet article correspond à l'article 81 de la LCo en vigueur, adapté uniquement sur le plan rédactionnel. En substance, il rappelle que la responsabilité en matière de formation et de perfectionnement du personnel communal est partagée entre chaque collaborateur ou collaboratrice et le conseil communal. Les communes

doivent ainsi encourager et faciliter l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions communales, tout en veillant à ce que le personnel prenne part activement à son développement professionnel.

L'alinéa 2 souligne le rôle de l'Etat dans la promotion de la formation continue, notamment par la collaboration avec les associations faîtières du personnel communal et des communes. Cette coopération doit permettre d'assurer une offre coordonnée et adaptée aux besoins du terrain, en particulier dans les domaines de la gestion publique, des finances communales, du droit communal et de la gouvernance.

La disposition vise ainsi à renforcer la professionnalisation du personnel communal et à garantir des administrations communales compétentes et performantes.

Section 4 *Administration de la commune*

Article 93 *Devoir général*

Cet article correspond à l'article 82 de la LCo en vigueur, repris sans changement matériel. Il rappelle le principe fondamental selon lequel le conseil communal agit en « administrateur diligent ». Cette notion, inspirée du droit privé (notamment de l'art. 717 du code des obligations applicable aux organes dirigeants des personnes morales), signifie que les membres du conseil doivent gérer les affaires communales avec la prudence, la loyauté et la compétence que l'on peut attendre de toute autorité raisonnable et consciencieuse dans des circonstances comparables.

La diligence implique notamment :

- > une *surveillance active* de l'administration ;
- > une *surveillance active* des finances communales ;
- > une *préparation sérieuse des décisions*, fondée sur des informations suffisantes ;
- > la *prévention des conflits d'intérêts* et le respect des *règles de récusation* ;
- > la *prise d'initiatives* pour la bonne marche et le développement durable de la commune, dans l'intérêt général de la population.

A noter que l'obligation de diligence ne doit pas être comprise comme une responsabilité de résultat : il s'agit d'une obligation de moyens, appréciée à la lumière du contexte et des ressources de la commune. En cas de manquement grave à ce devoir, les conséquences peuvent être d'ordre disciplinaire (intervention de l'autorité de surveillance), politique ou, dans certains cas, engager la responsabilité civile de la commune ou de ses représentants et représentantes.

Article 94 *Arrondissements administratifs*

L'article correspond matériellement à l'article 82a de la LCo en vigueur. Compte tenu du fait que les communes disposeront à l'avenir d'un ROrg destiné à contenir les éléments fondamentaux de leur organisation, il est proposé que la création d'arrondissements administratifs relève de ce règlement. La précision similaire est d'ailleurs proposée pour la création de cercles électoraux pérennes (modification proposée pour l'art. 46a LEDP).

Article 95 *Engagement de la commune*

Cet article reprend, en l'actualisant, la teneur de l'article 83 de la LCo en vigueur. Il précise les conditions dans lesquelles la commune est valablement engagée vis-à-vis des tiers. La règle de la double signature, par la syndication et la ou le secrétaire communal-e, est maintenue, assurant la légitimité et la vérification interne des actes du conseil communal.

L'alinéa 2 précise que les actes signés dans les formes requises engagent la commune, sauf si celle-ci démontre que les signataires ont agi au-delà de leurs compétences d'une manière que les tiers pouvaient reconnaître. Cette formulation protège la bonne foi des administré-e-s tout en préservant la responsabilité de la commune en cas d'abus ou de dépassement manifeste de pouvoir.

Les signatures peuvent désormais être manuscrites ou digitales, conformément à l'évolution des pratiques administratives, ce qui est dit à l'alinéa 3. Les signatures électroniques doivent cependant être authentifiées selon les standards fixés par le Conseil d'Etat.

L'usage du sceau communal est désormais facultatif et si le sceau est utilisé avec des signatures digitales, il n'a pas besoin d'être authentifié (al. 4).

Enfin, l'article consacre à son alinéa 5 une plus grande autonomie communale en permettant d'introduire, dans la réglementation interne, des délégations de signature adaptées à la taille et à la structure de chaque administration communale. L'ensemble vise avant tout à concilier modernisation numérique, sécurité juridique et flexibilité organisationnelle.

Cet alinéa réserve également la législation cantonale. On pense notamment aux systèmes électroniques utilisant des procédés spécifiques pour assurer l'identité, l'authenticité et l'autorisation des personnes effectuant des opérations. La finalité recherchée – garantir l'authenticité, l'intégrité et la traçabilité des actes communaux – peut dans ces cas être atteinte autrement que par des signatures individuelles. Des systèmes applicatifs sécurisés permettent d'authentifier les utilisateurs ou utilisatrices par des moyens d'identification électronique forte et d'assurer un suivi automatisé des transactions. Vu la dynamique dans ce domaine, il n'apparaît pas judicieux de prévoir des règles matérielles sur l'usage de tels systèmes dans le présent projet, la réserve du droit cantonal paraissant suffisante.

Article 96 *Information du public – Principes*

Cet article reprend l'article 83a de la LCo en vigueur sans changement matériel. Il met en évidence le rôle des communes dans la transparence et la communication avec le public. Les communes doivent informer la population sur leurs activités et garantir l'accès aux documents officiels, conformément à la loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents (LInf).

L'alinéa 2 consacre la pratique déjà généralisée d'une information proactive, en imposant à chaque commune de tenir un site Internet et, si elle le juge nécessaire, de recourir à d'autres moyens de communication (bulletins d'information imprimés, affichage, réseaux sociaux, applications dédiées, etc.). L'objectif est d'assurer une information régulière, claire et accessible sur les affaires communales et intercommunales.

Cette disposition renforce la transparence de la gestion publique tout en laissant aux communes une marge d'organisation adaptée à leur taille et à leurs moyens.

Article 97 *Information du public – Séance d'information*

Le droit en vigueur prévoit deux cas de séances publiques d'information. Le premier concerne l'élaboration du PAL. Dans ce cadre, la LATeC prévoit, en son article 37, que des séances publiques d'information soient organisées. Le second concerne le domaine des fusions. Selon l'article 134d al. 4 de la LCo en vigueur et l'article 157 al. 4 du projet, les conventions de fusion doivent être présentées aux citoyens et citoyennes avant le scrutin populaire.

En revanche, il peut y avoir d'autres objets qui justifient la tenue d'une séance d'information. Le projet de loi prévoit d'en laisser la compétence au conseil communal.

Article 98 *Secret de fonction et secret des délibérations*

Cet article correspond à l'article 83b de la LCo en vigueur, avec quelques précisions de portée limitée.

L'alinéa 1 reprend la règle du secret de fonction applicable à toutes les personnes exerçant une activité communale : les membres du conseil communal et des commissions, les secrétaires de ces dernières ainsi que le personnel communal. Il s'agit de l'interdiction de divulguer les faits ou documents confidentiels dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. La nouveauté réside dans la mention explicite selon laquelle le secret de fonction ne peut pas être opposé aux autorités de surveillance (préfet ou préfète, SCom, DIAF, Conseil d'Etat ou autorités désignées par la législation spéciale : art. 172 al. 1). Par ailleurs, la référence à des

« instructions spéciales » remplace celle de « décision spéciale », pour refléter une formulation plus souple et adaptée à la pratique.

L'alinéa 2 réaffirme le principe du secret des délibérations, garantissant la collégialité et la liberté de discussion au sein du conseil communal. Les avis individuels exprimés lors des séances ne peuvent être rendus publics qu'avec l'accord du conseil, afin de préserver l'unité d'action et la confiance mutuelle entre ses membres.

Enfin, l'alinéa 3 confirme que ces obligations subsistent après la fin des fonctions ; le devoir de réserve perdure donc au-delà du mandat ou du rapport de service, en cohérence avec les principes généraux du droit public.

Article 99 *Levée du secret de fonction et communication d'informations*

La procédure pour la levée du secret de fonction et pour déposer en justice a été définie. L'autorisation nécessaire sera délivrée par le préfet ou la préfète pour les membres du conseil communal et des commissions et par le conseil communal pour les membres du personnel communal.

Article 100 *Responsabilité civile*

Cet article correspond à l'article 83c de la LCo en vigueur, sans changement matériel. Il rappelle que la responsabilité civile de la commune et de ses agents et agentes est régie par la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp). Selon ce régime, la commune répond des dommages causés illicitement par ses organes ou employé-e-s dans l'exercice de leurs fonctions, sauf faute grave ou intentionnelle de leur part, cas dans lesquels elle peut ensuite se retourner contre eux.

La victime s'adresse ainsi à la collectivité, et non directement à l'agent ou l'agente, ce qui assure une protection équilibrée des particuliers et des collaborateurs et collaboratrices de la commune. Cette solution assure une application uniforme du droit de la responsabilité publique entre les communes et l'Etat.

En réponse aux interrogations soulevées en consultation publique, il sied de rappeler que la LResp ne s'applique pas forcément à toutes les activités qu'un membre d'un organe communal ou intercommunal peut exercer (art. 4 et 5 LResp). Pour un membre du conseil communal qui siège au sein d'une personne morale de droit privé, par exemple en tant que membre du conseil d'administration au sein d'une société anonyme, c'est d'abord le droit fédéral de responsabilité civile applicable aux sociétés anonymes qui entre en ligne de compte. Le droit fédéral sur la prévoyance professionnelle s'applique aux membres d'organes communaux ou intercommunaux qui siègeraient dans des organes d'institutions de prévoyance. Le commentaire du présent article, qui se limite à un renvoi, ne saurait donner un aperçu complet de tous les cas de figure qui peuvent se présenter en pratique.

Article 101 *Registre et publication des documents relatifs à la collaboration avec les tiers*

Cet article reprend l'article 84^{bis} de la LCo en vigueur, en élargissant légèrement son contenu. Il impose à chaque commune de tenir un registre recensant l'ensemble des formes de collaboration avec des tiers – qu'il s'agisse de partenaires publics ou privés – dès lors que ces relations entraînent des droits ou obligations pour la commune. Ce registre contribue à la transparence et à la bonne gouvernance, en permettant un suivi systématique des engagements externes de la collectivité.

L'alinéa 2 renforce le droit d'accès du public à certains documents, tels que les conventions intercommunales, les contrats de délégation de tâches, les statuts des associations de communes, ainsi que les procès-verbaux des assemblées des délégué-e-s et des conférences régionales. Ces documents doivent être accessibles et publiés sur le site Internet de la commune, directement ou par un lien vers le site de l'association concernée.

La disposition vise à uniformiser la pratique et à garantir la transparence des mécanismes de collaboration intercommunale, dans un contexte où les tâches publiques sont de plus en plus partagées entre collectivités. Elle favorise ainsi la traçabilité, tout en limitant la charge administrative grâce à la possibilité de publication indirecte (liens vers les sites concernés).

Article 102 Moyens de contrainte

Cet article correspond à l'article 85 de la LCo en vigueur, repris sans modification de fond. Il précise que les autorités communales exécutent leurs décisions selon les règles du code de procédure et de juridiction administrative.

Lorsque la décision impose une obligation pécuniaire, son exécution s'effectue par la voie de la poursuite (art. 72 CPJA). En cas d'obligations non pécuniaires, la commune peut recourir, selon les circonstances, à l'exécution par substitution (l'autorité ou un tiers accomplit l'acte aux frais de la personne concernée) ou à l'exécution directe, notamment lorsque la mesure doit être appliquée immédiatement. Le CPJA (art. 73 à 75) encadre ces moyens en posant des exigences de proportionnalité, de procédure et, au besoin, en prévoyant le recours à la Police cantonale pour prêter assistance.

Article 103 Sanctions pénales – Contraventions et amendes d'ordre

Les sanctions pénales font l'objet de quatre articles. Dans le cadre du présent projet, il a été signalé que les communes ne peuvent plus édicter des dispositions sur le travail d'intérêt général depuis le 1^{er} janvier 2018. L'article 86b de la LCo en vigueur y relatif ne devait dès lors pas être repris dans le présent projet. Les dispositions sur le travail d'intérêt général applicables dans le canton de Fribourg se trouvent dans l'ordonnance du Conseil d'Etat sur l'exécution des peines et des mesures et dans le règlement de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police sur l'exécution des peines sous la forme du travail d'intérêt général.

L'article 103 regroupe les dispositions relatives aux sanctions pénales communales en remplacement des articles 84 al. 2 et 85a de la LCo en vigueur, tout en tenant compte des remarques formulées lors de la consultation.

L'alinéa 1 confirme la compétence des communes pour prévoir dans leurs règlements des contraventions de droit communal, tout en portant le plafond de l'amende à 2000 francs (au lieu de 1000 francs dans la version de l'AP-LCo). Cette augmentation répond à une demande récurrente des communes, qui souhaitent disposer d'une marge de manœuvre accrue pour sanctionner efficacement les atteintes à l'ordre public communal, notamment en matière de déchets, de tranquillité publique ou d'utilisation du domaine public. Le nouveau plafond de 2000 francs a été fixé à la hauteur demandée en consultation. Le montant maximal reste toutefois modéré et cohérent avec les seuils fixés dans d'autres législations cantonales (par ex. art. 10 al. 1 de la loi du 6 octobre 2006 d'application du code pénal).

L'alinéa 2 maintient la possibilité de recourir au système des amendes d'ordre, en renvoyant aux législations cantonale et fédérale applicables. Ce dispositif, simplifié et de nature administrative, vise les infractions mineures clairement définies, pour lesquelles l'autorité communale peut infliger une amende sans procédure judiciaire formelle (par ex. infractions en matière de stationnement, propreté ou nuisances).

Enfin, l'alinéa 3 réserve la primauté des législations spéciales (par ex. la LPol ou la loi sur la gestion des déchets [LGD]), qui peuvent prévoir leurs propres régimes de sanctions.

Article 104 Sanctions pénales – Procédure

Cet article reprend, en les simplifiant, les règles de procédure applicables au prononcé des sanctions communales. Il harmonise la pratique communale avec le système de l'ordonnance pénale prévu par les articles 353ss du code de procédure pénale (CPP), tout en maintenant l'autonomie communale dans la poursuite des contraventions de droit communal.

En substance, le conseil communal demeure l'autorité compétente pour prononcer les amendes et, le cas échéant, les peines privatives de liberté de substitution. La faculté de déléguer ce pouvoir uniquement à ses membres vise à garantir la légitimité politique et la responsabilité du conseil communal en la matière.

L'opposition de la personne condamnée entraîne la transmission du dossier au juge de police, ce qui assure un contrôle judiciaire indépendant. Le Ministère public ne dispose pas de ce droit d'opposition afin de respecter la nature locale et surtout autonome des sanctions communales.

Article 105 Sanctions pénales – Produit des amendes et frais de procédure

Cet article clarifie la répartition des recettes et des coûts dans le cadre des sanctions communales. Il précise que le produit des amendes revient à la commune.

Lorsque le ou la prévenu-e est condamné-e, les frais de procédure sont mis à sa charge, conformément aux dispositions du CPP. En cas d'acquiescement, ils sont en principe à la charge de la commune, sauf si le CPP permet de les imputer au prévenu ou à un tiers – ce mécanisme vise à protéger la personne acquittée de coûts injustifiés, tout en assurant la couverture des dépenses de procédure si la condamnation est justifiée.

A noter qu'en vertu de l'article 12 de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre, il n'est pas perçu de frais dans la procédure de l'amende d'ordre.

Article 106 Sanctions pénales – Frais d'exécution du jugement et créances de frais

Cet article reprend la logique du CPP en précisant que la commune assume les frais d'exécution du jugement, tout en pouvant en faire supporter une part à la personne condamnée.

La prescription décennale (art. 127 CO) et l'intérêt moratoire (art. 104 CO) harmonisent le régime des créances communales avec celui du droit civil.

Enfin, l'alinéa 3 introduit une clause dite « d'équité » : le conseil communal peut accorder une remise totale ou partielle des frais en cas de difficulté financière, avec la possibilité d'un recouvrement ultérieur si la situation du débiteur s'améliore de manière notable. Cela ne concerne pas le montant de l'amende.

Article 107 Travaux, fournitures et services

Cet article reprend le principe déjà posé à l'article 99 de la LCo en vigueur, confirmant que les communes sont tenues de soumettre aux procédures de mise en soumission et d'adjudication les travaux, fournitures et services qu'elles commandent. Cette exigence garantit la transparence, l'égalité de traitement et l'utilisation efficiente des deniers publics.

Article 108 Vente d'immeubles

Cet article reprend le principe de l'article 100 de la LCo en vigueur. Il rappelle que toute vente immobilière communale doit respecter des exigences de transparence et de bonne administration, la mise publique constituant la règle, et la vente de gré à gré l'exception, justifiable par des motifs objectifs (par ex. intégration d'une parcelle enclavée, projet d'intérêt public, échange de terrains).

Le fait que l'assemblée communale ou le conseil général détermine non seulement le mode de vente, mais aussi le prix minimal, renforce le contrôle démocratique et, en particulier, la prévention d'aliénations sous-évaluées (ou le reproche de tels actes).

La possibilité de fixer d'autres conditions (par ex : servitudes, affectations, droit de préemption ou droit de réméré) traduit la volonté de permettre aux communes de préserver leurs intérêts à long terme, notamment en matière de politique foncière.

Article 109 Systèmes de gestion des affaires

Cet article reprend, sans modification de fond, l'article 102a de la LCo en vigueur introduit lors de la révision de la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données (LPrD). Il consacre la possibilité pour les communes de disposer de systèmes de gestion électronique des affaires afin d'assurer la traçabilité, la cohérence et l'efficacité de leur administration.

Ces systèmes peuvent intégrer des données personnelles, y compris sensibles, à condition que leur traitement reste strictement lié à l'exercice d'une tâche publique et conforme aux principes de proportionnalité et de sécurité prévus par la LPrD. L'article formalise ainsi une pratique qui tend à se répandre dans les communes, notamment avec la numérisation des courriers, la gestion électronique des dossiers et l'archivage numérique.

Article 110 Archives

Cet article reprend l'article 103 de la LCo en vigueur, ceci sans changement. Il précise les responsabilités et la coopération avec le service cantonal en charge des archives (Archives de l'Etat).

L'alinéa 1 réaffirme l'obligation pour les communes d'assurer la gestion complète de leurs archives, depuis les documents courants jusqu'aux archives historiques, conformément à la législation sur l'archivage.

L'alinéa 2 formalise la possibilité pour les communes de demander un appui technique au service cantonal compétent ou d'y déposer leurs archives historiques selon une convention fixant les conditions.

L'alinéa 3 désigne le conseil communal comme responsable de l'archivage, tout en permettant une délégation à une personne qualifiée, garantissant ainsi la continuité et la compétence technique.

Enfin, l'alinéa 4 habilite le Conseil d'Etat à définir le contenu minimal des archives historiques communales. Le but est d'assurer une cohérence cantonale en la matière.

Article 111 Droit de consultation

Cet article reprend le contenu de l'article 103^{bis} de la LCo en vigueur, qui règle le droit de consultation du public en matière communale. Il confirme le principe de transparence de la gestion publique, déjà posé à l'article 96 (information du public) et complété par l'article 110 relatif aux archives. Le législateur a ainsi voulu clarifier la distinction entre les différents niveaux d'accès :

- > les procès-verbaux de l'organe législatif ainsi que les budgets et comptes, relevant de la transparence démocratique immédiate ;
- > les documents internes récents, soumis au régime du secret ou au droit d'accès prévu par la loi sur l'information et l'accès aux documents ;
- > et enfin les archives historiques, régies par la législation sur l'archivage.

L'article prévoit aussi une ouverture encadrée : les procès-verbaux du conseil communal, du bureau du conseil général et des commissions demeurent confidentiels, mais une consultation peut être autorisée à l'unanimité afin de concilier transparence et nécessité du secret des délibérations. L'ensemble s'inscrit dans une cohérence avec les articles 96, 98 et 110, qui définissent respectivement l'obligation d'informer, la protection du secret des délibérations et la gestion des archives.

Section 5 Affaires bourgeoises (art. 112 à 115)

Les dispositions de la section 5 correspondent au cadre juridique en vigueur et se limitent à une mise à jour formelle des renvois.

Article 112 Acquisition du statut de bourgeois et bourgeoise

Cet article correspond à l'article 104 de la LCo en vigueur. Il concerne les conditions d'acquisition et de perte du statut de bourgeois réglées dans la loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF).

Article 113 Assemblée bourgeoise – Composition

Cet article correspond à l'article 104^{bis} de la LCo en vigueur. La bourgeoisie se définit par la présence de biens bourgeoisiaux dans une commune donnée. Le territoire de référence d'une bourgeoisie est celui de la commune à laquelle elle se rattache.

L'organe législatif de la bourgeoisie est l'assemblée bourgeoise, composée de citoyens et citoyennes titulaires du droit de cité de la commune.

L'alinéa 2 prévoit que lorsque le nombre de bourgeois est de moins de dix, les attributions de l'assemblée bourgeoise passent à l'organe législatif de la commune.

Article 114 Assemblée bourgeoisiale – Attributions

Cet article correspond à l'article 105a de la LCo en vigueur. Son premier alinéa énumère les compétences de l'assemblée bourgeoisiale, qui sont similaires à celles de l'assemblée communale, mais se limitent à la gestion des biens.

L'alinéa 2 dispose que les biens bourgeoisiaux doivent être affectés à des fins d'utilité générale. Cette disposition constitue une solution intermédiaire entre la possibilité de procéder à des distributions aux particuliers sans condition de besoin et l'option de transférer les revenus à la commune (BGC 1980, p. 255).

Conformément à l'alinéa 3, les bourgeoisies sont soumises à la surveillance financière de l'Etat (art. 2 al. 2 LFCo). Par conséquent, elles doivent appliquer les normes MCH2 et adopter un règlement des finances définissant les compétences financières des organes de la bourgeoisie. Une exception est proposée pour les plus petites bourgeoisies (cf. art. 76 al. 4 LFCo ci-dessous).

Article 115 Procédure et organisation

Cet article correspond à l'article 106a de la LCo en vigueur. L'organe exécutif de la bourgeoisie est le conseil communal (art. 115 al. 1), qui établit l'ordre du jour, convoque et préside l'assemblée bourgeoisiale.

Historiquement, le législateur fribourgeois n'a jamais souhaité que la bourgeoisie soit conçue comme une entité distincte et indépendante de la commune. C'est pourquoi l'organe exécutif communal assume également les fonctions exécutives de la bourgeoisie. Le conseil communal gère ainsi non seulement les affaires communales, mais aussi celles relatives à la bourgeoisie (BGC 1980, p. 258).

Section 6 Collaboration intercommunale

6.1 Généralités

Cette première sous-section comprend deux articles généraux, les sous-sections suivantes étant chacune consacrées aux trois formes de collaboration intercommunale existantes. L'article 116 figurait déjà dans la section 6.1 de l'AP-LCo et l'article 117 (qui correspondait à l'art. 147 AP-LCo) y a été déplacé. L'article 146 AP-LCo, traitant des voies de droit contre les décisions des associations de communes, n'a pas été repris dans la section 6, il figure désormais dans la section relative aux voies de droit (art. 197).

Article 116 Principe et formes

Cet article correspond à l'article 107 de la LCo en vigueur, repris sans modification matérielle.

Il réaffirme le principe de la collaboration intercommunale, incontournables pour la mise en œuvre efficiente des tâches publiques lorsque, et c'est de plus en plus souvent le cas, leur portée dépasse les capacités ou les besoins d'une seule commune. Les trois formes principales de coopération sont maintenues : la conférence régionale, l'entente intercommunale et l'association de communes, chacune présentant un degré différent d'intégration institutionnelle et de contrainte juridique. L'introduction de sous-sections vise uniquement à clarifier la structure du texte et à faciliter la lecture.

S'agissant de l'alinéa 3 aux termes duquel les dispositions de la législation spéciale demeurent réservées, il a pour seule objectif de rappeler que les collaborations intercommunales peuvent (aussi) revêtir un caractère obligatoire ou découler d'exigences techniques ou territoriales selon les domaines concernés. C'est notamment le cas en matière d'aménagement du territoire, où la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions prévoit **l'obligation d'établir des plans d'aménagement à l'échelle régionale**. Des formes de collaboration sont également imposées dans le domaine de l'aide sociale, dont la LASoc (dans sa teneur au 1^{er} janvier 2026) prévoit la **création de régions d'aide sociale**, en principe à l'échelle des districts, pour la mise en œuvre coordonnée des prestations sociales. Des formes de collaboration intercommunale sont aussi expressément prévues dans des domaines comme le **tourisme** ou encore la **défense incendie et les secours**. D'autres secteurs encore, tels que **l'évacuation et l'épuration des eaux usées** ou la **gestion des déchets**, encouragent également la coopération intercommunale afin d'assurer une planification cohérente et d'optimiser les coûts d'exploitation.

Article 117 Collaboration avec des communes d'autres cantons

L'article sur la collaboration transfrontalière était placé, comme dans la LCo en vigueur, à la fin de la section 6 (art. 147 AP-LCo). En déplaçant cet article dans la première sous-section, renommée « généralités », la structure de la section 6 s'en retrouve simplifiée.

Le contenu de cet article ne nécessite pas de commentaires particuliers.

6.2 Conférence régionale

Article 118 à 120 Principe, procédure, compétence et organisation

A ce jour, la forme de la conférence régionale a essentiellement été utilisée pour mener à bien des projets spécifiques, notamment la constitution d'une association de communes, sur une durée déterminée. La LCo en vigueur ne limite toutefois pas le recours à cette forme de collaboration à ces seuls cas, et la conférence régionale peut déjà s'envisager sur une durée indéterminée, par exemple pour assurer la coordination de certaines activités communales sans qu'il soit besoin d'une entité jouissant de la personnalité juridique comme une association de communes. Cette fonction est rappelée ici et élargie par l'article 118 al. 2 dans le sens que cette coordination peut porter sur les activités d'associations de communes, les membres de la conférence régionale étant alors les communes membres des associations concernées. On pense ici notamment à la coordination des planifications financières de différentes associations de communes afin que chacun de leurs membres puissent disposer d'une vue consolidée des charges à venir et puissent, le cas échéant, procéder à des priorisations lors de l'établissement des budgets des associations concernées.

Donnant suite à une remarque formulée durant la consultation, l'article 120 al. 1 a été complété par une lettre c concernant la nouvelle fonction possible de la conférence régionale (art. 118 al. 2) relative à la coordination de certaines activités d'associations de communes, à savoir la possibilité d'émettre des recommandations à l'égard des associations de communes dans le cadre de l'article 118 al. 2.

6.3 Entente intercommunale

Article 121 Entente intercommunale

Cet article reprend le contenu de l'article 108 de la LCo en vigueur, en renforçant la clarté et la sécurité juridique des collaborations intercommunales. L'exigence d'une convention écrite détaillant le but, la répartition des coûts et la commune pilote garantit une gouvernance claire et une responsabilité administrative bien définie.

La possibilité pour le Conseil d'Etat d'imposer la conclusion ou la participation à une entente (al. 4) constitue un instrument subsidiaire, destiné à garantir la continuité de certaines tâches publiques lorsque la collaboration volontaire ne suffit pas. Ce pouvoir s'exerce principalement dans des domaines où la collaboration intercommunale est indispensable ou obligatoire.

6.4 Association de communes

Article 122 Principe

Cet article reprend l'article 109 de la LCo en vigueur sans changement matériel. La formule « lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable » a été maintenue, car elle offre aux communes une marge d'appréciation nécessaire selon la nature et la portée de la tâche concernée. Cette condition vise des collaborations qui impliquent soit des investissements financiers ou d'infrastructure significatifs, soit une organisation pérenne. On peut penser ici, par exemple, aux domaines de l'épuration des eaux, de la gestion des déchets, de la défense incendie, de l'aide sociale, ou encore de la formation. A noter, en réponse à une interrogation en consultation publique, que ces termes n'ont pas jusqu'à présent imposé la création d'associations de communes pour l'école primaire, par exemple.

La règle selon laquelle toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association (al. 2) découle d'un principe de solidarité : elle garantit une gouvernance unifiée et évite qu'une commune ne choisisse certaines prestations seulement. L'association de communes constitue en effet une entité juridique unique, au sein de laquelle les membres partagent l'ensemble des obligations et des droits liés aux tâches collectives.

Article 123 Constitution

Cet article reprend l'article 109^{bis} de la LCo en vigueur sans changement matériel. Il confirme que la création d'une association de communes requiert l'accord unanime des communes concernées, ce qui traduit la logique de collaboration volontaire souhaitée par le système en place. Cette exigence garantit l'assise démocratique de l'association et évite qu'une commune soit contrainte d'y adhérer sans consentement, sauf dans les cas d'obligation prévus à l'article 124.

L'approbation des statuts par le Conseil d'Etat, qui confère la personnalité morale de droit public à l'association, assure un contrôle de légalité et de conformité au droit supérieur, notamment quant à la répartition des compétences, la gouvernance interne et la transparence financière. Cette étape, avec la publication de la décision du Conseil d'Etat dans la FO, marque le début de l'existence formelle de l'association et lui permet d'agir en tant que sujet autonome de droit public.

Article 124 Obligation de s'associer

Cet article reprend, sans modification substantielle, l'article 110 de la LCo en vigueur, avec la précision à l'alinéa 5 que la procédure sera fixée par le Conseil d'Etat dans le règlement d'exécution. Il formalise la possibilité, exceptionnelle mais nécessaire, pour le Conseil d'Etat d'imposer une association de communes ou l'adhésion à une telle association lorsqu'une commune ne parvient pas à assumer une tâche légale ou lorsqu'un intérêt régional majeur le requiert.

Une telle mesure repose sur les principes suivants : tant que les communes remplissent correctement leurs obligations, l'Etat s'abstient d'intervenir ; il n'agit en substance que pour garantir la continuité du service public. L'obligation de s'associer ou d'adhérer à une association de communes vise donc essentiellement à corriger des défaillances structurelles et/ou à rationaliser l'exécution de tâches publiques nécessitant manifestement une coordination supra-communale.

En réponse à une remarque formulée en consultation, il est précisé que cette disposition s'applique également à la reprise d'une nouvelle tâche par une association déjà existante. La notion de « conditions d'association » couvre aussi les révisions statutaires nécessaires à une telle extension. Cette interprétation, confirmée par la pratique administrative – bien que rare –, est renforcée par le renvoi explicite de l'article 127 al. 3.

Avant toute décision, les communes et associations concernées doivent être entendues, et le préfet ou la préfète consulté-e. Cette exigence préserve l'autonomie communale tout en assurant un équilibre entre initiative communale et coordination régionale, parfois imposée par l'intérêt public.

Article 125 Statuts – Contenu obligatoire

Dans le cadre du présent projet, il est apparu une certaine ambiguïté entre la notion de « but » et celle de « tâche », renforcée par le fait que la Cst. exige en français que toutes les communes doivent adhérer à tous les buts de l'association alors que l'allemand indique que toutes les communes doivent adhérer à toutes les tâches (« Aufgaben »). Afin de lever cette ambiguïté, les statuts devront préciser à la fois les buts et les tâches de l'association.

La lettre d correspond à la disposition équivalente de la LCo en vigueur (art. 111 al. 1 let. d). L'AP-LCo l'avait complétée pour inclure le mode d'élection des délégué-e-s dans les statuts, en parallèle à l'introduction de la possibilité qu'ils ou elles soient désigné-e-s par les législatifs communaux. La consultation a amené des avis contrastés sur cette question. La majorité des participants et participantes s'est dite favorable au maintien du système actuel, prévoyant la désignation des délégué-e-s par les exécutifs communaux. Cette solution a été retenue, mais en tant que règle par défaut, les statuts pouvant y déroger. Dès lors, la désignation des délégué-e-s

ne fait pas partie du contenu obligatoire des statuts. Les associations qui se contentent du régime actuel ne sont pas obligées de revoir leurs statuts.

Un commentaire s'impose toutefois encore sur la notion de « tâche exécutive », qui est utilisée parfois pour qualifier les tâches des associations de communes, notamment pour justifier la désignation des délégué-s-s par l'exécutif. Cette « justification » n'est pas totalement pertinente pour les raisons suivantes : les tâches des associations sont des tâches *communales*, dont certains aspects relèvent du législatif (par ex. crédits d'engagement) et d'autres de l'exécutif. Si une tâche communale est attribuée à une association, les organes de celle-ci assument leurs compétences selon la délimitation des compétences définie par la loi et les statuts.

La nouvelle lettre g sur le statut du personnel se base sur le fait que les nouvelles associations qui se créent ne disposent pas encore d'un règlement du personnel (à moins qu'il s'agisse d'une reprise d'une autre association). Or la loi ne prévoit de régime par défaut pour le personnel que pour la période transitoire après l'entrée en vigueur de la loi. Il faut ainsi que les statuts fixent le cadre applicable au personnel de l'association.

Article 126 Statuts – Autres clauses

Cet article reprend, sans modification de fond, l'article 112 de la LCo en vigueur. Il précise les exigences minimales que doivent respecter les statuts des associations de communes lorsqu'elles disposent d'un capital propre ou recourent à l'emprunt. Ces règles visent à garantir la transparence financière et à prévenir les risques liés à l'endettement, tout en permettant une gestion autonome adaptée à la collaboration intercommunale.

L'obligation d'indiquer dans les statuts le montant du capital et la limite d'endettement a pour but d'assurer la maîtrise politique et démocratique de la capacité financière de l'association. Elle reflète la logique du droit cantonal, notamment en matière de finances communales, selon laquelle toute capacité d'investissement ou de recours à l'emprunt doit reposer sur une base légale claire et sur une décision préalable des communes membres.

L'alinéa 2 consacre la possibilité pour une association de communes d'offrir ses prestations à des communes non-membres ou à d'autres associations, moyennant un contrat de droit public et au minimum au prix coûtant. Cela a pour but de favoriser la mutualisation régionale des compétences, sans toutefois créer de distorsions concurrentielles ni de charges indues pour les communes membres.

Article 127 Statuts – Modification

Cet article correspond à l'article 113 de la LCo en vigueur, mais précise la procédure de modification des statuts. Une nouveauté a cependant été introduite à l'alinéa 3, portant sur l'unanimité des communes requise en cas de reprise d'une nouvelle tâche par l'association. Donnant suite à des remarques émises en consultation, cet alinéa a été précisé dans le sens que cette unanimité n'est pas requise lorsque la nouvelle tâche doit, de par la loi, être réalisée par une association de communes. Dans un tel cas, l'exigence de l'unanimité paraît disproportionnée. Une telle modification statutaire doit être considérée comme une modification essentielle, soumise à la double majorité qualifiée selon l'alinéa 2.

Article 128 Organes de l'association

Les organes obligatoires définis à l'article 114 al. 1 de la LCo en vigueur demeurent inchangés. L'alinéa 2 est toutefois complété pour préciser que d'autres organes peuvent être prévus par le droit cantonal. C'est notamment le cas en vertu de la législation cantonale sur les finances communales qui impose la constitution d'une commission financière au sein des associations de communes.

Donnant suite à une remarque formulée en consultation, la commission financière figure désormais directement dans la loi (al. 2 let. c).

Article 129 Assemblée des délégué-e-s – Composition

L'alinéa 1 reprend le contenu de l'article 115 al. 1 de la LCo en vigueur.

L'alinéa 2 il fixe la règle que, par défaut, chaque commune n'est représentée que par un ou une délégué-e qui représente l'ensemble des voix de la commune. Actuellement, la règle par défaut est que chaque délégué-e dispose d'une voix.

Article 130 Assemblée des délégué-e-s – Détermination du nombre de voix

A l'alinéa 1, le mot « en principe », qui remplace le mot « notamment » de l'article 115 al. 2 de la LCo en vigueur, est utilisé afin de laisser la possibilité de déroger aux critères de la population et de l'importance que revêt l'entreprise pour la répartition des voix. Le CoPil a estimé que la répartition des voix entre les communes membres devrait pouvoir intervenir selon d'autres critères que ceux indiqués, suivi en cela par le Conseil d'Etat.

L'AP-LCo ajoutait une phrase à l'alinéa 2 proposant un droit d'opposition. Il s'agissait d'un « droit de veto » que les statuts pourraient prévoir pour une commune qui supporterait plus de la moitié des charges d'une association de communes. Cette solution avait été introduite dans l'AP-LCo pour répondre aux craintes de certaines communes contribuant à une large part du budget d'une association et qui auraient ainsi pu se voir imposer d'importantes charges liées par une décision de l'assemblée des délégué-e-s dans laquelle elles sont minoritaires, conformément à la première phrase de l'alinéa. La consultation a cependant permis de constater une large opposition manifestée contre cette proposition, qui a ainsi été retirée du projet.

Article 131 Assemblée des délégué-e-s – Désignation et obligations des membres

L'alinéa 1 revient, par rapport à l'AP-LCo, au système de la LCo en vigueur dans le sens que c'est le conseil communal qui désigne les délégué-e-s. Cette solution était majoritairement demandée en consultation. La règle n'est cependant pas absolue, car les statuts peuvent y déroger. En outre, la précision de la LCo en vigueur selon laquelle les délégué-e-s doivent « en principe » faire partie du conseil communal n'est pas reprise.

Dans l'alinéa 2, d'une part la mention à titre d'exemple des dépenses d'investissement est supprimée par rapport à l'AP-LCo, les délégué-e-s étant tenus de se référer à l'avis du conseil communal dans toutes les décisions, et, d'autre part, la disposition relative à la révocation est adaptée dans la deuxième phrase dans le cas où les délégué-e-s sont élus par l'organe législatif communal.

Article 132 Assemblée des délégué-e-s – Durée des fonctions des membres

Cet article reprend, en les clarifiant, l'article 115 al. 4^{bis} et 5 de la LCo en vigueur. Il précise les cas de fin de mandat des délégué-e-s au sein des associations de communes, en harmonisant ces règles avec celles applicables aux autorités communales. L'ajout explicite de la révocation et de l'élection au comité de direction parmi les causes de cessation de fonction évite d'emblée les situations de double appartenance.

La disposition selon laquelle les membres sortants demeurent en charge jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s assure la continuité du fonctionnement des associations. A noter que les cas éventuels de démission des délégué-e-s demeurent réservés, les démissionnaires n'étant pas obligés, par cet article, à rester en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leur successeur-e. Il en va de même si un autre motif de cessation des fonctions prend effet avant l'entrée en fonction des successeur-e-s.

Article 133 Assemblée des délégué-e-s – Présidence

Cet article reprend, avec une formulation améliorée, l'article 115 al. 6 de la LCo en vigueur. Il confirme la possibilité de confier la présidence de l'assemblée des délégué-e-s à la même personne que celle du comité de direction. Cette option offre une souplesse organisationnelle, en favorisant une coordination plus directe entre les organes législatif et exécutif. Le choix demeure à l'appréciation des communes, et sera en principe opéré selon la taille et les besoins de l'association.

Article 134 Assemblée des délégué-e-s – Attributions

Cet article correspond en grande partie à l'article 116 de la LCo en vigueur. La nomination des membres des commissions, notamment la commission des finances, a toutefois été ajoutée aux attributions de l'assemblée des délégué-e-s afin de garantir l'analogie avec le niveau communal. De plus, la compétence de désigner le ou la secrétaire a été supprimée, car cette mention portait à confusion. En effet, comme c'est déjà le cas dans la LCo en

vigueur, chaque association doit disposer d'un ou une secrétaire pour l'association, en charge du secrétariat du comité et du secrétariat de l'assemblée des délégué-e-s. En revanche, la nouveauté est que l'association pourra, comme les communes disposant d'un conseil général, choisir d'avoir deux secrétariats indépendants, l'un pour le comité, l'autre pour l'assemblée des délégué-e-s. L'article 144 est complété dans ce sens avec l'ajout de l'article 52 dans la liste des dispositions applicables par analogie aux associations. Les quelques adaptations rédactionnelles apportées par rapport à la version mise en consultation (aux let. b, c et d) sont purement formelles.

Article 135 Assemblée des délégué-e-s – Séances

L'article 135 précise et adapte les règles applicables aux séances de l'assemblée des délégué-e-s en s'inspirant, par analogie, des dispositions valant pour les assemblées communales et les conseils généraux. Cette solution garantit une cohérence entre les différents niveaux d'organisation communale tout en tenant compte des spécificités des associations.

Le maintien du quorum de la majorité des voix représentées renforce la légitimité des décisions (al. 1). La participation du comité de direction avec voix consultative fait actuellement l'objet de l'alinéa 3 de l'article 117 de la LCo en vigueur. Cette règle découlant dans le projet déjà du renvoi à l'article 57 al. 1 et 2 prévu à l'alinéa 2 let. b, elle ne doit pas être répétée.

Article 136 Comité de direction – Composition et élection

Cet article reprend les principes de l'article 118 de la LCo en vigueur, en les simplifiant et en les adaptant pour garantir une meilleure transparence et une gouvernance équilibrée au sein des associations de communes.

L'alinéa 1 fixe une composition minimale du comité de direction. L'alinéa 2 confirme la compétence de l'assemblée des délégué-e-s pour élire les membres du comité. Cela pose la légitimité démocratique de cet organe exécutif tout en permettant une adaptation en cas de vacance en cours de législature.

L'alinéa 3 constitue une précision importante : il interdit toute restriction statutaire qui réserverait la présidence à certaines communes, régions ou catégories de personnes ou de fonctions.

Article 137 Comité de direction – Attributions

Cet article correspond matériellement à l'article 119 de la LCo en vigueur avec toutefois deux compléments. Les compétences législatives du comité (let. b) nécessitent une base juridique dans la loi, les statuts ou un règlement de l'assemblée des délégué-e-s. Les délégations de compétences (du comité à un autre organe de l'association) restent possibles, pour autant que les statuts précisent l'objet et l'étendue de la délégation (al. 3). La formulation de la LCo en vigueur, se contentant d'une inscription dans les statuts sans plus de précision, paraît trop sommaire au regard de la jurisprudence et de la doctrine sur les délégations de compétences.

Par rapport à l'alinéa 2 let. d sur le personnel, certaines instances consultées ont demandé de laisser plus de choix pour avoir recours à des mandats plutôt que d'engager du personnel. A cet égard, il convient de rappeler que les articles sur le personnel des communes s'appliquent par analogie (par renvoi de l'art. 144), dont notamment l'article 88 al. 3 qui permet d'externaliser une fonction sous forme de mandat. En outre, les statuts préciseront désormais le statut du personnel. La lettre d mentionne dès lors non seulement le règlement du personnel, mais aussi les statuts.

Article 138 Comité de direction – Organisation et séances

Parmi les renvois opérés dans cet article, il semble opportun de souligner que celui relatif à l'article 64 permet de préciser désormais sans ambiguïté que le principe de collégialité (sur cette notion, cf. commentaire de l'art. 64) s'applique également aux membres du comité d'une association de communes. D'autres règles relatives à l'organisation du conseil communal, telles que la fixation des indemnités, doivent également s'appliquer aux membres du comité de l'association de communes.

Article 139 Pouvoirs de l'association

Par rapport à la loi en vigueur, il est désormais explicitement mentionné à l'alinéa 2 que la perception de taxes est possible, à condition que les statuts le prévoient et qu'un règlement adopté par l'assemblée des délégué-e-s les fixent. La base statutaire – en plus du règlement – est nécessaire pour la perception de taxe car seuls les statuts sont soumis au vote des législatifs communaux, ce qui n'est pas le cas pour les règlements de l'association. Ceux-ci sont certes soumis au referendum facultatif, mais l'assemblée des délégué-e-s se compose de membres désignés par les exécutifs communaux, raison pour laquelle le caractère de parlement ne peut pas vraiment être attribué à l'assemblée des délégué-e-s. La perception d'impôts est en revanche exclue.

Par rapport à l'alinéa 1 et en réponse à une affirmation émise en consultation, la position des créanciers et créancières des associations n'est pas moins favorable qu'elle ne l'est si la débitrice est une commune. L'alinéa 1 dit, comme la loi en vigueur, que les décisions de l'association, prises par ses organes dans le cadre de leurs attributions légale et statutaires, obligent les communes membres.

Pour les créanciers et créancières, il n'y a pas de risque accru, car les associations sont des personnes morales de droit public et peuvent être mises en poursuites selon l'article 1 al. 1 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 réglant la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal (RS 282.11), c'est-à-dire par la même base légale qui vaut pour les éventuelles poursuites dirigées contre une commune.

Article 140 Initiative

Cet article énumère les cas pour lesquels une initiative peut être faite et par qui. Il reprend les cas de l'article 123a de la LCo en vigueur. Quant aux règles de procédure, elles sont intégrées dans la législation en matière de droits politiques, à l'instar des règles en matière d'initiative et de referendum au niveau cantonal.

Article 141 Referendum obligatoire ou facultatif

Cet article regroupe désormais le referendum obligatoire (al. 1) et facultatif (al. 2 et 3). L'article 139 AP-LCo, destiné au referendum obligatoire n'a ainsi pas été repris.

Les alinéas 2 et 3, traitant du referendum facultatif, correspondent à l'article 123d al. 1 et 1^{bis} de la LCo en vigueur. Les matières pouvant faire l'objet d'un referendum ne sont pas modifiées par rapport au droit en vigueur. Pour mémoire, il est rappelé que les planifications directrices, même si une association de communes choisit de les faire adopter par l'assemblée des délégué-e-s, ne constituent pas un règlement et ne sont donc pas soumises au referendum. Elles ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une initiative pour la même raison.

Comme pour l'initiative, les règles de procédure sont déterminées par la législation en matière de droits politiques. Le changement matériel qui est introduit par rapport à la LCo en vigueur consiste en l'introduction d'un délai pour annoncer le referendum (30 jours) et d'un délai supplémentaire de 30 jours pour déposer la demande de referendum. Cette nouveauté vaut pour les communes avec conseil général et pour les associations. Les règles sont précisées dans la LEDP (art. 142b et 143 du projet de modification LEDP).

Article 142 Initiative et referendum – Procédure

Cet article prévoit explicitement le renvoi à la législation en matière de droits politiques en ce qui concerne la procédure applicable pour l'initiative et le referendum au niveau des associations de communes.

Article 143 Information et consultation de la population

Par rapport à la LCo en vigueur, les changements sont les suivants. À l'alinéa 3, le terme « population » est introduit et la possibilité d'organiser des séances d'information est explicitement mentionnée. Quant à l'alinéa 4, il déclare explicitement que les associations de communes sont, comme les communes, tenues de se doter d'un site Internet, notamment pour assurer la publication de leurs actes législatifs et des autres documents nécessitant une publication sur Internet.

Article 144 *Autres règles*

Par rapport à l'article 126 de la LCo en vigueur, certains renvois à des articles applicables par analogie sont ajoutés pour corriger une lacune de la disposition. Notamment une référence à l'article 66 al. 2 est ajoutée afin que les règles d'incompatibilité applicables au conseil communal concernant le personnel communal s'appliquent également au comité et au personnel de l'association de communes. De plus, l'article 52 est également ajouté afin de permettre aux associations qui le souhaitent, comme c'est désormais aussi autorisé pour les communes disposant d'un conseil général, d'avoir deux secrétariats indépendants, l'un pour le comité, l'autre pour l'assemblée des délégué-e-s.

Enfin, s'agissant de l'application par analogie de l'article 13 al. 1 (législation communale), il est rappelé que les associations de communes ne peuvent édicter que les règlements liés à l'exécution de leurs tâches statutaires.

Article 145 *Sortie*

Cet article reprend la teneur de l'article 127 de la LCo en vigueur.

Il consacre ainsi le principe de la liberté de sortie, inhérente à l'autonomie communale, tout en la conciliant avec la nécessité d'assurer la stabilité et la continuité du service public. En effet, la possibilité de se retirer d'une association ne saurait être exercée de manière unilatérale ou inconditionnelle : elle demeure encadrée par les statuts et peut aussi être limitée lorsque la sortie compromettrait l'exécution d'une tâche publique d'intérêt régional ou obligatoire.

Le renvoi à l'article 124 rappelle que le Conseil d'Etat conserve un pouvoir de contrainte dans de telles hypothèses, soit pour refuser la sortie, soit pour en fixer les conditions afin de garantir la poursuite du service public. Son intervention doit toutefois, le cas échéant, reposer sur une pesée d'intérêts entre, d'une part, l'autonomie communale que le présent projet entend renforcer et, d'autre part, la responsabilité collective pouvant s'imposer dans la réalisation de certaines tâches publiques qui, en principe, devraient être exercées au niveau purement communal.

Article 146 *Dissolution – Cas*

L'article reprend l'article 128 de la LCo en vigueur en précisant les cas et la procédure de dissolution d'une association de communes. Il maintient le principe selon lequel la dissolution relève en premier lieu de la volonté unanime des communes membres. Cela traduit le respect de leur autonomie.

Toutefois, le Conseil d'Etat conserve une compétence subsidiaire de dissolution pour des motifs d'intérêt public majeur, par exemple lorsqu'une association n'est plus en mesure d'assumer ses tâches légales ou compromet gravement l'exécution coordonnée d'un service public. Cette possibilité permet d'éviter qu'une paralysie ou un conflit interne ne mettent en péril la continuité d'un service public essentiel. La procédure garantit néanmoins le droit d'être entendu des communes concernées et la consultation du préfet ou de la préfète, organe de surveillance.

Article 147 *Dissolution – Effets*

Cet article précise les conséquences juridiques de la dissolution, en s'alignant sur le droit actuel (art. 129 de la LCo en vigueur). L'association dissoute entre en liquidation, sauf en cas de reprise de ses actifs et passifs par une commune membre ou un tiers. Cette solution garantit la continuité des engagements et une répartition équitable des biens et obligations.

La répartition des dettes entre les communes selon les statuts consacre la coresponsabilité financière des communes membres de l'association. La cessation définitive de la personnalité juridique intervient uniquement après l'approbation du Conseil d'Etat et la publication officielle. Cela assure, avant tout pour les tiers, la transparence et la sécurité juridique de l'opération.

Section 7 *Fusion de communes*

Par rapport à la LCo en vigueur, la section 7 est subdivisée en sous-sections, ce qui permet de simplifier les titres médians de plusieurs articles.

7.1 Principes

Article 148 En général

L'article 148 correspond à l'article 133 de la LCo en vigueur, à l'exception de son alinéa 2, 2^e phr. (fusion ordonnée) qui est nouveau. Le principe central demeure la fusion volontaire des communes. Toute exception nécessite une base légale (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 149). Le seul changement effectué dans cet article après la consultation consiste à renvoyer non pas globalement à la loi, mais directement à l'article 149.

Article 149 Fusion ordonnée

L'article 135 al. 4 Cst. prévoit la possibilité d'ordonner une fusion de communes lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, et cela après consultation des communes concernées. Cet article 149 vise ainsi à établir la base légale pour ce type de fusion et à en préciser les conditions. Une fusion de communes pourra ainsi être ordonnée par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat, lorsqu'une commune est durablement incapable, en raison d'un manque de ressources humaines ou financières, de satisfaire aux exigences légales. Les ressources humaines concernent tant le personnel administratif que les mandats politiques. La fusion doit toutefois être considérée comme une mesure de dernier recours (*ultima ratio*), après que toutes les autres solutions possibles ont été épuisées.

Durant la consultation, une remarque a questionné la position des communes ne connaissant pas les problèmes décrits dans cet article, mais qui se verraient comprises dans le périmètre de la fusion. Force est de constater que la résolution des problèmes de la commune en difficulté devrait inévitablement passer par la fusion avec une ou plusieurs communes ne connaissant pas ces problèmes. En outre, il va sans dire que toutes les communes du périmètre de fusion seraient entendues avant la prise d'une telle mesure.

Le décret du Grand Conseil imposant une fusion de communes pourrait faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Plusieurs cantons ont déjà introduit dans leurs législations des clauses permettant des fusions imposées. L'application de ces clauses a donné lieu, dans l'un ou l'autre cas, à des arrêts du Tribunal fédéral, par exemple l'ATF 131 I 91 du 19 janvier 2005 concernant l'ancienne commune municipale valaisanne d'Ausserbinn. L'application concrète de l'article 149 pourrait donc également faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par le Tribunal fédéral.

En ce qui concerne les aspects constitutionnels de cet article 149, il est renvoyé aux points 8.7 et 12.

Article 150 Vote consultatif

Se prononçant sur le vote consultatif pour la fusion du Grand Fribourg, le Tribunal cantonal a estimé (arrêt 601 2021 115) qu'il n'était juridiquement pas possible de procéder à des votations consultatives en l'absence de base légale (NB : dans le cas spécifique du projet de fusion du Grand Fribourg, le Tribunal cantonal a considéré le règlement de l'Assemblée constitutive comme une base juridique valable). Toutefois, de nombreuses communes ont exprimé le besoin de réaliser de telles votations consultatives afin de déterminer si une fusion avec une ou plusieurs autres communes doit être envisagée. C'est pourquoi la loi prévoit désormais une disposition explicite à cet effet.

L'alinéa 2 précise que le vote consultatif peut intervenir soit en assemblée communale, soit par un scrutin populaire, et que la même forme s'applique à toutes les communes comprises dans un même périmètre de fusion. Les règles applicables sont celles qui valent pour les votes en assemblée respectivement par scrutin populaire. En réponse à une question soulevée lors de la consultation, il convient de relever que lorsque le projet de fusion réunit des communes organisées différemment – certaines dotées d'une assemblée communale et d'autres d'un conseil général – le vote consultatif doit être organisé sous la forme d'un scrutin populaire. Cette solution, d'ailleurs la plus couramment retenue, garantit une procédure uniforme et équitable entre toutes les communes participantes.

Le vote consultatif peut intervenir à divers stades (soit au tout début d'un processus, soit après des travaux assez conséquents). Le but de l'article consiste à fournir une base légale assez succincte à ce besoin de la pratique d'avoir des votes consultatifs dans le contexte des fusions de communes.

Article 151 Convention de fusion

Le but de la convention de fusion et son contenu minimal ne font actuellement pas l'objet de dispositions légales. Seul l'article 138 de la LCo en vigueur indique que le nom et les armoiries de la nouvelle commune doivent figurer dans la convention de fusion. Il est ainsi apparu nécessaire de prévoir un article destiné spécialement à la convention de fusion pour définir sa signification et son contenu minimal.

L'alinéa 1 rappelle que la convention de fusion est la base juridique de la fusion. La convention de fusion doit être adoptée par chacune des communes parties à la fusion. L'exception à cette règle constituerait l'hypothèse d'une fusion ordonnée par le Grand Conseil, auquel cas les éléments minimaux de la convention devraient également être fixés par le Grand Conseil.

Le contenu minimal de la convention de fusion est énuméré à l'alinéa 2. Il va sans dire que la convention de fusion peut prévoir d'autres éléments. Ainsi notamment, toute convention de fusion indique dans la pratique les coefficients et taux d'impôts nécessaires à la nouvelle commune. Cet élément figure dans la convention-type de fusion mise à disposition par le SCom et, de manière générale, les porteurs d'un projet de fusion sauront mieux apprécier les éléments à ajouter au projet de convention pour convaincre les communes. Il n'apparaît ici pas nécessaire d'allonger la liste du contenu obligatoire.

Les changements effectués après la consultation dans le texte de cet article sont purement rédactionnels.

7.2 Demande de fusion

Cette sous-section regroupe les articles décrivant les voies par lesquelles un processus de fusion peut être lancé et quelle est la procédure y relative. Les articles 152 à 157 n'ont pas été modifiés sur le fond par rapport à la version mise en consultation.

Article 152 Compétences

L'article 152 énumère les autorités et personnes pouvant initier une démarche de fusion. Il maintient les principes de la loi actuelle tout en clarifiant la hiérarchie des compétences pour ce faire, désormais présentée dans un ordre plus logique, allant du niveau des citoyens et citoyennes jusqu'à l'Etat.

Le droit d'initiative populaire permet au dixième des citoyens et citoyennes actifs de demander une fusion, garantissant un ancrage démocratique fort. L'assemblée communale ou le conseil général peuvent aussi le faire, sur la base d'une proposition d'un de leurs membres (art. 34 et 61). Le conseil communal dispose, pour sa part, d'une compétence propre lui permettant de jouer *un rôle moteur* dans la réflexion sur les structures communales.

Enfin, la possibilité pour l'Etat de demander une fusion est maintenue, à titre subsidiaire, lorsque l'intérêt public ou la viabilité d'une commune le justifie. Cette articulation entre initiative communale et impulsion cantonale traduit l'équilibre recherché entre l'autonomie communale et la responsabilité (subsidiaire) de l'Etat.

Article 153 Initiative de citoyens et citoyennes

L'article 153 confirme la possibilité, déjà existante dans la loi en vigueur, de lancer une procédure de fusion par voie d'initiative populaire communale. Cette faculté illustre une application concrète des droits politiques pour des questions fondamentales au niveau communal et renforce la participation démocratique des citoyens et citoyennes de la commune.

Pour le surplus, le texte renvoie pour l'essentiel aux règles générales de la législation sur les droits politiques, tout en prévoyant quelques adaptations techniques pour tenir compte des spécificités d'une procédure de fusion (notamment en matière de transmission et de validation). Ce mécanisme permet à la population de faire initier une réflexion sur l'avenir de sa commune, indépendamment de la volonté de ses autorités élues.

Article 154 *Demande de l'assemblée communale ou du conseil général*

L'article reprend l'article 134a de la LCo en vigueur et prévoit qu'une procédure de fusion peut être amorcée par l'assemblée communale ou le conseil général. Dans cette hypothèse, le conseil communal reçoit le mandat formel d'ouvrir des négociations avec la ou les autres communes concernées. Cette solution permet de lancer un processus fondé sur la volonté politique exprimée par l'organe législatif communal.

Le vote sur le principe de la fusion intervient dans chaque commune concernée. Ce vote n'a pas pour effet de fusionner les communes mais d'autoriser l'ouverture des négociations à cet égard. Si le principe est accepté par toutes les communes, une convention de fusion doit être élaborée dans un délai de douze mois à compter du vote le plus récent sur cette question de principe. Ce délai permet de maintenir la dynamique et d'assurer une planification ordonnée du processus.

Si les communes ne parviennent pas à un accord dans ce délai, le Conseil d'Etat peut arrêter le texte de la convention, ce qui permet de garantir la poursuite de la procédure.

Article 155 *Demande du conseil communal*

L'article 155 précise que lorsqu'une fusion est amorcée directement par le conseil communal, il n'y a pas de vote de principe distinct. Le processus passe donc directement à l'élaboration de la convention de fusion et au vote final. Cette simplification est justifiée par le fait que l'impulsion vient ici de l'exécutif communal, qui dispose déjà d'un mandat politique pour engager des discussions et élaborer un projet.

Cette modalité, qui se distingue de l'initiative populaire (art. 153) et de la demande de l'assemblée communale ou du conseil général sur proposition de leurs membres (art. 154), permet d'accélérer la procédure lorsque la volonté politique de fusion est claire au sein des autorités communales. Le contrôle démocratique demeure néanmoins garanti, puisque la convention de fusion doit être soumise au vote populaire dans toutes les communes concernées.

Article 156 *Demande de l'Etat*

L'article 156 reprend le mécanisme de l'article 134 de la loi en vigueur, prévoyant que l'impulsion peut venir du Conseil d'Etat. Si celui-ci devait estimer qu'une fusion est dans l'intérêt public – par exemple pour renforcer la capacité d'action de communes confrontées à des difficultés durables ou pour améliorer la cohérence territoriale et des activités régionales – il pourrait soumettre la question de principe à un vote simultané dans toutes les communes concernées. Ce vote constituerait alors une étape indispensable, assurant que la population dispose d'une voix décisive dès le lancement du processus.

Si le principe est accepté dans chaque commune, les conseils communaux doivent élaborer une convention de fusion dans un délai de douze mois. Ce délai permet de garantir que la dynamique issue du vote ne se perde pas. A défaut d'accord dans ce délai, le Conseil d'Etat peut arrêter lui-même le texte de la convention, assurant ainsi la continuité du processus et la mise en œuvre de la décision de principe prise par les citoyens et citoyennes.

Ce dispositif s'inscrit dans un équilibre entre autonomie communale et intérêt public cantonal : l'initiative de l'Etat n'a pas pour effet d'imposer une fusion contre la volonté populaire, mais de déclencher une procédure formalisée et encadrée.

Article 157 *Règles communes*

La terminologie du vote aux urnes a été abandonnée au profit de « scrutin populaire » (al. 5).

De plus, certains délais figurent actuellement dans la LCo (30 jours entre la signature de la convention et la publication de cette dernière dans la FO, 90 jours entre cette publication et le vote populaire), mais leur respect pose parfois des difficultés : par exemple l'obligation de signer à nouveau la convention de fusion si ces délais sont compromis. Ainsi, par souci de flexibilité notamment, les échéances à respecter figurent non plus dans la loi, mais seront à fixer dans la réglementation d'exécution.

Sur le plan pratique, les calendriers de fusion sont établis par le SCom ; ils précisent les délais à respecter.

7.3 Régime de transition

Les articles 158 à 165 concernent le régime de transition applicable aux premières autorités de la nouvelle commune issue de la fusion. Ils font l'objet de la sous-section 7.3. A l'exception de l'article 161 al. 1 de l'AP-LCo, qui prévoyait une variante, les changements effectués après la consultation dans cette section n'ont pas de portée matérielle.

Article 158 Définition et durée du régime de transition

Le régime de transition n'est actuellement pas défini comme tel. L'alinéa 1 contient une définition et met en exergue le rôle central des cercles électoraux, créés pour une certaine durée dans le but de désigner des représentants et représentantes par commune ou groupe de communes au sein de la nouvelle commune.

Article 159 Cercles électoraux

La suite logique consiste à prévoir les règles applicables aux cercles électoraux. Le contenu de cet article existe déjà dans la loi actuelle, mais la matière est regroupée différemment.

Article 160 Conseil communal

Pour le conseil communal de transition, la convention de fusion doit fixer le nombre des membres, leur répartition sur les cercles, ainsi que le système électoral. Le nombre de membres du conseil communal de la nouvelle commune peut, comme actuellement, être un nombre pair, ce qui déroge aux règles applicables aux communes, d'où la précision à l'alinéa 1. En réponse à une critique émise en consultation par rapport au nombre pair, il est rappelé que selon la constellation des communes parties à la fusion un nombre pair peut exceptionnellement correspondre aux préférences des communes concernées. Par le passé, il n'a été que très rarement fait usage de cette possibilité. Avec l'abandon du critère de la population (art. 135 al. 1 de la LCo en vigueur), les communes seront plus libres dans la fixation de la taille du conseil communal de transition, et il convient de garder cette souplesse pour tenir compte de situations particulières.

La loi en vigueur contient un certain nombre de règles standard et un certain nombre de possibilités de déroger à ces dernières. Donnant suite aux remarques formulées en consultation préalable, le projet opte pour une autre méthode, à savoir des règles plus simples et moins exigeantes, ce qui permet de renoncer au catalogue des dérogations éventuelles. Il est ainsi notamment renoncé au critère de la population légale pour la répartition des sièges sur les cercles. L'exigence d'un siège au moins par cercle est également abandonnée, la convention de fusion devant, selon les constellations des communes parties à la fusion, proposer les solutions les plus judicieuses pour la répartition des sièges, permettant de convaincre toutes les communes à adhérer à la fusion.

Article 161 Conseil général

Comme actuellement, l'article 161 al. 1 autorise le conseil général pour la commune issue de la fusion, même si aucune des communes n'était dotée d'un conseil général. En revanche, si une des communes avait un conseil général, le conseil général est imposé à la commune issue de la fusion (al. 1, 2^e phr.). Il va sans dire que la commune pourrait ultérieurement, après l'écoulement du régime de transition, renoncer au conseil général selon les règles habituelles. Or la tendance actuelle va cependant plutôt dans le sens d'un accroissement des conseils généraux ; aucune commune n'a récemment supprimé son conseil général (plusieurs projets d'introduction d'un conseil général ont toutefois été rejetés).

L'AP-LCo proposait, à titre de variante, de supprimer l'alinéa 1, 2^e phr., afin de ne pas imposer systématiquement le maintien d'un conseil général dans les projets de fusion incluant une commune organisée sous cette forme. En appui de cette variante, il était relevé que la liste nominative des communes devant avoir un conseil général a été abandonnée (art. 25 de la LCo en vigueur non repris). En outre, la levée de l'obligation de maintenir le conseil général pourrait être susceptible de faciliter l'adhésion à la fusion de communes avec assemblée communale ; en revanche, la commune dotée du conseil général devrait dans ce cas accepter d'y renoncer. Même si l'abandon du conseil général par voie de fusion était susceptible de survenir très rarement dans la pratique, la variante s'inscrivait dans le but d'accorder un maximum d'autonomie aux communes. La consultation publique a toutefois

permis de constater que cette variante suscitait davantage d'oppositions que d'adhésions, raison pour laquelle elle a été abandonnée.

Selon les alinéas 2 et 3, la convention de fusion doit fixer le nombre de membres du conseil général et leur répartition sur les cercles. Selon l'alinéa 4, la convention peut prévoir d'autres règles relatives à l'organisation du conseil général de transition. Il a par exemple été relevé que les règles sur les groupes parlementaires ne conviennent pas à un conseil général de transition. Il sera ainsi possible de prévoir les règles utiles à cet égard.

Articles 162 à 164 Elections

Le projet propose de traiter les questions d'élection par des articles distincts, selon les trois scénarios, à savoir que la fusion entre en vigueur en cours de législature (art. 162), au 1^{er} janvier avant le renouvellement intégral (art. 163) ou au 1^{er} janvier après celui-ci (art. 164). Le contenu de ces articles n'a pas été modifié fondamentalement par rapport à la loi en vigueur et par rapport aux versions précédentes du présent projet.

La LCo en vigueur ne fixe, pour les fusions durant la législature, aucun délai pour signaler le souhait de poursuivre le mandat électif au sein de la nouvelle commune. La pratique a comblé cette lacune par la fixation d'un délai, ce qui est dit à l'article 162 al. 2.

Donnant suite à une remarque formulée en consultation préalable, les conditions auxquelles il est procédé à une élection lors d'une fusion en cours de législature sont précisées : il n'y a élection que si le nombre d'élus-e-s désirant poursuivre leur mandat est *supérieur* au nombre de sièges attribués (art. 162 al. 3). Si ce nombre est inférieur au nombre de sièges, une élection a également lieu, mais elle ne porte que sur le nombre de sièges vacants (art. 162 al. 4).

A l'article 164, traitant des élections reportées, le terme « promulgation » n'a pas été repris de la LCo en vigueur, car il ne s'applique qu'aux actes pouvant donner lieu à l'exercice des droits politiques. Or les décrets de fusions ne sont pas soumis au référendum législatif et ils ne sont pas non plus soumis au référendum financier dans la mesure où la subvention d'encouragement à la fusion se base sur un acte qui a lui-même déjà fait l'objet d'un référendum obligatoire (art. 18 al. 2 LEFC). Il s'agit dès lors d'une « approbation », se référant directement à l'acte du Grand Conseil sur la fusion, laquelle doit intervenir avant le mois de décembre précédant les élections générales pour définir les communes exemptées de celles-ci. La référence à l'approbation du Grand Conseil et l'échéance inchangée (avant décembre) se base sur la présomption que l'approbation sera publiée à brève échéance et qu'elle ne fera pas l'objet de contestations judiciaires.

Article 165 Elections – Règles électorales applicables

L'organisation des élections dans les cercles relevant du régime transitoire suscitait parfois des incertitudes quant au régime applicable, notamment pour déterminer s'il fallait appliquer les règles du renouvellement intégral ou celles de l'élection complémentaire. La question s'est notamment posée dans le cadre de fusions entrant en vigueur en cours de législature. Or la DIAF a précisé, en interprétant les dispositions légales, que les élections prévues à l'article 135 al. 3 de la LCo en vigueur sont régies par les règles sur le renouvellement intégral des autorités communales et non pas celles sur l'élection complémentaire. A plus forte raison, cette interprétation s'impose aux élections anticipées, aux élections reportées ainsi qu'aux élections qui interviennent en cas de prolongation du régime de transition. Puisque ce thème suscite régulièrement des interrogations, il est apparu opportun de le régler directement au niveau de la loi.

La précision du régime applicable signifie notamment que le Conseil d'Etat fixe la date et convoque les corps électoraux. Cette précision signifie également que le système électoral peut être choisi (pour les représentants et représentantes au conseil communal) dans chaque cercle ; une demande déposée selon le droit en vigueur dans un cercle ne vaut ainsi que pour ce cercle. Les règles ne s'appliquent que par analogie, car les élections se déroulent dans les cercles (correspondant à une ou plusieurs anciennes communes), non pas directement dans la nouvelle commune issue de la fusion. L'alinéa 2 est consacré à la situation particulière de l'insuffisance de candidats ou candidates ou d'élus-e-s dans un cercle. Le contenu est inchangé par rapport à la loi en vigueur (art. 135a de la LCo en vigueur).

L'alinéa 3 correspond au droit en vigueur. Selon l'article 136a al. 3 de la LCo en vigueur, la convention de fusion peut prévoir que si des personnes viennent-ensuite ou élues changent de domicile entre deux cercles électoraux à l'intérieur de la nouvelle commune, elles peuvent être proclamées élues ou conserver leur siège.

7.4 Effets de la fusion

Les articles 166 à 171 concernent les effets de la fusion et ils font l'objet de la sous-section 7.4 y relative. Les changements effectués après la consultation dans ces articles sont purement rédactionnels.

Article 166 Droit de cité communal

Cet article correspond à l'article 139 de la LCo en vigueur et est repris sans changement. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 167 Patrimoine et archives

Cet article correspond matériellement à l'article 140 de la LCo en vigueur et est repris sans changement majeur. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 168 Législation communale

Cet article correspond matériellement à l'article 141 de la LCo en vigueur, avec l'ajout toutefois de l'alinéa 5 compte tenu du fait que le ROrg est proposé par le présent projet et que la convention de fusion peut se substituer à ce règlement jusqu'à ce que la nouvelle commune en soit dotée. Pour le surplus, cet article ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 169 Rattachement au district administratif

L'appartenance au district de la nouvelle commune fait partie du contenu obligatoire de la convention de fusion, mais la réserve de l'approbation par le Grand Conseil est spécialement mentionnée, car la délimitation des districts relève de la compétence du Grand Conseil. Il apparaît toutefois utile que l'appartenance au district figure, comme actuellement (art. 142 de la LCo en vigueur), dans la convention de fusion. Ainsi, le Grand Conseil peut se limiter à l'approbation sans devoir prendre une décision distincte sur cet aspect.

Article 170 Obligations conventionnelles – Principe et durée de la validité

Cet article correspond à l'article 142a de la LCo en vigueur et a été repris sans changement si ce n'est une structure plus simple du même contenu. Les obligations conventionnelles dont il est question dans cet article sont des dispositions qui ne sont pas exigées par la loi, par exemple la clause privilégiant les agriculteurs et agricultrices des anciennes communes pour la location des terres agricoles (les parquets communaux) ou une clause indiquant que l'administration communale se trouve dans telle localité.

Article 171 Obligations conventionnelles – Abrogation

Cet article correspond à l'article 142b de la LCo en vigueur et ne nécessite pas de commentaire particulier.

Section 8 Surveillance des communes, associations de communes et bourgeoisies

L'expression « haute surveillance » figure dans la loi en vigueur sans que la portée de l'adjectif « haute » ne soit claire. Le Service de législation a attiré l'attention sur ce point. En effet, l'article 115 Cst. attribuant au Conseil d'Etat la surveillance sur les communes ne parle pas de « haute surveillance ». Il va sans dire que la surveillance tient compte de l'autonomie communale et que la surveillance par les différents organes de surveillance s'exerce conformément aux dispositions légales. Ce qualificatif « haute » n'est ainsi pas repris, car il n'a pas de signification particulière.

Par rapport à la LCo actuelle qui fait mention des « corporations de droit public communal », le titre de la section 8 énonce directement les catégories concernées, à savoir : les communes, les associations de communes et les bourgeoisies. Les établissements communaux dotés de la personnalité juridique n'en font plus partie, étant désormais soumis à la surveillance des communes dont ils relèvent (art. 7 al. 4).

La structure de cette section a été quelque peu revue après la consultation, ce qui a donné lieu à des déplacements d'articles. Après la disposition générale (art. 172), les divers contenus sont regroupés dans trois sous-sections comme suit : Autocontrôle (art. 173 à 175), Autorités de surveillance (art. 176 à 179), Intervention des autorités de surveillance (180 et 190).

8.1 Disposition générale

Article 172 Disposition générale

Cet article spécifie de manière claire que, en sus des communes, les associations de communes et les bourgeoises sont également soumises à la surveillance de l'Etat (al. 2). La surveillance des établissements communaux dotés de la personnalité juridique incombe en revanche désormais aux communes (art. 7 al. 4 ; voir aussi pt 7.11.4).

Son alinéa 3 exprime le principe selon lequel la surveillance, exercée par des autorités de l'Etat, est subsidiaire par rapport à l'autocontrôle, exercé par les organes des communes, des associations de communes et des bourgeoises elles-mêmes.

8.2 Autocontrôle

Articles 173 à 175 Autocontrôle (Règle générale, mesures, information)

Ces articles correspondent aux articles 150 à 150b de la LCo en vigueur. Certaines compétences ont été spécifiées.

8.3 Autorités de surveillance

Le préfet ou la préfète étant l'autorité de surveillance de première instance, la sous-section 8.3 présente cette instance en premier et lui consacre deux articles, la matière correspondant toutefois à l'AP-LCo.

Article 176 Préfet ou préfète – En général

Cet article correspond à l'article 146 de la LCo en vigueur. Il est précisé que, par rapport à l'article en vigueur, la mention des associations de communes n'y figure plus en raison de l'article 172 al. 2 (application de la section 8 non seulement aux communes mais aussi aux associations de communes et aux bourgeoises).

L'AP-LCo proposait de mettre la terminologie relative à l'autorité préfectorale en conformité avec le langage épïcène et les directives de technique législative. Le second aspect signifiait de remplacer en principe la mention du préfet ou de la préfète par « préfecture ». Or les préfets et préfètes se sont opposés à cette modification au motif que ce changement aurait pour eux et elles des implications de fond. Après examen, il est apparu que le présent projet n'est pas forcément le cadre approprié pour cette adaptation, d'autres lois étant par ailleurs autant concernées. Le présent projet se limite ainsi à procéder à l'adaptation au langage épïcène.

Article 177 Préfet ou préfète – Cas particulier

Les éléments de suppléance en lien avec une fonction au sein d'une association de communes font l'objet d'un article distinct afin de décharger l'article général sur l'instance préfectorale.

Comme indiqué au point 7.11.2, les règles de suppléance prévues lorsque le préfet ou la préfète exerce une fonction au sein d'une association de communes s'appliquent également aux proches collaborateurs et collaboratrices des préfets et préfètes. Cela concerne les personnes qui participent aux tâches de surveillance ou qui sont fortement impliquées dans la préparation des éléments sur lesquels la préfecture se fonde pour prendre ses décisions. Il s'agit par exemple des lieutenants ou lieutenantes de préfet ou préfète et des conseillers et conseillères juridiques et/ou scientifiques. Ce principe, qui est déjà appliqué dans la pratique, figure désormais explicitement dans la loi.

Article 178 Direction et Service

Cet article correspond à l'article 145 de la LCo en vigueur repris sans changement. Les attributions du SCom en matière de surveillance sont spécifiées dans la législation sur les finances communales (cf. commentaire de la nouvelle teneur proposée de l'art. 76 LFCo).

Article 179 Conseil d'Etat

Cet article, qui correspond à l'article 144 de la LCo en vigueur, formalise la nécessité, pour les autorités de surveillance, de disposer d'un concept de surveillance. En effet, les activités de surveillance des préfets et préfètes et du SCom doivent reposer sur un concept de surveillance dans leur domaine respectif, afin d'assurer principalement un suivi et une unité de pratique envers chaque commune et association de communes. Afin d'assurer cette unité de pratique, l'élaboration et la mise à jour du concept de surveillance des préfets et préfètes seront confiées à la Conférence des préfets. A noter que depuis la fin de l'année 2025, un tel concept existe au SCom ; c'est sur cette base que le SCom doit exercer ses activités de surveillance depuis le début de l'année 2026.

Ces deux concepts doivent permettre de définir de manière claire les rôles, compétences et responsabilités respectives des préfets et préfètes et du SCom, ainsi que les modalités de leur collaboration. Pour rappel, les préfets et préfètes exercent la surveillance générale sur les communes de leur district, tandis que le SCom est chargé de la surveillance financière des communes à l'échelle du canton. Cette distinction thématique des compétences appelle une coordination étroite entre les deux autorités afin d'assurer une pratique cohérente et complémentaire de la surveillance et des échanges réciproques d'informations, tout en évitant autant que possible l'apparition de zones grises ou de conflits de compétences, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Pour les autres modifications : cf. point 7.11.1.

8.4 Intervention des autorités de surveillance

Article 180 Pouvoir d'examen – Information et documentation

Cet article correspond matériellement à l'article 147 al. 1 de la LCo en vigueur. A noter que le secret de fonction ne peut pas être opposé à l'autorité de surveillance, ce qui est dit à l'article sur le secret de fonction.

Article 181 Pouvoir d'examen – Législation communale

L'objectif de l'article 181 est de moderniser le régime d'examen des règlements communaux et d'offrir une réponse équilibrée aux diverses attentes, contradictoires, exprimées lors de la consultation. Trois constats ont guidé l'élaboration de la solution proposée.

- > **Premièrement**, l'approbation systématique de l'ensemble des règlements communaux (du législatif : cf. art. 148 de la LCo en vigueur) ne répond apparemment plus aux besoins actuels. Elle allonge les délais, mobilise fortement les services cantonaux et limite la marge opérationnelle des communes, sans garantir pour autant la conformité *durable* des textes au droit supérieur.
- > **Deuxièmement**, la consultation a démontré que l'abandon pur et simple de l'approbation ne rencontrait pas davantage de soutien. Une majorité des avis favorables à la suppression de l'approbation systématique l'assortissait d'une condition importante : maintenir un accès aux compétences spécialisées des services de l'Etat, ceci afin d'éviter que des propositions ou des formulations non conformes provoquent des recours, respectivement rendent nécessaire une intervention des autorités de surveillance après coup. Les prises de position défavorables, quant à elles, insistaient sur le besoin d'un regard cantonal préalable dans certains domaines plus techniques.
- > **Troisièmement**, il est apparu comme acquis que la solution devait demeurer simple, cohérente avec l'ensemble du texte révisé et compatible avec les dispositions des législations spéciales. Celles-ci continuent d'ailleurs à régir l'approbation lorsque le droit spécial la prévoit, notamment pour les règlements d'urbanisme intégrés au PAL.

Sur ces bases, il découle de l'article 181 un modèle articulé autour de **trois mécanismes distincts**.

- > **Le premier est la suppression de principe de l'approbation**. Le projet supprime en effet l'ensemble des approbations prévues par la loi générale, à l'exception du seul règlement de police, pour lequel une base légale transitoire spécifique est prévue (art. 205). Cette exception se justifie essentiellement par la nécessité d'assurer la validité de la délégation de compétence pour les prononcés d'amendes d'ordre par les communes et par la nature particulière des règles de police, qui portent potentiellement sur des droits fondamentaux.

-
- > **Le second mécanisme est celui du préavis obligatoire.** L'article 181 prévoit désormais que la loi (spéciale) peut prévoir un tel préavis dans des domaines clairement identifiés. Le préavis obligatoire constitue un instrument d'ores et déjà connu, car il existe dans les domaines soumis à la surveillance des prix. C'est un instrument léger, qui ne retarde pas l'entrée en vigueur du règlement, n'est pas liant et laisse pleine compétence aux autorités communales de s'en écarter, à condition pour elles de motiver leur décision. Il permet au service spécialisé compétent de préalablement signaler à la commune les éléments non conformes au droit (examen en principe limité au contrôle de légalité ; art. 182 al. 1 et 2). Comme déjà relevé, la commune demeure libre de s'en écarter, ce qui répond au principe du respect de l'autonomie communale qui a régi les travaux, mais elle assume sa pleine responsabilité si des irrégularités sont constatées ultérieurement. En définitive, ce modèle répond en substance à la demande réitérée d'un appui cantonal évitant la lourdeur et les effets contraignants de l'approbation.
- La loi prévoit que ce préavis obligatoire peut être inscrit dans les législations topiques pour les domaines où cette étape apparaît particulièrement utile. Le projet l'introduit ainsi pour le ROrg, mais aussi dans les lois spéciales modifiées par le chapitre II du projet pour les domaines scolaires, de l'eau potable, des eaux usées, des déchets, du domaine public et du stationnement. En effet, ces matières relèvent pour la plupart de compétences très techniques étroitement liées à des règles cantonales ou fédérales, ou génèrent régulièrement des difficultés d'interprétation.
- > **Le troisième mécanisme** découle des deux premiers. Il consacre l'autonomie et la responsabilité pleine et entière des communes pour l'élaboration de tous les règlements qui ne tombent pas sous les règles prévues à l'article 181 al.1 et 2. Il s'agit là de l'immense part de la réglementation communale. Ce sont, en d'autres mots, non seulement tous les autres règlements prévus par la législation supérieure, mais aussi tous ceux dont les communes souhaiteraient se doter pour fournir, de manière cadrée et transparente vis-à-vis de leur population, certaines tâches ou prestations librement choisies.

Enfin, le modèle prévu à l'article 181 s'inscrit dans la logique de la surveillance redéfinie par les articles 183 et suivants. En effet, l'abandon de l'approbation systématique et le fait de ne pas prévoir non plus un préavis obligatoire systématique ne laissent pas les communes sans un minimum d'encadrement. D'une part les instruments de surveillance demeurent pleinement applicables et peuvent être mobilisés en cas de non-conformité. D'autre part, il découle de l'article 181 al. 3 let. b du projet que des prestations de conseil et de préavis facultatif peuvent être délivrées par les services de l'Etat.

De ce fait, les distinctions opérées par l'article 181 permettent de centrer les interventions de l'Etat sur les questions relatives à la légalité et/ou l'appui aux communes, tout en respectant pleinement l'autonomie et la responsabilité de ces dernières.

Pour le surplus, il est renvoyé au point 7.11.3 (abandon de l'approbation systématique des règlements communaux), au commentaire de l'article 14 (préavis obligatoire), à celui de l'article 205 (approbation des règlements de police), ainsi qu'aux commentaires des autres lois (législation spéciale) modifiées dans le sens de l'introduction d'un préavis obligatoire dans leurs domaines spécifiques (pt 16.2 du présent message).

Article 182 Pouvoir d'examen – Etendue

Cet article correspond à l'article 149 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Articles 183 à 188 Intervention des autorités de surveillance (préfet ou préfète, service et Direction, Conseil d'Etat, commission administrative instituée par le Conseil d'Etat)

Ces articles concernent les modalités d'intervention et les mesures des différentes autorités de surveillance et correspondent aux articles 151 à 151e de la LCo en vigueur. Les changements effectués aux articles correspondants de l'AP-LCo ont pour but une meilleure rédaction sans modification de fond.

L'article 151e de la LCo en vigueur traitant de l'intervention du Conseil d'Etat contient les dispositions relatives à la commission administrative. Ces éléments sont repris dans un article distinct (art. 188) lequel précise que l'administration exceptionnelle porte, le cas échéant, aussi sur l'initiative et le referendum si la commune faisant l'objet de la mesure a un conseil général (al. 2, 2^e phr.). A ce jour, aucune commune avec un conseil général ne

s'est vue placée sous administration exceptionnelle. En outre, le renvoi aux voies de droit contre les décisions de la commission instituée par l'administration exceptionnelle est étendu aux dispositions concernant les voies de droit contre des décisions du législatif et contre des actes législatifs (al. 3).

Article 189 Publication des décisions

Les décisions prises dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance par le Conseil d'Etat, la Direction en charge des communes, les préfets et préfètes et les autorités désignées par la législation spéciale seront dorénavant publiées dans la FO lorsque l'ensemble ou une majeure partie de la population communale peut être atteinte par ces décisions. En effet, dans ces cas-là, les citoyens et citoyennes disposent d'un droit de recours (par ex. décision d'augmentation des coefficients ou taux d'impôts d'une commune par le Conseil d'Etat). Dès lors, il est important d'avoir une base légale pour assurer une notification de ces décisions à un grand nombre de parties potentielles conformément à l'article 35 CPJA.

La publication des décisions dans la FO se limite au dispositif, la marche à suivre pour obtenir la décision intégrale étant indiquée. Pour un exemple concret concernant une décision du Conseil d'Etat fixant les coefficients d'impôt d'une commune, il est renvoyé à un dispositif publié dans la FO n° 46 de l'année 2023, page 1905 (rubrique Chancellerie d'Etat – communications).

Il est relevé que la presque totalité des décisions de surveillance s'adressent à des communes ou associations de communes, donc pas à des personnes physiques. En outre, seul le dispositif est publié. La publication doit se faire dans le respect de la législation spécifique applicable en la matière (LPAL, LInf et LPrD).

Article 190 Frais

Cet article correspond à l'article 151f de la LCo en vigueur, repris sans changement. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 9 Voies de droit

Articles 191 et 192 Décisions communales – Recours de l'administré / d'un membre du conseil communal

Ces articles correspondent aux articles 153 et 153a de la LCo en vigueur, repris sans changement. Les voies de droit concernant les associations de communes font l'objet de l'article 197. Les établissements dotés de la personnalité juridique sont des délégataires de tâches communales et s'ils rendent des décisions au sens du CPJA, celles-ci tombent sous le coup de l'article 191 al. 2. En ce qui concerne les bourgeoisies, il n'y a pas non plus de changement matériel : l'article 115 al. 2 renvoie à la section 9 des voies de droit comme dans la loi en vigueur.

Article 193 Décisions communales – Décisions du législatif

Cet article correspond en partie à l'article 154 de la LCo en vigueur. Ont été exclus les recours dirigés contre un acte législatif en tant que tel, ces recours étant traités de manière spécifique à l'article 194. La terminologie en allemand pour désigner l'objet du recours a été adaptée.

Compte tenu d'une récente jurisprudence du Tribunal cantonal, la qualité pour recourir est précisée. Les lettres a et b de l'alinéa 2 correspondent à la loi en vigueur. Or les conditions générales de la qualité pour recourir sont également examinées dans l'arrêt du Tribunal cantonal 601 2024 133 du 10 avril 2025. Cet arrêt concerne un ancien membre du conseil général dont le recours contre une décision qui le concernait était examiné sous l'angle de la recevabilité malgré le fait qu'il ne faisait plus partie du législatif et nonobstant le règlement communal qui limitait la qualité pour recourir aux membres du conseil général et au conseil communal, comme le fait la loi en vigueur. La recevabilité a toutefois été niée dans le cas d'espèce faute d'intérêt actuel, en appliquant les principes du code de procédure et de juridiction administrative. Il convient dès lors d'ajouter la lettre c pour tenir compte de cette jurisprudence.

Article 194 Décisions communales – Actes législatifs

Comme relevé au point 7.12, cet article règle la voie de droit à suivre pour recourir contre un acte législatif. Il s'agit de permettre un contrôle abstrait des normes communales par un recours au Tribunal cantonal quel que soit l'organe d'adoption, donc aussi les actes législatifs émanant de l'exécutif. La compétence du Tribunal cantonal paraît appropriée, car les recours pour un contrôle abstrait des normes sont très rares. Pour les actes législatifs de l'exécutif, l'instance compétente serait actuellement le Tribunal fédéral en tant que première instance, raison pour laquelle il se justifie de ne pas charger les préfectures de ces contentieux.

A noter par ailleurs que le droit fédéral est en voie de révision¹¹ dans le sens qu'à l'avenir, tous les cantons seront obligés de prévoir une voie de droit interne au canton pour les recours dirigés contre des actes législatifs communaux. L'article 194 ne fait donc qu'anticiper cette obligation.

Comme indiqué à l'article 15, le texte des actes législatifs communaux doit être publié sur le site Internet de la commune au plus tard lors de la publication de la prise de décision dans la FO. Si tel ne devait pas être le cas, il convient de préciser que c'est la date de la publication postérieure qui fait foi pour le point de départ du délai de recours.

La qualité pour agir contre les actes législatifs adoptés par les autorités communales est étendue à toute personne qui est atteinte par la décision attaquée et qui a un intérêt digne de protection, conformément aux exigences du droit fédéral.

Article 195 Décisions communales – Décision sur recours du préfet ou de la préfète

Cet article correspond à l'article 155 de la LCo en vigueur. Toutefois, la mention du délai de soixante jours dans lequel l'autorité préfectorale doit statuer est remplacée par l'expression « dans les meilleurs délais ».

Article 196 Décisions communales – Procédure

Cet article correspond à l'article 156 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 197 Associations de communes

Cet article correspond matériellement à l'article 131 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 198 Différends administratifs

Cet article correspond à l'article 157 de la LCo en vigueur. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 199 Décisions des autorités de surveillance

Par rapport à l'article 158 de la LCo en vigueur, la qualité pour agir contre les décisions des différentes autorités de surveillance est complétée. En effet, ces décisions doivent pouvoir être contestées par quiconque dispose d'un intérêt digne de protection (al. 1 let. c). A titre d'exemple, tel est le cas pour tout citoyen ou citoyenne d'une commune en cas de décision du Conseil d'Etat d'augmenter les coefficients et taux d'impôts de cette même commune.

En ce qui concerne les autorités communales, la loi en vigueur énonce simplement que « la commune » peut intenter un recours. Or dans un cas concret, une décision d'approbation partielle d'un règlement a été contestée par le bureau du Conseil général concerné et par un membre de ce Conseil général. Dans son arrêt du 22 février 2001 (1A 01 2), le Tribunal administratif du canton de Fribourg a déclaré les recours irrecevables au motif que la qualité pour recourir revient exclusivement au conseil communal, la notion de « commune » devant être interprétée dans le sens que le pouvoir de représentation incombe à l'autorité exécutive. Sur ce point, le projet

¹¹ La révision partielle de la loi sur le tribunal fédéral (LTF) a fait l'objet d'une consultation publique qui s'est achevée le 21 mars 2025. La disposition topique est l'article 87 al. 1 LTF. Le commentaire de cet article dans la formulation proposée dit notamment ceci : « L'exception aux règles générales sur les autorités précédentes (art. 86 LTF) ne s'appliquera désormais plus aux recours contre les actes normatifs communaux. Du fait de cette modification, les cantons devront prévoir une autorité précédente pour les recours contre les actes normatifs communaux » (extrait du rapport explicatif du 6 décembre 2024 du Département fédéral de justice et police).

précise que c'est le conseil communal qui dispose du droit de recourir (al. 1 let. a). En effet, l'autorité exécutive est mieux à même de faire usage du droit de recours dans le délai légal. Il est vrai que le bureau du conseil général est compétent pour répondre aux recours déposés contre les décisions du conseil général (art. 51 al. 2 let. d), mais le délai pour déposer les observations est un délai prolongeable, tandis que le délai de recours n'est pas prolongeable.

Article 200 *Législation spéciale*

Cet article correspond à l'article 159 de la LCo en vigueur, repris sans changement. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 10 – *Dispositions transitoires*

Article 201 *Règlement d'organisation (art. 14)*

La disposition transitoire pour le ROrg correspond à la règle contenue dans la partie IV de l'AP-LCo, à savoir que le ROrg doit être en vigueur au moins une année avant le début de la première législature qui suivra l'entrée en vigueur de la loi. Par rapport à la législature 2031-2036 et à supposer que la loi entre en vigueur auparavant, la dernière date pour l'entrée en vigueur des ROrg serait ainsi le 1^{er} juin 2030.

Selon l'alinéa 2, les règles par défaut seraient celles qui s'appliquaient aux divers éléments en vertu des dispositions en vigueur précédemment (par ex. sur le choix du système électoral) ou les dernières décisions prises par la commune à ce sujet (par ex. sur le nombre de membres du conseil communal).

Article 202 *Documentation et publication de la législation communale (art. 15, 16 et 144)*

Le projet de loi prévoit de nouvelles règles pour la documentation et la publication des règlements et ordonnances communales et intercommunales. Le règlement d'exécution de la présente loi devra prévoir des délais transitoires pour adapter la législation communale et intercommunale à ces principes.

Article 203 *Règlement du personnel (art. 84 et 144)*

S'agissant du règlement du personnel (art. 84), un délai transitoire est également nécessaire pour que les communes et associations (art. 144) qui ne disposeraient pas encore de leur propre règlement du personnel puissent se doter de ce règlement. Ce délai est de trois ans. Le régime par défaut proposé correspond à celui de l'AP-LCo, qui reprend d'ailleurs le régime par défaut de la loi en vigueur.

Article 204 *Révision partielle d'un règlement approuvé (art. 181 al. 1)*

Etant donné que tous les règlements du législatif sont soumis à approbation selon le droit actuel (art. 148 de la LCo en vigueur), la question se pose si la révision partielle d'un tel règlement est encore soumise à approbation ou non. La présente disposition transitoire répond par non à la question, le critère étant que le règlement initial doit être en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du présent projet.

Cette règle ne s'applique naturellement que pour les règlements qui ne sont plus soumis à l'approbation selon la révision. Or comme le règlement de police continue d'être approuvé, il va sans dire que les révisions partielles de ce règlement continuent d'être soumises à l'approbation.

La suppression de l'approbation induite par le présent projet s'applique aux règlements adoptés *après* l'entrée en vigueur de la LCo totalement révisée. C'est donc la date d'adoption de l'acte législatif qui fait foi, non pas le dépôt de la demande d'approbation ou non avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LCo. La date d'entrée en vigueur du règlement qui serait, le cas échéant déjà prévue dans le règlement, ne se prêterait pas non plus comme critère, car la date d'entrée en vigueur d'un règlement ne peut être constatée qu'ultérieurement dans bien des cas.

Article 205 *Règlement de police (art. 181 al. 1)*

Le règlement de police est le seul qui reste soumis à approbation par la Direction en charge de la police, ceci pour les raisons suivantes : les règlements de police constituent la base légale d'une éventuelle délégation aux communes de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Or, si ces règlements ne sont pas libellés correctement, la délégation de compétence ne pourra pas être octroyée par le Conseil d'Etat et la commune devra

préalablement mettre son règlement en conformité. Il en résultera finalement une perte de temps, cela engendrera davantage de travail et des délais prolongés pour les communes. L'expérience de cette Direction a démontré que les règlements de police soumis pour approbation nécessitent souvent des remaniements importants afin de les rendre conformes au droit. Enfin, les règlements de police concernent des interventions pouvant potentiellement toucher les droits fondamentaux de la population.

Pour toutes ces raisons, le maintien de l'approbation dans ce domaine particulier est estimé justifié. Dans le droit en vigueur, l'approbation se base sur la disposition générale de l'article 148 LCo. Les règlements de police pouvant englober des dispositions de divers domaines, il n'existe pas encore de base légale topique à cet effet. Dans l'intervalle, la présente disposition constituera donc la base légale pour l'approbation des règlements de police par la Direction en charge de la police.

Article 206 Voies de droit (art. 193, 194, 197 et 199)

Une disposition transitoire est nécessaire pour les voies de droit contre des décisions prises par les organes législatifs et par les autorités de surveillance avant l'entrée en vigueur du présent projet, mais dont le délai de recours n'est pas encore échu à ce moment-là. Il en va de même pour les actes législatifs. Le projet propose que le nouveau droit s'applique à ces décisions. Les décisions du conseil communal ou du comité de direction (hormis les actes législatifs adoptés par ces organes) ne sont pas concernées par le régime transitoire, car la qualité pour recourir contre ces décisions n'est pas modifiée.

16.2 Deuxième partie : actes modifiés par le projet, par ordre de leur numéro systématique

1. 114.1.1 – Loi sur le droit de cité fribourgeois (LDCF)

Cette loi est complétée pour préciser que les compétences normatives des communes dans le domaine des naturalisations sont mises en œuvre par un règlement (art. 51a LDCF ajouté). De plus, comme tous les règlements de portée générale, le règlement sur le droit de cité fait actuellement l'objet d'une approbation par la Direction en charge de ce domaine (art. 148 de la LCo en vigueur). Or, le présent projet propose d'abandonner cette exigence (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet).

2. 115.1 – Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Cette loi doit être adaptée sur de nombreux points pour se conformer aux modifications induites par le présent projet.

Article 46a LEDP

La LEDP en vigueur prévoit que les communes dotées d'un conseil général peuvent diviser leur territoire en cercles électoraux par un règlement émanant du législatif communal. Etant donné l'importance de cet objet et le nouveau ROrg proposé par le présent projet, la création de cercles devrait intervenir dans le ROrg, ce qui est dit à l'article 46a LEDP.

Articles 62 et 83 LEDP

Dans le présent projet, il est prévu que le mode de scrutin pour l'élection des membres du conseil communal soit défini dans le ROrg (art. 14 du projet). Cela implique que celui-ci peut avoir lieu soit selon le mode majoritaire soit selon le mode proportionnel. Actuellement déjà, la LEDP prévoit la possibilité que les membres du conseil communal puissent être élus selon le mode de scrutin proportionnel si la demande est faite par un certain nombre de personnes (art. 62 LEDP). A défaut, l'élection a lieu selon le mode de scrutin majoritaire (art. 83 LEDP). A relever que la compatibilité du mode d'élection d'organes législatifs au scrutin proportionnel avec l'article 34 Cst. féd. a fait l'objet de plusieurs jurisprudences, en lien notamment avec la question du quorum naturel et en présence de plusieurs cercles électoraux de taille différente (cf. pt 7.4.2).

Section 4.4 Initiative et referendum en matière communale et intercommunale

L'AP-LCo prévoyait de traiter l'exercice des droits politiques au niveau communal et au niveau intercommunal dans deux sections distinctes. Le présent projet propose de regrouper les dispositions dans une section unique en créant les subdivisions suivantes : 4.4.1 Règles communes (art. 137 à 137c), 4.4.2 Initiative (art. 138 à 141) et 4.4.3 Referendum (art. 142a à 144). L'idée générale de cette restructuration est de présenter les diverses règles selon le déroulement du processus relatif à l'exercice des droits politiques.

La seule modification de fond par rapport à l'AP-LCo consiste en la proposition d'introduire, dans la LEDP, un délai d'annonce (nouvel art. 142b LEDP) et un délai supplémentaire pour le dépôt de la demande de referendum.

4.4.1 Règles communes

Article 137 LEDP

L'alinéa 1 énumère les questions traitées par le présent projet, à savoir, comme dans le droit en vigueur, les objets des droits politiques, les formes que les initiatives peuvent prendre et le nombre de signatures qu'il faut pour faire usage de ces instruments. Pour le referendum des associations, la LCo en vigueur accorde le droit de le demander également au quart des conseils communaux des communes membres.

Le nombre de signatures requises pour annoncer une demande de referendum est cependant inscrit dans la LEDP, à savoir le nouvel article 142b al. 3 LEDP tel que proposé par le présent projet.

L'alinéa 2 précise la référence pour le calcul du nombre de signatures. A cet égard aussi, le contenu est le même que le droit en vigueur.

Article 137a LEDP

Cet article est consacré aux listes de signatures et à l'endroit où il faut les déposer. Les exigences sont rappelées, au besoin avec l'indication des renvois utiles.

Articles 137b et 137c LEDP

L'article 137b LEDP a pour objet les règles applicables à l'examen des listes déposées et à la publication du résultat de cet examen.

L'article 137c LEDP précise que les règles de l'initiative et du referendum en matière cantonale s'appliquent par analogie pour le surplus.

4.4.2 Initiative

Article 138 LEDP

La première étape d'une initiative consiste à déposer la demande d'initiative. Les règles y relatives sont prévues à l'article 138 LEDP.

Article 139 LEDP

L'article 139 LEDP traite de la publication de la demande d'initiative et du délai de récolte des signatures. Ce délai est de 90 jours, à la fois pour les communes et pour les associations de communes, comme aujourd'hui.

Article 140 LEDP

La vérification des signatures et la publication du résultat de cette vérification sont régies par l'article 137b LEDP tel que proposé, mais l'article 140 LEDP figure ici pour respecter l'ordre chronologique des démarches. Il consiste en un renvoi à l'article 137b LEDP.

Article 141 LEDP

Une fois aboutie, l'initiative suit des procédures spécifiques dans lesquelles le législatif a son rôle à jouer. Ces règles font l'objet de l'article 141 LEDP.

4.4.3 Referendum

Article 142a LEDP

L'article 142 LEDP étant abrogé, le premier article de cette sous-section prend le numéro 142a, car la LEDP ne subit qu'une révision partielle.

Cet article traite de la publication des décisions sujettes à referendum. Selon le droit en vigueur, le délai pour publier ces décisions est de 30 jours. Or les délais de publication du procès-verbal (20 jours) et de l'adoption d'un règlement soumis au referendum devraient être unifiés. Le délai de 20 jours est également proposé pour la publication des actes législatifs communaux et intercommunaux non soumis au referendum. L'article 142a LEDP prévoit dès lors, désormais, un délai de 20 jours pour la publication des actes soumis au referendum dans les communes avec un conseil général et dans les associations de communes.

Article 142b LEDP

La principale nouveauté en matière de droits politiques communaux réside dans la volonté d'harmoniser le système avec celui du niveau cantonal ainsi qu'avec les règles prévues dans le P-LCo concernant les associations de communes. Concrètement, il est donc proposé d'introduire un délai de 30 jours pour annoncer une demande de référendum, suivi d'un délai supplémentaire pour le dépôt effectif de celle-ci.

L'article 142b LEDP ne traite que de l'annonce de la demande, à la fois pour les communes et pour les associations de communes. Cette proposition simplifie les règles applicables et elle permet de savoir, après l'écoulement du délai d'annonce, si une décision est combattue par une démarche tendant à un referendum ou non. L'entrée en vigueur des actes n'est ainsi pas préteritée par l'introduction du délai d'annonce.

L'alinéa 3 de cet article prévoit un nombre identique de signatures pour l'annonce, à savoir 50 personnes ayant le droit de vote sur le plan communal ou intercommunal. Pour les associations, l'annonce peut également être faite par des conseils communaux d'un cinquième des communes membres.

Article 143 LEDP

L'article 143 LEDP est consacré à la demande de referendum, munie des signatures requises ou (seulement au niveau intercommunal) des décisions de conseils communaux des communes membres. L'article prévoit les règles applicables à cette phase.

Article 144 LEDP

Le dernier article de la sous-section 4.4.3 traite de la dernière étape d'un referendum, à savoir de la votation populaire.

Article 156 LEDP

Lorsqu'une initiative ou une demande de referendum n'ont pas abouti en raison de la nullité d'une ou de plusieurs signatures, l'article 156 LEDP prévoit le recours contre les décisions y relatives. Etant donné que les matières ont été déplacées dans d'autres articles, les renvois figurant à l'article 156 doivent être adaptés en conséquence.

3. 140.2 – Loi sur les agglomérations (LAgg)

L'article 6 LAgg est corrigé en remplaçant le renvoi aux articles précis de la LCo en vigueur par simplement un renvoi général à la législation sur les communes (en l'espèce, il s'agirait des art. 122ss du projet).

4. 140.6 – Loi sur les finances communales (LFCo)

Les discussions dans le cadre du présent projet ont fait ressortir certains éléments en matière financière et de surveillance financières qu'il convient de compléter ou de préciser dans la LFCo. Les thématiques et articles concernés sont les suivants :

Articles 1 al. 1, 2 al. 2, 8 al. 3, 23 al. 3 et 48 al. 1 LFCo

Les modifications apportées à ces articles sont d'ordre formel et terminologique. En outre, la LFCo contient plusieurs mentions des agglomérations qu'il s'agit de supprimer, compte tenu de la LAgg entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Articles 19, 72 et 72a (nouveau) LFCo

Des participants et participantes au présent projet ont émis le souhait que les communes aient la possibilité d'instituer une commission de gestion pour le contrôle de la gestion politique de la commune. Une motion avait déjà formulé cette demande précédemment (cf. pt 2.2.5). Sur cette base, le projet propose les adaptations suivantes de la LFCo :

- > L'ajout d'un nouvel article 72a LFCo pour autoriser cette mission supplémentaire facultative de la commission financière pour les communes (art. 2 al. 1 LFCo) ainsi que les associations de communes, les bourgeoisies et, le cas échéant, les établissements dotés de la personnalité juridique (art. 2 al. 2 LFCo). L'AP-LCo prévoyait que la commission financière établit un rapport et donne son avis sur le rapport de gestion. Donnant suite à une remarque émise en consultation, le texte se limite au rapport. En effet, vu que le législatif ne fait que prendre acte du rapport de gestion, il semble plus approprié de ne pas prévoir de préavis ou d'avis pour la commission financière à ce sujet. Il est précisé que, s'agissant des associations de communes, le choix d'attribuer la tâche du contrôle du rapport de gestion à la commission financière s'effectuerait dans les statuts, qui constituent en quelque sorte l'équivalent du ROrg des communes. L'article 34 OFCo relatif à la commission financière des associations de communes pourra être précisé dans ce sens ;
- > Le titre de l'article 72 LFCo actuellement nommé « Commission financière – Attributions » devient « Commission financière – Attributions obligatoires » ;
- > L'article 19 LFCo sur le rapport de gestion est précisé pour réserver le cas échéant le rapport de la commission financière sur le rapport de gestion.

Article 67 al. 1 let. k LFCo

En raison de l'introduction de l'article 7 al. 1 du projet, l'article 67 al. 1 let. k LFCo fait doublon et n'a plus lieu d'être. Il est donc abrogé.

Article 70 al. 2 et al. 3 (nouveau) LFCo

L'alinéa 2 contient une simple adaptation terminologique.

En revanche, l'alinéa 3 est ajouté. En effet, l'application par analogie des règles sur les commissions des communes aux commissions des associations de communes signifie que les membres de la commission financière doivent être des délégué-e-s, ce qui ne semble pas forcément satisfaisant, car les délégué-e-s sont souvent les responsables de dicastères correspondant aux buts de l'association, tandis que, pour la commission financière, il y aurait une préférence pour y désigner plutôt les responsables des finances. Ainsi, donnant suite à un vœu de la pratique, le présent projet propose, par ce nouvel alinéa 3, d'assouplir la règle pour les commissions financières des associations de communes.

Article 73 al. 2 let. a LFCo

Il s'agit là d'une simple correction en lien avec la nouvelle terminologie prévue pour les actes législatifs émanant du conseil communal, la nouvelle dénomination proposée étant « ordonnance ».

Section 9 LFCo (art. 75ss LFCo)

La terminologie de la section 9 LFCo est adaptée pour correspondre aux articles 172 et suivant du projet : il est désormais fait mention de « surveillance » et non plus de « haute surveillance ».

Article 75 LFCo

L'article 75 LFCo est complété pour tenir compte du fait que, dans les domaines où la législation spéciale prévoit une autorité de surveillance financière spécialisée, les compétences de cette dernière prévalent. Une telle situation existe par exemple dans les domaines de l'électricité ou de la prévoyance professionnelle, domaines où il peut y avoir des établissements communaux dotés de la personnalité juridique.

Article 76 LFCo

Les compétences de surveillance financière du SCom sont précisées dans cette disposition, conformément aux articles 178 al. 2 et 186 du projet. A noter que ces deux articles sont des reprises des articles 145 al. 2 et 151d de la LCo en vigueur.

En substance, l'article 178 al. 2 du projet prévoit que le SCom exerce les attributions de surveillance qui lui sont conférées par la législation et celles que la Direction lui délègue. L'article 186 al. 1 du projet prévoit quant à lui que *« Le service en charge des communes peut prendre, dans sa sphère de compétences, les mêmes mesures que celles qui sont dévolues au préfet ou à la préfète par l'article 183 al. 1. Il peut proposer à la Direction en charge des communes d'autres mesures prévues aux articles 183 al. 2 à 185 »*.

Il s'agit donc d'établir, à l'article 76 al. 1 LFCo, que l'autorité de surveillance en matière financière pour les communes, les associations de communes et les bourgeoisies est le SCom et d'exposer, voire d'illustrer par quelques exemples ci-dessous, en quoi consistent ces compétences. Des directives précisant certaines dispositions de l'OFCo sont publiées, complétées ou modifiées en fonction de l'évolution des pratiques en matière financière (let. a).

Des conseils sont régulièrement dispensés aux communes, associations de communes, bourgeoisies et le cas échéant aux établissements (al. 2), à leur demande ou en fonction des observations du SCom (let. b) ; le cas échéant, les bonnes pratiques constatées peuvent faire l'objet de recommandations généralisées.

L'examen de la régularité formelle des budgets et des comptes (let. c) comprend notamment le contrôle de l'existence des documents comptables et financiers, du respect des délais d'approbation et de transmission ainsi que la conformité sur le plan comptable.

Après analyse de la situation financière, le SCom peut notamment proposer à la DIAF à l'intention du Conseil d'Etat de fixer les coefficients et/ou taux d'impôts communaux afin d'assurer l'équilibre financier à long terme. D'autre part, lorsque la situation budgétaire révèle un éventuel non-respect d'autres législations spéciales impactant les communes, associations de communes, bourgeoisies et le cas échéant les établissements dotés de la personnalité juridique (al. 2), le SCom en informe la Direction compétente (let. d).

Avec la mise en œuvre de la LFCo, un rapport sur les finances communales est établi chaque année (let. e) ; la forme du rapport est évolutive. Les données financières des associations de communes et des bourgeoisies sont par ailleurs intégrées dans les statistiques financières et publiées.

L'article 76 LFCo est en outre complété par des précisions concernant les établissements communaux dotés de la personnalité juridique, les associations de communes et les bourgeoisies (nouveaux al. 2 à 4) :

- > Al. 2 : Les établissements communaux dotés de la personnalité juridique relèvent désormais de la surveillance générale des communes directement (art. 7 al. 4 du projet), mais pour la surveillance financière, la LFCo s'applique. Jusqu'à présent, ces établissements étaient soumis entièrement à la surveillance financière du SCom, ce qui ne se justifie plus dans cette mesure. Le présent projet propose dès lors de limiter la surveillance aux *tâches imposées par la loi et pour lesquelles aucune autre autorité de surveillance n'est instituée par la législation spéciale*. Ainsi, un établissement distribuant de l'eau potable continuera, pour cette tâche, d'être soumis à la surveillance financière du SCom. Pour les tâches facultatives ou des domaines déjà pourvus d'autorités de surveillance spécifiques (comme la prévoyance professionnelle, l'hébergement de personnes âgées dans des EMS ou la distribution d'électricité), les établissements actifs dans ces domaines ne seront plus soumis à la surveillance financière du SCom ;

-
- > Al. 3 : Les associations de communes sont soumises à la surveillance financière du SCom, mais il convient de prévoir une exception pour les domaines où une autorité de surveillance spécifique est instituée. Dans la pratique, cette disposition concernera les associations gérant des EMS, car la Direction en charge de la santé publique et des affaires sociales prévoit des normes comptables spécifiques et exerce une surveillance. Cette précision a pour but d'éviter les doublons et de rationaliser les activités de surveillance. D'autres allègements pour les associations de communes, portant par exemple sur les indicateurs à calculer, pourront être prévus au niveau de l'ordonnance sur les finances communales ;
 - > Al. 4 : Depuis l'exercice 2025, les bourgeoisies sont soumises à MCH2 et aux nouvelles règles de présentation des comptes de la législation sur les finances communales. Donnant suite à un vœu de la pratique, le présent projet propose de soustraire les plus petites bourgeoisies à la surveillance du SCom, les critères étant l'absence d'immeuble dans les biens bourgeoisiaux et la valeur modeste de ces biens, le seuil étant à fixer par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance sur les finances communales.

A noter enfin que les compétences du SCom doivent être exercées en direct par ce dernier lorsque les problématiques constatées sont de natures exclusivement financières. Pour les questions à caractère politique (relations au sein de l'exécutif ou entre les autorités communales, déficits organisationnels de la commune, non application de la législation en général, etc.), ce sont les préfetures, en leur qualité d'autorité de surveillance générale des communes, qui seront amenées à intervenir en premier lieu. Dans un tel cas, le SCom leur apportera son appui pour les questions de nature financière.

Article 77 LFCo

La modification de cet article se limite à supprimer la mention de la loi sur les agglomérations (voir commentaire des art. 1, 2, 8 et 48 LFCo).

5. 141.1.1 – Loi relative à l'encouragement des fusions de commune (LEFC)

La loi relative à l'encouragement des fusions de commune focalise sur les mesures destinées à soutenir les fusions de communes. Conformément aux principes guidant le présent projet, les champs d'application des différentes lois ne sont pas modifiés. La LEFC ne nécessite par conséquent que des adaptations formelles et un changement mineur dans le sens que la procédure extraordinaire prévue pour la fusion des communes du centre cantonal doit être complétée.

Les adaptations formelles concernent les articles 1, 8, 17 et 17e LEFC, sans modification du contenu. Cette loi est très imbriquée à la législation sur les communes, raison pour laquelle sa terminologie et ses renvois doivent être harmonisés avec le projet de loi. En détail :

- > Article 1 al. 2 et 3 LEFC : à l'alinéa 1, la référence à la LCo est remplacée par la mention « législation sur les communes ». A l'alinéa 3, la référence à l'article concret de la LCo est supprimée.
- > Article 8 al. 1 let. b : la référence à la LCo est supprimée et la clause « sans initiative » est remplacé par « sans suite », le mot « initiative » utilisé ici ne visant pas une initiative populaire, mais les démarches offertes par la loi pour lancer un projet de fusion.
- > Article 17 : à l'alinéa 1, 2^e phr., la référence à la LCo est remplacée par la « législation sur les communes » et le terme « votes aux urnes » l'est par « scrutins populaires ».
- > Article 17e : à l'alinéa 1, la référence aux articles de la LCo est supprimée et la phrase mentionne d'abord les éléments minimaux de la convention de fusion selon la législation sur les communes et en deuxième lieu les aspects financiers, ceux-ci figurant actuellement avant les autres contenus de la convention de fusion. Aux alinéas 2 et 3, les termes « de portée générale » sont supprimés, le mot « règlement » étant suffisant, et les renvois à des lois concrètes sont remplacés par la mention de la législation y relative.

Articles 17i et 17j : selon la LEFC en vigueur, le projet de fusion du centre cantonal devrait, dès l'échéance du délai fixé pour la remise d'un projet de convention de fusion au Conseil d'Etat, être piloté par ladite autorité ou alors faire l'objet d'un nouveau délai non prolongeable. Or dans le cas du projet du Grand Fribourg, l'assemblée constitutive est arrivée à la conclusion que le résultat du vote consultatif du 26 septembre 2021 ne permettait pas

d'espérer à l'aboutissement de la fusion dans un proche avenir et qu'elle devait dès lors se dissoudre.

L'appréciation de l'assemblée constitutive a été partagée par le Conseil d'Etat, qui a toutefois demandé un rapport de clôture détaillant les travaux entrepris et renseignant sur les raisons motivant la dissolution.

Pour tenir compte d'une telle hypothèse, la LEFC doit être adaptée. A cet effet, l'article 17j LEFC est complété par un alinéa 2, alinéa qui est également réservé à l'article 17i LEFC. L'article 17j traite de la dissolution de l'assemblée constitutive, qui ne peut normalement intervenir qu'après le vote sur une convention de fusion. Or le vote consultatif qui a été organisé dans le Grand Fribourg en 2021 ne portait pas sur une convention de fusion, mais la dissolution de l'assemblée constitutive a néanmoins été jugée opportune. Il peut dès lors y avoir des circonstances particulières qui incitent à renoncer à la poursuite d'un projet avant d'avoir passé l'étape du vote sur la convention de fusion, étant entendu que cela n'empêche en aucun cas le lancement d'un nouveau projet ultérieurement.

6. 17.3 – Loi sur la vidéosurveillance (LVid)

L'article 60 al. 3 let. m de la LCo en vigueur prévoit que le conseil communal est compétent pour décider de la mise en place d'un système de vidéosurveillance portant sur le domaine public et d'adopter le règlement d'utilisation dudit système. Cette disposition est déplacée dans la loi spéciale du domaine, à savoir la LVid, dont l'article 4 est pourvu d'un nouvel alinéa 2a.

Le déplacement dans la loi spéciale est nécessaire aussi parce que les actes législatifs dénommés « règlement » relèvent désormais de la compétence de l'organe législatif, les exceptions prévues dans la législation spéciale demeurant réservées. Or, ces exceptions sont le règlement communal d'urbanisme et les règlements visés par la loi sur la vidéosurveillance.

7. 33.1 – Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

La loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral ne subit qu'une petite adaptation terminologique. Son article 12 al. 1 let. a en vigueur mentionne un « règlement de portée générale ». Selon l'article cité, le Conseil d'Etat délègue à une commune la compétence d'infliger des amendes d'ordre à la condition, notamment, qu'elle dispose d'un règlement de portée générale autorisant le conseil communal à percevoir des amendes d'ordre et désignant les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre. La qualification du règlement « de portée générale » est supprimée, étant entendu qu'il s'agit de la notion d'un règlement au sens de la législation sur les communes. Le règlement au sens de la législation sur les communes est un règlement édicté par l'organe législatif (contrairement par ex. au règlement d'utilisation d'un système de vidéosurveillance prévu par l'art. 4 al. 2a LVid).

8. 411.0.1 – Loi scolaire (LS)

La loi scolaire est complétée pour y inscrire le préavis obligatoire relatif au règlement scolaire, conformément à l'article 181 al. 2 du projet (pouvoir d'examen – législation communale). Dans les avant-projets de loi, l'approbation du règlement scolaire était prévue (art. 181 al. 1 du projet). À la suite des discussions au sein du GT et après consultation de la Direction en charge de ce domaine, l'approbation a été d'abord remplacée par la seule obligation de transmettre le règlement, puis par le préavis obligatoire. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

Il va sans dire que le préavis obligatoire sera coordonné par la Direction en charge de ce domaine comme actuellement, mais ces règles de procédure figureront dans le règlement d'exécution. Le préavis obligatoire porte sur les révisions totales du règlement, mais également sur les révisions partielles de celui-ci, conformément au principe du parallélisme des formes. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l'article 14 al. 3 du projet relatif au préavis obligatoire du ROrg s'appliquent également au règlement communal scolaire. La pratique de l'examen des règlements scolaires a notamment démontré que certains sujets donnent régulièrement lieu à des corrections, par exemple les articles sur le conseil des parents, les demi-jours de congé des élèves ou les montants maximaux des participations facturées aux parents. Le préavis obligatoire a pour but d'aider la

commune à éviter dans la mesure du possible des éléments non conformes au droit et de prévenir les procédures contentieuses qui pourraient être provoquées dans le cas contraire.

9. 413.5.1 – Loi sur la médecine dentaire scolaire (LMDS)

L'article 15 al. 2 de la loi sur la médecine dentaire scolaire doit être adapté d'une part car l'approbation du règlement communal sur les soins dentaires scolaires par la Direction est abandonnée (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet) et, d'autre part, en raison de la nouvelle terminologie des actes législatifs communaux (art. 13 du projet et son commentaire) en supprimant les mots « de portée générale » après le terme « règlement communal ».

10. 632.1 – Loi sur les impôts communaux (LICO)

L'article 24 de la loi sur les impôts communaux prévoit actuellement que les règlements communaux portant sur diverses taxes et impôts spéciaux (spectacles et divertissements, par ex.) nécessitent l'approbation par la Direction prévue pour ce domaine. Etant donné la proposition de ne plus soumettre ces règlements à l'exigence d'approbation (voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'art. 181 du projet), il convient d'adapter cet article.

11. 710.1 – Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

Les articles 61 et 97 LATEC ne subissent qu'une adaptation terminologique au niveau des termes utilisés pour les règlements communaux. En outre, le renvoi à la LCo est supprimé, car l'article 181 du projet renvoie désormais à la législation spéciale s'agissant de l'approbation des règlements communaux. Par ailleurs, les règlements visés par les articles 61 et 97 LATEC ne seront à l'avenir plus approuvés par la Direction en charge de ce domaine. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

Par ailleurs, les dispositions topiques relatives au règlement sur la part communale à la taxe sur plus-value sont les articles 113a al. 1b et 113c al. 5 LATEC. Le projet propose de renoncer à l'approbation également pour ce règlement.

12. 725.3 – Loi sur la détention des chiens (LDCh)

La loi sur la détention des chiens prévoit actuellement que le règlement communal sur les chiens est approuvé par la Direction en charge de ce domaine. Etant donné la proposition du projet de ne plus soumettre ce règlement à l'exigence d'approbation, il convient de supprimer l'article y relatif. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

13. 750.1 – Loi sur le domaine public (LDP)

Le présent projet propose le préavis obligatoire pour les règlements relatifs au domaine public. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

Un nouveau titre de section est inséré dans la LDP (4a – Règlements communaux) et un article unique de section (57a) pose le principe du préavis obligatoire de ces règlements (art. 181 al. 2 du projet). Les considérations générales figurant dans le commentaire de l'article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s'appliquent également aux règlements sur le domaine public, dont font notamment partie les règlements sur les ports. Ces règlements sont souvent liés à des actes de concession octroyés par l'Etat à la commune. Le préavis obligatoire est un moyen léger – car non liant – permettant de favoriser au mieux la conformité du règlement au droit cantonal et à l'acte de concession, le cas échéant.

La deuxième phrase de l'alinéa réserve les éventuelles clauses d'un acte de concession selon lesquelles l'approbation d'un règlement serait exigée, ce qui peut notamment être le cas dans le domaine des ports. Dans un tel cas, le préavis obligatoire prévu dans la première phrase ne doit pas mettre en échec la clause de l'acte de concession prévoyant l'approbation pour le règlement visé par la concession donnée.

14. 780.1 – Loi sur la mobilité (LMob)

Les règlements sur le stationnement font partie des domaines pour lesquels un préavis obligatoire est proposé (art. 181 al. 2 du projet). Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

L’article 120 LMob est dès lors complété par un alinéa 1a. Le préavis obligatoire pour ce règlement est jugé nécessaire afin d’assurer la mise en application concrète des principes ou orientations découlant de la planification (par ex. règlement du stationnement qui découle du concept de stationnement lui-même préavisé par le service en charge de cette matière dans le cadre du PAL). Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent au règlement sur le stationnement pour le surplus.

Les règlements sur les taxis relèvent actuellement encore de la législation d’application de la circulation routière (voir ch. 15), mais la Direction en charge de ce domaine en propose l’abrogation pour des raisons de transfert de la matière législative. La proposition relative à l’article 195 al. 1 LMob porte uniquement sur l’exigence d’un règlement, compte tenu du fait qu’il s’agit de la perception de taxes et de l’utilisation du domaine public, l’approbation n’étant pas maintenue.

15. 781.1 – Loi s’application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR)

Cette loi prévoit actuellement encore que le règlement communal sur les taxis fait l’objet d’une approbation par la Direction en charge de ce domaine et d’un préavis du SCom. Les questions relatives aux autorisations de taxis ne relevant cependant plus de la législation sur la circulation routière mais de la LMob, la disposition y relative doit être abrogée.

16. 810.2 – Loi sur la gestion des déchets (LGD)

Cette loi est complétée pour y inscrire le préavis obligatoire du règlement sur les déchets. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 P-LCo sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent également au règlement sur les déchets. Les règlements comportant des taxes obligatoires justifient d’autant plus un préavis obligatoire qu’il existe un potentiel accru de contestation en cas de problèmes de conformité au droit supérieur. Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir aussi pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

17. 812.1 – Loi sur les eaux (LCEaux)

Cette loi est complétée pour y inscrire le préavis obligatoire du règlement relatif à la gestion des eaux. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent également au règlement relatif à la gestion des eaux. Les règlements comportant des taxes obligatoires justifient d’autant plus un préavis obligatoire qu’il existe un potentiel accru de contestation en cas de problèmes de conformité au droit supérieur. Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

18. 821.0.1 – Loi sur la santé (LSan)

Selon le projet, les règlements de cimetières ne seront plus soumis à approbation. Dès lors, l’article 123 al. 1 LSan doit être adapté au niveau terminologique (suppression de l’approbation par la Direction en charge de ce domaine). La rédaction du texte est en outre précisée. Sur le changement de système par rapport à l’approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l’article 181 du projet.

19. 821.32.1 – Loi sur l’eau potable (LEP)

Seul l’article 37 LEP est concerné par la révision. La modification proposée de l’alinéa 1 de cet article est due à l’adaptation terminologique (« règlement communal » au lieu de « règlement communal de portée générale »). Il est proposé de remplacer l’approbation de ce règlement par le préavis obligatoire. Cet aspect figure à l’article 37 al. 2 LEP, qui est donc modifié dans ce sens. Les considérations générales figurant dans le commentaire de l’article 14 al. 3 du projet sur le préavis obligatoire du ROrg s’appliquent également au règlement d’eau potable.

Les règlements comportant des taxes obligatoires justifient d'autant plus un préavis obligatoire qu'il existe un potentiel accru de contestation en cas de problèmes de conformité au droit supérieur. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

20. 830.1 – Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)

L'article 5, prévoyant l'approbation du règlement sur l'indemnité forfaitaire par la Direction en charge de ce domaine, doit être abrogé pour des raisons de cohérence, le maintien de cette approbation n'ayant pas été demandée dans le cadre du présent projet. Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera donc plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

21. 831.0.1 – Loi sur l'aide sociale (LASoc)

Cette loi ne subit qu'une petite adaptation terminologique. L'article 47 al. 5, dans sa teneur au 1^{er} janvier 2026, mentionne un « règlement de portée générale » qui est édicté par la région d'aide sociale pour déterminer l'organisation et le fonctionnement de la commission sociale. Comme pour d'autres lois spéciales, cette expression doit être adaptée par le terme « règlement », qui est équivalent et qui signifie un acte législatif adopté par l'assemblée des délégué-e-s ou par le législatif communal. Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

22. 835.1 – Loi sur les structures d'accueil extrafamiliales de jour (LStE)

Cette loi est complétée pour y inscrire les règlements relatifs à l'accueil extrafamilial. Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

23. 940.1 – Loi sur l'exercice du commerce (LCom)

L'article 13 al. 2 LCom doit être adapté pour des raisons terminologiques (« règlement » au lieu de « règlement de portée générale »). Contrairement au droit en vigueur (art. 148 LCo en vigueur), ce règlement ne sera plus approuvé. Sur le changement de système par rapport à l'approbation des règlements, voir pt 7.11.3 ainsi que le commentaire de l'article 181 du projet.

17 Liste d'abréviations

ACF	Association des communes fribourgeoises
AP-LCo	avant-projet de la révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes mis en consultation publique
al.	alinéa(s)
art.	articles(s)
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
BGC	Bulletin officiel des séances
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CEAL	Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102)
cf.	confer
ch.	chiffre(s)
CoPil	Comité de pilotage de l'organisation de projet instituée pour la révision totale de la LCo

CoPro	Comité de projet de l'organisation de projet instituée pour la révision totale de la LCo
CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1)
CPP	Code du 5 octobre 2007 de procédure pénale suisse (RSF 312.0)
Cst.	Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1)
Cst. féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
EMS	établissement médico-social
etc.	<i>et caetera</i>
FO	Feuille officielle
GT	Groupe thématique de l'organisation de projet instituée pour la révision totale de la LCo
hab.	habitants
LAgg-1995	Loi sur 19 septembre 1995 sur les agglomérations (abrogée)
LAgg	Loi du 21 août 2020 sur les agglomérations (RSF 140.2)
LASoc	Loi du 9 octobre 2024 sur l'aide sociale (RSF 831.0.1)
LATeC	Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)
LCAO	Loi du 6 octobre 2021 sur les amendes d'ordre de droit cantonal et fédéral (RSF 33.1)
LCEaux	Loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (RSF 812.1)
LCGéo	Loi du 24 novembre 2023 sur la géoinformation (RSF 214.7.1)
LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1)
LCP	Loi sur les communes et paroisses des siècles passés (diverses dates d'adoption)
LDCF	Loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (RSF 114.1.1)
LDCh	Loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens (RSF 725.3)
LDP	Loi du 4 février 1972 sur le domaine public (RSF 750.1)
LEDP	Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1)
LEFC	Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1)
LEP	Loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (RSF (821.32.1)
let.	lettre(s)
LFCo	Loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (RSF 140.6)
LGC	Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (RSF 121.1)
LGD	Loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (RSF 810.2)
LICo	Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1)
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5)
LMDS	Loi du 19 décembre 2014 sur la médecine dentaire scolaire (RSF 413.5.1)
LMob	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (RSF 780.1)
LOC	Loi du 20 décembre 1831 sur l'organisation des communes (abrogée)
LOCEA	Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1)
LPAL	Loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs et de la Feuille officielle (RSF 124.1)

LPAP	Loi du 21 juin 2013 sur la protection des armoiries de la Suisse et des autres signes publics (RSF 232.21)
LPers	Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1)
LPol	Loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (RSF 551.1)
LPrD	Loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données (RSF 17.1)
LResp	Loi du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (RSF 16.1)
LS	Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (RSF 411.0.1)
LSan	Loi du 16 novembre 1999 sur la santé (RSF 821.0.1)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (RSF 17.3)
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
n°	numéro(s)
NB	<i>nota bene</i>
OCMO	Ordonnance du 20 février 2024 sur la mensuration officielle (RSF 214.7.12)
OFCo	Ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (RSF 140.61)
ORB	Ordonnance du 28 février 2023 répertoriant les bourgeoisies du canton de Fribourg (RSF 140.71)
p.	page
PAL	Plan d'aménagement local
par ex.	par exemple
PDc	Plan directeur cantonal
pp.	pages
Prof.	Professeur
pt(s)	point(s)
RELCo	Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RSF 140.11)
ROF	Recueil officiel fribourgeois
ROrg	règlement d'organisation
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique du droit fribourgeois
SCom	Service des communes
ss	et suivants (et suivantes)

Annexe

Rapport « Boussole 21 » (n'existe qu'en français)



Botschaft 2021-DIAF-11

15. Dezember 2025

Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG).

Sie leistet der folgenden Motion Folge:

Motion 2019-GC-217	Revision des Gemeindegesetzes
Urheber:	Schneuwly André / Piller Benoît

Inhaltsverzeichnis

1	Übersicht	5
2	Parlamentarische Vorstösse	5
2.1	Motionen als Ursprung des Entwurfs	5
2.1.1	Motion zur Totalrevision des GG und Einführung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (2011-GC-21).....	5
2.1.2	Motion zur Totalrevision des GG (2019-GC-217).....	6
2.2	Weitere parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Totalrevision des GG	6
2.2.1	Motion 1122.11: Volkswahl des Ammanns – Änderung des Gesetzes über die Gemeinden	7
2.2.2	Motion 2013-GC-121: Obligatorische resp. freiwillige Einführung des Generalrats	7
2.2.3	Motion 2014-GC-181: Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Art. 143)	7
2.2.4	Motion 2016-GC-3: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 27).....	8
2.2.5	Motion 2019-GC-218: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder	8
2.2.6	Postulat 2020-GC-110: Die Fusion Grossfreiburgs und der zusätzliche finanzielle Beitrag des Staates: ein Modell für allfällige zukünftige Fusionen.....	9
2.2.7	Motion 2021-GC-24: Fernteilnahme an Generalratssitzungen.....	9
2.2.8	Auftrag 2022-GC-63: Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP) (Teil der Konsultativabstimmungen).....	10
2.2.9	Motion 2023-GC-3: Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden	10
3	Notwendigkeit des Entwurfs	11
4	Geschichte der allgemeinen Gesetzgebung über die Gemeinden	11

4.1	Die Gesetze über die freiburgischen Gemeinden vor 1980	11
4.2	Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG)	11
4.3	Wichtigste Teilrevisionen des GG seit dessen Inkrafttreten	12
5	Verwandtes Projekt: Governance der Regionen	13
6	Vorbereitende Arbeiten	15
6.1	Arbeiten vor der Projektorganisation	15
6.2	Projektorganisation	15
6.3	Leitgrundsätze für die Arbeiten	16
6.4	Arbeiten der Projektorganisation	16
6.5	Vorschläge, die in die Vorentwürfe einfließen	16
6.6	Thematische Konsultationen bei verschiedenen Stellen	16
6.7	Vorvernehmlassung bei den Partnern der Projektorganisation	17
6.8	Öffentliche Vernehmlassung	17
6.9	Weitere Etappen der Revision	17
7	Die wichtigsten Vorschläge	17
7.1	Allgemeine Bestimmungen	17
7.1.1	Gemeindeautonomie.....	17
7.1.2	Prüfung der Konsultativabstimmung.....	18
7.2	Gemeindeversammlung	18
7.2.1	Öffentlichkeit der Schriftstücke, Erlasse und Beschlüsse.....	18
7.2.2	Ablauf der Gemeindeversammlung.....	19
7.2.3	Öffentliche Informationsveranstaltungen.....	19
7.2.4	Volksabstimmung statt Gemeindeversammlung.....	19
7.2.5	Vorsitz der Gemeindeversammlung: Beibehalten des Status quo vorgeschlagen.....	19
7.2.6	Einführung einer fakultativen Geschäftsprüfungskommission.....	19
7.3	Generalrat	20
7.3.1	Rückblick.....	20
7.3.2	Wegfall der obligatorischen Einsetzung eines Generalrats in gewissen Gemeinden.....	21
7.3.3	Schwellenwert für freiwillige Einführung eines Generalrats.....	21
7.3.4	Sitzungen mit Fernteilnahme.....	21
7.4	Gemeinderat	21
7.4.1	Beginn der Legislaturperiode.....	21
7.4.2	Grösse, Art des Wahlsystems und Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder.....	21
7.4.3	Fernteilnahme an Sitzungen.....	22
7.5	Gemeindepersonal	23
7.5.1	Personalreglement künftig obligatorisch.....	23

7.5.2	Beibehalten einer Standardregelung für die Übergangszeit und Präzisierung des Inhalts der Statuten für das Personal von Gemeindeverbänden	23
7.5.3	Wegfall der besonderen Vorschriften für Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie für Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter	23
7.6	Gesetzgebung der Gemeinde	23
7.7	Ortsbürgerliche Angelegenheiten	24
7.7.1	Historischer Rückblick bis zum GG	24
7.7.2	Entstehung von Abschnitt 5 des GG	24
7.7.3	Jüngste gesetzgeberische Arbeiten	26
7.7.4	Bericht der Universität Freiburg von 2024	26
7.7.5	Vorgeschlagene Änderungen	26
7.8	Regionale Zusammenarbeit	27
7.9	Gemeindeverbände	27
7.9.1	Zweck und Aufgaben von Gemeindeverbänden	27
7.9.2	Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Statutenänderungen	28
7.9.3	Möglichkeit der Wahl der Delegierten durch die Gemeindelegislativen	28
7.9.4	Initiative und Referendum	28
7.10	Anpassungen bei den Gemeindefusionen	28
7.10.1	Konsultativabstimmung bei Fusionsvorhaben	28
7.10.2	Voraussetzungen für die Anordnung einer Fusion	28
7.10.3	Vereinfachung der Übergangsordnung und Lockerung der entsprechenden Bestimmungen	29
7.11	Aufsicht	29
7.11.1	Einführung eines Aufsichtskonzepts	29
7.11.2	Rolle der Oberamtsperson in den Gemeindeverbänden	29
7.11.3	Keine systematische Genehmigung von Gemeindereglementen mehr	30
7.11.4	Aufsicht über Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit	31
7.11.5	Präzisierungen der Vorschriften über die Finanzaufsicht	32
7.12	Rechtsmittel	32
7.13	Übergangsrecht	32
7.14	Mit dieser Revision geänderte Gesetze	32
8	Verworfenne Vorschläge	33
8.1	Mindestgrösse der Gemeinden und obligatorischer Generalrat	33
8.2	Gebundene Ausgaben	33
8.3	Vorsitz der Gemeindeversammlung	34
8.4	Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten	34
8.5	Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbands auf kantonaler Ebene	34
8.6	Volkswahl innerhalb der Gemeindeverbände	34

8.7	Nach Abstimmung einer Mehrheit der Gemeinden angeordnete Gemeindefusion	35
8.8	Nach der öffentlichen Vernehmlassung verworfene Elemente	35
9	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Entwurfs für den Staat und die Gemeinden	36
10	Einfluss des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden	37
11	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	37
12	Verfassungsmässigkeit des Entwurfs	37
13	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität des Entwurfs	38
14	Referendum	38
15	Genehmigung durch den Bund	38
16	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	39
16.1	Erster Teil: Artikel des Entwurfs des revidierten Gesetzes über die Gemeinden	39
16.2	Zweiter Teil: Durch den Entwurf geänderte Erlasse, in der Reihenfolge ihrer systematischen Nummer	103
17	Abkürzungsverzeichnis	113

1 Übersicht

Die vorliegende Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (der Entwurf) setzt sich wie folgt zusammen:

Um eine angemessene und kohärente Antwort zu ermöglichen, berücksichtigt dieser Entwurf neben der Motion, mit der die Totalrevision ausdrücklich gefordert wurde, auch andere parlamentarische Vorstösse, die in den letzten Jahren zur Funktionsweise der Gemeinden im Allgemeinen eingereicht wurden (Ziff. 2.2).

Der Kanton Freiburg verfügt seit fast zwei Jahrhunderten über eine Gesetzgebung über die Gemeinden. Zum besseren Verständnis der Entwicklungen seit 1831 enthält der vorliegende Bericht einen Überblick über die Geschichte dieser Gesetzgebung und erwähnt insbesondere die letzten wichtigen Änderungen, die am geltenden Gesetz aus dem Jahr 1980 vorgenommen wurden (Ziff. 4).

Dieser Entwurf ist Teil der umfassenden Überlegungen zu den kantonalen Institutionen, vor allem auf regionaler Ebene. Die seit mehreren Jahren laufenden Arbeiten zur Governance der Regionen werden damit teilweise konkretisiert (Ziff. 5).

Angesichts der Grösse dieses Projekts war eine bedeutende Projektorganisation notwendig, die es erlaubte, die wichtigsten Institutionen einzubeziehen, die von der Funktionsweise der Gemeinden direkt betroffen sind. Die vom Staatsrat im Sommer 2022 beschlossene Projektorganisation umfasst daher eine Delegation des Staatsrats sowie Vertreterinnen und Vertreter der Oberamtspersonenkonferenz und des Freiburger Gemeindeverbands. Sie legte gleich zu Beginn die Grundsätze für die Erarbeitung der Vorentwürfe und dieses Entwurfs fest (Ziff. 6):

- 1. Die Zuständigkeit für jede organisatorische Aufgabe wird derjenigen Stufe (Staat oder Gemeinde) übertragen, die sie am besten erfüllen kann;*
- 2. Den Gemeinden wird für organisatorische Aufgaben und Entscheide mit örtlicher Tragweite der grösstmögliche Spielraum eingeräumt (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);*
- 3. Es wird eine Verteilung der organisatorischen Aufgaben angestrebt, die eine optimale Ausübung der lokalen Demokratie ermöglicht und die besten Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Leistungen bietet.*

Die wichtigsten Bestimmungen des Entwurfs werden in Ziffer 7 eingehend erläutert.

Dieser Entwurf wurde in einem offenen und transparenten Prozess erarbeitet, sodass alle hängigen Fragen angegangen werden konnten. Die vorliegende Botschaft enthält daher auch die wichtigsten Ideen und Vorschläge, die geprüft, aber schliesslich nicht in den Entwurf aufgenommen wurden (Ziff. 8). Des Weiteren erläutert er die Auswirkungen des Entwurfs und seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Ziff. 9–15). Zum Schluss folgt der Kommentar zu den einzelnen Artikeln (Ziff. 16).

2 Parlamentarische Vorstösse

2.1 Motionen als Ursprung des Entwurfs

2.1.1 Motion zur Totalrevision des GG und Einführung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (2011-GC-21)

Eine Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (GG) wurde zum ersten Mal in der Motion 2011-GC-21 [vormals M1120.11] der Grossräte André Schoenenweid und Stéphane Peiry über die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden sowie die Einführung eines neuen Gesetzes über die Gemeindefinanzen gefordert.

Mit ihrer am 7. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte vom Staatsrat, dass er eine Totalrevision des GG sowie Regeln zu den Gemeindefinanzen vorlege. Sie waren der Ansicht, dass das GG überholte Terminologie enthalte und ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen geschaffen werden solle, das gleichzeitig den Übergang zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM2) ermöglichen würde.

In seiner Antwort vom 3. Oktober 2011 erklärte der Staatsrat, dass einer Revision der Bestimmungen des GG über die Finanzen seiner Ansicht nach Priorität eingeräumt werden sollte. Ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen bei gleichzeitiger Entkoppelung der finanziellen Bestimmungen des GG würde es erlauben, diesen wichtigen Bereich rascher zu regeln, als dies mit einer Totalrevision des GG möglich wäre. Der Staatsrat schlug daher vor, die Motion aufzuteilen. Der erste Teil betraf die Totalrevision des GG, der zweite die Revision des Kapitels über die Finanzen durch die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs, der eine Teilrevision des GG beinhaltete. Bei der Debatte zur Erheblicherklärung der Motion, die am 4. November 2011 stattfand, genehmigte der Grosse Rat die vom Staatsrat vorgeschlagene Aufteilung. Das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden war die formelle Folge dieser Motion.

2.1.2 Motion zur Totalrevision des GG (2019-GC-217)

Mit einer am 19. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion forderten die Grossräte André Schneuwly und Benoît Piller eine Totalrevision des GG. Zur Begründung machten sie geltend, dass das GG aus dem Jahr 1980 stamme und schon viele Veränderungen erfahren habe. Es sei daher nicht mehr zeitgemäss, lückenhaft und wenig leserfreundlich. Ihrer Ansicht nach war eine Revision des Gesetzes sowohl in Bezug auf seinen Inhalt als auch seine Struktur nötig. Die Motionäre erwähnten zudem mehrere Themenbereiche, die bei der Revision berücksichtigt werden sollten, zum Beispiel im Zusammenhang mit den Generalräten, die insbesondere aufgrund der Gemeindefusionen in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden waren, oder mit der Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns. Die Motionäre wiesen auch auf die Verbindung des GG zu mehreren laufenden gesetzlichen oder institutionellen Arbeiten hin (z. B. Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen [AggG], Fusion Grossfreiburgs, Überlegungen zu den Regionen) und erklärten, dass eine Revision notwendig sei, um auch dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. In seiner Antwort vom 10. November 2020 erinnerte der Staatsrat an die verschiedenen Etappen, die es vor einer Totalrevision des GG zu durchlaufen gelte. Dazu gehörten die Gemeindezusammenschlüsse, die innert 40 Jahren eine Halbierung der Zahl der Gemeinden ermöglichten, und die Verabschiedung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden, dank dem alle Bestimmungen des GG zu den Gemeindefinanzen aufgehoben werden konnten. Der Staatsrat erinnerte auch daran, dass sich die Situation der interkommunalen Zusammenarbeit stark verändert habe: Die Anzahl der Gemeindeverbände war von rund 50 im Jahr 1997 auf 87 zum Zeitpunkt der Antwort auf die Motion angestiegen.

Schliesslich wies der Staatsrat darauf hin, dass eine Reform der kommunalen und regionalen Institutionen geprüft werde und dass deren Ergebnisse bei der Revision des GG einfließen würden.

Abschliessend beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen und die Arbeiten der Totalrevision des GG nach dem Abschluss der Überlegungen zu den Regionen in Angriff zu nehmen. Er ersuchte den Grossen Rat daher um eine Fristverlängerung bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode. Der Grosse Rat nahm die Motion und die Fristverlängerung an seiner Sitzung vom 11. Februar 2021 an.

2.2 Weitere parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Totalrevision des GG

Den nachfolgend genannten Vorstössen ist gemeinsam, dass die Totalrevision des GG bei ihrer Behandlung thematisiert wurde oder dass sie ein im Rahmen des vorliegenden Entwurfs diskutiertes Thema betreffen. Die Vorstösse werden in der Reihenfolge ihrer Einreichung aufgeführt.

2.2.1 Motion 1122.11: Volkswahl des Ammanns – Änderung des Gesetzes über die Gemeinden

Mit einer am 9. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion forderten die Grossräte René Thomet und Gaétan Emonet den Staatsrat auf, eine Revision des Gesetzes über die Gemeinden im Hinblick auf die Volkswahl der Gemeindepräsidentinnen und Ammänner in die Wege zu leiten. Als Begründung machten sie geltend, dass nur mit einer Volkswahl das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie wiederhergestellt werden könne. Die Verfasser der Motion waren der Meinung, dass nur eine separate Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns gewährleiste, dass die am besten geeignete Person für dieses Amt bezeichnet werde.

In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass die von den Motionären vorgebrachten Argumente nicht neu seien. Den Vorwurf, der Volkswille sei bei gewissen Ernennungen missachtet worden, wies er jedoch zurück, da das Gesetz vorsehe, dass die Gemeindepräsidentin oder der Ammann im ersten und im zweiten Wahlgang mit dem absoluten Mehr der Mitglieder des Kollegiums und gegebenenfalls im dritten Wahlgang mit dem relativen Mehr gewählt werden müsse. Dieses System sei Ausdruck der repräsentativen Demokratie, die jedes Mal bestätigt werde, wenn die Kantonsbehörden mit dieser Frage befasst würden. Aus diesen Gründen beantragte der Staatsrat die Ablehnung der Motion. Die Motion wurde mit 58 zu 28 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt.

2.2.2 Motion 2013-GC-121: Obligatorische resp. freiwillige Einführung des Generalrats

Mit einer am 12. Dezember 2013 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte André Schneuwly und Patrick Schneuwly eine Änderung des GG, um die obligatorische Einsetzung des Generalrats ab einer gesetzlich festgelegten Bevölkerungszahl einzuführen. Die Motionäre schlugen vor, diesen Schwellenwert auf 5000 Einwohner festzulegen. Sie forderten ausserdem, dass alle Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 600 und 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern frei entscheiden könnten, den Generalrat einzuführen oder abzuschaffen. Das GG sieht nur einen unteren Schwellenwert von 600 Einwohnerinnen und Einwohnern vor. In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass die Vorschriften zur Festlegung der Gemeinden, die anstelle der Gemeindeversammlung einen Generalrat haben müssen, im Laufe der letzten Jahrzehnte mehrmals geändert worden seien. Er gab in seiner Antwort auch einen historischen Überblick über die Entwicklungen in dieser Frage.

Der Staatsrat kam zum Schluss, dass die geltende Regelung den Gemeinden grosse Autonomie lasse, dass sie seit über hundert Jahren bestehe und dass sie beibehalten werden sollte. Aus diesen Gründen beantragte er die Ablehnung der Motion.

Die Motion wurde in der Folge zurückgezogen.

2.2.3 Motion 2014-GC-181: Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Art. 143)

Mit einer am 19. November 2014 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte Stéphane Peiry und André Schoenenweid eine Verlängerung der Referendumsfrist auf Gemeindeebene, sodass das Referendumsverfahren auf Gemeindeebene mit dem kantonalen Verfahren identisch sei. Ihrer Meinung nach sollte eine erste Frist von 30 Tagen für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens vorgesehen werden. Für die Unterschriftensammlung würde eine Frist von 90 Tagen gelten. Die Motionäre waren der Ansicht, dass in diesem Bereich eine doppelte Ungerechtigkeit herrsche, da die Frist für die Unterschriftensammlung auf Gemeindeebene 30 Tage betrage und die Zahl der erforderlichen Unterschriften mit 10 % der Stimmberechtigten der Gemeinde proportional viel höher sei als auf Kantonsebene.

In seiner Antwort vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung zahlreiche Gemeindeprojekte aufgrund einer einfachen Ankündigung eines Referendumsbegehrens verzögern könnte. Seiner Meinung nach enthielt die Motion zwei Elemente, die separat behandelt werden müssten: einerseits den Grundsatz, die Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene zu vereinfachen, und andererseits die Festlegung der am geltenden Recht vorzunehmenden Änderung, d. h. eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung. Er ersuchte daher den Grossen Rat, eine Aufteilung der Motion anzunehmen, um die Reduktion der Anzahl Unterschriften zu ermöglichen. Der Grosse Rat genehmigte die Aufteilung mit 67 zu 29 Stimmen. Es gab keine Enthaltungen.

Diese Änderung wurde bei der Teilrevision des GG eingeführt, die am 3. November 2016 vom Grossen Rat beschlossen wurde. Aufgrund der jüngsten Erfahrungen war jedoch eine Überprüfung dieser Frage erforderlich, die zu dem Vorschlag führte, auf kommunaler und interkommunaler Ebene eine erste Frist für die Ankündigung des Begehrens und eine weitere Frist für die Einreichung des Begehrens vorzusehen (siehe vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte [PRG]).

2.2.4 Motion 2016-GC-3: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 27)

Mit einer am 13. Januar 2016 eingereichten und begründeten Motion ersuchte Grossrat Simon Bischof den Staatsrat, die Höchstzahl der Generalratsmitglieder von 80 auf 100 Mitglieder zu erhöhen. Der Motionär machte geltend, dass mehrere Fusionsprojekte zur Schaffung besonders grosser Gemeinden lanciert worden seien und dass letztere die Möglichkeit haben sollten, einen grösseren Generalrat zu haben.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass nur eine Gemeinde über einen Generalrat mit 80 Mitgliedern verfüge. Es schien also kein wirklicher Bedarf zu bestehen, diese Zahl zu erhöhen. Der Staatsrat hielt es dennoch für angebracht, die gesetzlichen Bestimmungen, auf die sich der Motionär bezog, zu überprüfen; jedoch eher im Sinne eines Verzichts auf die im GG festgelegte Schwelle und eines grösseren Ermessensspielraums für die Gemeinden bei der Festlegung der Anzahl Generalrätinnen und Generalräte.

Der Grosse Rat lehnte die Motion mit 67 gegen 24 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

2.2.5 Motion 2019-GC-218: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder

Mit einer am 20. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion ersuchten die Motionäre Bruno Marmier und Elias Moussa um eine Änderung des GG in zwei Punkten:

- > Ausarbeitung einer Gesetzesbestimmung, die den Gemeinden die Möglichkeit gäbe, eine Geschäftsprüfungskommission auf Gemeindeebene einzuführen. Die Verfasser präzisierten, dass diese von der Finanzkommission unabhängige Kommission über Ermittlungsbefugnis verfügen würde und dem Generalrat jedes Jahr einen Bericht über die Geschäftsführung der Gemeinde vorlegen müsste. Sie waren der Ansicht, dass es eine solche Kommission brauche, damit in den grossen Gemeinden, insbesondere in solchen, die aus einer Grossfusion hervorgegangen seien, eine demokratische Aufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinde gewährleistet sei.
- > Möglichkeit für den Generalrat, die Generalratsmitglieder zu vereidigen, und für den Agglomerationsrat, die Agglomerationsratsmitglieder zu vereidigen. Die Motionäre waren der Ansicht, dass sich dadurch vermeiden liesse, dass als gewählt erklärte Personen mangels Vereidigung nicht an Sitzungen teilnehmen können.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass die Zulassung einer solchen Kommission auf Gemeindeebene eine ziemlich bedeutende Änderung bei der Konfiguration der Gemeindeorgane darstellen würde, da es sich um ein eigentliches Kontrollorgan des Gemeinderats innerhalb der Gemeinde handeln würde. Der Auftrag einer solchen Kommission müsse klar definiert und ihre Kompetenzen gegenüber jenen der anderen Kommissionen genau abgegrenzt werden. Der Staatsrat wies auch auf die Tatsache hin, dass das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) eine stärkere Pflicht für den Gemeinderat vorsieht, der Legislative Rechenschaft abzulegen. Im GFHG wird der Geschäftsbericht, den der Gemeinderat der Legislative gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorlegen muss, allgemein eingeführt. In seinem Geschäftsbericht legt der Gemeinderat seine Haupttätigkeit und die wichtigsten Entwicklungen während des vergangenen Rechnungsjahrs dar (Art. 19 Abs. 1 GFHG). Während ein solcher Bericht zuvor nur für Gemeinden mit einem Generalrat vorgesehen war, weitet das GFHG diese Aufgabe nun auf die Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung aus. Der Geschäftsbericht wird der Legislative unterbreitet und ermöglicht somit mehr Transparenz und eine bessere Information über die Tätigkeit der Exekutive.

In Bezug auf die Vereidigung wies der Staatsrat darauf hin, dass sie nur vor der Behörde Sinn mache, die damit beauftragt ist, die Tätigkeit der gewählten Mandatsträger zu beaufsichtigen und somit gegebenenfalls eine Verletzung ihres Eides festzustellen. Es sei daher logisch, dass sowohl die Mitglieder des Gemeinderats als auch jene des Generalrats von den Oberamtspersonen vereidigt werden, die für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig sind.

Aus diesen Gründen beantragte der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Die Motion wurde in der Folge zurückgezogen. Dieser Entwurf enthält einen entsprechenden Vorschlag (siehe Änderungen des GFHG).

2.2.6 Postulat 2020-GC-110: Die Fusion Grossfreiburgs und der zusätzliche finanzielle Beitrag des Staates: ein Modell für allfällige zukünftige Fusionen

Mit einem am 29. Juni 2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchten die Grossräte Michel Chevalley und Patrice Longchamp den Staatsrat, die zusätzliche Unterstützung, die der Kanton dem Fusionsprojekt Grossfreiburgs gewährte, zu präzisieren und zu prüfen, inwiefern die zusätzliche Hilfe den Gemeindezusammenschlüssen im Kanton zu neuem Schwung verhelfen könnte. Sie bezogen sich dabei zum einen auf die Botschaft des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) und zum anderen auf den Bericht 2017-DIAF-9 zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs. Die Verfasser des Postulats beriefen sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeinden und forderten eine Präzisierung der zusätzlichen Hilfe für Gemeindezusammenschlüsse im Kanton. Dabei stellten sie insbesondere die folgenden Fragen:

- a) Worum handelt es sich bei den Investitionen, die im Interesse der gesamten Freiburger Bevölkerung sind?
- b) Welche weiteren Massnahmen beabsichtigt der Staatsrat bei der Fusion Grossfreiburgs zu unterstützen?
- c) Welche dieser Investitionen oder weiteren Massnahmen werden genau gleich für andere Fusionsprojekte gelten?
- d) Der Staatsrat spricht von Herausforderungen, die zu bewältigen sind, und von grösseren Fusionsprojekten. Was versteht er genau darunter?

Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat, dem Postulat Folge zu geben, und erklärte sich bereit, im Falle einer Annahme den entsprechenden Bericht in die Botschaft zum Erlass über die zusätzliche Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburgs zu integrieren. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 11. Februar 2021 an.

Inzwischen wurde das Fusionsprojekt Grossfreiburg sistiert, da sechs der neun Gemeinden den Zusammenschluss in der Konsultativabstimmung vom 26. September 2021 ablehnten. Damit wurden die geplante zusätzliche Finanzhilfe für Grossfreiburg sowie auch deren Regelung in einem Erlass hinfällig, mit dessen Botschaft dem Postulat Folge geben worden wäre.

2.2.7 Motion 2021-GC-24: Fernteilnahme an Generalratssitzungen

Mit einer am 7. Februar 2021 eingereichten und begründeten Motion ersuchten Grossrat Bruno Marmier und Grossrätin Francine Defferrard den Staatsrat darum, dass Generalratsmitglieder das Recht haben, von zuhause aus an den Debatten teilzunehmen und abzustimmen, wenn sie imstande sind, zu debattieren und abzustimmen, aber aus bestätigten gesundheitlichen Gründen nicht physisch an den Sessionen teilnehmen können oder ein Risiko für andere darstellen.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort zunächst darauf hin, dass die Gemeindeversammlung und der Generalrat gleichrangige Legislativorgane sind und in demokratiepolitischer Hinsicht deshalb nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können.

Die Motion müsste daher beide Organe zum Gegenstand haben. Der Staatsrat war jedoch der Ansicht, dass die Fernteilnahme an einer Gemeindeversammlung mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden sei, insbesondere weil die Teilnehmerzahl nicht im Voraus bekannt sei und es viel komplizierter sei, alle potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, das heisst alle Bürgerinnen und Bürger, die in kommunalen Angelegenheiten

über die politischen Rechte verfügen, entsprechend zu schulen. Der Staatsrat hielt schliesslich fest, dass sowohl die Oberamtspersonenkonferenz als auch der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die zu diesem Thema konsultiert worden waren, eine Annahme der Motion nicht für wünschenswert erachteten.

Aus diesen Gründen empfahl der Staatsrat, die Motion abzulehnen. Die Motion wurde in der Folge zurückgezogen. Dieser Entwurf enthält einen entsprechenden Vorschlag.

2.2.8 Auftrag 2022-GC-63: Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP) (Teil der Konsultativabstimmungen)

Die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, der am 24. März 2022 eingereicht wurde, forderten den Staatsrat unter anderem auf, Konsultativabstimmungen auf Gemeindeebene im Bereich der Windenergie vorzusehen. Demnach sollten Studien nur dann durchgeführt werden, wenn die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden ihnen in einer Konsultativabstimmung zustimmten. In seiner Antwort vom 26. Juni 2023 vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass die Organisation von Konsultativabstimmungen die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage erfordere, und sprach sich gegen diesen Teil des Auftrags aus. Der Grosse Rat wurde somit eingeladen, diesen Teil des Auftrags abzulehnen. Am 5. September 2023 folgte der Grosse Rat mit 71 zu 31 Stimmen bei 3 Enthaltungen dem Antrag des Staatsrats.

2.2.9 Motion 2023-GC-3: Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden

Mit einer am 15. Januar 2023 eingereichten und begründeten Motion forderten Grossrat Grégoire Kubski und Grossrätin Pauline Robatel, dass im GG für Gemeindeverbände die Möglichkeit eingeführt werde, ein von der Bevölkerung gewähltes parlamentarisches Organ zu schaffen. Dieses Organ hätte eine beratende oder beschlussfassende Funktion und würde die beiden bestehenden Organe (Vorstand und Delegiertenversammlung) ergänzen. Zur Begründung ihrer Motion verwiesen die beiden Grossratsmitglieder auf den Anstieg der gebundenen Ausgaben in den Gemeindebudgets aufgrund der Gemeindeverbände und auf die Tatsache, dass den Organen dieser Verbände nur Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und nicht der Bevölkerung angehören. Ein gewähltes Organ wäre ihrer Ansicht nach nichts Neues, da die Agglomeration Freiburg bereits über ein solches Organ verfüge, das zufriedenstellend funktioniere. Ausserdem beantragten sie, dass ihre Motion getrennt von der laufenden Revision des GG behandelt werde.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort zunächst darauf hin, dass es nicht angebracht sei, parallel zur Totalrevision des GG wesentliche Änderungen bei der Funktionsweise der Gemeindeverbände vorzunehmen, die bei der laufenden Revision ein besonders wichtiges Thema seien. Inhaltlich erlaubte sich der Staatsrat jedoch die Bemerkung, dass das von den Motionären vorgebrachte Modell des Agglomerationsrats nicht ihren Wünschen zu entsprechen scheine. Dieses Modell, das im AggG-1995 als Kann-Bestimmung vorgesehen war, wurde von der Agglomeration Freiburg in ihren Statuten nicht übernommen. Die Einführung eines zusätzlichen Beratungs- oder Entscheidungsorgans auf dieser Ebene, das keine Budgetverantwortung trägt, führe erfahrungsgemäss dazu, dass die Leistungsvorschläge und damit die damit verbundenen Kosten steigen. Darüber hinaus seien die Gemeindeverbände wie die Gemeinden verpflichtet, einen Finanzplan für fünf Jahre zu erstellen. Der Finanzplan ist das Instrument für die mittelfristige Planung und Steuerung der Finanzen und der Leistungen. Der jährliche Aufwand, der sich aus den Aktivitäten der Verbände ergibt, ist für die Mitgliedgemeinden somit vorhersehbar.

Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen, wies aber darauf hin, dass sie im Rahmen der Totalrevision des GG inhaltlich behandelt werde mit dem Ziel, dem Parlament ein kohärentes Modell vorzulegen.

Die Motion wurde am 25. Mai 2023 zurückgezogen. Dieser Entwurf enthält einen entsprechenden Vorschlag.

3 Notwendigkeit des Entwurfs

Das GG, das die institutionellen Aspekte der Gemeinden regelt, wurde vom Grossen Rat am 25. September 1980 verabschiedet. Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1982 wurden über 40 kleinere oder grössere Änderungen vorgenommen. Zu nennen sind zum Beispiel die Revision des Abschnitts über die Zusammenarbeit von Gemeinden (Abschnitt 6) und des Abschnitts über die Gemeindezusammenschlüsse (Abschnitt 7) oder die Streichung der Bestimmungen über die Gemeindefinanzen, die neu im GFHG enthalten sind. Nebst dem Auftrag des Grossen Rates machen daher auch die zahlreichen bedeutenden Teilrevisionen des GG heute eine vollständige Überarbeitung dieses Erlasses erforderlich.

4 Geschichte der allgemeinen Gesetzgebung über die Gemeinden

4.1 Die Gesetze über die freiburgischen Gemeinden vor 1980

Das erste Gesetz über die Gemeinden des Kantons Freiburg (Gesetz vom 15. Februar 1799 über die Gemeinden und die Verwaltung der Gemeindegüter) wurde von den gesetzgebenden Räten der Helvetischen Republik erlassen. Es handelte sich also um eine nationale Gesetzgebung, die für die Gemeinden aller damaligen Schweizer Kantone galt. Während der Helvetik wurden auch der Begriff des Bürgerrechts und der Begriff der politischen Gemeinde oder Einwohnergemeinde, die sich aus den Bürgern zusammensetzt, eingeführt.

Mit dem Gesetz vom 20. Dezember 1831 betreffend die Organisation der Gemeinden (GOG) erliess der Grosse Rat des Kantons Freiburg das erste spezifische Gemeindegesetz in der Geschichte des Kantons. Nach der Annahme der Staatsverfassung vom 4. März 1848 verabschiedete der Grosse Rat vier Monate später das erste Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien (GGP). Von einigen Anpassungen abgesehen blieb die Struktur dieses Gesetzes im Wesentlichen unverändert bis zum GGP, das dem GG vorausging. Das GGP übernahm überdies eine Reihe von Bestimmungen des GOG von 1831.

Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 führte zu einer Totalrevision des GGP, das 1864 durch den Grossen Rat verabschiedet wurde.

Die nächste Totalrevision des GGP erfolgte aufgrund der Bundesverfassung von 1874 und wurde 1879 verabschiedet. Dies geht aus dem Ingress dieses GGP hervor, der wie folgt lautet: «Im Hinblick auf die Vorschriften der Bundesverfassung; In Erwägung, dass es nothwendig geworden ist, mehrere Punkte des Gesetzes über die Gemeinden und Pfarreien vom 7. Mai 1864 zu revidiren, um dieselben mit der genannten Verfassung in Einklang zu bringen».

Im Jahr 1894 wurde die Staatsverfassung einer Teilrevision unterzogen, in deren Rahmen die Bezeichnung des Gemeindeammanns als «Agent der Regierung» gestrichen wurde. Dies erforderte eine Anpassung des GGP, die 1894 verabschiedet wurde. Dieses GGP von 1894 wurde schliesslich mit dem Inkrafttreten des GG im Jahr 1982 aufgehoben.

4.2 Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG)

Die erste Motion, mit der eine Totalrevision des GGP von 1894 gefordert wurde, stammt aus dem Jahr 1954, auch wenn ab 1944 in mehreren parlamentarischen Vorstössen verschiedene Änderungen in dem einen oder anderen Punkt verlangt worden waren. In seiner Antwort auf die Motion anerkannte der Staatsrat die Notwendigkeit einer Revision des GGP und erklärte, er habe bereits eine ausserparlamentarische Kommission zu diesem Zweck eingesetzt. Die Kommission arbeitete einen Gesetzesvorentwurf aus, der 1959 in die Vernehmlassung gegeben

wurde. 1963 wurden die Arbeiten im Rahmen einer neuen ausserparlamentarischen Kommission wieder aufgenommen, die in 18 Sitzungen einen Gesetzesvorentwurf erarbeitete.

1971 wurde eine Volksinitiative zur Totalrevision des GGP eingereicht. Dabei wurden unter anderem die Volkswahl des Gemeindeamanns und die Einführung des fakultativen Referendums in Gemeinden mit Generalrat gefordert (TGR 1979, S. 951). Die Initiative wurde von einer parlamentarischen Kommission geprüft und am 3. Mai 1973 vom Grossen Rat für gültig erklärt. Am 16. Mai 1974 stimmte der Grosse Rat einem Antrag auf Sistierung des Verfahrens zur Behandlung der Initiative zu, da die Arbeiten zur Totalrevision im Gange waren.¹

Ende April 1975 wurde der Vorentwurf zum Gesetz dieser Kommission vorgelegt und in die Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der dabei eingegangenen Stellungnahmen wurde ein neuer Vorentwurf ausgearbeitet, der vom Juni 1976 datierte. Dieser wurde einer ausserparlamentarischen Kommission unterbreitet, die den Text während zehn Sitzungen prüfte (September bis Dezember 1976).

Die neue Fassung des Vorentwurfs wurde im März 1977 dem Staatsrat unterbreitet, der sich an fünf Sitzungen damit befassete. Er verabschiedete den Gesetzesentwurf und die dazugehörige Botschaft am 30. Dezember 1977.

Die zur Prüfung des Gesetzesentwurfs eingesetzte parlamentarische Kommission hielt 18 Sitzungen ab, die zwischen dem 24. Mai 1978 und dem 11. Juli 1979 stattfanden. Es gab zwei Lesungen durch die Kommission, und eine Subkommission befassete sich während zwei Sitzungen mit den Schlussbestimmungen des Entwurfs. Der Grosse Rat begann in der Herbstsession 1979, d. h. am 18. September 1979, mit der Beratung im Plenum. Das Inkrafttreten wurde nicht bestritten, sodass direkt mit der ersten Lesung der Artikel begonnen werden konnte. Die Artikel 1–50 wurden zwischen dem 18. und 21. September 1979 in erster Lesung verabschiedet. Am 21. Mai 1980 war die erste Lesung des Gesetzesentwurfs abgeschlossen. Die zweite Lesung begann am 16. September 1980 und endete am 17. September 1980. Aufgrund verschiedener Differenzen war eine dritte Lesung notwendig. Diese fand am 25. September 1980 statt; am gleichen Tag wurde der aus den Beratungen hervorgegangene Entwurf in der Schlussabstimmung angenommen. Es wurde kein Referendum gegen das Gesetz eingereicht.

4.3 Wichtigste Teilrevisionen des GG seit dessen Inkrafttreten

Das GG hat seit seinem Inkrafttreten über 40 kleinere oder grössere Änderungen erfahren. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Teilrevisionen:

Bei der **Revision vom 4. Mai 1995** wurde der Abschnitt über die interkommunale Zusammenarbeit erheblich geändert. Diese ermöglichte so die Bildung von Gemeindeverbänden zur Erfüllung mehrerer verwandter Aufgaben, die Verbindungen zwischen Verbänden und Mitgliedsgemeinden wurden gestärkt², und die Einstimmigkeit der Gemeinden für wesentliche Änderungen der Statuten wurde gestrichen³.

Bei der **Revision vom 16. März 2006** wurden die Bestimmungen des GG zur Aufsicht über die Gemeinden erheblich geändert und klarer formuliert. Zudem wurden das Referendums- und das Initiativrecht für Gemeindeverbände eingeführt und die Gemeinden wurden verpflichtet, einen Finanzplan zu erstellen. Weitere wichtige Änderung: In der Revision von 2006 wurde für Mehrzweckverbände das Erfordernis des Sachzusammenhangs der Aufgaben aufgehoben.

Am 9. Dezember 2010 verabschiedete der Grosse Rat das **GZG**. Wie der Name schon sagt, umfasst dieses im Wesentlichen Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen, namentlich die Genehmigung eines Fusionsplans durch den Staatsrat und eine Finanzhilfe des Kantons für Gemeindezusammenschlüsse. Das GZG führte jedoch auch zu einer Änderung des GG, wobei unter anderem die Urnenabstimmung für die Genehmigung

¹ Die Initiative wurde zehn Jahre nach ihrer Einreichung formell zurückgezogen (6. April 1981), da ein Teil der Forderungen mit dem GG umgesetzt worden war. Der Rückzug der Initiative wurde im ABI Nr. 38 vom 18. September 1981 bekannt gegeben.

² Insbesondere dadurch, dass der Gemeinderat die Delegierten *grundsätzlich aus seiner Mitte* ernennt und die Delegierten verpflichtet sind, *sich nach dem Standpunkt des Gemeinderats zu richten*, vor allem bei neuen Investitionsausgaben.

³ Infolge einer während der parlamentarischen Beratung beantragten Änderung wurde das Erfordernis der Einstimmigkeit für die Übernahme neuer Aufgaben durch den Verband beibehalten.

der Fusionsvereinbarungen vorgesehen wurde, die bis dahin von den Gemeindeversammlungen oder den Generalräten gutgeheissen wurden.

Am 22. März 2018 verabschiedete der Grosse Rat das **GFHG**. Dieses führte zu tiefgreifenden Änderungen bei der Finanzverwaltung der Gemeinden. Ausserdem wurden bei dieser Revision zahlreiche Bestimmungen des GG in das GFHG überführt.

5 Verwandtes Projekt: Governance der Regionen

Die Totalrevision des GG fällt mit wichtigen Überlegungen zur allgemeinen Steuerung der «Regionen» zusammen. Die regionale Ebene, die Gebiete betrifft, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen, ohne den ganzen Kanton zu umfassen, hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen.

Auf institutioneller Ebene wird die Regionalpolitik hauptsächlich über gemeindeübergreifende Gremien gesteuert, wie sie in Abschnitt 6 des GG definiert sind, vor allem durch Gemeindeverbände.⁴ Diese haben in den letzten 20 Jahren zahlenmässig stark zugenommen. Im Jahr 2000 gab es im Kanton Freiburg rund 50 Gemeindeverbände, heute sind es bereits mehr als 90. Dieser deutliche Anstieg bringt jedoch die wachsende Bedeutung dieser Form der Zusammenarbeit nicht vollumfänglich zum Ausdruck. Im selben Zeitraum haben die Gemeindeverbände nämlich immer mehr Aufgaben übernommen, da immer häufiger Mehrzweckverbände gegründet werden, wie dies seit der Teilrevision des GG von 1995 möglich ist. In diesem Jahr wurden wichtige Anpassungen im Abschnitt über die interkommunale Zusammenarbeit vorgenommen. Diese hatten bereits damals zum Ziel, «die interkommunale Zusammenarbeit zu erweitern und zu verstärken, es den Gemeindeverbänden zu ermöglichen, effizienter und rascher zu handeln und die Transparenz und die demokratische Kontrolle der interkommunalen Zusammenarbeit zu verbessern». Bei der Reform wurde insbesondere eine Bestimmung eingeführt, wonach Gemeindeverbände mehrere verwandte Aufgaben wahrnehmen können. Im Rahmen der Anpassung des GG an die Verfassung des Kantons Freiburg (KV) wurde die Forderung nach einem Sachzusammenhang wieder gestrichen, sodass die Gemeindeverbände heute unterschiedliche Aufgaben übernehmen können.

Die Zunahme der Gemeindeverbände ist hauptsächlich auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen suchen die Gemeinden die Zusammenarbeit für gewisse Aufgaben selbst, weil eine oder mehrere Gemeinden zum Schluss kommen, dass sie die notwendigen Mittel allein nicht aufbringen können, oder weil sie der Ansicht sind, dass es sinnvoller und/oder effizienter ist, wenn eine bestimmte Leistung in einem grösseren Gebiet als der Gemeinde homogen erbracht wird. Zum anderen kann der kantonale Gesetzgeber gewisse Aufgaben den Gemeinden übertragen und sie gleichzeitig verpflichten, diese im Rahmen eines Gemeindeverbands wahrzunehmen. Dies gilt beispielsweise für die folgenden Bereiche:

1. Orientierungsschulkreis (Art. 61 Abs. 2 des Gesetzes über die obligatorische Schule [SchG]);
2. Sozialmedizinische Versorgung zu Hause oder im Pflegeheim (Art. 11 des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungen [SmLG]);
3. Regionalplanung (Art. 25 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes [RPBG]);
4. Gewässerbewirtschaftung (Art. 9 Abs. 2 des Gewässergesetzes [GewG]);

⁴ Art. 109 Abs. 1 GG: «Bedingt die Zusammenarbeit erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen, so haben die Gemeinden einen Verband zu gründen». Die übrigen Formen der Zusammenarbeit sind die Regionalkonferenz (Art. 107^{bis} GG, die den Zweck hat, «die Tätigkeit mehrerer Gemeinden in einem bestimmten Bereich zu koordinieren. Zu diesem Zweck kann sie insbesondere den Abschluss einer Gemeindeübereinkunft fördern, die Gründung eines Gemeindeverbands vorbereiten oder die Gemeindereglementierung harmonisieren.») und die Gemeindeübereinkunft (Art. 108 GG). Es gilt zu beachten, dass die Verbindung zwischen Region und Bezirk nicht fix ist. Die (vor allem in finanzieller Hinsicht) wichtigsten Gemeindeverbände umfassen das Gebiet eines oder mehrerer Bezirke. Die Verbindung kann drei Ursachen haben: zum einen ein gemeinsames Zugehörigkeitsgefühl und eine langjährige Zusammenarbeit, sodass die Gemeindebehörden den entsprechenden Perimeter bevorzugen; zum anderen der Wille des Gesetzgebers, der den kantonalen Verwaltungsperimeter direkt oder indirekt im Gesetz vorschreibt; und schliesslich die Rolle der Oberamtsperson, die bei der Gründung der meisten Gemeindeverbände eine treibende Kraft ist und deren «Referenzgebiet» der Bezirk ist (selbst wenn die antragstellende Person sowie die Oberamtspersonen auch grössere Perimeter in Betracht ziehen, wenn es die Aufgaben erfordern).

-
5. Sozialhilfe (Art. 45 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes [SHG], in seiner Fassung vom 1. Januar 2026);
 6. Brandbekämpfung (Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen [BBHG]).

Die heutige Regelung, die auf die zwischen 1995 und 2006 vorgenommenen Gesetzesrevisionen zurückzuführen ist, ermöglichte eine starke regionale Dynamik und erlaubt es den Gemeinden, weiterhin Aufgaben in Bereichen wahrzunehmen, die ohne interkommunale Strukturen langfristig möglicherweise vollständig dem Kanton übertragen werden müssten (Zentralisierung). Auf diese Weise können die gewählten Gemeindebehörden bei den entsprechenden Entscheiden mitwirken und direkten Einfluss auf die Politik nehmen. Allerdings stösst diese Regelung heute an ihre Grenzen, wie dies in mehreren Berichten thematisiert wurde. Der jüngste Bericht ist der von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) in Zusammenarbeit mit der Oberamtspersonenkonferenz und dem FGV verfasste Bericht über ein Projekt zur Reform der regionalen Institutionen, in dem die Grenzen aufgelistet wurden. So führt die Vielzahl der Gemeindeverbände zu einer mangelnden Sichtbarkeit staatlichen Handelns, zur Überlastung der Amtsträgerinnen und Amtsträger, zu einer Beeinträchtigung der demokratischen Kontrolle, zu einer fehlenden Gesamtvision und zu einem Verlust der Gemeindeautonomie. Zudem wird die Rolle der Oberamtspersonen in Frage gestellt, die den Staatsrat vertreten, aber oft auch Mitglied der Gemeindeverbände sind oder diese sogar präsidieren. Die ILFD organisierte im Herbst 2022 sieben Diskussionsabende zu diesem Bericht, um die Thematik mit der Bevölkerung und den Amtsträgerinnen und Amtsträgern auf Gemeindeebene zu besprechen. Die Debatten, an denen insgesamt fast 400 Personen teilnahmen, bestätigten die ursprünglichen Feststellungen. Sie zeigten vor allem, dass die Bedürfnisse und Erwartungen in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich sind, je nach den bereits vorhandenen oder geplanten Strukturen, den lokalen Sensibilitäten und den spezifischen Projekten. Ausserdem wurde festgestellt, dass einige Regionen über eine dynamische Vision verfügen und der Ansicht sind, dass sich die heutigen Strukturen «auf natürliche Art und Weise» hin zu anderen Kooperationsformen entwickeln müssen, so etwa von einer informellen Zusammenarbeit zur Gründung eines Gemeindeverbands oder von einem Gemeindeverband in Richtung eines langfristigen Gemeindegemeinschafts. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, mehrere Modelle vorzusehen, die unter sich kompatibel sind, sodass jede Region die geeigneten Instrumente wählen kann (s. Ziff. 7.8 und 7.9).

Wie bereits weiter oben erwähnt, wird die regionale Ebene hauptsächlich in Abschnitt 6 des geltenden GG definiert. Im Kanton Freiburg ist die «Region» unabhängig von ihrer Definition in erster Linie eine von den Gemeinden getragene Struktur, eine politische Steuerungsebene, für die vor allem die gewählten Gemeindebehörden zuständig sind. Der Staatsrat hat verschiedentlich erklärt⁵, dass die seit mehreren Jahren laufenden Überlegungen zu dieser Frage bei der Totalrevision des GG konkretisiert werden sollten. Nachdem er von den Arbeiten der mit dieser Revision beauftragten Projektorganisation Kenntnis genommen hat, bestätigte der Staatsrat das bisherige Prinzip des Kantons, wonach die «Regionen» in erster Linie eine von den Gemeinden getragene Struktur auf der Grundlage der Beschlüsse der gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter bildeten. Seiner Ansicht nach scheine nicht angezeigt, die Einführung einer neuen, von den Gemeinden (und dem Staat) getrennten institutionellen Ebene in Betracht zu ziehen, die über die umfassenden Befugnisse einer unabhängigen Einrichtung des öffentlichen Rechts verfüge. Eine solche institutionelle Überschneidung in einem Kanton von der Grösse Freiburgs hätte keine wirklichen Vorteile und könne die Mängel des heutigen Systems (Visibilität und Überlastung) im Gegenteil noch verschärfen.

⁵ Insbesondere in den Antworten des Staatsrats auf die Motionen 2019-GC-217 und 2023-GC-3 sowie im Regierungsprogramm 2022–2026 (namentlich Ziff. 4.1.1 und 4.1.2).

6 Vorbereitende Arbeiten

6.1 Arbeiten vor der Projektorganisation

Nach der Annahme der Motion 2019-GC-217 am 11. Februar 2021 durch den Grossen Rat folgten verschiedene Vorarbeiten und Treffen, bevor die Totalrevision formell lanciert wurde. Das Thema wurde nicht nur an zahlreichen Sitzungen und Präsentationen zur Governance der Regionen (Ziff. 5) diskutiert, sondern auch mehrmals mit dem FGV und der Oberamtspersonenkonferenz besprochen, sei es an bilateralen Treffen mit dem Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), sei es an den jährlichen Treffen dieser Institutionen mit dem Staatsrat.

Parallel dazu wurden wichtige Vorbereitungsarbeiten geleistet, vor allem durch das Amt für Gemeinden (GemA), um eine umfassende Dokumentation zum geltenden GG zusammenzustellen und die verschiedenen Bestrebungen zu dessen Änderung – im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen (vgl. insbesondere Ziff. 2) oder von informellen Anträgen – zu erfassen. Diese Dokumentation sowie mehrere Rechtsgutachten und spezifische Studien des GemA wurden allen am Revisionsvorhaben Beteiligten zur Verfügung gestellt.

6.2 Projektorganisation

Der Staatsrat beschloss die Projektorganisation für die Totalrevision des GG am 4. Juli 2022⁶ auf Antrag der ILFD. Er setzte einen **Lenkungsausschuss** (CoPil) ein, der sich zusammensetzte aus:

- > seiner Delegation für die Agglomerationen und die territorialen Strukturen (Direktor/-innen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft; der Direktion der Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt sowie der Finanzdirektion),
- > drei Vertreterinnen und Vertretern des Vorstands des FGV und
- > zwei Oberamtspersonen.

Die Direktorin des FGV, der Generalsekretär der ILFD und die Projektleiterin nahmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil.

Zudem wurde ein **Projektausschuss** (CoPro) eingesetzt. Dieser setzte sich zusammen aus:

- > der Projektleiterin (Präsidentin),
- > dem Generalsekretär der ILFD,
- > der Direktorin des FGV,
- > einer juristischen Beraterin des Generalsekretariats der ILFD,
- > dem Vorsteher des GemA,
- > drei vom FGV ernannten Vertretungspersonen und
- > zwei Vertretungspersonen der Oberamtspersonenkonferenz.

Schliesslich setzte die ILFD vier thematische Arbeitsgruppen ein, die sich mit den wichtigsten Themen des Gesetzes befassten, d. h. «Organe der Gemeinde», «Verwaltung», «Zusammenarbeit von Gemeinden und regionale Governance» sowie «Aufsicht und Rechtsmittel». Jede dieser thematischen Arbeitsgruppen setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des FGV, der Oberämter sowie der ILFD und des GemA zusammen.

Schliesslich wurde eine Internetseite eingerichtet, die über die Projektorganisation und den Fortschritt der Arbeiten informiert: [Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden | Staat Freiburg](#).

⁶ Auf Antrag der Oberamtspersonenkonferenz, die zwei anstatt wie ursprünglich vorgesehen nur eine Vertretungsperson im Lenkungsausschuss haben wollte, wurde die Projektorganisation mit Beschluss vom 20. September 2022 angepasst.

6.3 Leitgrundsätze für die Arbeiten

An seiner ersten Sitzung am 28. November 2022 verabschiedete der Lenkungsausschuss die wichtigsten Grundsätze für die Totalrevision des GG:

1. Die Zuständigkeit für jede organisatorische Aufgabe wird derjenigen Stufe (Staat oder Gemeinde) übertragen, die sie am besten erfüllen kann;
2. Den Gemeinden wird für organisatorische Aufgaben und Entscheide mit örtlicher Tragweite der grösstmögliche Spielraum eingeräumt (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);
3. Es wird eine Verteilung der organisatorischen Aufgaben angestrebt, die eine optimale Ausübung der lokalen Demokratie ermöglicht und die besten Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Leistungen bietet.

Diese Grundsätze sollten den Umfang des Projekts präzisieren, insbesondere im Rahmen des Verfassungsgrundsatzes der Gemeindeautonomie (Art. 129 Abs. 2 KV) und des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 KV).

6.4 Arbeiten der Projektorganisation

Zuerst wurden die in der Projektorganisation vertretenen Instanzen gebeten, die Änderungsvorschläge einzubringen, die sie für notwendig erachteten. In dieser ersten Phase wurden rund 80 Themen vorgeschlagen und von den verschiedenen Gremien im Hinblick auf die Redaktionsphase zur Überarbeitung des gesamten Gesetzes geprüft.

Nach dem Einholen der Vorschläge wurden mehrere Versionen des Gesetzesvorentwurfs ausgearbeitet und den verschiedenen Gruppen und Ausschüssen der Projektorganisation unterbreitet. Bis zur Vorvernehmlassung fanden zwischen November 2022 und Juni 2024 folgende Sitzungen statt: Der CoPil hielt fünf Sitzungen ab, der CoPro sechs Sitzungen und die vier thematischen Arbeitsgruppen je vier Sitzungen (eine der Gruppen kam für eine zusätzliche Sitzung zusammen, was insgesamt 17 Sitzungen der thematischen Arbeitsgruppen bzw. 28 Sitzungen für die ganze Projektorganisation ergibt).

Nach der Vorvernehmlassung im Sommer 2024 haben sich der CoPro und der CoPil jeweils wieder zu einer Sitzung getroffen. Dasselbe geschah auch nach der öffentlichen Vernehmlassung, die im Frühjahr 2025 stattfand.

Vier Zwischenberichte dokumentierten jede Etappe der Arbeiten.

6.5 Vorschläge, die in die Vorentwürfe einfließen

Die Projektorganisation prüfte alle Vorschläge zur Gemeindegesetzgebung, die in den letzten Jahren eingereicht worden waren oder während ihrer Arbeit eingingen. Neben den Beiträgen der Mitglieder der verschiedenen Organe (thematische Arbeitsgruppen, CoPro und CoPil) und der von ihnen vertretenen Institutionen berücksichtigte die Projektorganisation vor allem die Ergebnisse eines partizipativen Workshops des FGV im Juni 2023, an dem über hundert kommunale Amtsträgerinnen und Amtsträger teilgenommen hatten, sowie die Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeindebehörden, Gemeindeverwaltungen und Gemeindeverbänden zu mehreren Themen der Totalrevision. Zudem wurden verschiedene Vorschläge berücksichtigt, die das Büro des Generalrats der Stadt Freiburg am 11. Januar 2024 in einer spontanen Stellungnahme eingebracht hatte.

6.6 Thematische Konsultationen bei verschiedenen Stellen

Das Amt für Gesetzgebung wurde im Oktober 2023 zu Fragen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit konsultiert (Möglichkeit der Gemeindeverbände, Abgaben zu erheben und gegebenenfalls Mitglieder zu haben, die sich nicht an allen Aufgaben des Verbands beteiligen). Für die Einzelheiten siehe Ziff. 7.9.1 sowie Kommentar zu den Artikeln 125 und 139 des Entwurfs.

Die mit der Genehmigung der Gemeindereglemente beauftragten Stellen wurden zwischen Oktober 2023 und Februar 2024 zweimal zu den von der Projektorganisation erarbeiteten Vorschlägen konsultiert. Der Staatsrat wurde im Oktober 2025 ebenfalls zu den Folgemassnahmen konsultiert, die infolge der in der öffentlichen

Vernehmlassung zu diesem Thema abgegebenen Stellungnahmen vorgeschlagen wurden. Die Ergebnisse dieser Konsultationen werden in Ziff. 7.11.3 zusammengefasst.

6.7 Vorvernehmlassung bei den Partnern der Projektorganisation

Der im Rahmen dieser Arbeiten entstandene Gesetzesvorentwurf und der dazugehörige erläuternde Bericht wurden in eine Vorvernehmlassung bei den in der Projektorganisation vertretenen Stellen gegeben. Diese Vorvernehmlassung erfolgte zwischen dem 28. Juni und dem 6. September 2024. Danach wurden die Ergebnisse der Vorvernehmlassung geprüft und dokumentiert im Hinblick auf die Anpassung des Gesetzesvorentwurfs und des erläuternden Berichts für die öffentliche Vernehmlassung.

6.8 Öffentliche Vernehmlassung

Der infolge der Vorvernehmlassung erstellte Gesetzesvorentwurf (VE-GG) und der dazugehörige Bericht waren Gegenstand einer öffentlichen Vernehmlassung, deren Frist vom 21. Februar bis zum 30. Mai 2025 festgelegt wurde.

Es wurden rund 80 Antworten mit insgesamt fast 800 Bemerkungen übermittelt. Die letzten Antworten gingen am 23. Juni 2025 beim GemA ein.

Trotz teilweise grundlegender Beanstandungen schien der VE-GG an sich nicht in Frage gestellt zu sein. Bestimmte Elemente gaben jedoch Anlass zu Kritik, manchmal mit gegensätzlichen Forderungen und Argumentationen. Viele Anmerkungen wurden aus früheren Vernehmlassungen übernommen. Die wichtigsten Themen werden in Ziffer 7 und im Kommentar zu den einzelnen Artikeln behandelt.

6.9 Weitere Etappen der Revision

Die Verabschiedung dieses Entwurfs und seiner Botschaft durch den Staatsrat markiert den Abschluss der Arbeiten, mit denen der Motion 2019-GC-2017 Folge gegeben wurde, und schliesst das vom Staatsrat eingesetzte Projekt formell ab (vgl. Ziff. 6.2). Weitere Etappen bis zum Inkrafttreten und zur Rechtswirksamkeit des neuen Gesetzes sind die Prüfung des Entwurfs durch die parlamentarische Kommission und die Beratung im Grossen Rat, ein allfälliges Referendum sowie die Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung, insbesondere die Totalrevision des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG).

Ein Inkrafttreten des Gesetzes vor dem 1. Januar 2028 scheint daher nicht möglich zu sein. Darüber hinaus führen die Übergangsbestimmungen eine Reihe von Übergangsfristen für die vollständige Umsetzung des Gesetzes ein.

7 Die wichtigsten Vorschläge

7.1 Allgemeine Bestimmungen

7.1.1 Gemeindeautonomie

Gemäss den Leitgrundsätzen, an denen sich die Totalrevision des GG orientiert, schreibt die Gesetzgebung kein Gemeindemodell vor, an das sich die Gemeinden des Kantons halten müssten. Der Entwurf postuliert nämlich, dass die gewählten Gemeindebehörden aufgrund ihrer genauen Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse in der Lage sind, ihren Gemeinden die am besten geeignete Funktionsweise zu geben bzw. ehrgeizige Reformprojekte (Zusammenschlüsse, interkommunale Zusammenarbeiten) einzuleiten und zu Ende zu führen, um diesen Bedürfnissen unter Berücksichtigung der festgestellten Stärken und Schwächen gerecht zu werden. Darum wurde beispielsweise darauf verzichtet, eine Mindestgrösse für die Gemeinden vorzuschreiben (Ziff. 8.1). Der Spielraum für die Gemeindeautonomie wurde in einigen Bereichen erweitert. Beispiele dafür sind: Die Obergrenze von neun Mitgliedern des Gemeinderats wird aufgehoben; die für einige Gemeinden geltende Pflicht, einen Generalrat einzusetzen, wird aufgehoben; der Handlungsspielraum für Fusionsvereinbarungen wird erweitert; für die

Reglemente der Gemeindelegislativen ist, ausser in Ausnahmefällen, nicht mehr die Genehmigung und Stellungnahme der kantonalen Behörden erforderlich, die Art der Ernennung der Delegierten in den Gemeindeverbänden bietet neue Möglichkeiten.

Mit der Autonomie geht auch die Verantwortung einher, die für das einwandfreie Funktionieren der Institutionen erforderlichen Regeln festzulegen. Diese liegt nun voll und ganz bei den Gemeinden. Entsprechend, und um einem im Zuge der Arbeiten gestellten Antrag Folge zu geben, sieht der Entwurf vor, dass die Rechtsstellung und die Grundsätze für die Vergütung der Exekutive in dem von der Legislative verabschiedeten Organisationsreglement (OrgR) festgelegt werden müssen, wobei die Exekutive weiterhin für die Festlegung der Regeln für ihre interne Arbeitsweise zuständig bleibt.

7.1.2 Prüfung der Konsultativabstimmung

In den letzten Jahren hat die Zahl der Konsultativabstimmungen erheblich zugenommen. Früher kamen sie vor allem bei Fusionsvorhaben zum Einsatz, heute vermehrt auch bei Themen bezüglich Raumplanung und Energie.

In seinem Urteil 601 2021 115 vom 14. September 2021 wies das Kantonsgericht jedoch darauf hin, dass eine Konsultativabstimmung nur dann gültig ist, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Es galt daher zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Konsultativabstimmung in die Gemeindegesetzgebung aufgenommen werden sollte. Da Konsultativabstimmungen sowohl an der Gemeindeversammlung als auch an der Urne durchgeführt wurden, sollten allfällige diesbezügliche Bestimmungen vorzugsweise im GG und nicht im PRG vorgesehen werden.

Eine Konsultativabstimmung ist eine Abstimmung, die nach einem ähnlichen Verfahren wie eine gewöhnliche Abstimmung durchgeführt wird, für die Exekutive jedoch definitionsgemäss nicht verbindlich ist. Faktisch hat das Ergebnis jedoch für die Exekutive eine bindende Wirkung. So kann eine Konsultativabstimmung sogar bestimmte Vorgänge und Projekte blockieren, anstatt eine Orientierungshilfe für die einzuschlagende Richtung zu sein. Abgesehen von der Ambivalenz der Konsultativabstimmung und dem formalen Fehlen einer gesetzlichen Grundlage liegt die Problematik darin, dass das Organ, das zu einer Konsultativabstimmung aufgefordert wird, häufig nicht über die sachliche Zuständigkeit für das jeweilige Geschäft verfügt, beispielsweise eine Abstimmung einer Gemeindeversammlung über ein Raumplanungsthema, für das nach geltendem Recht die Exekutive inhaltlich zuständig ist. Darüber hinaus bezieht sich die Konsultativabstimmung häufig nicht auf eine ausgearbeitete Vorlage, sondern auf eine Grundsatzfrage.

Der CoPil sprach sich für eine Beschränkung der Konsultativabstimmungen aus. Konsultativabstimmungen sollen grundsätzlich nicht mehr zulässig sein, ausser sie sind gesetzlich vorgesehen, was bei Gemeindegemeinschaften der Fall ist (siehe dazu Ziff. 7.10.1 und Art. 150 des Entwurfs). In der Vernehmlassung wurde eine Erweiterung der Möglichkeiten gefordert; dies wurde durch den Zusatz erreicht, wonach ein Gemeindereglement eine Konsultativabstimmung auch für andere Angelegenheiten vorsehen kann, die in die Zuständigkeit der Legislative oder der Stimmberechtigten fallen (siehe Art. 9 des Entwurfs). Ein uneingeschränkter Einsatz von Konsultativabstimmungen, wie er aus einigen Antworten auf die Vernehmlassung hervorgeht, würde kaum mit dem Entscheid des Grossen Rats zum Auftrag 2022-GC-63 vereinbar sein (vgl. Ziff. 2.2.8).

7.2 Gemeindeversammlung

Vorgeschlagen werden Änderungen, die sich auf die folgenden Aspekte beziehen (für detaillierte Erläuterungen siehe Kommentar zu den jeweiligen Artikeln).

7.2.1 Öffentlichkeit der Schriftstücke, Erlasse und Beschlüsse

Die Artikel 38 (Protokoll) sowie 15 und 16 (Gemeindeerlasse) des Entwurfs enthalten im Vergleich zum geltenden Gesetzestext Präzisierungen, um auf die Veröffentlichungspflichten der Gemeinden hinzuweisen. Die Veröffentlichung ist entscheidend, um eine demokratische Kontrolle zu ermöglichen.

7.2.2 Ablauf der Gemeindeversammlung

Der Ablauf der Gemeindeversammlung wird präzisiert (Art. 30–37 des Entwurfs), insbesondere die obligatorischen Traktanden und die Interventionsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, aber ohne materielle Änderungen gegenüber dem geltenden Recht. Die Pflichten, an die wichtigsten Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger zu erinnern sowie auf mögliche Verfahrensfehler hinzuweisen, und die Möglichkeit der Fernteilnahme unter ausserordentlichen Umständen, die im VE-GG vorgesehen sind, wurden jedoch nach der öffentlichen Vernehmlassung aufgegeben. Die im VE-GG vorgesehene Pflicht, die Liste der eingereichten Vorstösse zu veröffentlichen und auf dem neusten Stand zu halten, wird hingegen beibehalten (Art. 34 Abs. 4 des Entwurfs).

7.2.3 Öffentliche Informationsveranstaltungen

Der VE-GG schlug vor, Gemeindeversammlungen zu Informationszwecken abzuhalten, wenn es um Geschäfte von grosser Tragweite geht (Art. 14 Abs. 2 VE-GG). Aufgrund von in der öffentlichen Vernehmlassung geäusselter Kritik wurde darauf verzichtet. Darüber hinaus werden die Informationsveranstaltungen, die nicht an die Gemeindeversammlungen gebunden sind und die es bereits im Bereich der Raumplanung und bei Gemeindezusammenschlüssen gibt, in den Abschnitt «Verwaltung der Gemeinde» übernommen (Art. 97 des Entwurfs).

7.2.4 Volksabstimmung statt Gemeindeversammlung

Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit vor, eine Gemeindeversammlung ausnahmsweise durch eine Volksabstimmung zu ersetzen, wenn die Oberamtsperson es anordnet (Art. 19 Abs. 2 des Entwurfs). Dies ist jedoch nur unter aussergewöhnlichen Umständen möglich, wie es zum Beispiel bei der Covid-19-Pandemie der Fall war.

7.2.5 Vorsitz der Gemeindeversammlung: Beibehalten des Status quo vorgeschlagen

Dass statt eines anderen Systems der Vorsitz der Gemeindeversammlung weiter von der Gemeindepräsidentin oder vom Gemeindepräsidenten geführt werden soll, ist durch den Wunsch nach einer gewissen Kontinuität im Amt aufgrund der für die Aufgabe notwendigen Kenntnisse gerechtfertigt, auch wenn sie oder er bei der Aufgabe sicherlich von der Gemeindeschreiberin oder vom Gemeindeschreiber unterstützt wird. Dieses System besteht in Gemeinden mit Gemeindeversammlung schon seit Erlass der alten Gesetze über die Gemeinden und Pfarreien. Es wurde bei der letzten Totalrevision des Gesetzes, bei der ein Vorsitz für die Generalräte eingeführt wurde, in Frage gestellt, aber der Grosse Rat beschloss, den Status quo auf Ebene der Gemeindeversammlung beizubehalten. Ein Antrag, wonach die oder der Vorsitzende der Gemeindeversammlung jährlich von der Gemeindeversammlung bestimmt werden sollte, wurde in den damaligen Beratungen mit 70 zu 26 Stimmen abgelehnt (TGR 1979, S. 1154–1156; 1980, S. 1212, zu Art. 13 des damaligen Gesetzesentwurfs).

7.2.6 Einführung einer fakultativen Geschäftsprüfungskommission

Der Gesetzesentwurf schlägt vor, das GFHG mit einem neuen Artikel 72a zu ergänzen, der es den Gemeinden – unabhängig davon, ob sie einen Generalrat haben oder nicht – sowie den Gemeindeverbänden, den Bürgergemeinden und gegebenenfalls den Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit ermöglichen würde, ihre Finanzkommission zu ermächtigen, zum Geschäftsbericht Stellung zu nehmen. Der Geschäftsbericht wird vom Gemeinderat (beziehungsweise von der Exekutive der anderen Einheiten) erstellt. Die Legislative nimmt ihn nach geltendem Recht lediglich zur Kenntnis (Art. 19 GFHG). Mit der Motion 2019-GC-218 war gefordert worden, den Gemeinden mit einem Generalrat die Möglichkeit zu geben, eine Geschäftsprüfungskommission zu bilden. Diese Kommission sollte dem Generalrat jedes Jahr einen Bericht über die Geschäftsführung der Gemeinde vorlegen müssen, um in den grossen Gemeinden eine demokratische Kontrolle der Geschäftsführung der Gemeinde zu gewährleisten. In anderen Kantonen gibt es schon solche kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen (z. B. Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden, Luzern, Sankt Gallen, Wallis, Zürich). Wenn eine Gemeinde beschliesst, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, sollte diese Aufgabe nur

von der Finanzkommission und nicht von einer anderen (bestehenden oder neu zu schaffenden) Kommission wahrgenommen werden.

7.3 Generalrat

7.3.1 Rückblick

Die Kriterien für eine obligatorische Einsetzung oder fakultative Einführung eines Generalrats haben schon oft Anlass zu Diskussionen gegeben, letztmals bei der schliesslich zurückgezogenen Motion 2013-GC-121, mit der eine Mindestgrenze von 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die obligatorische Einsetzung des Generalrats gefordert wurde.

Der Generalrat wurde 1864 eingeführt (Art. 51 GGP: obligatorisch ab 5000 Einw.; freiwillig ab 1000 Einw.). Seitdem wurden die Bestimmungen über den Generalrat bis heute immer wieder geändert. Die Kriterien für einen obligatorischen Generalrat basierten teils auf der Bevölkerungszahl (5000 im Jahr 1864, 1500 im Jahr 1872, Abschaffung im Jahr 1879, 3000 im Jahr 1980, Abschaffung im Jahr 1989), teils auf namentlich angegebenen Gemeinden (fünf Gemeinden im Jahr 1872, sechs Gemeinden im Jahr 1894, Abschaffung im Jahr 1980, acht Gemeinden im Jahr 1989) entsprechend den Gemeinden, die bereits einen Generalrat hatten und sich bereit erklärt hatten, in die Liste der Gemeinden aufgenommen zu werden, für die der Generalrat vorgeschrieben war. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier waren gespalten zwischen dem Wunsch, die Tradition eines Generalrats weiterzuführen, der das einwandfreie Funktionieren der Gemeinden ab einer bestimmten Bevölkerungsgrösse ermöglichen sollte, und dem Wunsch, den Gemeinden dort, wo es möglich ist, mehr Autonomie zu gewähren. Eine zu grosse Gemeindeversammlung hätte den Beratungen zufolge die demokratische Debatte nicht mehr gewährleisten können, was die Pflicht zur Einsetzung eines Generalrats für bestimmte Gemeinden gerechtfertigt hatte. Die Untergrenze für den freiwilligen Generalrat war festgelegt worden, um der bevölkerungsmässigen Aufnahmekapazität der Gemeinden Rechnung zu tragen: 1000 im Jahr 1864, dann 600 im Jahr 1980, aufgrund der Einführung des Frauenstimmrechts ab 1971 gesenkt.

Bei weitem nicht alle Kantone entscheiden sich für einen Generalrat. Insgesamt zeigt sich eine Präferenz für Gemeindeversammlungen in den deutschsprachigen Kantonen und eine Präferenz für einen Generalrat (Parlament) in den lateinischen Kantonen.

Nach den Daten von 1980 gab es im Kanton 266 Gemeinden mit insgesamt 184 931 Einwohnerinnen und Einwohnern, einer durchschnittlichen Bevölkerungsgrösse von 695 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Mediagrösse von 267 Einwohnerinnen und Einwohnern, von denen 254 Gemeinden eine Gemeindeversammlung hatten (= 56 % der Bevölkerung) und 12 Gemeinden einen Generalrat (= 44 % der Bevölkerung). 202 Gemeinden zählten weniger als 600 Einwohner/innen (= 25 % der Bevölkerung) und 64 Gemeinden mehr als 600 Einwohner/innen (= 75 % der Bevölkerung). Die drei kleinsten Gemeinden mit einem Generalrat waren Attalens (1353 Einw.), Domdidier (1541 Einw.), Châtel-Saint-Denis (3020 Einw.). Die drei grössten Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung waren: La Tour-de-Trêve (2442 Einw.), Schmitten (2562 Einw.), Kerzers (2710 Einw.).

Am 31. Dezember 2024 (neuste Statistik) umfasste der Kanton 126 Gemeinden (NB: mit den am 1.1.2025 erfolgten Gemeindezusammenschlüssen sind es 121 und mit den am 1.1.2026 in Kraft tretenden Zusammenschlüssen 119). Am 31. Dezember 2024 gab es im Kanton 346 285 Einwohner/innen, die durchschnittliche Bevölkerungsgrösse der Gemeinden betrug 2748 Einwohner/innen und die Mediagrösse 1463 Einwohner/innen. Ebenfalls anzumerken ist, dass 99 Gemeinden derzeit eine Gemeindeversammlung haben (= 43,79 % der Bevölkerung) und 27 Gemeinden einen Generalrat (= 56,21 % der Bevölkerung). 22 Gemeinden zählen weniger als 600 Einwohner/innen (= 2,34 % der Bevölkerung) und 104 Gemeinden mehr als 600 Einwohner/innen (= 97,66 % der Bevölkerung). Die drei kleinsten Gemeinden mit einem Generalrat sind: Rue (1618 Einw. [NB: Gemeindezusammenschluss am 1.1.2025, die neue Gemeinde zählt insgesamt 2638 Einw.]), Avry (1949 Einw.) und Cugy (2030 Einw.). Die drei grössten Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung sind: Gurmels (4675 Einw.), Kerzers (5466 Einw.), Tafers (8026 Einw.).

Zu erwähnen ist, dass in der jüngsten Vergangenheit mehrere Abstimmungen über die Einführung eines Generalrats stattgefunden haben. So wird der Generalrat für die Legislaturperiode 2026–2031 in Tavers (8026 Einw.), Gruyères (2339 Einw.), Saint-Aubin (2030 Einw.) und Surpierre⁷ (1220 Einw.) eingeführt. Ein ähnliches Begehren wurde hingegen in den Gemeinden Schmitten (4285 Einw.), Marsens (2130 Einw.), Haut-Intyamon (1774 Einw.) und Granges [Vivisbachbezirk] (977 Einw.; 880 Einw. zum Zeitpunkt der Abstimmung 2020) an der Urne abgelehnt. Die Zahl der Gemeinden mit einem Generalrat wird somit ab der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden 2026 von 27 auf 31 steigen.

7.3.2 Wegfall der obligatorischen Einsetzung eines Generalrats in gewissen Gemeinden

Ausserdem wird der Artikel 25 des geltenden GG nicht übernommen, der den Generalrat in den folgenden acht Gemeinden vorschreibt: Freiburg, Bulle, Murten, Romont, Estavayer-le-Lac (seit dem Zusammenschluss: Estavayer), Châtel-Saint-Denis, Marly und Villars-sur-Glâne. Ein staatliches Eingreifen ist in diesem Bereich nämlich nicht mehr gerechtfertigt. Diese Änderung dürfte in der Praxis eher symbolischen Charakter haben, da die Wahrscheinlichkeit, dass die grossen Gemeinden zur Gemeindeversammlung zurückkehren wollen, eher gering zu sein scheint.

7.3.3 Schwellenwert für freiwillige Einführung eines Generalrats

Die Meinungen der Mitglieder der Projektorganisation der GG-Revision gingen weit auseinander. Sie reichten von der Beibehaltung der aktuellen Untergrenze von 600 Einwohnerinnen für die fakultative Einführung eines Generalrats, über die Erhöhung des Schwellenwerts auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner, um der demografischen Entwicklung und den inzwischen erfolgten Gemeindegemeinschaften Rechnung zu tragen, bis hin zur Abschaffung der Mindesteinzahl, da gemäss erfolgten Abstimmungen bis heute keine Gemeinde mit weniger als 1200 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Generalrat eingeführt hat. Was die Vorlagen zur Einführung eines Generalrats betrifft, die jedoch in der Volksabstimmung scheiterten, lag nur eine Gemeinde unterhalb der Schwelle von 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Gemeinde Granges [Vivisbachbezirk], Bevölkerung am 31.12.2019: 880 Einw., Volksabstimmung am 27.09.2020).

Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass die Einführung eines Generalrats erst ab einer bestimmten Einwohnerzahl gerechtfertigt ist, um unverhältnismässige Betriebskosten zu vermeiden und um genügend Kandidaturen sicherzustellen, was in Gemeinden mit einer zu geringen Einwohnerzahl oft ein Problem darstellt.

7.3.4 Sitzungen mit Fernteilnahme

In Ausnahmesituationen müssen die Mitglieder des Generalrats die Möglichkeit zur Fernteilnahme an den Sitzungen des Generalrats haben (Art. 57 Abs. 2 des Entwurfs), wie dies auch den Mitgliedern des Grossen Rats möglich ist (vgl. Art. 109a–109e des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 [GRG]).

7.4 Gemeinderat

7.4.1 Beginn der Legislaturperiode

Der Beginn der Legislaturperiode ist künftig für alle Gemeinden des Kantons gleich. Er wird jeweils auf den 1. Juni nach Erneuerung der Gemeindebehörden festgesetzt (Art. 67 Abs. 3 des Entwurfs).

7.4.2 Grösse, Art des Wahlsystems und Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder

Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats führte zu eingehenden Diskussionen bei der Vorbereitung des Entwurfs. Der zur Diskussion gestellte Vorschlag bestand darin, die Gemeindeautonomie auf zwei Arten zu erhöhen: Die Mindestzahl der Gemeinderatsmitglieder konnte drei betragen und es gab keine Höchstzahl mehr,

⁷ Die im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Einführung des Generalrats in Surpierre eingereichten Beschwerden wurden vom Kantonsgericht am 4. November 2025 als unzulässig erklärt.

wobei die Zahl jedoch wie bisher ungerade sein musste. Aufgrund von in der öffentlichen Vernehmlassung geäusserten Kritik wurde die Mindestzahl schliesslich auf fünf erhöht, wie es derzeit der Fall ist.

Die Frage der Grösse des Gemeinderats ist insbesondere für den Status der Mitglieder (Grad der Professionalisierung oder reines Milizsystem) sehr wichtig.

Auch zum Wahlmodus des Gemeinderats waren umfassende Überlegungen nötig. Nach geltendem Recht ist das Majorzsystem der Standard, wobei gemäss den Bestimmungen des PRG auch das Proporzsystem gewählt werden kann. So wird der Gemeinderat nach dem heutigen System nach dem Proporzsystem gewählt, wenn dies von einer bestimmten Anzahl von Personen beantragt wird: mindestens 5 Personen in Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern, 10 Personen in Gemeinden mit 100 bis 300 Einwohnern, 15 Personen in Gemeinden zwischen 301 und 600 Einwohnern und 20 Personen bei Gemeinden ab 601 Einwohnern. Diese Situation ist allerdings fragwürdig, denn sie erlaubt es einer politischen Kraft oder einer Gruppe von Stimmberechtigten, den Wahlmodus bedingungslos zu ändern⁸. Dieser Entwurf schlägt daher vor, den Wahlmodus im OrgR der Gemeinde zu verankern. Dieses Vorgehen wird einerseits eine grössere Öffentlichkeit für diesen wichtigen Faktor des demokratischen Prozesses in den Gemeinden und andererseits eine bessere Kontrolle gewährleisten, gegebenenfalls auch durch ein Referendum (Gemeinden mit einem Generalrat). Die Reaktionen in der öffentlichen Vernehmlassung waren gemischt, aber eine Mehrheit der Stimmen unterstützte die vorgeschlagene Änderung.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem Wahlmodus des Gemeinderats ist auf die Problematik des natürlichen Quorums hinzuweisen, insbesondere bei Gemeinderäten mit weniger als neun Mitgliedern, da das Proporzsystem bei einem natürlichen Quorum von über 10 % seinen Zweck insbesondere zugunsten der «kleinen» politischen Gruppierungen nicht erfüllen kann. Eine eingehende Prüfung der diesbezüglichen Rechtsprechung scheint jedoch das Risiko einer rechtlichen Anfechtung zu relativieren, solange das Gemeindegebiet nicht dauerhaft in mehrere Wahlkreise aufgeteilt ist. Derzeit hat jedoch keine Gemeinde ihr Gebiet in permanente Wahlkreise aufgeteilt.

Die übrigen grundlegenden Elemente der Exekutive wie die Vorschriften über die Rechtsstellung der Mitglieder und die Vergütungsgrundsätze (Umfang einer möglichen Professionalisierung, Vergütungsart, Sozialversicherungen usw.) werden ebenfalls im Organisationsreglement verankert sein (Art. 74 Abs. 1 des Entwurfs), während die Vorschriften über die interne Arbeitsweise des Gemeinderats Gegenstand eines von letzterem verabschiedeten Erlasses sein werden (Art. 74 Abs. 2 des Entwurfs).

7.4.3 Fernteilnahme an Sitzungen

Nach dem Gesetzesentwurf müssen Gemeinderatssitzungen und die Beschlussfassung nicht mehr zwingend in Präsenzform stattfinden, auch wenn die physische Anwesenheit nach wie vor die Regel ist. Ausnahmsweise ist für die Mitglieder des Gemeinderats, die an der Teilnahme verhindert sind, inskünftig die Fernteilnahme möglich (Art. 77 Abs. 2 Bst. a des Entwurfs), die ganze Sitzung kann als Fernsitzung stattfinden (Art. 77 Abs. 2 Bst. b des Entwurfs), und in dringenden Fällen kann die Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg erfolgen, wenn alle Mitglieder damit einverstanden sind (Art. 77 Abs. 2 Bst. c des Entwurfs). Dasselbe gilt für die Sitzungen der Kommissionen, unabhängig davon, ob sie eine exekutorische oder legislatorische Funktion haben (Art. 82 Abs. 3 und 21 Abs. 3 des Entwurfs).

⁸ In der Fussnote Nr. 5 des Berichts 2024-DIAF-4 vom 28. Januar 2025 zum Änderungsentwurf des PRG (Majorzsystem) steht Folgendes: «In Bezug auf die Gemeinderatswahl äusserten die befragten Experten **Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 83 Abs. 2 PRG-FR mit den Anforderungen an die Gesetzmässigkeit und die Gleichheit der Wahl, wie sie sich aus Art. 34 BV ergeben.** Die aktuelle Regelung ermöglicht es einer politischen Kraft, bedingungslos zu fordern und zu erhalten, dass bei einer Gemeinderatswahl das Proporzsystem anstelle des Majorzsystems angewandt wird. Nach Ansicht der Experten sollte die Bestimmung des Wahlverfahrens je nach Umstand jedoch nicht von einer politischen Kraft – egal ob gross oder klein – abhängen, sondern nur vom Gesetz. Es sollte ebenso wenig davon abhängen, dass sich alle politischen Kräfte über das Wahlverfahren einigen, um die Chancen der unabhängigen Kandidatinnen und Kandidaten zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass das Proporzsystem für die Gemeinderatswahl seinen Namen nicht wirklich verdient, wenn der Gemeinderat nur aus fünf oder sieben Mitgliedern besteht (Art. 54 GG-FR), da das natürliche Quorum dann bei 16 % bzw. 14 % liegt.» Diese Fussnote bezieht sich auf die «Note juridique» vom 15. März 2024, die von Professor Jacques Dubey und Lucien Hürlimann im Rahmen dieser Revision des PRG zuhanden des Staatsrats verfasst wurde.

7.5 Gemeindepersonal

7.5.1 Personalreglement künftig obligatorisch

Bisher hatten Gemeinden und andere gemeinderechtliche Körperschaften die Wahl, entweder ein Personalreglement zu erlassen oder sich auf die Standardregelung mit einer Reihe von Vorschriften aus dem GG und zahlreichen Bestimmungen aus der Gesetzgebung über das Staatspersonal zu stützen. Da es immer mehr Reglemente gibt und die Standardregelung keine ideale Lösung für das Personal einer Gemeinde, eines Gemeindeverbands oder einer Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit ist, wird vorgeschlagen, für die Gemeinden künftig ein Personalreglement allgemein zur Pflicht zu machen und nicht mehr nur als Option vorzusehen. Ausserdem muss das Personal bei der Ausarbeitung konsultiert werden. Das Übergangsrecht sieht eine Frist von drei Jahren für die Einführung des Personalreglements vor.

7.5.2 Beibehalten einer Standardregelung für die Übergangszeit und Präzisierung des Inhalts der Statuten für das Personal von Gemeindeverbänden

Obwohl das Personalreglement künftig obligatorisch sein wird, kann der Gesetzgeber nicht auf eine Standardregelung verzichten; dies, um zu verhindern, dass in der Übergangszeit eine Lücke entsteht. Das in den Übergangsbestimmungen vorgeschlagene System entspricht inhaltlich der derzeitigen Standardregelung. Es ist wichtig, einen allgemeinen, als Referenz dienenden und öffentlich-rechtlichen Rahmen festzulegen.

Die aus einer Fusion hervorgegangenen Gemeinden werden nicht unbedingt immer ein ab dem Inkrafttreten der Fusion definiertes Personalreglement haben, auch wenn diese Möglichkeit seit dem 1. Juli 2020 besteht (Art. 141 Abs. 4 des geltenden GG). In Ermangelung eines solchen Reglements gelten in der Zwischenzeit die bestehenden Vorschriften der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Hingegen werden Verbände, die nach dem Inkrafttreten des revidierten GG gegründet werden, bei ihrer Gründung noch nicht über ein Personalreglement verfügen. Daher erscheint es notwendig, eine Klausel in die Statuten aufzunehmen, die das Dienstverhältnis des Personals festlegt.

Die Arbeiten der Projektorganisation zeigten schliesslich auf, dass es Standardbestimmungen braucht, um Lücken, die im Personalreglement vorkommen können, zu schliessen. Der Entwurf schlägt vor, die Einzelheiten dieser Bestimmungen im Ausführungsreglement festzulegen.

7.5.3 Wegfall der besonderen Vorschriften für Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie für Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter

Derzeit gelten für die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie für die Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter zwingend die Vorschriften des kantonalen Rechts, insbesondere in Bezug auf die Auflösung des Dienstverhältnisses. Dies wird nicht mehr der Fall sein, und die Gemeinden werden über volle Autonomie verfügen, um über die für ihr gesamtes Personal geltenden Regeln zu entscheiden.

7.6 Gesetzgebung der Gemeinde

Anstelle des Oberbegriffs «Gemeindereglementierung» wird neu «Gesetzgebung der Gemeinde» verwendet, um Missverständnisse mit dem neuen Begriff «Reglement» zu vermeiden, der das «allgemeinverbindliche Reglement» ersetzt, also die von der Legislative erlassenen Reglemente. Die Gesetzgebung der Gemeinde umfasst somit Reglemente und Verordnungen, wobei letztere von der Exekutive erlassen werden.

Die Frage der Dokumentation und Veröffentlichung von Gemeindereglementen wurde erörtert. Dies betrifft nicht nur die von der Gemeindelegislative verabschiedeten Gemeindereglemente, sondern auch alle vom Gemeinderat verabschiedeten Normen. Nach einer Analyse des Amts für Gesetzgebung hat sich herausgestellt, dass die Vorschriften über die Gemeindeerlasse lückenhaft sind. Um eine bessere Transparenz und Zugänglichkeit sowie die Rechtssicherheit der Normen zu gewährleisten, waren entsprechende Änderungen erforderlich.

So wurde vorgesehen, die chronologische und systematische Veröffentlichung der Gemeindeerlasse zur Pflicht zu machen. Die Beschlüsse über die Annahme von Erlassen müssen im ABl veröffentlicht werden. Die Erlasse selbst werden gleichzeitig und obligatorisch auf der Internetseite der Gemeinde veröffentlicht werden müssen, wie es das geltende Recht bereits vorsieht (Art. 42b Abs. 2 Bst. d ARGG).

Wie bereits erwähnt, werden die Bezeichnungen der Erlasse («[Gemeinde-]Reglement» für Erlasse der Legislative und «[Gemeinde-]Verordnung» für Erlasse des Gemeinderats) vereinheitlicht.

Die systematische und generelle Genehmigung der Gemeindereglemente durch den Kanton wird aufgegeben (siehe Ziff. 7.11.3 sowie den Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs).

7.7 Ortsbürgerliche Angelegenheiten

7.7.1 Historischer Rückblick bis zum GG

Die Anfänge der von der (Einwohner-)Gemeinde getrennten Bürgergemeinde reichen bis in die Helvetische Republik (1798–1803) zurück, während der das Gemeindewesen eingeführt wurde. Der Gesetzgeber der Helvetik schuf die politische Gemeinde, die «Munizipalität», und definierte gleichzeitig eine ortsbürgerliche Einheit, die «Regie der Anteilhaber der Bürgergemeinde». Die Regie sollte die Gemeinde bei ihren Aufgaben unterstützen, insbesondere bei der Unterstützung Bedürftiger, eine Aufgabe, welche die Mittel der damaligen Munizipalitäten überstiegen hätte.

In den nachfolgenden Verfassungen und Gesetzen über die Gemeinden des Kantons Freiburg wurden nur Gemeinden (und Pfarreien) aufgeführt. Die Bürgerschaft war jedoch erforderlich, um bestimmten Gemeindeorganen anzugehören oder an bestimmten Beschlussfassungen mitzuwirken. So musste die Mehrheit des Generalrats bis 1879 aus Ortsbürgern bestehen, und die Gemeindeversammlung, die nur aus Ortsbürgern bestand, war für eine Reihe von Entscheiden zuständig, z. B. die Erteilung des Gemeindebürgerrechts oder die Verfügung über bestimmte Vermögenswerte, und zwar bis zum Inkrafttreten des GG.

Bei näherer Betrachtung der Entwicklung des Freiburger Rechts lassen sich in Bezug auf die Bürgergemeinden zwei Besonderheiten feststellen: 1) Weder in den Verfassungen noch in den Gesetzen wurden die Bürgergemeinden jemals als öffentlich-rechtliche Institutionen oder Körperschaften erwähnt, anders als in den anderen Schweizer Kantonen, welche die Bürgergemeinden beibehielten. 2) Hingegen hat der Freiburger Gesetzgeber die Bürgergemeinden materiell beibehalten, jedoch bewusst darauf verzichtet, dieser Einheit explizite und von der Gemeinde unabhängige rechtliche Konturen zu verleihen.

7.7.2 Entstehung von Abschnitt 5 des GG

In seiner Botschaft Nr. 68 vom 30. Dezember 1977 (TGR 1979, S. 1004 ff.) schlug der Staatsrat vor, die ortsbürgerlichen Angelegenheiten in einem Artikel in Kapitel IV über die Verwaltung der Gemeinde zu behandeln. Es ging dabei um Artikel 99 des Gesetzesentwurfs (Randtitel: «Ortsbürgerliche Angelegenheiten») mit folgendem Wortlaut (TGR 1979, S. 1042):

¹Für die Behandlung der ortsbürgerlichen Angelegenheiten gelten die Art. 10, 16, 233 bis 237 und 244 bis 247 des Gesetzes vom 19. Mai 1894 über die Gemeinden und Pfarreien.

²Haben in einer Gemeinde weniger als fünf stimmberechtigte Ortsbürger ihren Wohnsitz, so findet Art. 10 des besagten Gesetzes keine Anwendung, und es ist die Gemeindeversammlung oder der Generalrat zur Beschlussfassung zuständig.

³Die Erträge des ortsbürgerlichen Vermögens sind zu gemeinnützigen Zwecken zu verwenden.

Dieser Artikel wurde in der Botschaft des Staatsrats wie folgt kommentiert (TGR 1979, S. 1011):

In den vor 1976 erarbeiteten Entwürfen figurierte die Bestimmung über die ortsbürgerlichen Angelegenheiten mit Blick auf eine mögliche Vereinigung von Bürgergemeinde und politischer Gemeinde im letzten Kapitel. Dies wäre jedoch, wie Prof. Roland Ruffieux in einem im Oktober 1975 erstatteten Bericht über den Ursprung der Gemeinden im Kanton Freiburg feststellt, eine unbefriedigende

Lösung. Ruffieux spricht sich für die Beibehaltung des Heimatbürgerrechts als eines wichtigen Elements des nationalen Selbstverständnisses aus (S. 96 des Berichts). Es scheint angezeigt, die Bestimmung über die ortsbürgerlichen Angelegenheiten im Kapitel über die Verwaltung der Gemeinde unterzubringen. Teilweise werden die Bestimmungen des geltenden Gesetzes als weiterhin anwendbar erklärt, während einzelne Artikel betreffend die Aufnahmegebühr unerwähnt bleiben, da sie grösstenteils – ausdrücklich oder stillschweigend – durch das Gesetz vom 9. Mai 1974 betreffend die Änderung des Gesetzes von 1890 über das Einbürgerungswesen und die Verzichtleistung auf das Freiburger Bürgerrecht aufgehoben wurden.

Die parlamentarische Kommission schlug mehrere Artikel zu den ortsbürgerlichen Angelegenheiten vor, die zudem in einem eigenen Kapitel des Gesetzes behandelt werden sollten. Der Staatsrat schloss sich diesem Kommissionsentwurf («projet bis») an, dessen Text unverändert angenommen wurde.

Zuvor hatte es einen Änderungsantrag gegeben, wonach das Bürgergut nicht mit dem Gemeindegut verschmolzen werden, sondern die Zuständigkeit dafür der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat übertragen werden sollte. Dieser Antrag fand keine Mehrheit. Die Kommission und der Staatsrat argumentierten, dass rechtliche Probleme hinsichtlich der Art bestimmter Bürgergüter auftreten könnten, dass laut dem Ruffieux-Bericht die vom Grossrat vorgeschlagene Lösung unbefriedigend sei, da das Heimatbürgerrecht als ein wichtiges Element des nationalen Selbstverständnisses beibehalten werden sollte, dass es nur in vier oder fünf Gemeinden Bürgergüter gebe und dass die Kritik an der Zuständigkeit für die Verwaltung dieser Güter etwas in den Hintergrund trete, sobald die Erträge aus diesen Gütern für gemeinnützige Zwecke verwendet würden (TGR 1979, S. 256–258).

Mit dem GG wurde ein neuer Begriff eingeführt, und zwar die «Bürgergüter» in Artikel 105 in Kapitel V mit der Überschrift «Ortsbürgerliche Angelegenheiten». Der Ausdruck «Bürgergüter» ist im Gesetz nicht definiert, und es gibt dazu auch keine entsprechenden Hinweise in früheren Gesetzestexten oder Kommissionsarbeiten.

Artikel 105 GG (in seinem Wortlaut vom 1.1.1982) – Zuständigkeit für die Verwaltung der Güter

¹ In dem Masse wie die Gemeindeversammlung für die Gemeindegüter, ist die Bürgerversammlung zuständig für die Fragen, welche die Bürgergüter betreffen. Die Bürgerversammlung ist auch zuständig für die Fragen betreffend die Bürgernutzen.

² Die Bürgerversammlung umfasst die stimmberechtigten und dort wohnhaften Ortsbürger der Gemeinde.

³ Wenn in einer Gemeinde mit Bürgergütern weniger als zehn stimmberechtigte Ortsbürger wohnen, so ist Absatz 1 dieses Artikels nicht anwendbar und der Beschluss in diesen Fragen fällt der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zu.

⁴ Die Erträge aus den Bürgergütern sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

Für die Auslegung des doch zentralen Begriffs der «Bürgergüter» ist lediglich festzustellen, dass sich sowohl der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf als auch der Gesetzesentwurf des Staatsrats auf Artikel 10 GGP bezogen und die Kommission versuchte, den Verweis auf das alte GGP zu vermeiden, da dieses aufgehoben werden sollte. So könnte ein Zusammenhang zwischen «bürgerlichen Stiftungen wie Waisenhäuser, Spitälern, Renten, besondere Stiftungen und irgendwelche gemeinschaftliche Besitztümer etc.» und «Bürgergütern» hergestellt werden.

Gleichzeitig mit der Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (und Pfarreien) nahm der Freiburger Gesetzgeber eine wichtige Änderung in Bezug auf die Bürgergemeinden vor, indem er die Befugnis zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts von der Bürgerversammlung an die Gemeindeversammlung bzw. den Generalrat übertrug. Diese Kompetenzübertragung wurde vom Berichterstatter der parlamentarischen Kommission in der Eintretensdebatte wie folgt begründet (TGR 1979, S. 1085):

Der Entscheid über die Verleihung des Bürgerrechts durch einige wenige Bürger, die oft nur einen äusserst geringen Prozentsatz der Bevölkerung ausmachen, sei mit einem modernen Staat nicht mehr vereinbar. Die Kommission werde daher beantragen, dieses Recht an die Gemeindeversammlung

bzw. den Generalrat zu übertragen. Ein solches Vorgehen sei nicht neu, sondern werde in vielen Kantonen angewandt, insbesondere in jenen, in denen es keine Bürgergemeinden mehr gebe.

In Artikel 10 Abs. 1 Bst. a GG (in seinem Wortlaut vom 1.1.1982) kam diese Änderung mit der Bestimmung zum Ausdruck, dass künftig die Gemeindeversammlung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sei (der Generalrat hatte gemäss Artikel 31 GG [in seinem Wortlaut vom 1.1.1982] dieselben Befugnisse wie die Gemeindeversammlung). Diese Änderung hatte zur Folge, dass nur Gemeinden mit Bürgergütern künftig eine Bürgerversammlung haben mussten.

7.7.3 Jüngste gesetzgeberische Arbeiten

Mit der Annahme des GFHG wurde das GG dahingehend geändert, dass die Bürgergemeinden als gemeinderechtliche Körperschaften gelten, die unter das GG und das GFHG fallen und ins System der Oberaufsicht eingebunden sind wie die Gemeinden, Gemeindeverbände und Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GFHG, Art. 106a Abs. 2 und 143 des geltenden GG).

Da es jedoch kein Verzeichnis der im Kanton existierenden Bürgergemeinden gab, formulierte der Gesetzgeber den Auftrag dazu wie folgt: «Für die Erstellung des Verzeichnisses der Bürgergemeinden stellen die Gemeinden und die Verwaltungsbehörden des Staates ihre Informationen über das Vorhandensein von Bürgergütern zur Verfügung» (Art. 78 Abs. 2 GFHG).

Die Verordnung über das Verzeichnis der Bürgergemeinden (VBV) listet in der Reihenfolge der Bezirke die folgenden sechs Bürgergemeinden auf: Freiburg, Plaffeien, Murten, Riaz, Romont und Estavayer.

In den Erwägungen der VBV steht unter anderem: «Das Einholen der Informationen erfolgte zwischen Dezember 2018 und September 2022. Zwischen dem 18. November 2022 und dem 31. Januar 2023 wurde der Verordnungsentwurf bei den Gemeinden nach Artikel 1 und weiteren Instanzen in die Vernehmlassung gegeben. Auf dieser Grundlage ist es möglich, das Verzeichnis der Bürgergemeinden zu erstellen, dies unter dem Vorbehalt der Ergebnisse weiterer Forschungsarbeiten, die allenfalls zu einer Ergänzung dieser Liste führen könnten. Zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung ist laut Artikel 46 Abs. 1 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV) die Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen für die Bürgergemeinden bindend.» Die VBV ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten.

7.7.4 Bericht der Universität Freiburg von 2024

Anfang 2023 beauftragte die ILFD Professor Jean-Baptiste Zufferey, Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungsrecht der Universität Freiburg, damit, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit den Freiburger Bürgergemeinden zu prüfen und im Rahmen der laufenden Totalrevision des GG Lösungen vorzuschlagen. Der Bericht von Professor Zufferey (im Folgenden: Expertenbericht über die Bürgergemeinden) wurde mit der ILFD mehrmals besprochen. Er wurde am 24. März 2024 fertiggestellt und trägt den Titel «Le statut juridique des bourgeoisies dans le canton de Fribourg – situation actuelle et révision législative». Der Experte bestätigte, dass das geltende Recht über die Bürgergemeinden lückenhaft sei. Um diese Lücken zu schliessen, zeigt er mehrere mögliche Lösungen auf, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- > Idealerweise Schaffung einer Verfassungsgrundlage über die Bürgergemeinden, wie in anderen Kantonen mit Bürgergemeinden;
- > zumindest Ausarbeitung von formalgesetzlichen Bestimmungen (im Prinzip in Form von neuen GG-Artikeln), die sich an den Vorschlägen in Kapitel VI.B orientieren könnten (S. 50 und 51 des Expertenberichts über die Bürgergemeinden).

7.7.5 Vorgeschlagene Änderungen

Die Diskussion über die Feststellungen und Vorschläge des Expertenberichts über die Bürgergemeinden konnte aus Termingründen nicht in den thematischen Arbeitsgruppen stattfinden. Der Staatsrat hat daher, mit Beschluss vom 10. Februar 2025 eine ad hoc Projektorganisation eingesetzt, die damit beauftragt war, die

Gesetzesbestimmungen zu den Bürgergemeinden im Kanton Freiburg zu prüfen. Im Rahmen ihrer Tätigkeit hat sich die erwähnte Projektorganisation mit verschiedenen Aspekten und Formulierungen von Bestimmungen auseinandergesetzt. An seiner Sitzung vom 17. September 2025 äusserte der Lenkungsausschuss der Projektorganisation über die Bürgergemeinden jedoch den Wunsch, seine Arbeiten bis zur Behandlung des Projekts der Totalrevision des GG auszusetzen. Dieses bleibt daher bei der Minimalvariante und beschränkt sich auf die Anpassung der Artikelnummern der bestehenden Gesetzesbestimmungen in Abschnitt 5 des GG.

7.8 Regionale Zusammenarbeit

Die Bestimmungen des GG über die Zusammenarbeit von Gemeinden wurden seit Inkrafttreten des GG im Jahr 1982 mehrfach angepasst. Die Bedürfnisse und Erwartungen in diesem Bereich haben sich jedoch stark verändert und die interkommunale Zusammenarbeit nimmt heute bei der Erbringung öffentlicher Leistungen einen wichtigen Platz ein. Entsprechend den Grundsätzen dieser Totalrevision des GG, insbesondere in Bezug auf die Gemeindeautonomie, lässt der Entwurf mehr Flexibilität für bessere Lösungsangebote. Dies soll in erster Linie durch eine Stärkung der bisherigen Formen geschehen. Insbesondere das Instrument der Regionalkonferenz soll vermehrt zum Zug kommen können. Eine Regionalkonferenz soll der Koordination unter den Gemeinden, aber auch unter den Gemeindeverbänden dienen. Bei Letzteren ist der Bedarf da, sich für gewisse Tätigkeiten insbesondere im finanziellen Bereich besser koordinieren zu können. Damit haben die Gemeinden und die Gemeindeverbände ein Instrument zur Hand, das ihnen erlaubt, sich besser abzustimmen.

Die Hauptform der interkommunalen Zusammenarbeit bleibt bis heute der Gemeindeverband. Es gibt fast hundert Gemeindeverbände im Kanton. Diese können unterschiedliche Formen annehmen und sich auch in ihrem Umfang stark unterscheiden, von «einfachen» Verbänden, die für einen technischen Bereich zuständig sind, bis hin zu umfangreichen Strukturen, die auf regionaler Ebene mehrere wichtige Bereiche der öffentlichen Politik entwickeln sollen. Aufgrund dieser Unterschiede muss die Gesetzgebung neue Möglichkeiten bieten, für die sich die lokalen Behörden entsprechend ihrer konkreten Situation entscheiden können. Dies ist insbesondere der Fall, was die Ernennung der Organe dieser Verbände betrifft. Im VE-GG standen verschiedene Optionen zur Auswahl: Die Statuten konnten neu vorsehen, dass die Delegierten nicht nur durch den Gemeinderat ernannt werden, sondern auch durch die Legislativen der Mitgliedsgemeinden gewählt werden können. Zudem bestand die Möglichkeit, dass die Statuten es den Mitgliedsgemeinden überlassen, welches Organ die Delegierten ernennt oder wählt. Wäre von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, musste jedoch im OrgR der jeweiligen Gemeinde das Ernennungs- oder Wahlorgan festgelegt werden. Diese Bestimmungen des VE sollten insbesondere die wichtigsten Arten interkommunaler Zusammenarbeit besser sichtbar machen und den Legislativen der betreffenden Gemeinden die Begleitung dieser Zusammenarbeit erleichtern. Aufgrund der Reaktionen während der öffentlichen Vernehmlassung wurde das System jedoch dahingehend überarbeitet, dass die Standardregelung wie bisher die Ernennung der Delegierten durch den Gemeinderat bleibt, die Statuten jedoch von dieser abweichen können.

7.9 Gemeindeverbände

7.9.1 Zweck und Aufgaben von Gemeindeverbänden

Mit der ausdrücklichen Erwähnung, dass der Zweck und die Aufgaben eines Gemeindeverbands in den Statuten erwähnt werden müssen, soll eine Klärung der bisherigen Rechtslage erfolgen (Art. 125 Abs. 1 Bst. b des Entwurfs). In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die konstituierende Versammlung von 2004 nicht wollte, dass Gemeindeverbände Aufgaben mit variabler Geometrie haben können. Aufgrund dieser Anforderung sieht der Entwurf andere Möglichkeiten vor, wie beispielsweise die Möglichkeit, dass eine Gemeinde mehreren Gemeindeverbänden beitreten kann oder dass vertragliche Lösungen gefunden werden. Das führt dazu, dass nebst dem Zweck auch die Aufgaben in den Statuten zu erwähnen sind.

7.9.2 Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Statutenänderungen

Die Unterteilung in wesentliche Statutenänderungen (für die es eine Abstimmung der Mitgliedgemeinden braucht) und nicht wesentliche (keine Abstimmung der Mitgliedgemeinden erforderlich) gab in der Vergangenheit des Öfteren Anlass zu Unklarheiten. In der Projektorganisation wurde deshalb erwogen, diese Unterteilung aufzuheben mit der Folge, dass sämtliche von der Delegiertenversammlung beschlossenen Statutenänderungen anschliessend den Mitgliedgemeinden zur Abstimmung hätten unterbreitet werden müssen. Dies hätte auch ermöglicht, das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedgemeinden auszubauen. Als Ausgleich wäre vorgesehen gewesen, dass der Vorstand Änderungen ohne die Mitwirkung der Delegiertenversammlung und der Mitgliedgemeinden hätte vornehmen können, wenn das übergeordnete Recht diese Änderungen verlangt, auf das Erfordernis der Genehmigung durch den Kanton wäre jedoch nicht verzichtet worden. An der Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Statutenänderungen wurde letztlich jedoch festgehalten und von einer besonderen Kompetenz des Vorstands im Statutenbereich wurde abgesehen, da auch keine solche für den Gemeinderat vorgesehen ist. Bei lediglich technischen Änderungen, die z. B. durch kantonale Gesetze bedingt sind und keinen Handlungsspielraum offenlassen, besteht die Möglichkeit, bis zur nächsten Revision mit informativen Anmerkungen zu arbeiten, wie dies auch bei Gemeindereglementen Praxis ist.

7.9.3 Möglichkeit der Wahl der Delegierten durch die Gemeindelegislativen

Wie unter Ziff. 7.8 erwähnt, wird neu die Möglichkeit bestehen, dass die Mitglieder der Delegiertenversammlung durch die Gemeindelegislativen gewählt werden, wenn die Statuten dies vorsehen. Dies wirkt sich auch auf eine mögliche Abberufung aus. Eine solche wird durch das Ernennungs- oder Wahlorgan vorgenommen.

7.9.4 Initiative und Referendum

Neu muss die Absicht, ein Referendum zu ergreifen, innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im ABl dem Verband mitgeteilt werden. Dabei sind analog zur Regelung auf kantonaler Ebene gewisse Voraussetzungen (namentlich die Anzahl Unterschriften) erforderlich. Nach unbenutztem Ablauf dieser Frist kann kein Referendumsbegehren mehr eingereicht werden. Das Verfahren für die Initiative und das Referendum ist nun in der Gesetzgebung über die politischen Rechte, die gleichzeitig mit der vorliegenden Revision angepasst wird, abschliessend geregelt. Für das Referendum auf Gemeindeebene ist das gleiche System vorgesehen (Frist für die Ankündigung und Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens, vgl. Ziff. 16.2, durch den Entwurf geänderte Erlasse, darunter das PRG).

7.10 Anpassungen bei den Gemeindefusionen

7.10.1 Konsultativabstimmung bei Fusionsvorhaben

Zu zahlreichen Fusionsvorhaben wurden bei der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden Konsultativabstimmungen durchgeführt. Diese Konsultativabstimmungen ermöglichten es, die gewählten Perimeter zu bestätigen oder zu korrigieren und in Erfahrung zu bringen, ob die Bevölkerung die Fortsetzung der Projekte unterstützt. Die Rechtsprechung des Freiburger Kantonsgerichts scheint jedoch die Rechtmässigkeit solcher Konsultativabstimmungen mangels einer gesetzlichen Grundlage in Frage zu stellen. Angesichts des festgestellten Bedürfnisses, solche Konsultativabstimmungen durchführen zu können, und der Bedeutung solcher Abstimmungen für den Erfolg eines Fusionsvorhabens, wurde im Entwurf daher eine gesetzliche Grundlage dafür eingeführt.

7.10.2 Voraussetzungen für die Anordnung einer Fusion

Artikel 135 Abs. 4 KV sieht die Möglichkeit vor, eine Fusion von Gemeinden anzuordnen, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Dies nach Anhörung der betroffenen Gemeinden. Diese Verfassungsbestimmung wurde im Gesetz jedoch bis anhin nicht konkretisiert. Mit Artikel 149 wird im Entwurf nun die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen. So soll ein Gemeindezusammenschluss auf Antrag des Staatsrats vom Grossen Rat angeordnet werden können, wenn eine Gemeinde infolge fehlender personeller oder finanzieller Ressourcen dauerhaft ausserstande ist, die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. In Anbetracht dessen,

dass die Verfassungsbestimmung eine breitere Anwendung von Zwangsfusionen vorsieht, wurden mehrere weitere Voraussetzungen, die eine solche Fusion hätten ermöglichen können, geprüft, aber letztlich nicht berücksichtigt (siehe Ziff. 8.7).

7.10.3 Vereinfachung der Übergangsordnung und Lockerung der entsprechenden Bestimmungen

Die Artikel zur Übergangsordnung wurden umstrukturiert, um den verschiedenen Forderungen nach weniger Vorschriften im Entwurf nachzukommen. Zudem wurde der Mindestinhalt der Fusionsvereinbarung im Entwurf präzisiert. Für die Übergangsordnung beschränkt sich der Gesetzestext nunmehr darauf, festzuhalten, dass die Fusionsvereinbarung die Anzahl der Mitglieder der Behörden der Übergangsperiode und die Wahlkreise für diese Behörden festlegen muss (einschliesslich der Anzahl der Sitze und der Art des Wahlsystems für jeden Wahlkreis). Das Kriterium der zivilrechtlichen Bevölkerung für die Sitzverteilung und die Anforderung, dass jede Gemeinde über mindestens einen Sitz verfügen muss, wurden gestrichen, um den am Fusionsprojekt beteiligten Behörden einen möglichst grossen Spielraum zu lassen, damit sie jeder Situation Rechnung tragen können.

7.11 Aufsicht

7.11.1 Einführung eines Aufsichtskonzepts

Aus terminologischer Sicht ist nun von Aufsicht über die Gemeinden die Rede und nicht mehr von «Oberaufsicht». Um eine Kontrolle und einheitliche Praxis der Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände zu gewährleisten, und um soweit wie möglich positive oder negative Kompetenzkonflikte in diesem Bereich zu vermeiden, werden die Oberamtspersonenkonferenz und das GemA je ein Konzept für die Aufsicht in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen ausarbeiten müssen. Dieses Konzept wird vom Staatsrat genehmigt werden müssen.

7.11.2 Rolle der Oberamtsperson in den Gemeindeverbänden

Die Rolle der Oberamtsperson in den Gemeindeverbänden hat auf allen Ebenen der Projektorganisation zahlreiche Diskussionen und Debatten ausgelöst. Schon zu Beginn der Arbeiten wurde die Frage der Vermischung ihrer verschiedenen Rollen aufgeworfen. Tatsächlich ist die Oberamtsperson in Bezug auf die Gemeinden und Gemeindeverbände gleichzeitig Beratungs-, Aufsichts- und Beschwerdebehörde. Dieser Interessenkonflikt wird noch weiter akzentuiert, wenn sie Mitglied eines Organs eines Gemeindeverbands ist, und besonders noch, wenn sie den Vorsitz des Verbands innehat. Diese Problematik hatte im Übrigen bereits 2006 zu einer Änderung des GG geführt, insbesondere mit der Einführung seines Artikels 146 Abs. 4 GG über den Oberamtmann: *«Er [der Oberamtmann] kontrolliert den ordnungsgemässen Betrieb der Gemeindeverbände. Hat er im betreffenden Gemeindeverband eine Funktion inne, so wird die Aufsicht von einem anderen, vom Staatsrat bezeichneten Oberamtmann ausgeübt.»*

Im Rahmen der Vorarbeiten wurden verschiedene Optionen für die Einbindung der Oberamtsperson in die Organe von Gemeindeverbänden geprüft. Diese reichten von einem generellen Verbot für die Oberamtsperson, Mitglied der Organe eines Gemeindeverbands zu werden, bis hin zum Status quo. Die für die Vorvernehmlassung als Kompromiss innerhalb der Projektorganisation gewählte Option bestand darin, dass die Oberamtsperson keine Exekutivfunktion innerhalb des Gemeindeverbands mehr übernehmen dürfe, für die allein die Gemeinden zuständig bleiben sollten, die diese Funktion gänzlich autonom ausüben können müssten. Zu diesem Zweck war eine Unvereinbarkeit in das Gesetz über die Oberamtmänner aufgenommen worden. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vorvernehmlassung wurde der VE-GG jedoch abgeändert. Die vorgeschlagene Änderung beschränkt sich auf die Aussage, dass die Statuten keine statutarischen Ernennungen für das Präsidium mehr vorsehen können. Die Wahl muss somit jedes Mal von der Delegiertenversammlung getroffen werden.

Hat die Oberamtsperson eine bestimmte Funktion in einem Gemeindeverband inne, so muss die Aufsicht über diesen Verband natürlich von einer stellvertretenden Oberamtsperson ausgeübt werden.

Die oben beschriebenen Stellvertretungsregeln gelten auch für enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oberamtspersonen, insbesondere für ihre Vizeoberamtfrauen oder Vizeoberamt männer. Dieser Grundsatz ist nun ausdrücklich im Gesetz verankert.

7.11.3 Keine systematische Genehmigung von Gemeindereglementen mehr

Nach dem geltenden Recht müssen alle von der Legislative verabschiedeten Gemeindereglemente von einer Direktion des Kantons genehmigt werden. Bei der Ausarbeitung des Gesetzesvorentwurfs äusserten die Gemeinden den Wunsch, in diesem Bereich mehr Handlungsspielraum und Autonomie zu erhalten. Zunächst sprachen sie sich für eine generelle Abkehr vom Genehmigungssystem aus, doch nach den Diskussionen im Rahmen der Ausarbeitung dieses Gesetzesentwurfs haben sie ihre Einstellung dazu etwas differenziert. Die Frage einer möglichen obligatorischen oder fakultativen Stellungnahme wurde erörtert. Es wurden auch alle Direktionen konsultiert, die sich in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dazu äusserten.

Die im VE-GG gewählte Lösung sah einen Paradigmenwechsel vor. Es sollte keine systematische Genehmigung von Gemeindereglementen mehr geben. Wenn eine Genehmigung erforderlich sein sollte, hätte dies in der Spezialgesetzgebung vorgesehen sein müssen (Art. 180 Abs. 1 VE-GG). Mehrere Genehmigungen wurden somit in spezialgesetzlichen Bestimmungen vorgesehen (wobei das Gemeindebaureglement nicht betroffen war und gemäss RPBG genehmigungspflichtig blieb): Organisation, Gründung einer Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit, Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und -reinigung und Abfallbewirtschaftung.

Anlässlich der Vorvernehmlassung bei den betroffenen Einheiten befürworteten gewisse Direktionen die Beibehaltung der Genehmigung in weiteren sieben Bereichen (Polizei, Öffnungszeiten, familienergänzende Betreuung, Schulzahnpflege, Mehrwertsteuer, öffentliche Sachen und Parkplätze). Der FGV hingegen war der Ansicht, dass das OrgR und die Reglemente zur Errichtung von Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit nicht genehmigt werden sollten. Der CoPro und der CoPil hatten von den verschiedenen Stellungnahmen Kenntnis genommen und waren der Meinung, dass Gemeindeautonomie und -verantwortung Priorität haben sollten, wobei ein Minimum an Grenzen gesetzt werden sollte.

Das Vernehmlassungsverfahren hat bestätigt, dass die Meinungen zu dieser Frage geteilt sind. Letztlich wurde für diesen Entwurf die folgende Lösung berücksichtigt: Der VE-GG wird dahingehend geändert, dass die **Genehmigungspflicht abgeschafft wird**, abgesehen von einer Ausnahme, dem **Polizeireglement**. Die Formulierung des Grundsatzes bleibt unverändert (keine Genehmigung, es sei denn, das Gesetz sieht eine solche vor), aber die Bestimmungen des VE-GG, die Genehmigungen vorsahen, wurden alle überarbeitet (vgl. Art. 181 des Entwurfs und der dazugehörige Kommentar). Für das Polizeireglement wurde eine entsprechende rechtliche Grundlage als Übergangsrecht geschaffen (Art. 205 des Entwurfs und entsprechender Kommentar).

Diese Lösung wird durch die folgenden Elemente abgedeckt: 1) die Möglichkeit, für bestimmte Reglemente eine **obligatorische Stellungnahme** vorzusehen und **Leistungen zu definieren**, welche die Gemeinden von den staatlichen Ämtern verlangen können (Beratung und fakultative Gutachten), sowie die Regelung der Vergütung dieser Leistungen, und die Möglichkeit, Modalitäten für die Ausarbeitung von Musterreglementen vorzusehen; 2) der **Verweis auf die Aufsichtsbefugnisse** (d. h. nur im Hinblick auf die Gesetzmässigkeit; Art. 182 des Entwurfs).

Folgende Argumente sprechen für diesen Vorschlag: die Einfachheit, die Gemeindeautonomie und die schnelleren Verfahren. Der Ausarbeitungsprozess der Gesetzgebung der Gemeinde würde tatsächlich beschleunigt, denn es entfällt die Phase der abschliessenden Prüfung und Genehmigung, wie auch die Veröffentlichung der Genehmigung (die derzeit nicht erfolgt, aber in Zukunft gegebenenfalls erfolgen sollte, zwecks Konformität mit dem übergeordneten Recht). Auch die am Ende jedes Erlasses zu veröffentlichenden Elemente würden vereinfacht, wenn die Erwähnung des kantonalen Genehmigungsbeschlusses entfällt.

Das Verfahren der obligatorischen Stellungnahme berücksichtigt gleichermaßen die Achtung der Gemeindeautonomie und die Gewährleistung der Gesetzmässigkeit und Rechtssicherheit. Dieses Verfahren ist weniger einschränkend als ein formelles Genehmigungsverfahren, da die Stellungnahme den Charakter einer Empfehlung behält und weder aufschiebende Wirkung noch bindenden Entscheidungscharakter hat (Art. 181 Abs. 2 Bst. b des Entwurfs). Dies ist vergleichbar mit den Stellungnahmen, die bereits heute für bestimmte Gemeindereglemente erforderlich sind, die der Preisüberwachung unterstehen. Die obligatorische Stellungnahme fördert somit eine Zusammenarbeit im Vorfeld anstelle einer nachträglichen Kontrolle und zielt darauf ab, die normative Qualität der Gemeindeerlasse zu verstärken und gleichzeitig den administrativen Aufwand für die Gemeinden zu begrenzen.

Der Vorschlag, in bestimmten, genau umrissenen Bereichen – nämlich bei Organisations- und Schulreglementen, Reglementen über die Abfallbewirtschaftung, das Ab- und Trinkwasser sowie über die öffentlichen Sachen und die Parkplatzordnung – eine obligatorische Stellungnahme einzuführen, ergibt sich aus bestimmten Erwägungen. Diese Bereiche sind nämlich durch das kantonale oder eidgenössische Recht streng geregelt, betreffen wesentliche öffentliche Leistungen oder Grundrechte (z. B. öffentliche Gesundheit, Umwelt, Mobilität, Gemeindeorganisation) und sind häufig Ursache für Schwierigkeiten bei der Auslegung oder für Rechtsstreitigkeiten. In diesen Bereichen kann eine präventive Kontrolle in der Form einer Stellungnahme eine einheitliche Anwendung der übergeordneten Gesetzgebung sicherstellen, für die Gemeinden das Risiko von Beschwerden begrenzen und somit grundsätzlich nachträgliche, belastendere Korrekturmassnahmen vermeiden (beispielsweise eine teilweise Aufhebung eines Gemeindereglements nach seinem Inkrafttreten). Eine ausführliche Darstellung der bereichsspezifischen Gründe für die Einführung eines Genehmigungsverfahrens oder einer obligatorischen Stellungnahme findet sich im Kommentar zu den entsprechenden Artikeln der durch diesen Gesetzesentwurf geänderten Spezialgesetze. Was das OrgR betrifft, so sind die Gründe im Kommentar zu Artikel 14 des Entwurfs dargelegt.

Dieser Ansatz ist Teil eines neuen Verständnisses der Aufsicht, das sich gemäss dem Gesetzesentwurf eher auf Eigenverantwortung, Begleitung und Prävention als auf schwerfällige und zentralistische Genehmigungsmechanismen konzentrieren soll. Es begünstigt zugleich eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den kantonalen Ämtern, indem es die Verwendung von Musterreglementen und die Nutzung von fachlichen Beratungen fördert.

Es schliesst keinesfalls aus, dass im Fall von Unregelmässigkeiten die Aufsichtsbefugnisse wahrgenommen oder Rechtsmittel ergriffen werden können. Sollten trotz allem Unregelmässigkeiten festgestellt werden, stehen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern die in diesem Entwurf und im gesamten kantonalen öffentlichen Recht vorgesehenen Instrumente zur Verfügung, um diese zu beheben (z. B. die Rechtsmittel), ohne dass die Gemeindeautonomie beeinträchtigt wird.

Schliesslich können bei Bedarf Präzisierungen des normativen Rahmens entweder in Verordnungen des Staatsrats oder gegebenenfalls in den Musterreglementen vorgesehen werden.

Was die Ausarbeitung der verschiedenen Musterreglemente und das Kontroll- und Beratungsangebot der staatlichen Dienststellen betrifft, scheint es sinnvoller, diese Aspekte im Vollzugsreglement zu regeln (siehe Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs).

7.11.4 Aufsicht über Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit

Ein interkantonaler Vergleich ergab, dass einige Kantone keine direkte staatliche Aufsicht über die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit ausüben, sondern dass diese von den Gemeinden, die sie errichtet haben, beaufsichtigt werden. Für diese Lösung haben sich unter anderem die Kantone Bern und Tessin entschieden. Mit Blick auf Art. 54 Abs. 2 KV wurde deutlich, dass sich auch der Kanton Freiburg daran orientieren muss. Der Entwurf schlägt daher vor, dass diese Anstalten nicht mehr einer direkten staatlichen Aufsicht unterstellt sind, sondern dass die Kontrolle und Aufsicht von den Gemeinden ausgeübt wird, welche die Anstalten gegründet haben. Die Spezialgesetzgebung bleibt implizit vorbehalten, z. B. für Anstalten, die berufliche Vorsorgeeinrichtungen sind und einer besonderen Gesetzgebung und Aufsichtsbehörde unterstehen.

Der Oberbegriff der gemeinderechtlichen Körperschaften, der die Gemeinden, Gemeindeverbände, Bürgergemeinden und Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit betrifft, wird im Gesetzestext nicht mehr verwendet. Was die Vorschriften zu den Finanzen betrifft, unterstehen diese Anstalten weiterhin dem GFHG, sofern keine anderslautenden Bestimmungen vorliegen (Art. 2 Abs. 2 GFHG), die allgemeine Aufsicht gilt jedoch nicht mehr für sie, da die Anstalten in Abschnitt 8 des Entwurfs nicht mehr erwähnt sind (Aufsicht über die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden). Was die Finanzaufsicht betrifft, so unterstehen die Anstalten dieser nur für die obligatorischen Aufgaben der Gemeinden und sofern keine andere Finanzaufsichtsbehörde eingesetzt wurde (siehe Art. 76 Abs. 2 des durch diesen Entwurf geänderten GFHG).

7.11.5 Präzisierungen der Vorschriften über die Finanzaufsicht

Das GFHG enthält keine eigentlichen, die Oberaufsicht betreffenden Befugnisse für den finanziellen Bereich. Artikel 75 GFHG verweist lediglich auf das GG und darauf, dass die darin vorgesehenen Befugnisse sinngemäss gelten. In seiner Formulierung überträgt der Entwurf die Rolle der Finanzaufsichtsbehörde ausdrücklicher dem für die Gemeinden zuständigen Amt (GemA) als bisher und präzisiert die Befugnisse des Amts (Art. 76 GFHG). Diese Klärung soll die Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Finanzaufsicht präzisieren: Die Oberamtspersonenkonferenz und das GemA werden ein Aufsichtskonzept für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich ausarbeiten müssen, womit eine Koordination und kohärente Anwendung der Vorschriften gewährleistet wird.

7.12 Rechtsmittel

Eine Analyse des Amts für Gesetzgebung ergab, dass bezüglich Rechtsmittel Änderungen erforderlich sind, insbesondere hinsichtlich der Beschwerdebefugnis und der abstrakten Normenkontrolle von Gemeindeerlassen. Da der Grundsatz der Genehmigung der Gemeindereglemente durch den Staat aufgehoben wird, kann zudem vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden, dass diese Art von Gerichtsverfahren immer häufiger vorkommen wird.

Die Beschwerdebefugnis gegen Erlasse von Gemeindebehörden wurde auf jede Person ausgeweitet, die vom angefochtenen Erlass betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse hat.

Auch ohne Rechtsmittel nach kantonalem Recht wäre eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht gegen einen Gemeindeerlass bereits möglich (z. B. vom Gemeinderat festgelegte Tarife, die aktuell nicht als solche bei einer kantonalen Instanz angefochten werden können). Daher wurde die Beibehaltung der vorgängigen Beschwerde auf kantonaler Ebene für zweckmässig befunden, wobei die Beschwerdelegitimation an die Anforderungen des Bundesrechts angepasst und auch der Anwendungsbereich notwendigerweise auf die Erlasse der Exekutive erweitert wurde. Was die Beschwerdeinstanz anbelangt, so wird vorgeschlagen, dass die Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht werden soll. Dieses Vorgehen bei Gemeindeerlassen ist mit dem Vorgehen bei kantonalen Erlassen vergleichbar, die beim Bundesgericht angefochten werden können.

7.13 Übergangsrecht

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Reglemente machen Übergangsbestimmungen erforderlich, die in Abschnitt 10 des Entwurfs aufgeführt sind.

7.14 Mit dieser Revision geänderte Gesetze

Siehe Erläuterungen im zweiten Teil der Kommentare zu den einzelnen Artikeln.

8 Verworfenne Vorschläge

Die für die Totalrevision des GG eingesetzte Projektorganisation war bestrebt, alle von den betroffenen Stellen eingebrachten Vorschläge unvoreingenommen zu prüfen. Nach einer eingehenden Prüfung verwarf der Lenkungsausschuss zahlreiche Vorschläge. Neben den oben besprochenen Varianten sind im Folgenden somit auch einige Vorschläge erwähnt, die nicht in den Gesetzestext aufgenommen wurden.

8.1 Mindestgrösse der Gemeinden und obligatorischer Generalrat

Es wurde der Vorschlag geprüft, eine Mindestbevölkerungszahl für Gemeinden in das Gesetz aufzunehmen. Dieser war durch die Feststellung begründet, dass bestimmte Gemeindezuständigkeiten Mittel (insbesondere finanzieller oder personeller Art) erfordern, die von den Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl kaum aufgebracht werden können. Mit der Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl könnte sichergestellt werden, dass die einzelnen Gemeinden über Mindestkapazitäten (Verwaltung, Budget usw.) verfügen, die langfristig sogar eine Übertragung bestimmter kantonaler Aufgaben ermöglichen würden. Eine Mindestgrösse hätte zudem zu einheitlicheren Gemeindegrössen geführt. Gleichzeitig mit diesem Vorschlag wurde auch die Idee formuliert, der Gemeindelegislative nicht mehr die Form der Gemeindeversammlung zu geben, sondern das Modell des Generalrats vorzuschreiben. Dadurch könnten allen Gemeindebürgerinnen und -bürgern die gleichen politischen Rechte eingeräumt werden, was wiederum zu einer einheitlicheren Funktionsweise der Gemeinden beitragen würde.

Diese Vorschläge wurden vom CoPro geprüft und an den CoPil weitergeleitet, der sie ebenfalls prüfte und ablehnte. Der CoPil war insbesondere der Ansicht, dass die Bevölkerungszahl einer Gemeinde nicht unmittelbar ausschlaggebend für die Beurteilung ihrer Ressourcen und ihrer Fähigkeit zur Erfüllung der ihr durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben ist. Die Heterogenität der von den Gemeinden gewählten Systeme spiegelt zudem unterschiedliche Sensibilitäten, Realitäten und Bedürfnisse wider, ist aber auch eine Bereicherung der institutionellen Landschaft, und es wäre schade, wenn sie verschwinden würde. Eine solche Bestimmung würde letztlich auch dem allgemeinen Grundsatz widersprechen, der als Leitsatz für die Totalrevision des GG gewählt wurde, nämlich einer grösseren Gemeindeautonomie und der Überzeugung, dass die gewählten Gemeindebehörden am besten in der Lage sind, die lokalen Bedürfnisse festzustellen. Dazu gehört auch die Durchführung von Fusionsprojekten, durch die ihre Gemeinden eine Grösse erreichen würden, die sie selbst als kritisch erachten.

Dies würde zudem sehr viele Fragen in Bezug auf die Umsetzung aufwerfen und Verfassungsänderungen erforderlich machen. Es gibt übrigens auch in keinem anderen Schweizer Kanton eine solche Schwelle.

8.2 Gebundene Ausgaben

Gemäss diesem Vorschlag sollten neue Bestimmungen im GG die Gemeinden dazu verpflichten, in ihren Budgets und Jahresrechnungen eine detaillierte Liste der gebundenen Ausgaben vorzulegen. Ausserdem wurde vorgeschlagen, im neuen GG einen Höchstwert für den Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben vorzusehen.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Frage der gebundenen Ausgaben der Gesetzgebung im Bereich Gemeindefinanzen untersteht. Diese wird hauptsächlich durch das GFHG und die GFHV geregelt, zu denen gegebenenfalls die geltenden Bestimmungen der Gesetzgebung der Gemeinden hinzukommen. Die gesetzliche Definition des Begriffs «gebundene Ausgaben» ist übrigens in Artikel 3 Abs. 1 Bst. g GFHG zu finden. Zwar gehört das GFHG zu den Gesetzen, die durch die Totalrevision des GG geändert werden, doch handelt es sich dabei um durch GG-Artikel bedingte Änderungen. Deshalb liegt das Thema der gebundenen Ausgaben ausserhalb des Regelungsbereichs dieser Revision.

8.3 Vorsitz der Gemeindeversammlung

In Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung führt die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident deren Vorsitz. Die Vertreterinnen und Vertreter des FGV in der Projektorganisation wollten den Status quo in diesem Punkt beibehalten und wiesen darauf hin, dass ein anderer Vorsitz die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative verändern würde, was die Gefahr von Blockaden mit sich brächte (s. Ziff. 7.2.5).

8.4 Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten

Wie in einigen anderen Kantonen wurde auch in Freiburg die Möglichkeit einer Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten geprüft. Freiburg schliesst als einziger Schweizer Kanton eine direkte Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten aus. Nur in Genf gibt es einen vergleichbaren Ausschluss. Dreizehn Kantone schreiben eine Volkswahl vor, neun überlassen den Gemeinden die Wahl des Systems mit oder ohne besondere Auflagen. Appenzell Innerrhoden überlässt die Ernennung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (Hauptleute) der örtlichen Landsgemeinde. Im Kanton Obwalden scheint es keine besonderen Regeln für diese Frage zu geben.

Der CoPil hat bestätigt, dass an der Ernennung der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten durch den Gemeinderat festgehalten wird. Die Chancen für Konsens und Zusammenhalt im Gemeinderat scheinen besser zu sein, wenn dieser von einem von ihm selbst gewählten Mitglied präsidiert wird. Eine Volkswahl hätte zudem eine längere Wahlperiode auf Gemeindeebene zur Folge, was einige Projekte weiter verzögern könnte. Es wurde ausserdem auch kein Antrag auf Änderung des Systems gestellt. Die Motion 2019-GC-217 selbst sprach das Thema an, ohne jedoch weiter darauf einzugehen. Der Staatsrat hat beschlossen, sich dieser Position anzuschliessen.

8.5 Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbands auf kantonaler Ebene

Der FGV ist ein privatrechtlicher Verein im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB), dem alle Gemeinden des Kantons Freiburg angehören. Er ist nicht von der kantonalen Gesetzgebung eingesetzt.

Gelegentlich stellte sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, einen öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband zu haben, der sich an der für Gemeindeverbände geltenden Regelung orientiert und mehrere öffentliche Aufgaben auf gesamtkantonaler Ebene übernehmen würde. Eine solche Struktur würde von einer solideren Finanzierung und einer Stabilität profitieren, die ein privatrechtlicher Verein nicht haben kann. Gegebenenfalls müsste sie in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden.

Nach ersten Diskussionen wurde die Zweckmässigkeit, ein solches Instrument anstelle oder parallel zum derzeitigen FGV einzuführen, jedoch weder aufgezeigt noch stiess es bei den in der Projektorganisation vertretenen Stellen auf Interesse. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass eine Aufgabe, die auf gesamtkantonaler Ebene wahrgenommen werden muss, eigentlich vom Staat selbst übernommen werden müsste.

8.6 Volkswahl innerhalb der Gemeindeverbände

Insbesondere in Zusammenhang mit der Prüfung der Anträge der Motion 2023-GC-3 «Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden» wurde die Möglichkeit einer Volkswahl der Mitglieder gewisser Organe der Gemeindeverbände erörtert. Die Projektorganisation entschied sich dagegen, weil die Gemeindeverbände ihrer Ansicht nach von den Gemeinden getragene Gebilde bleiben und keine neue institutionelle Ebene bilden sollten, die die Steuerung der lokalen und regionalen öffentlichen Politik komplizierter machen könnte. Insbesondere wurde festgestellt, dass Gemeindeverbände durch Beiträge der Gemeinden finanziert werden, die daher die Möglichkeit haben müssen, die Entscheidungen der Verbände nach dem steuerlichen Äquivalenzprinzip zu lenken. Die Möglichkeit der Steuerautonomie von Regionalverbänden wurde ebenfalls ausgeschlossen, sowohl wegen ihrer fraglichen Verfassungskonformität als auch wegen der Komplexität, die eine zusätzliche institutionelle Ebene mit Steuererhebungsbefugnis für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen würde. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die neuen Möglichkeiten, die den Verbänden und den Gemeinden durch den

vorliegenden Entwurf der Totalrevision des GG bei der Ernennung der Mitglieder der Verbandslegislativen eingeräumt werden, den Bedenken aus demokratischer Sicht Rechnung tragen und gleichzeitig eine enge Verbindung zwischen den Gemeindebehörden und ihren Verbänden erhalten bleibt.

8.7 Nach Abstimmung einer Mehrheit der Gemeinden angeordnete Gemeindefusion

Neben der allgemeinen Bestimmung über die Voraussetzungen, unter denen eine Fusion angeordnet werden kann, prüfte die mit dieser Thematik betraute Arbeitsgruppe die Möglichkeit, im Entwurf zur Totalrevision des GG eine Bestimmung vorzusehen, die die Durchführung eines Fusionsvorhabens ermöglicht, auch wenn nicht alle Gemeinden im Fusionsperimeter dem Zusammenschluss zustimmen. Die Annahme der Fusionsvereinbarung durch eine Mehrheit der Bevölkerung und der Gemeinden des Perimeters sollte genügen. Diese Bestimmung sollte folgenden Wortlaut haben:

[Auf Antrag des Staatsrats und nach Kenntnisnahme des Standpunkts der an der Fusion beteiligten Gemeinden kann der Grosse Rat die Fusion anordnen, wenn] eine oder mehrere Gemeinden den von mindestens der Hälfte der im Perimeter liegenden Gemeinden angenommenen Fusionsvertrag ablehnen, die Einbeziehung der die Fusion ablehnenden Gemeinden aus geografischen Gründen oder für die Erfüllung der Aufgaben der neuen Gemeinde aber unerlässlich ist.

Damit sollten einige Bedenken im Zusammenhang mit grossen Fusionsprojekten ausgeräumt werden, vor dem Hintergrund, dass die Ablehnung einer einzigen Gemeinde umfangreiche und mehrere Jahre dauernde Vorbereitungsarbeiten zunichtemachen kann. Die Einführung dieser Bestimmung wurde vor allem aus zwei Gründen abgelehnt. Zum einen würde sie im Widerspruch zur Gemeindeautonomie stehen, wenn es sich um Gemeinden handelt, die hypothetisch weiter in der Lage wären, ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen (andernfalls würden die vorgeschlagenen allgemeinen Bestimmungen ausreichen, um sie zur Fusion zu zwingen). Zum anderen würde sie wohl zu grossen Spannungen innerhalb der neuen fusionierten Gemeinde führen, was deren Funktionsfähigkeit gefährden würde. Schliesslich könnte die Verankerung einer solchen Bestimmung im Gesetz Gemeinden davon abhalten, Teil eines Fusionsprojekts zu werden, und somit Gemeindezusammenschlüsse bremsen. Denn es könnte die Befürchtung bestehen, dass eine Gemeinde trotz der Ablehnung der Vereinbarung durch ihre Stimmberechtigten in die Fusion aufgenommen wird.

Allerdings ist zu beachten, dass die Verfassungsbestimmung einen breiteren Rahmen für angeordnete Zusammenschlüsse vorsieht als der vorliegende Entwurf. Gemäss Artikel 135 Abs. 4 KV kann der Staat eine Fusion anordnen, «wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern». Der vorliegende Entwurf schränkt jedoch die Tragweite der Verfassungsbestimmung erheblich ein, indem er auf Gesetzesebene nur zwei Situationen festlegt, in denen eine Fusion angeordnet werden kann (dauerhaft fehlende finanzielle oder personelle Ressourcen). Die beiden beschriebenen Situationen betreffen nämlich nur Interessen einer einzelnen Gemeinde, ohne Bezug zu möglichen regionalen oder kantonalen Interessen. Es ist jedoch festzustellen, dass Vorschläge, die darüber hinausgehen, nicht mehrheitsfähig zu sein scheinen.

8.8 Nach der öffentlichen Vernehmlassung verworfene Elemente

Auch die Vernehmlassung führte dazu, dass gewisse Elemente des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs nicht übernommen wurden. Die meisten davon werden im Kommentar zu den Artikeln erwähnt, entweder weil eine alternative Lösung gewählt wurde oder weil das Gesetz den Gemeinden nun die Möglichkeit lässt, sie in ihrer eigenen Gesetzgebung zu regeln.

9 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Entwurfs für den Staat und die Gemeinden

Die Auswirkungen des Entwurfs auf den Staat halten sich in Grenzen. Dass es für eine Reihe von Gemeindereglementen keine Genehmigung mehr braucht, könnte sich positiv auf den Ressourcenbedarf in bestimmten Fachstellen des Staats auswirken. Es ist jedoch zu beachten, dass sich diese Aufgabe auf viele verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staats verteilt und kein wesentlicher Teil deren Pflichtenhefts ist. Was den Sonderfall des GemA betrifft, so wird die Entlastung in diesem Bereich aller Wahrscheinlichkeit nach durch eine Zunahme des Beratungsbedarfs aufgrund der grösseren Gemeindeautonomie und der daraus resultierenden vielfältigeren Situationen wieder neutralisiert werden. Zudem werden die obligatorischen Stellungnahmen, die für gewisse Kategorien von Reglementen vorgesehen sind, gleich viele Ressourcen beanspruchen wie die Genehmigung, der diese Reglemente zuvor unterstanden.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen des Entwurfs auf die Gemeinden sind in diesem Stadium schwer zu beurteilen, da sie hauptsächlich von den Entscheidungen der Gemeindebehörden abhängen werden. Grundsätzlich soll die vorliegende Revision den Gemeinden mehr Freiheit in ihrer Organisation einräumen. Je nachdem, welche Entscheidungen getroffen werden, könnten einige Bestimmungen also finanzielle oder personelle Auswirkungen haben oder auch nicht. Die vorliegende Revision bezieht sich jedoch im Wesentlichen auf die Organisation der Gemeinde und bringt im Allgemeinen keine neuen Verpflichtungen mit sich, die viel kosten oder erhebliche neue Ressourcen beanspruchen würden.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass bei der Umsetzung der vorliegenden Revision viel Arbeit anfallen wird. Selbst wenn es sich um punktuelle Arbeiten handelt, werden dafür sowohl bei den betroffenen staatlichen Stellen (insbesondere dem GemA und den Oberämtern) als auch in den Gemeinden erhebliche Ressourcen benötigt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Beiträge zur Mitwirkung an der Ausarbeitung möglicher neuer Musterreglemente, die Verabschiedung der erforderlichen neuen Reglemente, die Anpassung der bestehenden Reglemente, sowie, infolgedessen, die Anpassung praktisch aller Informationsbulletins des GemA (info'GemA). Auch die Erarbeitung von Aufsichtskonzepten durch das GemA einerseits und die Oberamtspersonenkonferenz andererseits wird Ressourcen beanspruchen, ganz zu schweigen von deren Umsetzung.

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sowie die Arbeit an der Totalrevision des GG haben zudem gezeigt, dass es einige Schwierigkeiten punkto Verständnis und Auslegung dieses Gesetzes gibt, das von Gemeindebehörden mit ganz unterschiedlichen Ressourcen angewendet werden muss, die von spezialisierten Rechtsdiensten bis hin zu fachlich vielseitigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern reichen, die in vielen verschiedenen Bereichen tätig sind, alle unter der Führung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, von denen die meisten ihr Mandat neben ihrer beruflichen Tätigkeit ausüben. Es ist daher vorgesehen, das GemA mit der Ausarbeitung eines Kommentars zum Gemeindegesetz zu beauftragen, der die betroffenen Personen bei der Umsetzung der Gemeindegesetzgebung unterstützen soll. Dies ist einer der Gründe, weshalb diese Botschaft teilweise besonders ins Detail geht, insbesondere, was die Kommentare zu den einzelnen Artikeln betrifft. Diese Wegleitung, die in Zusammenarbeit mit den Oberämtern ausgearbeitet werden soll, soll eine Harmonisierung der Praxis ermöglichen und die Gemeindeautonomie stärken. Sie wird Teil der Ressourcen sein, die langfristig für die Umsetzung dieser Totalrevision bereitgestellt werden.

10 Einfluss des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden

Der Entwurf hat keinen negativen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, sondern trägt im Gegenteil zu mehr Gemeindeautonomie bei, da er mehr Flexibilität für individuelle Entscheidungen der Gemeinden in mehreren Bereichen schaffen will, die bisher durch das kantonale Recht einheitlich geregelt waren oder den Gemeinden wenig Spielraum liessen (z. B. bei der systematischen Bewilligung der Gemeindereglemente).

11 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der vorgeschlagene Entwurf hat im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung keine negativen Auswirkungen. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich lediglich um eine andere Methode handelt, die Organe und Verfahren einer lokalen öffentlichen Körperschaft zu organisieren, die weder negative Auswirkungen auf die Umwelt noch auf die Gesellschaft oder die Wirtschaft hat. Die Stärkung der Gemeindeautonomie kann sich vielmehr nur positiv auf die nachhaltige Entwicklung auswirken.

Die Analyse des Entwurfs anhand von «Boussole 21» (im Anhang) zeigt seinen Beitrag auf, insbesondere zu den Zielen der öffentlichen Verwaltung, der Governance und der Partnerschaften, der sozialen Kohäsion und der wirtschaftlichen Belastbarkeit. Mehr Gemeindeautonomie bei der Organisation der lokalen Behörden (auf Gemeindeebene oder im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit) ermöglicht es nämlich, die öffentlichen Dienstleistungen an die festgestellten Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen. Die Einführung des OrgR und die in diesem Entwurf enthaltenen Verfahrenspräzisierungen tragen zudem zu einer grösseren Transparenz in der Ausübung der kommunalen Governance bei und stärken damit sowohl das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Behörden als auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.

12 Verfassungsmässigkeit des Entwurfs

Die KV enthält etliche Bestimmungen über die Gemeinden. So betreffen viele öffentliche Aufgaben den Staat wie auch die Gemeinden (z. B. Art. 61: «Staat und Gemeinden fördern die soziale und politische Integration der Jugendlichen.»). Diese Bereiche sind Gegenstand der Spezialgesetzgebung zum betreffenden Bereich. Zahlreiche Bestimmungen der KV werden jedoch durch den vorliegenden Entwurf konkretisiert. Es handelt sich um Bestimmungen institutioneller oder organisatorischer Art, d. h. Kapitel 7 KV und insbesondere die Artikel 129–135 KV. Hinzu kommen die Artikel 48–51 KV über die politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten, die Artikel 52–54 KV mit den Grundsätzen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden gelten, sowie Art. 115 KV über die Aufsicht des Staatsrats über die Gemeinden. Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit diesen Verfassungsbestimmungen, wobei daran erinnert sei, dass die Wahl des Entwurfs zu den angeordneten Gemeindegemeinschaften als teilweise Folge von Art. 135 KV betrachtet werden kann (siehe Ziff. 8.7).

13 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität des Entwurfs

Die Gemeindeorganisation fällt vor allem in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Artikel 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) formuliert diesen Grundsatz wie folgt: «Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.» Diese Verfassungsbestimmung bedeutet, dass das Organisationsrecht des Bundes keine materiellen Vorschriften für die Gemeindeorganisation enthält.

Die Schweiz ratifizierte am 15. Dezember 2004 auch ein internationales Abkommen in Bezug auf die Gemeinden, nämlich die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft trat (SR 0.102). Dieses Übereinkommen des Europarats legt Mindeststandards für die Gemeindeautonomie fest, die sich an den kantonalen Gesetzgeber richten. Der vorliegende Vorentwurf erfüllt diese Standards.

14 Referendum

Der Entwurf unterliegt dem Gesetzesreferendum. Er unterliegt nicht dem Finanzreferendum, weil die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs für den Staat (einmalig oder periodisch über fünf Jahre) den gesetzlichen Schwellenwert für das fakultative Finanzreferendum nicht überschreiten.⁹

15 Genehmigung durch den Bund

Das GG war vom Bundesrat genehmigt worden. Es stellte sich daher die Frage, ob es für den vorliegenden Gesetzesentwurf nach seiner Annahme durch den Grossen Rat ebenfalls eine Genehmigung des Bundes braucht. Dazu galt es zunächst zu klären, aus welchen Gründen das GG der Genehmigung durch den Bund unterstellt gewesen war.

Der Grund, weshalb die Genehmigung durch den Bund damals erforderlich war, lag darin, dass mit dem Inkrafttreten des GG am 1. Januar 1982 das Ausführungsgesetz vom 22. Mai 1974 zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (SGF 812.1) geändert wurde (s. Art. 182 GG). Nach dem zuletzt zitierten Bundesgesetz mussten jedoch die Ausführungsbestimmungen des kantonalen Rechts hiezu vom Bund genehmigt werden. Die für die Genehmigung durch den Bund geltenden Normen sind auf einer eigenen Internetseite auf der Website des Bundes zu finden.¹⁰ Eine Genehmigung durch den Bund ist nur dann erforderlich, wenn eine bundesrechtliche Bestimmung sie vorsieht. Der vorliegende Entwurf enthält jedoch keine Bestimmung, die der Genehmigung durch den Bund bedarf. Folglich sieht er keine Genehmigung durch den Bund vor.

⁹ Diese Schwelle liegt derzeit bei 11 485 046 Franken, d. h. ¼ % der Gesamtausgaben der Staatsrechnung 2024 (Verordnung vom 3. Juni 2025 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung [SGF 612.21]).

¹⁰ Internetseite aufgerufen am 11. September 2025.

16 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

16.1 Erster Teil: Artikel des Entwurfs des revidierten Gesetzes über die Gemeinden

Abschnitt 1 *Allgemeine Bestimmungen*

Artikel 1 *Gegenstand*

Artikel 1 präzisiert den Gegenstand des Gesetzes und definiert dessen Anwendungsbereich.

Absatz 1 erinnert daran, dass das Gemeindegesetz die allgemeine Rechtsgrundlage für die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden bildet. Es legt auch die Grundsätze für die interkommunale Zusammenarbeit fest, die in vielen Bereichen zu einer unverzichtbaren Organisationsform geworden ist, und präzisiert die Regeln für die staatliche Aufsicht gemäss Artikel 115 KV.

Absatz 2 markiert die nun klare Trennung zwischen dem vorliegenden Gesetz und der Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen. Seit Inkrafttreten des GFHG wurden alle Bestimmungen zur Finanzverwaltung in diesen spezifischen Erlass übertragen. Die Totalrevision des GG bestätigt somit diese Aufteilung: Das Gemeindegesetz konzentriert sich auf organisatorische und institutionelle Aspekte, während Finanz- und Rechnungslegungsfragen umfassend im GFHG geregelt werden.

Diese Klarstellung stärkt die Systematik und Lesbarkeit des Gemeinderechts: Jeder Bereich hat sein eigenes Gesetz, was die Anwendung für die Gemeindebehörden, die staatlichen Stellen sowie für die Bürgerinnen und Bürger erleichtert.

Artikel 2 *Rechtsnatur der Gemeinden und Autonomie*

Artikel 2 definiert die Rechtsnatur der Gemeinden im institutionellen Aufbau des Kantons.

Absatz 1 erinnert daran, dass die Gemeinden öffentliche Körperschaften mit Rechtspersönlichkeit sind. Diese Präzisierung ist zwar eine juristische Selbstverständlichkeit, aber für die Klarheit des Textes wichtig: Sie sagt aus, dass die Gemeinden die Fähigkeit besitzen, Eigentum zu erwerben, Verträge abzuschliessen, vor Gericht aufzutreten und ganz allgemein ihre Rechte auszuüben und ihre Pflichten als juristische Personen des öffentlichen Rechts zu erfüllen.

Absatz 2 verankert die verfassungsmässige Garantie der Gemeindeautonomie, wie sie in Artikel 129 KV vorgesehen ist. Diese Autonomie wird im Rahmen des kantonalen Rechts ausgeübt, was bedeutet, dass der kantonale Gesetzgeber ihren Umfang und ihre Einschränkungen festlegen kann. Die Bestimmung präzisiert zudem, dass sich nicht nur die Gemeinden selbst, sondern auch Gemeindeverbände auf die Autonomie berufen können, sofern sie im Rahmen ihrer gesetzlichen oder statutarischen Kompetenzen handeln.

Die gewählte Formulierung modernisiert zudem die Darstellung gegenüber dem geltenden GG. Der geltende Artikel 1 Abs. 2 GG, wonach die Gemeinde «im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl sorgt», wird nicht übernommen, da diese allgemeine und programmatische Regel in den Bestimmungen über die kommunalen Aufgaben (Art. 6 ff.) ihren Platz findet. Die Entscheidung, die Bestimmung nun «Rechtsnatur der Gemeinden und Autonomie» zu nennen, spiegelt den Wunsch wider, gleich zu Beginn des Gesetzes die institutionelle Funktion der Gemeinde und die rechtliche Tragweite ihrer Autonomie hervorzuheben, während die anderen Wesensmerkmale (Bevölkerung, Gebiet, Aufgaben usw.) in den folgenden Artikeln behandelt werden.

Artikel 3 *Bevölkerung – Allgemeines*

Artikel 3 definiert, was unter der «Bevölkerung» der Gemeinde zu verstehen ist, und legt die Grundsätze fest, die bei der Berücksichtigung ihrer Zahl im Rahmen der vorliegenden Gesetzgebung gelten.

Absatz 1 präzisiert, dass die Gemeindebevölkerung der Gesamtheit der natürlichen Personen entspricht, die auf dem Gemeindegebiet niedergelassen sind. Diese Definition stützt sich auf die kantonale Gesetzgebung über die Einwohnerkontrolle: Die Niederlassungsgemeinde ist jene Gemeinde, in welcher eine Person wohnt, und zwar für Dritte erkennbar und mit der Absicht, dort dauerhaft zu leben und den Mittelpunkt ihrer persönlichen Interessen zu haben. Dieser Begriff deckt sich mit demjenigen des «Wohnsitzes» gemäss ZGB (vgl. Art. 23 ff. ZGB): «Der Wohnsitz einer Person befindet sich an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält [...]».

Absatz 2 verankert die Verwendung einer einheitlichen statistischen Referenz, nämlich der sogenannten «zivilrechtlichen» Bevölkerungsstatistik, die vom Staatsrat veröffentlicht wird – früher in Form eines Beschlusses, seit einigen Jahren in Form einer Verordnung (Verordnung über die zivilrechtliche Bevölkerung). Diese Präzisierung, die bereits in der Praxis angewandt wird, gewährleistet Kohärenz und Rechtssicherheit, wenn es darum geht, die Bevölkerungszahl einer Gemeinde im Hinblick auf die Anwendung spezifischer Bestimmungen dieses Gesetzes festzulegen. Sie entspricht auch dem Anliegen, über eine klare und objektive, regelmässig aktualisierte Grundlage zu verfügen, um unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden.

Absatz 3 führt eine technische Rundungsregel ein: Wenn das Gesetz einen Quotienten vorsieht, der auf der Grundlage der Bevölkerung oder der Anzahl der stimmberechtigten Gemeindebürgerinnen und -bürger berechnet wird, ist dieser auf die nächsthöhere ganze Zahl aufzurunden. Diese Regel dient der Vereinheitlichung der Praxis und soll Streitigkeiten über knapp verfehlte Schwellenwerte vermeiden.

Artikel 4 Bevölkerung – Politische Rechte

Artikel 4 bestimmt die Grundlage des kommunalen Wahlkörpers.

Absatz 1 erinnert daran, dass die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene Personen vorbehalten ist, die in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind. Diese Formulierung verweist auf die KV sowie auf das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), welche die Voraussetzungen für den Erwerb und die Ausübung dieser Rechte festlegen.

Absatz 2 verankert den Begriff der «Gesamtheit der Stimmberechtigten», die sich aus sämtlichen Inhaberinnen und Inhabern des aktiven Gemeindestimmrechts zusammensetzt. Diese Präzisierung gewährleistet die Kohärenz mit der verfassungsrechtlichen Terminologie und erinnert daran, dass die detaillierten Bestimmungen über die politischen Rechte der Spezialgesetzgebung vorbehalten sind.

Artikel 5 Gebiet

Artikel 5, der dem Gemeindeterritorium gewidmet ist, übernimmt materiell die geltende Gesetzesregelung. Er sieht vor, dass alle Grenzänderungen genehmigungspflichtig sind. Genehmigungsinstanz ist grundsätzlich der Staatsrat, wenn die Grenzänderung zwischen den betroffenen Gemeinden vereinbart wurde (Abs. 2).

Bei Uneinigkeit zwischen den Gemeinden ist der Grosse Rat die zuständige Instanz und die Grenzänderung kann nur durchgesetzt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies erfordert (Abs. 3).

Grenzänderungen aus vermessungstechnischen Gründen sind in der Spezialgesetzgebung geregelt (Abs. 4). Das Gesetz über die Geoinformation (KGeoIG) verweist für bestimmte Bereiche, darunter die amtliche Vermessung, auf eine Verordnung des Staatsrats (Art. 10 KGeoIG). Die Verordnung über die amtliche Vermessung (KVAV) wurde vom Staatsrat am 20. Februar 2024 erlassen und ist am 1. März 2024 in Kraft getreten. Artikel 27 KVAV sieht vor, dass Änderungen von Gemeindegrenzen aus vermessungstechnischen Gründen von der für die Geoinformation zuständigen Direktion auf Antrag des für denselben Bereich zuständigen Amtes genehmigt werden. Die Genehmigungsinstanz ist jedoch der Staatsrat, wenn sich die Gemeinden nicht über Grenzänderungen aus vermessungstechnischen Gründen einig sind (Art. 27 Abs. 3 KVAV).

Artikel 6 Aufgaben – Grundsätze

Absatz 1 unterscheidet zwischen den Aufgaben, welche die Gemeinde unmittelbar durch das Gesetz erhält, und jenen, die sie freiwillig übernimmt, sofern der rechtliche Rahmen dies zulässt.

Absatz 2 führt qualitative Kriterien ein, welche die Weiterentwicklung des Verständnisses staatlichen Handelns widerspiegeln: das Wohlergehen der Bevölkerung, die Nachhaltigkeit, bürgernahe Dienste sowie die Berücksichtigung von Nutzerinnen und Nutzern, die nicht auf dem Gemeindegebiet wohnen. Diese Elemente haben zwar programmatischen Charakter, geben jedoch den Gemeindebehörden und der Bevölkerung eine klare Orientierung.

Absatz 3 erinnert an das Prinzip der freien Wahl der Organisationsform bei der Aufgabenerfüllung: Die Gemeinde verfügt über einen weiten Handlungsspielraum zwischen direkter Erledigung, interkommunaler Zusammenarbeit oder Übertragung an Dritte, vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen.

Artikel 7 Aufgaben – Übertragung an Dritte

Artikel 7 übernimmt – unter Aktualisierung und Klarstellung – die Bestimmungen des geltenden Rechts über die Delegation kommunaler Aufgaben an Dritte.

Absatz 1 verankert den Grundsatz, wonach jede Delegation auf einer formellen gesetzlichen Grundlage (Gemeindereglement) beruhen muss, gemäss Artikel 54 Abs. 1 KV. Dieser Grundsatz ergibt sich daraus, dass die Delegation in der Regel eine kommunale Aufgabe in ihrer Gesamtheit betrifft – etwa die Abfallbewirtschaftung (Sammlung, Entsorgung, Erhebung von Gebühren). In einem solchen Fall ist es notwendig, dass die Gemeinde einen klaren und demokratisch legitimierten Rahmen für die Aufgabenerfüllung sowie für eine allfällige Gebührenerhebung festlegt. Der Staatsrat wird beauftragt, den Mindestinhalt dieser Reglemente zu bestimmen, um eine minimale Harmonisierung im Kanton sicherzustellen.

Vorbemerkungsweise ist klarzustellen, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen der **Delegation einer Aufgabe** und der **Inanspruchnahme von Hilfspersonen** besteht. Überträgt die Gemeinde lediglich eine bestimmte Tätigkeit innerhalb einer Aufgabe, die sie weiterhin selbst definiert und steuert (z. B. ein Auftrag an ein Transportunternehmen für die wöchentliche Abfallsammlung gemäss den von der Gemeinde festgelegten Modalitäten), handelt es sich nicht um eine Delegation im Sinne des Gesetzes, sondern um eine punktuelle Auslagerung. In diesem Fall ist keine spezifische reglementarische Grundlage erforderlich, da der Dritte als Hilfsperson der Gemeinde tätig wird und nicht als selbständiger Delegationsträger.

Absatz 2 betrifft Situationen, in denen die Gemeinde eine Aufgabe an eine mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtung **delegiert** (Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit, privatrechtliche Gesellschaft, Stiftung usw.), die sie selbst geschaffen hat oder an der sie beteiligt ist. In solchen Fällen muss das Prinzip der Errichtung oder Beteiligung der Gemeinde in einem Gemeindereglement vorgesehen sein. Diese Anforderung ergibt sich aus der strategischen und finanziellen Bedeutung solcher Entscheidungen, die nicht ohne Legitimierung durch die Gemeindelegislative getroffen werden dürfen. Dieser Absatz ermächtigt den Staatsrat, besondere Anforderungen für die Errichtung und Organisation von Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit festzulegen, insbesondere wenn Abweichungen von den allgemeinen Grundsätzen der kommunalen Organisation vorgesehen sind. Die Anforderungen sind bereits im ARGG festgelegt (vgl. Art. 1a), doch bestand bisher keine Möglichkeit für Ausnahmen, etwa von den Rechnungslegungsvorschriften. Einige Anstalten unterstehen jedoch besonderen Gesetzgebungen und spezifischen Aufsichtsbehörden. Ein interkantonaler Vergleich hat gezeigt, dass gewisse Kantone solche Ausnahmen ausdrücklich vorsehen. Es ist wichtig, dieselbe Möglichkeit im Kanton Freiburg zu schaffen, um eine gute Koordination zu gewährleisten und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Absatz 3 sieht vor, dass das Verhältnis zwischen Gemeinde und Delegationsträger in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag festzuhalten ist, sofern dieses nicht bereits aus dem Reglement hervorgeht. Diese Pflicht soll sicherstellen, dass die jeweiligen Rechte und Pflichten klar definiert sind, was sowohl für die Gemeinde als auch für den Delegationsträger Rechtssicherheit schafft.

Absatz 4 erinnert daran, dass die Aufsicht über die mit einer Delegation betrauten Einheiten bei der Gemeinde verbleibt, welche sie erteilt hat, gemäss Artikel 54 Abs. 2 KV. Diese Regel stellt das Korrelat der Gemeindeautonomie dar: Eine Gemeinde kann ihre Verantwortung nicht auf Dritte übertragen. Zudem wird – wie bereits im allgemeinen Teil der Botschaft erläutert (vgl. Ziff. 7.11.4) – daran erinnert, dass Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit nicht mehr der direkten staatlichen Aufsicht unterstehen. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen

eine bestimmte Tätigkeit einer besonderen, durch Spezialgesetzgebung vorgesehenen Aufsichtsbehörde untersteht.

Schliesslich ist zu beachten, dass bei der Schaffung eines neuen Rechtsträgers für die Delegation einer Aufgabe der Errichtungsentscheid und die Delegation gleichzeitig erfolgen. Die Delegation kann jedoch ebenso einen bereits bestehenden oder von der Gemeinde unabhängigen Dritten betreffen.

Artikel 8 *Verwaltung der Daten zu kommunalen Einheiten*

Artikel 8 führt eine neue Verpflichtung ein, die darauf abzielt, die Transparenz und die Zuverlässigkeit der Informationen über kommunale Einheiten zu stärken.

Absatz 1 verpflichtet die Gemeinden, die von ihnen geschaffenen Einheiten oder jene Einheiten, an denen sie beteiligt sind (Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit, Gemeindeverbände, privatrechtliche Gesellschaften, Stiftungen usw.), korrekt zu identifizieren und für die Richtigkeit der sie betreffenden Daten zu sorgen. Es handelt sich um eine wesentliche Anforderung guter Governance, die es ermöglicht, jederzeit über ein vollständiges und verlässliches Inventar zu verfügen.

Absatz 2 verpflichtet die Gemeinden, jede Gründung oder jede relevante Änderung dieser Einheiten unverzüglich dem kantonalen Bezugssystem zu melden. Der Staatsrat legt die Modalitäten dieser Meldepflicht fest. Das kantonale Bezugssystem wird damit zum zentralen Referenzinstrument für sämtliche Daten über kommunale und interkommunale Einheiten.

Diese Neuerung reagiert auf in der Praxis festgestellte Mängel: Bislang sind die Informationen über von den Gemeinden geschaffene Einheiten häufig unvollständig oder verstreut, was die kantonale Aufsicht erschwert und die Transparenz gegenüber der Bevölkerung beeinträchtigt. Durch die Zentralisierung dieser Daten erhält der Kanton ein wirksameres Steuerungs- und Kontrollinstrument, das zugleich den Zugang zu öffentlichen Informationen erleichtert.

Die Bestimmung ergänzt die Regeln von Artikel 7 über die Delegation von Aufgaben. Während Artikel 7 die materiellen Bedingungen der Delegation festlegt, schafft Artikel 8 einen Informations- und Nachverfolgungsmechanismus, der gewährleistet, dass die kantonalen Behörden sowie die Bürgerinnen und Bürger die Struktur und die Entwicklung der von den Gemeinden geschaffenen Einheiten kennen können.

Artikel 9 *Ausdruck des Gemeindewillens*

Artikel 9 regelt die Formen, in denen die Willensäusserung der Gemeindeorgane erfolgt.

Absatz 1 stellt den allgemeinen Grundsatz auf: Der Wille der Gemeindebehörden muss in den vom Gesetz vorgesehenen Formen ausgedrückt werden. Dieser Hinweis formalisiert die Pflicht zur Beachtung des Legalitätsprinzips und gewährleistet die Rechtssicherheit.

Absatz 2 führt gegenüber dem geltenden GG eine Neuerung ein: Die konsultative Abstimmung wird rechtlich zulässig in denjenigen Bereichen, die in die Zuständigkeit der Gemeindelegislative oder der Gesamtheit der Stimmberechtigten fallen, sofern ein Gesetz oder ein Gemeindereglement sie vorsieht. Diese Weiterentwicklung, die im allgemeinen Teil der Botschaft erläutert wird (Ziff. 7.1.2), soll den Gemeinden ein flexibles Instrument bieten, um die Meinung der Bevölkerung ohne verbindliche Rechtswirkung einzuholen. Die konsultative Abstimmung ergibt lediglich einen Richtwert; sie kann eine formelle Entscheidung eines zuständigen Organs nicht ersetzen.

Die Durchführung einer konsultativen Abstimmung über einen Gegenstand, der in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt, bleibt verboten, um eine Umgehung der gesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative zu verhindern. Insbesondere bleiben konsultative Abstimmungen im Bereich der Raumplanung untersagt, da dieses Sachgebiet ausschliesslich in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt (vgl. die wiederholte Ablehnung des Grossen Rates, diese Kompetenz der Gemeindelegislative zu übertragen, namentlich 2023-DIME-305, TGR 2024 S. 3361–3376). Dies hat unter anderem zur Folge, dass eine Gemeinde keine konsultative Abstimmung über Themen wie die Windenergie (vgl. Ziff. 7.1.2 und 2.2.8), über die Mobilität oder

über die Verkehrsplanung durchführen darf (z. B. Tempo-30-Zonen, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Verkehrseinschränkungen; vgl. Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2011 133 vom 12.07.2012).

Absatz 3 erinnert daran, dass sich die Gesamtheit der Stimmberechtigten in den gesetzlich vorgesehenen Fällen durch Volksabstimmung äussert (z. B. bei Entscheidungen über Gemeindefusionen). Diese Präzisierung bestätigt die zentrale Rolle dieses Organs bei wichtigen Entscheiden, im Einklang mit der KV.

Insgesamt wahrt die Bestimmung das Prinzip der formellen Gesetzmässigkeit, lockert jedoch das Verbot der konsultativen Abstimmung. Sie ermöglicht damit die Förderung des demokratischen Dialogs und der Bürgerbeteiligung, während sie gleichzeitig eine *möglichst* klare Trennung zwischen Konsultation und Entscheid aufrechterhält.

Artikel 10 Gemeindeorgane und Legislaturperiode

Artikel 10 legt fest, über welche Organe jede Gemeinde verfügen muss, und regelt die Dauer der Legislaturperiode.

Absatz 1 übernimmt die verfassungsrechtliche Garantie, wonach jede Gemeinde über ein gesetzgebendes Organ – Gemeindeversammlung oder Generalrat – und ein ausführendes Organ – Gemeinderat (Art. 131 Abs. 2 KV) – verfügt. Die Formulierung verdeutlicht somit die Grundstruktur der Freiburger Gemeinden und gewährleistet die Kohärenz mit dem Verfassungstext.

Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit, weitere Organe einzusetzen, sofern diese ihre Grundlage im kantonalen Recht oder in einem Gemeindereglement finden. Diese Präzisierung systematisiert und klärt das geltende Recht: Sie ermöglicht es den Gemeinden, ihre Organisation ihren besonderen Bedürfnissen anzupassen, unter Wahrung des durch die kantonale Gesetzgebung vorgegebenen Rahmens. Dieser Mechanismus bietet Flexibilität, ohne eine Vermehrung von Organen mit mangelnder gesetzlicher Grundlage zuzulassen.

Absatz 3 belässt die Dauer der Legislaturperiode bei fünf Jahren wie das geltende Recht. Er präzisiert jedoch, dass die Legislaturperiode am 1. Juni beginnt, der auf die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden folgt. Diese Regelung gewährleistet einen geordneten Übergang zwischen den abtretenden und den neu eintretenden Behörden und ermöglicht eine Harmonisierung des Wahlkalenders auf kantonaler Ebene. Sie trägt zudem zur Stabilität der kommunalen Institutionen bei.

Im Vergleich zum geltenden GG fasst diese neue Bestimmung die Regeln betreffend die Gemeindebehörden und die Legislaturperiode in einem einzigen Artikel zusammen und klärt diese, was die Lesbarkeit des Textes verbessert und die zentrale Bedeutung dieser Grundsätze in der Gemeindestruktur unterstreicht.

Artikel 11 Name

Artikel 7 des geltenden GG, der sich mit dem Namen der Gemeinde befasst, wurde 2015 im Rahmen der Anpassung der damaligen freiburgischen Gesetzgebung an die Bundesgesetzgebung über die Geoinformation (ASF 2015_029) revidiert. Das Bundesrecht enthält nämlich Vorschriften über die Namen von Gemeinden, die im Sinne des Bundesrechts geografische Namen sind. Angesichts der Tatsache, dass diese Revision erst kürzlich erfolgt ist, kann der Artikel über den Namen ohne inhaltliche Änderungen übernommen werden. Es ist zu beachten, dass die Namen der Freiburger Gemeinden Gegenstand einer spezifischen Verordnung des Staatsrats sind: der Verordnung über die Namen der Gemeinden und ihre Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken.

Der VE-GG sah vor (Abs. 4 des betreffenden Artikels), dass der Name gemäss der Spezialgesetzgebung geschützt ist, wie dies in Artikel 7 Abs. 4 des geltenden GG der Fall ist. Das Gesetzgebungsamt hat darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung wenig Sinn macht, wenn es sich bei der betreffenden Gesetzgebung um das Zivilgesetzbuch handelt, was tatsächlich der Fall ist. Die Namen der Gemeinden sind wie die Namen natürlicher Personen gemäss Artikel 29 ZGB geschützt (z. B. BGE 128 III 353). Die Streichung von Absatz 4 bedeutet daher keineswegs, dass die Namen der Gemeinden nicht mehr geschützt wären, sondern dass sie wie bisher durch das Bundesrecht geschützt sind.

Artikel 12 Wappen

Das Gemeindewappen ist Gegenstand von Artikel 7a des geltenden GG. Wie der Artikel über den Gemeindennamen stammt auch dieser Artikel aus dem Gesetz vom 17. März 2015 zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung an die Bundesgesetzgebung über die Geoinformation (ASF 2015_029). Das Wappen war materiell nicht von der Gesetzgebung über die Geoinformation betroffen, aber da der Name und das Wappen ursprünglich im selben Artikel des GG enthalten waren, mussten bei der Revision von 2015 auch diese Bestimmungen überarbeitet werden.

Das Wappen und seine Änderungen unterliegen der Genehmigung durch den Staatsrat, wobei bei jeder Änderung die für Archivierungsfragen zuständige Stelle (derzeit: das Staatsarchiv) konsultiert wird (Abs. 2). Meistens werden Wappen im Rahmen einer Fusion geändert. Da die Fusionsvereinbarungen durch den Staatsrat dem Grossen Rat vorgelegt werden und immer einer Vorprüfung unterzogen werden, ist die Prüfung durch den Staatsrat auch in diesem Zusammenhang gewährleistet.

Die Form des Wappens war bisher nicht einheitlich festgelegt. Seine Annahme erfolgte entweder durch einen Beschluss der Gemeindelegislative, welcher der Genehmigung durch den Staatsrat unterlag, oder durch eine Klausel in der Fusionsvereinbarung, die vom Grossen Rat genehmigt wurde. Auf kantonaler Ebene ist das Wappen des Kantons in der Verfassung festgelegt (Art. 2 Abs. 3 KV), was rechtfertigt, dass das Gemeindewappen in ein grundlegendes Gesetz, in diesem Fall in das OrgR (Abs. 4), aufgenommen werden kann. Dieses Reglement unterliegt in Zukunft der obligatorischen Stellungnahme durch die ILFD.

Das Wappen besteht aus der Blasonierung (Beschreibung in heraldischer Sprache) und der Zeichnung (grafische Darstellung des Wappens, d. h. dem Hoheitszeichen). Diese Unterscheidung wird nun ausdrücklich festgelegt. Die Gemeinden können ihre visuelle Identität zudem durch ein vom Hoheitszeichen getrenntes Zeichen ergänzen (Abs. 3). Wappen und weitere Zeichen des Corporate Designs geniessen rechtlichen Schutz (Abs. 5).

Mit der in diesem Artikel erwähnten Spezialgesetzgebung ist insbesondere das Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (WSchG) gemeint, das Schutzvorschriften für Wappen, Flaggen und andere Embleme der Kantone, Gemeinden und anderer durch das kantonale Recht anerkannter öffentlicher Körperschaften enthält.

Artikel 13 Gesetzgebung der Gemeinde – Allgemeines

Artikel 13 leitet den Abschnitt über die Gesetzgebung der Gemeinde ein und legt die allgemeinen Grundsätze für deren Ausübung fest.

Absatz 1 bestätigt, dass die Gemeinde über eine begrenzte Normativbefugnis verfügt: Sie erlässt die für ihre Organisation und die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorschriften unter Einhaltung des durch das übergeordnete Recht festgelegten Rahmens. Diese Formulierung greift den Geist des geltenden Gesetzes auf und systematisiert ihn.

Absatz 2 definiert die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Legislative und der Exekutive der Gemeinde. Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass die Gesetzgebungsbefugnis bei der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat liegt. Der Gemeinderat behält jedoch die Zuständigkeit für den Erlass bestimmter Vorschriften:

- > die Regeln, die das kantonale Recht ausdrücklich in seine Zuständigkeit stellt (z. B. Bestimmungen über die Verwaltung oder die interne Geschäftsführung),
- > die Ausführungsbestimmungen zu den Reglementen, die lediglich die Anwendung der von der Gemeindelegislative verabschiedeten Normen präzisieren,
- > und die Bestimmungen, deren Verabschiedung ihm durch ein Gemeindereglement übertragen wird.

Diese Regelung verdeutlicht die Grenze zwischen der normativen Zuständigkeit der Legislative und den verbleibenden Zuständigkeiten der Exekutive.

Absatz 3 unterscheidet zwischen verschiedenen Formen der kommunalen Gesetzgebung:

-
- > Gemeindereglemente, die von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat verabschiedet werden,
 - > Gemeindeverordnungen, die vom Gemeinderat verabschiedet werden.

Diese Unterscheidung ist ausdrücklich im Gesetz vorgesehen, um dessen Kohärenz und Verständlichkeit zu gewährleisten.

Absatz 4 schliesslich hält fest, dass wichtige Vorschriften die Form eines Gemeindereglements haben müssen. Diese Anforderung ergibt sich aus dem Legalitätsprinzip und soll gewährleisten, dass grundlegende Entscheidungen der Legislative vorgelegt werden, und gegebenenfalls, wenn das Legislativorgan ein Generalrat ist, der Kontrolle durch das Volk – auf dem Weg eines Referendums – unterliegen.

Im Vergleich zum geltenden GG besteht die wichtigste Neuerung in der systematischen Unterscheidung zwischen Reglementen und Verordnungen sowie in der Präzisierung der Fälle, in denen der Gemeinderat über eine eigene normative Zuständigkeit verfügt.

Artikel 14 Gesetzgebung der Gemeinde – Organisationsreglement

Artikel 14 verankert die zentrale Rolle des OrgR und präzisiert dessen Mindestinhalt sowie das anwendbare kantonale Verfahren.

Absatz 1 verpflichtet jede Gemeinde, sich ein OrgR zu geben, das die wesentlichen Elemente ihrer Organisation festlegt. Dieses Reglement bildet die grundlegende «Charta» der Gemeinde: Es regelt die Zusammensetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der Behörden und bildet die Grundlage für die Legitimität der kommunalen Entscheide.

Absatz 2 zählt die Gegenstände auf, die das OrgR zwingend definieren muss:

a) Art der Einberufung der Gemeindeversammlung

Das OrgR muss festlegen, ob die Einberufung der Gemeindeversammlung pro Haushalt oder persönlich erfolgt. Diese Entscheidung, die früher grundsätzlich zu Beginn jeder Legislaturperiode getroffen wurde, ist nun integraler Bestandteil des OrgR: Sie muss nicht mehr nach jeder Wahl erneuert werden, kann jedoch angepasst werden, wenn die Bedürfnisse der Gemeinde dies erfordern.

b) Anzahl der Mitglieder des Generalrats

Für Gemeinden mit einem Generalrat legt das OrgR die Anzahl seiner Mitglieder fest. Dieser Entscheid bestimmt das demokratische Funktionieren des legislativen Organs und ermöglicht es, dessen Grösse gegebenenfalls an diejenige der Gemeinde und an ihre Bedürfnisse anzupassen.

c) Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats und Wahl des Wahlsystems

Das Organisationsreglement legt die Anzahl der Mitglieder der Exekutive fest. Aus den im allgemeinen Teil (Ziff. 7.4.2) dargelegten Gründen muss diese Festlegung neu mit der Wahl zwischen den zwei zur Verfügung stehenden Wahlsystemen – Majorz oder Proporz – verbunden werden. Das PRG wird entsprechend angepasst.

d) Status und Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats

Das OrgR muss Bestimmungen über den Status der Mitglieder der Exekutive enthalten, insbesondere den Grad der allfälligen Professionalisierung (Milizsystem oder teilweise bzw. vollständige Professionalisierung) sowie die Grundsätze ihrer Entschädigung. Diese grundlegenden Regeln stärken Transparenz und Fairness in der Organisation der Exekutive.

e) Weitere gesetzlich vorgeschriebene Elemente

Das Organisationsreglement muss zudem bestimmte grundlegende Entscheide enthalten, wenn das Gesetz die Möglichkeit dazu ausdrücklich vorsieht und die Gemeinde davon Gebrauch machen will, namentlich:

- > die Einteilung des Gemeindegebiets in Wahlkreise (Art. 46a PRG) oder in Verwaltungskreise (Art. 94) für Gemeinden mit Generalrat;

-
- > allfällige strengere Unvereinbarkeitsregeln als jene des Gesetzes;
 - > eine mögliche Herabsetzung der Zahl der Unterschriften, die für die Ergreifung eines kommunalen Referendums erforderlich sind;
 - > das Gemeindewappen, das in das OrgR aufgenommen werden kann (vgl. Kommentar zu Art. 12).

Diese Aufzählung fasst somit sämtliche grundlegenden Elemente der Organisation und der Funktionsweise der Gemeinde in einem einzigen, zugänglichen und transparenten Dokument zusammen.

Absatz 3 unterstellt das OrgR und dessen Änderungen der **obligatorischen Stellungnahme** der ILFD. Dieser Mechanismus, der die im früheren Recht vorgesehene formelle Genehmigung ersetzt, bezweckt eine Verfahrensvereinfachung, während gleichzeitig eine Kontrolle der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Legalitätskontrolle) gewährleistet bleibt. Die obligatorische Stellungnahme, wie sie in Artikel 181 Abs. 2 definiert ist, wird somit als ein flexibles Koordinationsinstrument verstanden: Der Dialog zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird bereits vor der Verabschiedung des Reglements durch den kommunalen Gesetzgeber gefördert, ohne die Gemeindeautonomie einzuschränken. Dieses Verfahren garantiert zudem eine bessere Homogenität der Praxis, da die für die Gemeinden zuständige Dienststelle Musterreglemente zur Verfügung stellen, Empfehlungen abgeben und allfällige Rechtswidrigkeiten vor Inkrafttreten des Texts aufzeigen kann (vgl. auch Kommentar zu Art. 181 Abs. 2).

Diese präventive Kontrolle erweist sich insbesondere für das OrgR als sinnvoll, da es eine zentrale Rolle für die kommunale Governance spielt und zahlreiche Schnittstellen zum kantonalen Recht aufweist. Wie oben erwähnt, legt das OrgR grundlegende Elemente für das Gleichgewicht innerhalb der Gemeinde fest: die Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe, die Modalitäten der Einberufung und Beschlussfassung, die Grösse und Struktur des Gemeinderats sowie das anwendbare Wahlsystem. Diese Entscheidungen bestimmen die Ordnungsmässigkeit zahlreicher Verfahren und beeinflussen die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative auf Gemeindeebene.

Fehler oder Unklarheiten können in diesem Bereich Kettenreaktionen auslösen: Sie können etwa die Gültigkeit kommunaler Beschlüsse beeinträchtigen, Rechtsmittelverfahren auslösen oder die kantonale Aufsicht, die grundsätzlich von der Oberamtsperson wahrgenommen wird, erheblich erschweren. Durch die Sicherstellung einer vorgängigen Überprüfung soll die obligatorische Stellungnahme ermöglichen, allfällige Unvereinbarkeiten mit übergeordnetem Recht frühzeitig zu erkennen und den Gemeinden vorschlagen zu können, entsprechende Anpassungen vorzunehmen – mit dem Ziel, spätere Streitigkeiten nach Möglichkeit zu vermeiden.

Die Übergangsbestimmungen legen die Frist für das Inkrafttreten des OrgR fest: Es muss spätestens ein Jahr vor Beginn der ersten Legislatur, die auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgt, angenommen und in Kraft gesetzt werden. Geschieht dies nicht, werden die im OrgR zu regelnden Elemente vorläufig durch die jüngsten Entscheide oder Reglemente – gegebenenfalls auch durch die Fusionsvereinbarung – bestimmt, und das Wahlsystem bleibt bis zur Annahme des OrgR durch die bisherige Fassung des PRG geregelt.

Artikel 15 Gesetzgebung der Gemeinde – Chronologische Veröffentlichung

Artikel 15 legt die Regeln für die Veröffentlichung der kommunalen Rechtserlasse fest und folgt dabei dem Grundsatz der Transparenz und der Rechtssicherheit.

Absatz 1 schreibt eine doppelte Publikation innerhalb von zwanzig Tagen vor:

- > Der Beschluss über die Annahme muss im ABl veröffentlicht werden;
- > Der vollständige Text des Erlasses muss auf der Website der Gemeinde aufgeschaltet werden.

Beide Publikationen müssen am gleichen Tag erfolgen, um die Übereinstimmung zwischen der amtlichen Information und dem Zugang zum Text sicherzustellen. Diese Pflicht stellt eine Modernisierung gegenüber dem geltenden Recht dar, welches für die Online-Publikation nicht systematisch Fristen vorschrieb.

Absatz 2 führt ein ergänzendes Informationssystem ein: Jeder auf der Website der Gemeinde veröffentlichte Erlass muss mit Hinweisen zu dessen Rechtsstatus versehen sein. Es ist insbesondere anzugeben, ob der Erlass dem fakultativen Referendum, einer Volksabstimmung, einer Genehmigung untersteht oder ob das Inkrafttreten aussteht. Im Falle eines Referendums sind die von der Gesetzgebung über die politischen Rechte vorgeschriebenen Angaben zu veröffentlichen. Die Gemeinde hat diese Informationen laufend zu aktualisieren. Dieses System verbessert die Verständlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, welche damit über klare und vollständige Angaben zum Annahmeverfahren und zum Geltungsstand der Erlasse verfügen.

Absatz 3 regelt die Festlegung des Inkrafttretens. Wird das Datum weder vom Erlass selbst noch durch eine Spezialgesetzgebung bestimmt, so setzt es der Gemeinderat fest. Diese Zuständigkeit der Exekutive entspricht der bisherigen Praxis und gewährleistet eine effiziente Umsetzung.

Im Vergleich zum geltenden Recht besteht die wesentliche Neuerung somit in der Systematisierung der Publikationen und in der Verpflichtung, vollständige und aktualisierte Informationen online bereitzustellen. Diese Entwicklung trägt den im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Erwartungen Rechnung, die insbesondere eine bessere Zugänglichkeit des kommunalen Rechts verlangen.

Artikel 16 Gesetzgebung der Gemeinde – Systematische Veröffentlichung

Artikel 16 ergänzt die Regeln über die Veröffentlichung der Erlasse, indem er eine systematische Online-Sammlung und eine dokumentierte Historie für jeden Erlass sowie einen physischen Zugang bei der Gemeindeschreiberei vorsieht.

Absatz 1 verpflichtet jede Gemeinde, auf ihrer Internetseite eine stets **aktualisierte Sammlung der geltenden kommunalen Erlasse nach Sachgebieten** zu führen. Diese Konsolidierung folgt der Logik der systematischen Rechtssammlungen auf anderen Staatsebenen (Bund und Kantone), bei denen die thematische Gliederung und die kontinuierliche Aktualisierung der Klarheit und Zugänglichkeit des Rechts dienen.

Absatz 2 verlangt für jeden geltenden Erlass eine Tabelle, welche den Werdegang sowohl des ursprünglichen Textes als auch jeder Änderung ausweist:

- a) Datum der Annahme und der Veröffentlichung;
- b) Datum einer allfälligen Volksabstimmung sowie das Datum der Veröffentlichung ihres Ergebnisses;
- c) Datum einer allfälligen Genehmigung sowie das Datum ihrer Veröffentlichung;
- d) Datum des Inkrafttretens.

Dies sind die vier relevanten Etappen des Lebenszyklus eines Erlasses (Beschluss, (direkt)demokratische Kontrolle, allfällige kantonale Genehmigung, Inkrafttreten), welche den klassischen Anforderungen der in der Gesetzgebungswissenschaft empfohlenen Nachvollziehbarkeit entsprechen, um die Überprüfbarkeit der anwendbaren Rechtsgrundlagen zu gewährleisten.

Absatz 3 schreibt einen doppelten Zugangsweg vor: digital (Website der Gemeinde) und physisch (Gemeindeschreiberei), einschliesslich für aufgehobene Erlasse. Diese Redundanz stärkt die Zugänglichkeit für alle (digitale Inklusion, Sicherstellung der Dienstleistungskontinuität) und entspricht den bewährten Praktiken der amtlichen Publikation auf kantonaler und eidgenössischer Ebene.

Abschnitt 2 Organe der Gemeinde

Hinweis zur Erinnerung: Gesamtheit der Stimmberechtigten

Artikel 8 des geltenden GG («Gesamtheit der Stimmberechtigten») wird aus den zu Artikel 9 dargelegten Gründen nicht übernommen. Der Unterabschnitt 2.1 über die Gesamtheit der Stimmberechtigten im geltenden GG wird damit ebenfalls gegenstandslos und die Nummern der nachfolgenden Unterabschnitte werden entsprechend angepasst.

Unterabschnitt 2.1 Gemeindeversammlung

Artikel 17 Funktion

Dieser Artikel verankert die grundlegende Rolle der Gemeindeversammlung in unserem institutionellen System, wonach die Gemeindeversammlung das oberste gesetzgebende und beschlussfassende Organ der Gemeinde ist. Diese Formulierung nimmt die Tradition auf, wonach die Gemeindeversammlung den unmittelbarsten Ausdruck der lokalen Demokratie darstellt. Sie verfügt über die allgemeine Zuständigkeit zum Erlass des kommunalen Rechts (vgl. Art. 13 ff.) sowie zur Beschlussfassung über die grundsätzlichen Entscheidungen betreffend die Führung der Gemeinde.

Der Vorbehalt zugunsten der Gesamtheit der Stimmberechtigten erinnert daran, dass in bestimmten Fällen die KV, die Gesetzgebung über die politischen Rechte oder andere Gesetze die endgültige Entscheidung der Gesamtheit der Stimmberechtigten in Form einer Volksabstimmung vorbehalten (z. B. bei Gemeindefusionen, vgl. unten). Die Gemeindeversammlung ist daher als oberste Behörde unter Vorbehalt dieser Volksrechte zu verstehen.

Im Vergleich zum geltenden Recht stellt diese Bestimmung eher eine Präzisierung als eine Neuerung dar: Sie hebt die hierarchisch übergeordnete Stellung der Gemeindeversammlung in Gemeinden hervor, die keinen Generalrat eingesetzt haben.

Artikel 18 Zusammensetzung

Dieser Artikel entspricht Artikel 9 des geltenden GG. Er bestätigt, dass die Gemeindeversammlung aus sämtlichen Personen besteht, die über das aktive Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten verfügen. Die physische Anwesenheit ist erforderlich, aufgrund der Bedeutung der Debatten und zur Gewährleistung der Sicherheit der Abstimmungen.

Artikel 19 Befugnisse

Dieser Artikel entspricht Artikel 10a des geltenden GG, wird jedoch mit mehreren materiellen und formellen Anpassungen übernommen. Er führt die abschliessende Liste der Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung auf; alle übrigen Kompetenzen fallen gemäss Artikel 73 Abs. 1 (Art. 60 Abs. 2 des geltenden GG) dem Gemeinderat zu.

- a) Die Zuständigkeit, über die Änderung des Gemeindenamens oder des Gemeindewappens zu entscheiden, bleibt erhalten. Die Revision führt jedoch eine Neuerung ein: Eine Änderung des Wappens erfolgt in der Regel im OrgR (vgl. Art. 12 und 14) und nicht mehr mittels eines separaten Beschlusses.
- b) Die Änderungen der Gemeindegrenzen fallen in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung; jedoch bleibt Artikel 5 Abs. 4 (rein vermessungstechnische Anpassungen) nun ausdrücklich vorbehalten.
- c) Zur klaren Unterscheidung der normativen Erlasse bezeichnet der Entwurf neu die Erlasse des kommunalen Gesetzgebers als «Reglemente» und jene der kommunalen Exekutive als «Verordnungen». Diese terminologische Präzisierung erhöht die Verständlichkeit und die Rechtssicherheit.
- d) Die Gemeindeversammlung erlässt die Statuten der Gemeindeverbände sowie deren wesentliche Änderungen und entscheidet über den Austritt der Gemeinde aus einem Verband oder die Auflösung desselben. Diese Regel gilt für sämtliche institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeitsformen.
- e) Die Zuständigkeit nach Bst. e bestand bereits, ohne jedoch ausdrücklich genannt zu werden. Sie wird nun klar formuliert und umfasst ebenfalls die Statuten der im Artikel 11 des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen vorgesehenen Betriebseinheiten seit dessen Revision, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist.
- f) Die Verleihung des Ehrenbürgerrechts bleibt in ihrer Zuständigkeit. Es handelt sich um eine rein honorarische Auszeichnung ohne Auswirkungen auf das ordentliche Gemeindebürgerrecht.

-
- g) Die Gemeindeversammlung wählt die Mitglieder der Kommissionen, die in ihre Zuständigkeit fallen, und kann – sofern ein Gemeindereglement dies vorsieht – Ersatzmitglieder bestimmen. Diese neue Möglichkeit dient dem praktischen Bedürfnis nach Kontinuität und Flexibilität.
 - h) Die finanzpolitische Zuständigkeit der Gemeindeversammlung ergibt sich aus dem GFHG, das die Fälle nennt, in denen das gesetzgebende Organ zwingend zu entscheiden hat (Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite usw.).
 - i) Die Gemeindeversammlung übt eine Oberaufsicht über die Verwaltung der Gemeinde aus – als Korrelat ihrer Stellung als oberste Legislativbehörde.
 - j) Generalklausel: umfasst alle weiteren Zuständigkeiten, die dieses Gesetz der Gemeindeversammlung ausdrücklich zuweist.

Bezüglich Absatz 1 Bst. i ist klarzustellen, dass die Zuständigkeit zur «Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinde» als **politische Aufsicht** zu verstehen ist und nicht als Eingriff in das operative Verwaltungshandeln, welches ausschliesslich in der Kompetenz des Gemeinderats liegt. Die Gewaltenteilung gilt auch auf Gemeindeebene: Die Legislative erlässt die grundlegenden Normen und übt politische Kontrolle aus, während die Exekutive die Verwaltung führt und Vollzugsentscheide trifft. Die Gemeindeversammlung kann sich daher weder in das Tagesgeschäft einmischen noch dem Gemeinderat verbindliche Weisungen in Einzelfällen erteilen.

Die politische Aufsicht erfolgt insbesondere durch folgende Instrumente:

- > Den Geschäftsbericht des Gemeinderats erhalten und davon Kenntnis nehmen.
- > Möglichkeit, Fragen an den Gemeinderat zu stellen;
- > Möglichkeit, in schwerwiegenden Fällen an die kantonalen Aufsichtsbehörden (Oberamtsperson, GemA oder ILFD) zu gelangen.

Hingegen kann die Gemeindeversammlung nicht eingreifen in:

- > die interne Organisation der Verwaltung (Aufgabenzuweisung, Personalführung);
- > Entscheide, die in die Zuständigkeit der Exekutive fallen (Baubewilligungen, Vergaben);
- > die operative Führung von Verbänden oder juristischen Einheiten, an denen die Gemeinde beteiligt ist – dies liegt in der Kompetenz der jeweiligen statutarischen Organe.

Zusammenfassend verleiht Absatz 1 Bst. i der Gemeindeversammlung eine demokratische Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutive, wobei die Exekutive weiterhin allein für die Führung der Verwaltung verantwortlich bleibt. Diese Aufgabenteilung gewährleistet ein Gleichgewicht zwischen Transparenz und politischer Verantwortung einerseits und der notwendigen operativen Autonomie der Exekutive andererseits.

Absatz 2 orientiert sich an einer bernischen Lösung (Art. 12 Abs. 3 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern). Er erlaubt ausnahmsweise anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung anzusetzen, sofern die Oberamtsperson dies auf Antrag des Gemeinderats anordnet und die Durchführung der Versammlung nicht zumutbar ist (z. B. aufgrund gesundheitspolizeilicher Umstände). Diese Möglichkeit ist restriktiv auszulegen, da sie eine Abweichung vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Ausübung der politischen Rechte innerhalb der Gemeindeversammlung darstellt (Art. 50 Abs. 1 KV).

Artikel 20 bis 22 Kommissionen

Diese Artikel werden gegenüber Artikel 15^{bis} des geltenden GG präzisiert und ergänzt.

Art. 20 Abs. 1: Neu soll auch die Gemeindeversammlung fakultative Kommissionen einsetzen können, um eine Gleichbehandlung mit dem Generalrat sicherzustellen, der bereits über diese Kompetenz verfügt. Diese Massnahme steht im Einklang mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, die für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft getreten ist. Es wird daran erinnert, dass diese Kommissionen über keinerlei Entscheidkompetenzen verfügen. Sie dürfen zudem keine Zuständigkeiten ausüben, die dem Gemeinderat vorbehalten sind.

Art. 20 Abs. 2: Vorbehaltlich besonderer Bestimmungen in einem Gemeindereglement ist die Wählbarkeit der Kommissionsmitglieder auf Personen mit aktivem Gemeindestimmrecht beschränkt, was bereits heute für die Finanzkommission eine Voraussetzung darstellt. Darüber hinaus führt der Entwurf eine Regel über die Unvereinbarkeit mit Mitgliedern des Gemeinderats ein (Art. 66 Abs. 3 sinngemäss anwendbar). So könnte beispielsweise ein Bruder oder eine Schwester der für die Finanzen verantwortlichen Person nicht in der Finanzkommission Einsitz nehmen.

Art. 21: Die Möglichkeit, Ersatzmitglieder einzusetzen, ist neu im Vergleich zum geltenden Recht (Abs. 2). Zudem sind die für den Gemeinderat geltenden Regeln über die Beschlussfassung, die Wahlen, den Ausstand und das Protokoll nun auch für die Kommissionen obligatorisch, nicht mehr nur fakultativ, mit Ausnahme des Kollegialitätsprinzips, das keine Anwendung findet (Abs. 3). Weiter wird die Möglichkeit der Berichterstattung der Minderheit, die derzeit in Artikel 14^{ter} ARGG verankert ist, auf Gesetzesstufe aufgenommen (Abs. 4).

Art. 22 Abs. 1: Es wird klargestellt, dass dieser Absatz Rücktritte während der laufenden Legislaturperiode nicht ausschliesst. Sofern ein Rücktritt oder ein anderer Beendigungsgrund nicht früher wirksam wird, bleiben die Kommissionsmitglieder – wie nach geltendem Recht und Praxis – bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen oder Nachfolger im Amt.

Art. 22 Abs. 2: Absatz 2 sieht vor, dass die Gemeindeversammlung ein Kommissionsmitglied abberufen kann, das wiederholt und ohne triftigen Grund den Sitzungen fernbleibt. Diese Regel dient der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Funktionierens der Kommissionen, die auf die aktive Mitwirkung ihrer Mitglieder angewiesen sind. Unentschuldigte Absenzen beeinträchtigen ihre Effizienz und können die Erfüllung ihrer Aufgaben blockieren. Die Abberufung durch die Gemeindeversammlung stellt ein Instrument der internen Disziplin dar, ist jedoch auf einen genau definierten, objektiven Tatbestand beschränkt: die wiederholte Teilnahmeverweigerung ohne triftigen Grund. Die Zuständigkeit wird der Gemeindeversammlung als Wahlbehörde übertragen, was der institutionellen Logik und der Gewaltenteilung entspricht. Der Begriff des **triftigen Grundes** ist streng und verhältnismässig auszulegen. Als solche Gründe gelten etwa: Krankheit, schwerwiegende berufliche oder familiäre Verhinderungen, Militärdienst; hingegen zählen wiederholte unbegründete oder rein persönliche Absenzen nicht dazu.

Artikel 23 Festsetzung der Sitzungen

Artikel 11 Abs. 2 Bst. b des geltenden GG, der vorsieht, dass die Oberamtsperson eine Gemeindeversammlung einberufen kann, wird in diesem Artikel 23 nicht übernommen, da er sich mit den Bestimmungen des Unterabschnitts 8.4 «Eingreifen der Aufsichtsbehörden» überschneidet, welche diese Möglichkeit bereits implizit vorsehen. In der Praxis wurde diese Möglichkeit bislang nur wenig oder gar nicht genutzt.

Absatz 3 ist lediglich eine Klarstellung, die im aktuellen Gesetz nicht ausdrücklich ersichtlich ist.

Artikel 24 Öffentlichkeit

Dieser Artikel übernimmt Artikel 9^{bis} des geltenden GG, welcher das Prinzip der Öffentlichkeit der Gemeindeversammlungen verankert. Er bekräftigt den offenen Charakter der Beratungen, ein wesentliches Element der demokratischen Kontrolle und der Transparenz der vom kommunalen Gesetzgeber gefällten Entscheide. Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist ausdrücklich untersagt, im Gegensatz zu den Sitzungen des Gemeinderats, die nicht öffentlich sind (vgl. Art. 76 Abs. 3).

Absatz 2 beauftragt den Staatsrat, die praktischen Modalitäten der Öffentlichkeit zu präzisieren, insbesondere hinsichtlich der Übertragung der Debatten, der Online-Kommunikation oder audiovisueller Formen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Offenheit, Persönlichkeitsschutz und einem geordneten Ablauf der Versammlung zu gewährleisten.

Artikel 25 Einberufung

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 12 des geltenden GG, jedoch mit folgenden Abweichungen:

-
- > Die Anforderung der Veröffentlichung auf der Website, die in Artikel 42b Abs. 2 Bst. b ARGG vorgesehen ist, wird hinzugefügt.
 - > Absatz 4 entspricht inhaltlich Artikel 5a ARGG, welcher analog zu Artikel 38 Abs. 4 des geltenden GG, der für den Generalrat dieselbe Regel festlegt, in das Gesetz aufzunehmen ist. Bei den beizulegenden Dokumenten handelt es sich insbesondere um Reglementsentwürfe, das Budget, die Jahresrechnung und gegebenenfalls die Botschaften zu den zu behandelnden Geschäften, wie sie beispielsweise von Artikel 73 Abs. 3 GFHG für bestimmte Finanzgeschäfte verlangt werden.
 - > Artikel 12 Abs. 3 des geltenden GG, der bestimmt, dass die Nichtbeachtung dieser Formvorschriften die Anfechtbarkeit der Beschlüsse nach sich zieht, wird nicht übernommen, da dies für jeden Gesetzesverstoss grundsätzlich gilt (vgl. Abschnitt 9 über die Rechtsmittel). Bis zur Revision des GG im Jahr 1989 stellte die Verletzung der Einberufungsvorschriften sogar einen Nichtigkeitsgrund dar.

Artikel 26 Vorsitz

Dieser Artikel übernimmt Artikel 13 des geltenden GG und präzisiert ihn in formeller Hinsicht. Er bestätigt die Rolle des Präsidiums bei der Leitung der Gemeindeversammlung und bekräftigt zugleich, dass diese Funktion im Wesentlichen verfahrensbezogen und nicht politisch ist (vgl. Ziff. 7.2.5 für weitere Erläuterungen).

Absatz 2 präzisiert seine Aufgaben, ohne jedoch eine materielle Neuerung einzuführen: Das Präsidium achtet auf einen geordneten Ablauf der Beratungen, auf die Ordnung der Sitzung sowie auf die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen. Diese Klarstellung erfolgt im Sinne der Transparenz und hebt hervor, dass das Präsidium – obwohl es in der Regel von einem Mitglied der Exekutive ausgeübt wird, grundsätzlich von der Gemeindepräsidentenschaft – im Namen der Versammlung handelt und nicht als Exekutivbehörde.

In diesem Rahmen hat das Präsidium eine verfahrensmässige Neutralität zu verkörpern und die freie und geordnete Meinungsäusserung der in der Versammlung zusammengetretenen Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

Hervorzuheben ist eine Kohärenz zwischen den für die Gemeindeversammlung geltenden Regeln und jenen für den Generalrat (Art. 49), was den Willen widerspiegelt, die Leitung der Beratungen in beiden Formen der kommunalen Legislative zu vereinheitlichen.

Artikel 27 Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler

Art. 14 Abs. 3 des geltenden GG, der vorsieht, dass die Ernennung der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler «endgültig» ist, wird nicht übernommen, da jeder Entscheid anfechtbar sein muss. Eine Anfechtung führt in diesem Fall jedoch nicht zur Sistierung der Versammlung; ein allfälliger Mangel kann aber mit den zulässigen Rechtsmitteln geltend gemacht werden (unter der Voraussetzung, dass der Mangel angezeigt wurde, sofern eine Anzeige vernünftigerweise erwartet werden konnte). Hingegen wird klargestellt, dass die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler, was selbstverständlich erscheint, aus der Mitte der Versammlung gewählt werden.

Artikel 28 Büro

Der Inhalt von Artikel 6 ARGG wird in diesen Artikel 28 integriert, da es sich um die Zuweisung von Aufgaben mit Gesetzesrang handelt, nicht um Regeln mit Verordnungsrang.

Er präzisiert die Rolle des Büros in seiner Funktion als Organ, das den ordnungsgemässen Ablauf der Gemeindeversammlungen gewährleisten soll. Seine Zusammensetzung, welche Mitglieder der Exekutive mit Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern vereint, die von der Versammlung gewählt wurden, bringt das Bemühen um ein Gleichgewicht zwischen administrativem Fachwissen und demokratischer Kontrolle zum Ausdruck.

Das Büro nimmt eine Rolle als verfahrensrechtliche Schlichtungsstelle wahr: Es entscheidet über Beanstandungen betreffend die Ordnungsmässigkeit von Abstimmungen, Wahlen oder die Reihenfolge der zur Abstimmung gestellten Fragen. Diese Aufgaben dienen der Rechtssicherheit der von der Versammlung gefassten Beschlüsse und gleichzeitig dem reibungslosen Ablauf der Versammlung ohne unmittelbare externe Intervention.

Die Möglichkeit, über Ausstandsbegehren oder die Wiederholung einer Abstimmung zu entscheiden, verdeutlicht eine Logik der Selbstregulierung der Versammlung, die vor allem auf Flexibilität und Schnelligkeit beruht. Bei offensichtlichem Missbrauch oder anhaltenden Zweifeln unterliegen die Entscheidungen des Büros jedoch weiterhin der Aufsicht durch das Oberamt oder der gerichtlichen Überprüfung im Rahmen der ordentlichen Rechtsmittel.

Artikel 29 Ausstand

Dieser Artikel wird gegenüber den Artikeln 21 und 65 des geltenden GG lediglich präzisiert, um dem bereits gelebten Vorgehen zu entsprechen. Zudem wird aus systematischen Gründen die Regel von Anfang an, im ersten Artikel des Gesetzesentwurfs, der sich zur Ausstandspflicht äussert, festgelegt.

Die wichtigste Änderung betrifft die Terminologie: Der Begriff des «besonderen Interesses» wird durch jenen des «persönlichen direkten Interesses» ersetzt – in Übereinstimmung mit Artikel 15 Absatz 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG) sowie den Artikeln 21 ff. des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG). Zudem wird die Bestimmung, wonach das Fehlen eines Ausstands zur Nichtigkeit des Beschlusses führt (Art. 65 Abs. 4 des geltenden GG), nicht übernommen, da sie sich als mit der Rechtssicherheit unvereinbar erweisen kann, sobald die ordentliche Anfechtungsfrist von 30 Tagen abgelaufen ist. Das Risiko einer Aufhebung besteht jedoch im Rahmen eines Beschwerde- oder Aufsichtsverfahrens.

«Direkt» ist ein Interesse, welches das Mitglied in eine persönliche, konkrete und besondere Situation in Bezug auf die betreffende Angelegenheit versetzt, die sich von jener der Allgemeinheit oder eines bloss politischen Interesses unterscheidet:

- > Bst. a: Der Entscheid betrifft das Mitglied selbst.
- > Bst. b: Der Entscheid betrifft nahestehende Personen (Ehegatte/eingetragene Partnerin oder Partner, Verwandte in gerader Linie, Geschwister): Diese Bindungen schaffen ein objektiv wahrnehmbares Risiko der Befangenheit, das den Ausstand rechtfertigt.
- > Bst. c: Der Entscheid betrifft eine Person, die mit dem Mitglied in einer dauerhaften Lebensgemeinschaft (Konkubinat oder vergleichbare Beziehung) lebt: Die Nähe ist derart, dass ein direktes persönliches Interesse vermutet wird.

Nicht ausreichend sind daher das allgemeine Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner oder eine ideologische Verbundenheit. Zusammenfassend klärt also die Kodifizierung des Begriffs des «persönlichen direkten Interesses» auf Gemeindeebene die Praxis und stärkt die Rechtssicherheit: Sie erfasst jene Fälle, in denen die Beeinträchtigung der Unparteilichkeit **persönlich und unmittelbar** ist, und schliesst zugleich diffuse oder politische Interessen aus.

Im Streitfall entscheidet die Versammlung ohne Mitwirkung der betroffenen Person. Diese Lösung entspricht der Logik des Verwaltungsrechtspflegegesetzes für kollegiale Behörden. Schliesslich wird der Staatsrat die Ausstandsgründe und das Verfahren im Ausführungsreglement zu diesem Gesetz präzisieren.

Artikel 30 Sitzungen – Traktandenliste

Dieser Artikel präzisiert die Regeln zur Präsentation und zur Änderung der Reihenfolge der auf die Traktandenliste gesetzten Geschäfte. Die Reihenfolge der zu behandelnden Gegenstände wird vom Gemeinderat bei der Einberufung festgelegt und zu Beginn der Sitzung vorgestellt.

Jedes Mitglied der Versammlung kann mittels eines sogenannten *Ordnungsantrags* eine Anpassung des Ablaufs der Sitzung vorschlagen. Dieses Instrument, das vom Funktionieren des Grossen Rates inspiriert ist (Art. 85 GRG), ermöglicht die Klärung von Verfahrensfragen, die unmittelbar nach ihrer Einreichung behandelt werden. Im vorliegenden Artikel dient der Ordnungsantrag einzig dazu, die Reihenfolge der Traktanden zu ändern. Ein solcher Antrag muss klar formuliert, begründet und der Versammlung zur Abstimmung unterbreitet werden, bevor

die einzelnen Punkte der Traktandenliste behandelt werden; deshalb spricht der Text von einer «direkten» Behandlung.

Schliesslich wird präzisiert, dass ein Ordnungsantrag gemäss Artikel 32 Abs. 2 Bst. c auch darauf abzielen kann, die Redezeit zu beschränken, die Diskussion zu schliessen oder die Reihenfolge der zu behandelnden Geschäfte zu ändern (vgl. den entsprechenden Kommentar).

Artikel 31 Sitzungen – Vorstellung der Traktanden

Dieser Artikel übernimmt die Praxis, wonach der Gemeinderat jedes auf die Traktandenliste gesetzte Geschäft einführt und der Reihe nach präsentiert. Er formalisiert zudem die vorbereitende Rolle der Kommissionen, die ihre Stellungnahmen vorstellen, wenn ein Geschäft vorgängig geprüft wurde. Dieser Schritt dient dazu, den Mitgliedern der Versammlung vor der Diskussion und dem Entscheid eine umfassende Information zu gewährleisten.

Absatz 1 erinnert daran, dass nur jene Geschäfte behandelt werden dürfen, die in der Einladung aufgeführt sind. Dies dient der Transparenz des Verfahrens, der Wahrung des Informationsrechts der Bürgerinnen und Bürger sowie der Möglichkeit, während der Einberufungsfrist die zur Diskussion stehenden Geschäfte zu prüfen. Ein Geschäft, das nicht auf der Traktandenliste erscheint, kann folglich nicht behandelt werden, da ansonsten demokratische Rechte verletzt würden.

Absatz 2 überträgt dem Staatsrat die Kompetenz, die Reihenfolge der Wortmeldungen zu präzisieren (vgl. Art. 14^{bis} ARGG). Dadurch können die kommunalen Praktiken harmonisiert werden, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Grössen und Organisationsformen der Gemeinden.

Artikel 32 Sitzungen – Beratung

Der Artikel übernimmt und präzisiert die für den Ablauf der Diskussionen an der Gemeindeversammlung geltenden Regeln.

Absatz 1 führt ausdrücklich die Pflicht ein, dass jedes Mitglied, das das Wort ergreift, der Versammlung allfällige besondere private oder öffentliche Interessen mitzuteilen hat, die es mit dem diskutierten Geschäft verbinden, sofern ein Gemeindereglement dies vorsieht. Diese Anforderung ergibt sich aus dem Transparenzprinzip und soll Interessenkonflikte verhindern, ohne jedoch ein formelles Interessenbindungsregister einzuführen, da Artikel 88 KV und Artikel 13 des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) auf die kommunalen Legislativen nicht anwendbar sind.

Absatz 2 zählt *abschliessend* die Instrumente auf, die den Mitgliedern der Versammlung zur Steuerung der Debatte zur Verfügung stehen:

- > das Begehren auf Nichteintreten oder Rückweisung;
- > der Gegenantrag;
- > sowie der *Ordnungsantrag*, mit dem die Redezeit beschränkt oder die Diskussion geschlossen werden kann. Diese Begrenzung stärkt die Rechtssicherheit und verhindert die Vermehrung verfahrensrechtlicher Instrumente. Es handelt sich um ein einfaches und effizientes Instrument, das einen flüssigen Ablauf der Debatten gewährleistet und gleichzeitig das Teilnahmerecht aller Mitglieder wahrt.

Schliesslich ermächtigt Absatz 3 den Staatsrat, die Reihenfolge der Abstimmungen zu präzisieren (vgl. Art. 15 ARGG), wodurch eine einheitliche Praxis unter den Gemeinden ermöglicht wird, unter Wahrung des Grundsatzes der Mündlichkeit, der die Diskussionen an der Gemeindeversammlung prägt.

Artikel 33 Sitzungen – Informationen

Dieser Artikel übernimmt in klarerer Form den Grundsatz, wonach der Gemeinderat die Versammlung über die kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten zu informieren hat. Diese Bestimmung steht in Kontinuität mit den Artikeln 96 und 97, welche die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit sowie die Durchführung von Informationsveranstaltungen festschreiben. Sie ergänzt zudem die allgemeine Transparenzpflicht, die in

Artikel 110 über das Archiv und in Artikel 111 über das Einsichtsrecht vorgesehen ist. Die der Versammlung vermittelte Information gewährleistet Transparenz innerhalb der Gemeinde und stärkt somit das Verständnis der kommunalen öffentlichen Politik, insbesondere im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit.

Artikel 34 Sitzungen – Verschiedenes

Dieser Artikel übernimmt, in präziser Form, die Regeln von Artikel 17 des geltenden GG. Er bestätigt die Möglichkeit, dass die Mitglieder der Versammlung unter der Rubrik «Verschiedenes» der Traktandenliste Anträge einbringen (Abs. 1 Bst. a) oder Fragen stellen können (Abs. 1 Bst. b), die jeweils in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeinderats fallen. Dieser Dialograum soll die direkte Bürgerbeteiligung fördern, ohne jedoch Entscheidungen über nicht auf die Traktandenliste gesetzte Geschäfte zu ermöglichen.

Was den Antrag betrifft (Abs. 1 Bst. a), wird daran erinnert, dass einzig über die *Überweisung* des Antrags an den Gemeinderat unmittelbar abgestimmt wird. Kann dieser Entscheid über die Überweisung nicht vernünftigerweise sofort getroffen werden (zu lange Sitzung, notwendige Ergänzungen, fehlende Dringlichkeit usw.), kann er auf die nächste Sitzung verschoben werden. Es handelt sich in diesem Stadium noch nicht um die Abstimmung über den Antrag selbst. Über diesen wird erst abgestimmt, wenn die Überweisung angenommen wurde und der Gemeinderat daraufhin den Antrag prüfen, ein Projekt ausarbeiten und ihn gemäss dem ordentlichen Verfahren innerhalb eines Jahres mit einer Botschaft und den erforderlichen Stellungnahmen auf die Traktandenliste einer nächsten Sitzung setzen konnte.

Die wichtigsten Neuerungen bestehen in der Pflicht des Gemeinderats, die Liste der Interventionen zu veröffentlichen und laufend zu aktualisieren (Abs. 4), sowie die Versammlung zu informieren, wenn die Fristen für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse nicht eingehalten werden können. Diese Ergänzungen stärken die Nachvollziehbarkeit der Bürgerinterventionen und die Verantwortung des Gemeinderats bei der Nachverfolgung der Beschlüsse.

Artikel 35 Sitzungen – Abstimmungen

Artikel 18 des geltenden GG wird unverändert übernommen. Das Stimmrecht der Mitglieder des Gemeinderats an der Gemeindeversammlung erscheint auf den ersten Blick nur schwer mit dem Kollegialitätsprinzip vereinbar, wird jedoch vom Gesetzgeber toleriert und ergibt sich aus dem Fehlen einer strikten Gewaltentrennung auf dieser Ebene. Eine Verordnung des Gemeinderats, die seine Mitglieder verpflichten würde, auf dieses Recht zu verzichten, hätte keine bindende Wirkung.

Artikel 36 Sitzungen – Wahlen

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 19 des geltenden GG, wurde jedoch für mehr Klarheit neu formuliert.

Absatz 1 legt das Wesentliche fest: die Listenwahl in zwei Wahlgängen, mit absolutem Mehr im ersten und relativem Mehr im zweiten Wahlgang. Dieser Mechanismus gewährleistet zunächst die Legitimität des Ergebnisses durch das Erfordernis einer unbestrittenen Mehrheit und ermöglicht anschliessend eine rasche Entscheidfindung im zweiten Wahlgang. Das Losverfahren bei Stimmengleichheit ist eine seit Langem praktizierte pragmatische Lösung, um Blockaden zu vermeiden.

Absatz 2 bietet eine weitere pragmatische Ausnahme: Wenn die Zahl der Kandidierenden der Zahl der zu besetzenden Sitze entspricht oder geringer ist, gilt die stille Wahl – es sei denn, ein Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt einen formellen Wahlgang. Diese Bestimmung schützt die Minderheit und vermeidet gleichzeitig unnötige Abstimmungen.

Schliesslich überträgt Absatz 3 dem Staatsrat die Aufgabe, die Anwendungsmodalitäten (z. B. Berechnung der Mehrheiten, Ablauf des Wahlgangs) zu präzisieren, um eine Harmonisierung solcher Verfahren auf kantonaler Ebene sicherzustellen (vgl. Art. 9–10 ARGG).

Artikel 37 Sitzungen – Aufrechterhaltung der Ordnung

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 23 des geltenden GG. Allerdings wurde im Vergleich zu Absatz 1 die Formulierung vereinfacht, indem nur noch der allgemeine Grund von einer «Störung der Sitzung» genannt wird und auf die gleichzeitige Erwähnung des «Verstosses gegen die Anstandsregeln» verzichtet wird (Art. 37 Abs. 1).

Die Gemeinde kann die Kantonspolizei direkt anfordern, ohne den Weg über das Oberamt nehmen zu müssen (Art. 4 Abs. 2 Bst. e des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei [PolG]).

Der Inhalt von Artikel 23 Absatz 4 des geltenden GG, der einen Teil des Inhalts des Protokolls betrifft, ist nun in Artikel 38 über das Protokoll enthalten.

Artikel 38 Protokoll

Dieser Artikel übernimmt und harmonisiert mehrere verstreute Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 17 Abs. 3, Art. 22 und Art. 23 Abs. 4 des geltenden GG). Er bezweckt, die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidungen der Gemeindeversammlung zu gewährleisten, indem er den Mindestinhalt des Protokolls und die Fristen für dessen Veröffentlichung präzisiert.

Die Pflicht, die in den Ausstand tretenden Mitglieder und die Gründe für den Ausstand zu erwähnen (Bst. b), stärkt die Rechtssicherheit und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Ordnungsmässigkeit der gefassten Beschlüsse. Die Zusammenfassung der Diskussionen (Bst. c) sowie die Festhaltung der Anträge und Abstimmungsergebnisse (Bst. d und e) sichern die sogenannte «Beweisfunktion» des Protokolls, das ein amtliches Dokument darstellt.

Die Pflicht zur Online-Publikation innert zwanzig Tagen modernisiert die Informationsverbreitung und entspricht den Transparenzanforderungen von Artikel 96. Sie erleichtert zudem den Aufsichtsbehörden sowie den Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung ihres Kontrollrechts.

Der Staatsrat wird beauftragt, die Modalitäten zu präzisieren (Abs. 3), insbesondere um eine einheitliche Darstellung sicherzustellen und den Schutz personenbezogener Daten bei der Veröffentlichung zu gewährleisten.

Artikel 39 Rückkommen

Dieser Artikel übernimmt Artikel 20 des geltenden GG und präzisiert den Rahmen der Wiedererwägung eines Beschlusses der Gemeindeversammlung. Er erinnert daran, dass ein bereits gefasster Beschluss nur auf Antrag des Gemeinderats erneut zur Diskussion gestellt werden kann – und nicht auf Initiative von Mitgliedern der Versammlung (mittels eines Antrags gemäss Art. 34 Abs. 1 Bst. a). Diese Regel soll die Stabilität demokratisch gefasster Beschlüsse gewährleisten und verhindern, dass bereits entschiedene Geschäfte zu häufig infrage gestellt werden. Dies würde der Rechtssicherheit und einer guten Verwaltung der Gemeinde schaden.

Die Dreijahresfrist stellt eine angemessene zeitliche Grenze dar: Sie verhindert, dass identische Geschäfte an jeder Versammlung erneut auftauchen, lässt jedoch die Möglichkeit einer mittel- bis längerfristigen Neubewertung offen, insbesondere bei einer erheblichen Veränderung der wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen. Die in Absatz 2 vorgesehenen Ausnahmen für Steuern und Gemeindefusionen tragen der Besonderheit dieser Bereiche Rechnung: Erstere betreffen die jährliche Haushaltsplanung und müssen bei Bedarf jederzeit angepasst werden können; Letztere hängen von politischen und institutionellen Prozessen ab, die sich rasch entwickeln können.

Diese Bestimmung begründet somit einen Unzulässigkeitsgrund, der die Kohärenz kommunaler Entscheidungen sicherstellen soll, gleichzeitig aber Flexibilität für Bereiche belässt, in denen sich eine periodische Überprüfung als notwendig erweisen kann.

Artikel 40 Ausführungsbestimmungen

Dieser Artikel entspricht Artikel 24 des geltenden GG. Die Terminologie «Ausführungsreglement» wurde jedoch nicht übernommen. Aufgrund der Änderung der Terminologie der kommunalen Erlasse (Reglemente der Legislative und Verordnungen der Exekutive) könnte die Erwähnung eines Ausführungsreglements in bestimmten Artikeln zu Verwirrung führen, insbesondere wenn derselbe Artikel sowohl eine Verordnung [des Gemeinderats]

als auch ein Ausführungsreglement [des Staatsrats] erwähnen würde – während die Gemeinderäte gegenwärtig ebenfalls gewohnt sind, Ausführungsbestimmungen in «Ausführungsreglementen» vorzusehen. Aus diesem einzigen Grund wurde die terminologische Änderung (Ersatz des Begriffs «Ausführungsreglement» durch die blosser Bezugnahme auf den Staatsrat) im gesamten Gesetzesentwurf vorgenommen.

Unterabschnitt 2.2 Generalrat

Artikel 41 Einführung

Im Vergleich zu Artikel 26 des geltenden GG wird die Mindestschwelle beibehalten, jedoch von 600 Einwohnerinnen und Einwohnern (was im Jahr 1980 rund 76% der Gemeinden diese Möglichkeit eröffnete) auf 1000 erhöht (was heute etwa 70 % der Gemeinden betrifft). Seit dem 1. Januar 2025 verfügt keine Gemeinde mit weniger als 1900 Einwohnerinnen und Einwohnern über einen Generalrat. Der Inhalt von Absatz 4 stellt eine blosser Neuformulierung des geltenden Rechts dar, ohne materielle Änderung. Zudem wird Artikel 25 des geltenden GG nicht übernommen. Dieser verpflichtete die folgenden acht Gemeinden, einen Generalrat zu haben: Freiburg, Bulle, Murten, Romont, Estavayer-le-Lac (heute: Estavayer, nach der Fusion), Châtel-Saint-Denis, Marly und Villars-sur-Glâne (vgl. Ziff. 7.3.2 und 7.3.3).

Artikel 42 Aufhebung

Dieser Artikel entspricht Artikel 53 des geltenden GG, ohne materielle Änderungen. Er erhält die Möglichkeit, dass ein Zehntel der Stimmberechtigten mittels Volksabstimmung die Aufhebung des Generalrats und die Rückkehr zur Gemeindeversammlung verlangen kann, was eine gewisse institutionelle Flexibilität gewährleistet.

Die Aufhebung tritt zudem von Gesetzes wegen ein, wenn die Einwohnerzahl unter 1000 sinkt, eine Schwelle, die als Mindestvoraussetzung für ein repräsentatives Organ gilt. Schliesslich stellt das Inkrafttreten auf Ende der Legislaturperiode (Abs. 3) die Kontinuität des kommunalen Funktionierens sicher.

Artikel 43 Zusammensetzung

Artikel 27 des geltenden GG legt in Absatz 1 die Anzahl Mitglieder des Generalrats in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl fest, während Absatz 2 den Gemeinden Ausnahmen erlaubt. Artikel 43 dieses Entwurfs hebt dieses Regime auf: Die Gemeinden bestimmen künftig frei die Anzahl Mitglieder ihres Generalrats, welche bis zu einer Änderung im Organisationsreglement (OrgR) gültig bleibt – unabhängig vom Bevölkerungswachstum. Das Übergangsrecht sieht vor, dass die bestehende Anzahl Mitglieder bis zu einer allfälligen Änderung im OrgR weitergilt. Die gesetzliche Bandbreite zwischen 30 und 80 Mitgliedern wird aus Gründen der Effizienz und der politischen Repräsentativität beibehalten.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 46a PRG (in Kraft seit 1. Juli 2016) können Gemeinden mit Generalrat ihr Gebiet per Reglement in mehrere Wahlkreise aufteilen – unabhängig von einer Fusion oder über die Übergangsphase nach einer Fusion hinaus. Die Revision schlägt vor, die Festlegung allfälliger dauerhafter Wahlkreise künftig im OrgR vorzunehmen (vgl. vorgeschlagene Änderung von Art. 46a PRG).

Artikel 44 Wählbarkeit und Unvereinbarkeit

Dieser Artikel entspricht Artikel 28 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen. Die Erweiterung der Unvereinbarkeiten (siehe den Inhalt von Bst. c) ist identisch mit jener, die zwischen dem Gemeindepersonal und dem Gemeinderat vorgesehen ist. Das OrgR kann – wie bisher – strengere Unvereinbarkeitsregeln festlegen.

Artikel 45 Wahl

Dieser Artikel entspricht Artikel 29 des geltenden GG, ohne materielle Änderungen. Ein wesentlicher Punkt besteht darin, dass künftig die Legislaturperiode im ganzen Kanton einheitlich am 1. Juni beginnt.

Artikel 46 Vereidigung

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 29a des geltenden GG, mit der Änderung, dass nunmehr lediglich auf die Vereidigungsformel der Mitglieder des Gemeinderats verwiesen wird – die identisch ist mit jener der Mitglieder des Generalrats. Zudem wird die Pflicht aufgehoben, die Vereidigung innert 30 Tagen nach der Wahl vorzunehmen, da der Amtsantritt künftig auf den 1. Juni festgelegt ist und nicht mehr auf den Tag der Vereidigung. Die Vereidigung muss jedoch, wie es bereits aktuell der Fall ist, vor dem Amtsantritt der gewählten Ratsmitglieder erfolgen.

Die Motion 2019-GC-218 (später zurückgezogen) verlangte, dass die Vereidigung nicht nur durch die Oberamtsperson vorgenommen werde, sondern dass auch der Generalrat diese Möglichkeit haben solle, mit dem Argument, dass gewisse Gewählte mangels Vereidigung nicht hätten Einsitz nehmen können. Eine Vereidigung durch die Legislative würde das Verfahren beschleunigen. Mit dieser Revision wird vorgeschlagen, die Vereidigung weiterhin durch die Oberamtsperson vorzunehmen, wie dies seit der GG-Revision von 2006 gilt, welche im Zusammenhang mit der Klärung der Gemeindeaufsicht nach Annahme der KV von 2004 stand. Die Vereidigung der Gewählten entfaltet nur dann ihre Wirkung, wenn sie vor der Aufsichtsbehörde erfolgt, die allein befugt ist, eine allfällige Verletzung des Eides festzustellen. Diese Logik gilt ebenso für Mitglieder des Gemeinderats, des Staatsrats sowie für die Oberamtspersonen, die alle vor ihren jeweiligen Aufsichtsbehörden vereidigt werden.

Artikel 47 Befugnisse

Dieser Artikel entspricht Artikel 51^{bis} des geltenden GG, der für bestimmte Bereiche eine analoge Anwendung der Vorschriften zur Gemeindeversammlung vorsieht, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten des Legislativorgans. Der vorliegende Text verankert dieses Prinzip in einem eigenständigen Artikel.

Die Zuständigkeiten des Generalrats **entsprechen jenen der Gemeindeversammlung** gemäss Artikel 19 Abs. 1: Es handelt sich somit um eine **abschliessende** Liste grundlegender gesetzgeberischer und beschlussfassender Kompetenzen (Genehmigung des Budgets, der Jahresrechnung, der Gemeindereglemente, Festsetzung des Steuerfusses usw.).

Diese Gleichbehandlung gewährleistet eine institutionelle Kohärenz zwischen den beiden Organisationsmodellen der Gemeinden: Beide Legislativorgane verfügen über dieselben grundlegenden Kompetenzen, die entsprechend der jeweiligen Struktur ausgeübt werden.

Artikel 48 Konstituierende Sitzung

Dieser Artikel übernimmt weitgehend das bisher in Artikel 30 des geltenden GG geregelte System, modernisiert und präzisiert jedoch gewisse Aspekte.

Absatz 1 regelt die Einberufung der konstituierenden Sitzung des Generalrats: Diese findet künftig einheitlich zu Beginn jeder Legislaturperiode (nach dem 1. Juni) und auf Einladung des Gemeinderats statt.

Absatz 2 erklärt Artikel 57 Abs. 2 über die Teilnahme auf Distanz analog anwendbar, sofern ausserordentliche Umstände vorliegen (siehe Kommentar zu Art. 57).

Absatz 3 regelt die provisorische Präsidentschaft: Das älteste Mitglied übernimmt dieses Amt und bezeichnet vier Stimmzählende, die zusammen mit ihm oder ihr das provisorische Büro bilden. Dieses bereits praktizierte Verfahren garantiert Neutralität, bis die definitiven Organe gewählt sind.

Absatz 4 zählt die Wahlen auf, die an der konstituierenden Sitzung vorzunehmen sind: Präsident oder Präsidentin, Vizepräsident oder Vizepräsidentin sowie mindestens drei Stimmzählende mit ihren Stellvertretungen. Der Generalrat wählt zudem die Kommissionen, die in seine Zuständigkeit fallen, gegebenenfalls mit der Wahl von Stellvertretungen. Die ausdrückliche fakultative Einführung der Stellvertretung in Kommissionen stellt die wichtigste Neuerung dar: Sie dient der Sicherstellung der Kontinuität der Kommissionsarbeit und dem effizienteren Ausgleich punktueller Abwesenheiten.

Zusammenfassend klärt und komplettiert Artikel 48 das System der konstituierenden Sitzung des Generalrats. Er erhält die bestehenden Grundsätze bei und passt die Gesetzgebung gleichzeitig den heutigen Gegebenheiten an (Teilnahme auf Distanz, mögliche Stellvertretungen in Kommissionen).

Artikel 49 Vorsitz

Dieser Artikel entspricht Artikel 32 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen.

Absatz 1 bestätigt, dass Präsidium und Vizepräsidium des Generalrats für ein Jahr gewählt werden, ohne Möglichkeit der Wiederwahl in derselben Funktion innerhalb derselben Legislatur. Die Rotation soll eine ausgewogene Verteilung der Verantwortung gewährleisten und eine Machtkonzentration vermeiden.

Absatz 2 präzisiert die Aufgaben des Präsidiums. Diese Aufgaben entsprechen der aktuellen Praxis und spiegeln die institutionelle Rolle der Koordination und Vertretung wider.

Absatz 3 regelt die Stellvertretung: Bei Verhinderung des Präsidenten oder der Präsidentin übernimmt der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin; andernfalls wird ein Stimmzählender oder eine Stimmzählende beigezogen. Diese Bestimmung stellt die Kontinuität der Arbeit sicher und verhindert eine allfällige Lähmung des Generalrats.

Zusammengefasst hält dieser Artikel das bewährte System aufrecht, das als angemessen erachtet wird.

Artikel 50 Stimmzählerinnen und Stimmzähler

Dieser Artikel entspricht Artikel 33 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen.

Er bestätigt, dass der Generalrat aus seiner Mitte mindestens drei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler bestimmt, welche an den Abstimmungs- und Auszählungsvorgängen sowie an der Erstellung der entsprechenden Protokolle mitwirken. Ihre Aufgabe besteht darin, die Ordnungsmässigkeit der Abstimmungsverfahren zu gewährleisten und die Transparenz der Ergebnisse sicherzustellen.

Durch die Beibehaltung der bestehenden Regeln wird ein bewährtes System weitergeführt; im Rahmen der Vernehmlassung wurden hierzu keine besonderen Kritikpunkte geäussert.

Artikel 51 Büro

Dieser Artikel entspricht Artikel 34 des geltenden GG, wird jedoch um eine Neuerung ergänzt: die Möglichkeit, Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen in das Büro einzubeziehen.

Absatz 1 bestätigt, dass das Büro aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten sowie den Stimmzählerinnen oder Stimmzählern besteht. Dies gewährleistet Kontinuität und Effizienz in der internen Organisation des Generalrats. Wie bereits erwähnt, wird jedoch eine neue Möglichkeit eingeführt: Das Büro kann durch Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen erweitert werden, sofern dies in einem Gemeindereglement vorgesehen ist. Diese Neuerung bezweckt, die politische Repräsentativität des Organs zu stärken, das für die Festlegung der Traktandenliste und die Behandlung laufender Geschäfte zuständig ist. Sie nähert die Funktionsweise der Generalräte jener des Grossen Rates an, wo eine solche Praxis gesetzlich verankert ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. d GRG).

Absatz 2 regelt die Zuständigkeit des Büros, insbesondere die Festlegung der Traktandenliste. Bei Uneinigkeit kann die Oberamtsperson einschreiten und die Frage als Verwaltungsstreitigkeit im Sinne von Artikel 198 entscheiden. Dieser bereits in Artikel 157 des geltenden GG vorgesehene Mechanismus der Streitbeilegung wird bestätigt und präzisiert.

Artikel 52 Sekretariat

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 35 des geltenden GG, führt jedoch eine wesentliche Neuerung ein.

Absatz 1 bestätigt, dass das Sekretariat des Generalrats und seines Büros grundsätzlich durch das Gemeindesekretariat wahrgenommen wird. Diese Regel gewährleistet institutionelle Kontinuität und fördert die administrative Effizienz, indem Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Absatz 2 eröffnet neu die Möglichkeit, im Organisationsreglement ein eigenes Sekretariat für den Generalrat und dessen Büro vorzusehen, das vom Gemeindesekretariat getrennt ist (vgl. Motion 2019-GC-217). Diese Neuerung entspricht einem Bedürfnis, das in den Vorarbeiten und in der Vernehmlassung geäußert wurde. Sie richtet sich insbesondere an grosse Gemeinden mit einem Generalrat, in denen ein Bedarf nach Unabhängigkeit gegenüber dem Gemeinderat bestehen kann, um die funktionelle Autonomie des Legislativorgans zu stärken.

Diese Öffnung soll den Gemeinden mehr Flexibilität in ihrer Organisation (Gemeindeautonomie) bieten und gleichzeitig Transparenz und Good Governance sicherstellen.

Artikel 53 Fraktionen

Dieser Artikel ist neu. Er ermöglicht es den Mitgliedern des Generalrats, sich gestützt auf ihre Zugehörigkeit zu derselben politischen Partei zu Fraktionen zusammenzuschliessen. Gleiches gilt für Mitglieder, die auf derselben Liste einer Wählergruppe gewählt wurden (sinngemäss wie Art. 25 GRG).

Absatz 1 überträgt dem OrgR die Festlegung der Mindestmitgliederzahl, die für die Bildung einer Fraktion erforderlich ist; Absatz 2 setzt jedoch eine zwingende Grenze. Die Schwelle zur Fraktionsbildung darf 10 % des Gesamtbestands des Generalrats nicht überschreiten. Diese Einschränkung soll gewährleisten, dass die Fraktionsbildung zugänglich bleibt und Minderheiten vertreten sein können.

Absatz 3 und 4 präzisieren die anwendbaren Regeln: Jede gewählte Person kann nur einer einzigen Fraktion angehören; Bildung und Auflösung einer Fraktion ist möglich, jedoch darf während der Legislaturperiode keine neue Fraktion geschaffen werden. Die so gewährleistete Stabilität soll insbesondere die Kontinuität bei der Sitzverteilung im Büro und in den Kommissionen sichern.

Im selben Sinne sieht Absatz 5 vor, dass ein Mitglied, das seine Fraktion verlässt oder aus dieser ausgeschlossen wird, von Gesetzes wegen die Mandate und Funktionen verliert, die ihm aufgrund dieser Zugehörigkeit übertragen wurden. Gemeint sind insbesondere Sitze im Büro, Funktionen als Stimmenzählerin oder Stimmenzähler oder Plätze in Kommissionen, die nach Fraktionsstärke verteilt werden. Die Regel soll verhindern, dass individuelle Fraktionswechsel das zu Beginn der Legislaturperiode festgelegte politische Gleichgewicht infrage stellen. Sie gewährleistet zudem Transparenz und Rechtssicherheit, indem sie eine automatische Wirkung vorsieht, ohne dass ein zusätzlicher Beschluss erforderlich wäre.

Artikel 54 Kommissionen

Für die Wahl der Mitglieder machen die Fraktionen Vorschläge. Diese Regel, die derzeit in Artikel 16 ARGG zum Gemeindegesetz enthalten ist, wird ins Gesetz übernommen (Abs. 1). Darüber hinaus ist die Wahl unter angemessener Berücksichtigung der Fraktionen vorzunehmen, wie ausdrücklich festgehalten wird (Art. 60); dieselbe Regel gilt auch für die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler (Art. 50 Abs. 1). Es ist zu beachten, dass die angemessene Vertretung der Fraktionen nicht für jede einzelne Kommission arithmetisch gilt, sondern dass die Kommissionen insgesamt die zahlenmässige Stärke der im Generalrat gebildeten Fraktionen angemessen widerspiegeln müssen.

Die Kommissionen des Generalrats werden derzeit in Artikel 36 und Artikel 46 Abs. 2 des geltenden GG geregelt. Artikel 54 Abs. 2 sieht nun vor, dass die Kommissionen des Generalrats neu durch Verweis auf die Artikel 20 bis 22 geregelt werden, die sinngemäss anwendbar sind. Diese Lösung soll Doppelspurigkeiten vermeiden und ein kohärentes Regime zwischen Gemeinden mit Gemeindeversammlung und solchen mit Generalrat sicherstellen. Das Ausführungsreglement wird jedoch das Verfahren für die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten präzisieren, um den Besonderheiten eines Generalrats gegenüber einer Gemeindeversammlung Rechnung zu tragen.

Wie im geltenden Recht kann es sich um ständige Kommissionen handeln oder um solche, die für eine begrenzte Zeit eingesetzt werden.

Die Voraussetzungen für die Wählbarkeit (kommunales Stimmrecht, Einhaltung der Unvereinbarkeiten gemäss Art. 66 Abs. 3), die interne Organisation (Bestimmung von Präsidium und Sekretariat, Möglichkeit von Stellvertretungen) sowie die Funktionsregeln (obligatorische Anwendung der Bestimmungen über Sitzungen, Protokollführung, Möglichkeit eines Minderheitsberichts ab zwei Fünfteln der Mitglieder) gelten allesamt für die Kommissionen des Generalrats.

Die Amtsdauer erstreckt sich bis zum Ende der Legislaturperiode; die ausscheidenden Mitglieder bleiben im Amt, bis ihre Nachfolgerinnen oder Nachfolger bestimmt sind. Wie bei den Kommissionen der Gemeindeversammlung ist eine Abberufung bei wiederholten unentschuldigten Absenzen möglich, um die Effizienz sicherzustellen.

Artikel 55 Sitzungen – Allgemeines

Dieser Artikel entspricht im Wesentlichen Artikel 37 des geltenden GG, klärt jedoch bestimmte Elemente und vereinfacht sie.

Absatz 1 verpflichtet den Generalrat, sich mindestens zweimal pro Jahr zu versammeln. Diese Vorgabe ergibt sich aus den Fristen für die Genehmigung des Budgets und der Jahresrechnung gemäss Finanzhaushaltsrecht, welche mindestens zwei Sitzungen bedingen. Darüber hinaus richten sich Anzahl und Häufigkeit der Sitzungen nach den vom Legislativorgan zu behandelnden Geschäften.

Absatz 2 sieht vor, dass der Generalrat zudem einberufen werden muss, wenn ein schriftliches Begehren entweder vom Gemeinderat oder von einem Fünftel der Mitglieder des Generalrats gestellt wird. Diese Regel stärkt die Minderheitsrechte und stellt sicher, dass wichtige Geschäfte behandelt werden können, selbst wenn die Mehrheit sie nicht spontan traktandieren möchte.

Gemäss Absatz 3 findet Artikel 24 über die Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung sinngemäss Anwendung. Die Sitzungen des Generalrats sind somit öffentlich, vorbehaltlich der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen, insbesondere zum Schutz der Privatsphäre oder überwiegender öffentlicher Interessen. Diese Übernahme stammt aus Artikel 51^{bis} des geltenden GG; sie vereinfacht die Struktur des Gesetzes, indem sie das Regime für beide Formen der Gemeindelegislative vereinheitlicht.

Artikel 56 Sitzungen – Einberufung

Dieser Artikel übernimmt die aktuelle Regel der persönlichen Einberufung der Mitglieder des Generalrats mindestens zehn Tage vor der Sitzung. Das Gesetz schreibt keine bestimmte Form vor; die kommunale Gesetzgebung bestimmt die konkreten Modalitäten, sofern die individuelle Mitteilung gewährleistet ist.

Nach geltendem Recht werden Gemeindeversammlungen über das ABl einberufen (Art. 12 des geltenden GG), während Einberufungen des Generalrats wahlweise über das ABl oder das Gemeindeblatt erfolgen können.

Artikel 56 Abs. 2 verweist nun auf Artikel 25 über die Einberufung der Gemeindeversammlung, der sinngemäss anwendbar ist. Dieser Verweis stellt sicher, dass dieselben Grundsätze hinsichtlich des Inhalts der Einberufung auch für den Generalrat gelten: Die Traktandenliste muss vollständig kommuniziert werden, die notwendigen Unterlagen sind rechtzeitig zugänglich zu machen, und die Publizität der Einberufung muss gewährleistet sein. Die Bestimmung harmonisiert somit die verfahrensrechtlichen Garantien, unter Berücksichtigung dessen, dass die Einberufung beim Generalrat primär auf einer individuellen Mitteilung beruht.

Artikel 57 Sitzungen – Teilnahme

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen die Bestimmungen der Artikel 39 und 40 des geltenden GG und integriert gleichzeitig mehrere Neuerungen.

Der Verlust des Mandats ist nun bei längerer Abwesenheit vorgesehen, analog zu den bestehenden Regeln für Kommissionsmitglieder (Art. 22 Abs. 2) und für die Mitglieder des Gemeinderats (Art. 78 Abs. 3). Diese Regel soll den ordnungsgemässen Betrieb des Generalrats sicherstellen und Situationen vermeiden, die aufgrund einer langandauernden Inaktivität eines Mitglieds zu einer Lähmung führen könnten. Aus anderen Gründen, die die Arbeiten beeinträchtigen können, hat die Präsidentin oder der Präsident die erforderlichen Massnahmen nach Artikel 173 zu treffen.

Absatz 2 führt zudem die Möglichkeit der Teilnahme auf Distanz ein, sofern ausserordentliche Umstände im Sinne von Artikel 117 KV vorliegen. Die physische Präsenz bleibt die allgemeine Regel, was durch die Bedeutung der parlamentarischen Debatten und die direkten Kontakte mit Öffentlichkeit und Medien gerechtfertigt ist. Eine Ausnahme ist jedoch für besondere Situationen vorgesehen, unter der Bedingung, dass die Identifizierung der Teilnehmenden sowie die Sicherheit der Abstimmungen vollständig gewährleistet sind. Diese Lösung lehnt sich an das System des Grossen Rates an.

Schliesslich lockert die Bestimmung die Pflicht der Gemeinderatsmitglieder, an den Sitzungen des Generalrats teilzunehmen. Ihre Präsenz wird nicht mehr systematisch verlangt, was dem oft intensiven Sitzungsrhythmus und der Heterogenität der zu behandelnden Geschäfte Rechnung trägt. Sie bleibt jedoch ausdrücklich empfohlen, um eine effiziente Geschäftsbearbeitung sicherzustellen und dem Exekutivorgan zu ermöglichen, auf die Bedürfnisse der Legislative zu reagieren.

Zusammengefasst modernisiert Artikel 57 die Regeln zur Teilnahme am Generalrat, indem er sowohl eine Sanktion bei längerer Abwesenheit wie auch eine begrenzte Möglichkeit der Fernteilnahme einführt und die Pflichtpräsenz des Gesamtgemeinderats lockert.

Artikel 58 Sitzungen – Traktanden und Ausstand

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen das geltende Regime (Art. 42 des geltenden GG), aktualisiert jedoch zwei Aspekte: die ausdrückliche Einführung der Ausstandspflicht durch Verweis auf Artikel 29 sowie die Klärung der im Generalrat zulässigen parlamentarischen Instrumente, einschliesslich der Pflicht zur Schriftform für bestimmte Änderungsanträge.

Absatz 1 bestätigt, dass – mit Ausnahme der internen Angelegenheiten des Generalrats (z. B. Wahl des Büros, Kommissionsbestellungen, interne Organisation) – die traktandierten Geschäfte durch den Gemeinderat vorgetragen werden. Diese Regel erinnert an die vorbereitende Rolle der Exekutive und stellt eine einheitliche Präsentation der dem Legislativorgan vorgelegten Geschäfte sicher.

Absatz 2 übernimmt zunächst sinngemäss die Ausstandsregel der Gemeindeversammlung (Art. 29). Diese Vereinheitlichung der Unparteilichkeitssicherung soll Interessenkonflikte bei Beschlussfassungen vermeiden. Danach erklärt dieser Absatz die Artikel 30 bis 34 für die Beratungen des Generalrats sinngemäss anwendbar (Ordnungsantrag; Nichteintreten, Rückweisung, Gegenanträge, Begrenzung der Redezeit, Schluss der Debatte; Anträge und Fragen), mit zwei Einschränkungen:

- > Bst. a: Änderungsanträge zu Reglementsbestimmungen müssen schriftlich eingereicht werden; dies entspricht geltendem Recht und dient der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit.
- > Bst. b: Der Generalrat kann auf reglementarischer Grundlage weitere Interventionsmöglichkeiten vorsehen (z. B. ein Postulat analog zum Grossen Rat), mit Ausnahme eines Instruments, das dem Auftrag (Art. 59 Abs. 1 Bst. d GRG) gleichkäme oder jeglicher Bestimmung, die den Gemeinderat verpflichten würde, ihm ein Geschäft zur Entscheidung zu unterbreiten, das in die Zuständigkeit der Exekutive fällt. Diese Klausel dient der Kompetenzwahrung und verhindert die Übertragung von Mechanismen, die für eine andere institutionelle Stufe geschaffen wurden.

Zur Erinnerung lautet die konsolidierte Liste der Interventionsmöglichkeiten im kommunalen Legislativorgan nun wie folgt: Ordnungsantrag (Art. 30 Abs. 2), Anträge zum Verfahren (Art. 32 Abs. 2), Anträge und Fragen unter «Verschiedenes» (Art. 34 Abs. 1 Bst. a und b) sowie – ausschliesslich im Generalrat – eventuelle zusätzliche, durch Reglement zugelassene Instrumente im Rahmen von Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe b (unter Ausschluss des Auftrags).

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass die Regeln zur Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 37), zum Protokoll (Art. 38), zum Rückkommen (Art. 39) sowie der Verweis auf die Ausführungsbestimmungen (Art. 40) hier nicht ausdrücklich erwähnt sind: Sie gelten jedoch durch den Verweis von Artikel 61 auch für den Generalrat. Dies erleichtert und klärt die Gesetzessystematik.

Artikel 59 Sitzungen – Entscheide

Wie Artikel 44 des geltenden GG sieht Absatz 1 ein Präsenzquorum vor: Der Generalrat kann nur beschliessen, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Diese Voraussetzung gewährleistet die Repräsentativität der Entscheidungen und ergänzt die Regeln zur Teilnahme und zum Mandatsverlust (Art. 57).

Absatz 2 erklärt Artikel 35 Abs. 1 und 3 (Gemeindeversammlung) für sinngemäss anwendbar: Abgestimmt wird offen durch Handerheben, es sei denn, eine geheime Abstimmung wird verlangt und von einem Fünftel der anwesenden Mitglieder gutgeheissen; Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, wobei Enthaltungen sowie leere und ungültige Stimmzettel nicht gezählt werden; bei Stimmengleichheit entscheidet die Präsidentin oder der Präsident. Der Text präzisiert zudem, dass die Mitglieder des Gemeinderats im Generalrat nicht abstimmen; dies bestätigt ihren Status als nicht stimmberechtigte, nicht obligatorisch anwesende Eingeladene mit beratender Stimme (Art. 57 Abs. 1 Bst. b) und beseitigt jede Unklarheit über ihre Teilnahme an Abstimmungen.

Absatz 3 erlaubt die Einführung der elektronischen Abstimmung im Generalrat, sofern die Gemeinde dies in einem Reglement vorsieht; die Modalitäten werden durch den Staatsrat festgelegt. Diese Möglichkeit soll die Abstimmungen – insbesondere bei wiederholten oder knappen Entscheiden – sicherer und effizienter gestalten und gleichzeitig Nachvollziehbarkeit, Vertraulichkeit und Überprüfbarkeit gewährleisten. Die Gemeinde wählt das System und legt die Bedingungen seiner Nutzung fest (z. B. Identitätskontrolle, Handhabung geheimer Abstimmungen) sowie die technischen Garantien im Rahmen der kantonalen Vorgaben.

Artikel 60 Sitzungen – Wahlen

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 46 des geltenden GG. Er stimmt die vom Generalrat durchgeführten Wahlen auf das Regime der Gemeindeversammlung ab, indem er auf Artikel 36 verweist. Daraus folgt, dass die Wahlen mit Listenwahl durchgeführt werden, im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit der gültigen Stimmzettel und im zweiten Wahlgang mit relativer Mehrheit, wobei bei Stimmengleichheit die Präsidentin bzw. der Präsidenten die Losziehung vornimmt. Ist die Zahl der Kandidierenden gleich oder geringer als die Anzahl der zu besetzenden Sitze, kann die Wahl still erfolgen, ausser wenn ein Fünftel der anwesenden Mitglieder eine Listenwahl verlangt.

Im Unterschied zum Modell der Gemeindeversammlung wird ergänzt, dass bei Wahlen den Fraktionen angemessen Rechnung zu tragen ist. Diese Anforderung bezweckt, die politische Ausgewogenheit des Wahlergebnisses auch in der Verteilung von Funktionen – namentlich bei der konstituierenden Sitzung zur Wahl der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler sowie der Kommissionsmitglieder – abzubilden, ohne jedoch einen Anspruch auf eine strikt proportionale Vertretung bei jeder Einzelwahl zu begründen. Diese Vorgabe steht im Zusammenhang mit bereits bestehenden Bestimmungen über die angemessene Berücksichtigung der Fraktionen bei den Stimmenzählern (Art. 50) sowie der Möglichkeit, bei entsprechender reglementarischer Grundlage ein Mitglied pro Fraktion in das Büro zu wählen (Art. 51). Das Gemeindereglement wird die praktischen Modalitäten präzisieren (z. B. Verteilschlüssel oder Rotation bei Mehrpersonenwahlen), unter Wahrung der oben beschriebenen Wahlmechanismen.

Artikel 61 Weitere Bestimmungen

Dieser Artikel enthält Generalklauseln, die verschiedene bereits für die Gemeindeversammlung geltende Regeln auch auf den Generalrat anwendbar erklären: Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 37), Protokoll (Art. 38), Rückkommen (Art. 39) sowie die Ausführungsbestimmungen (Art. 40). Damit wird eine Vereinheitlichung der verfahrensrechtlichen Garantien zwischen den beiden Formen der Gemeindelegislativen erreicht und zugleich Wiederholungen im Gesetz vermieden.

Der Verweis auf Artikel 37 bestätigt, dass die Präsidentin bzw. der Präsident des Generalrats über dieselben Ordnungsbefugnisse in den Debatten verfügt wie das Präsidium der Gemeindeversammlung, was die ordnungsgemässe Durchführung der Sitzungen und die Kontinuität der Ratsarbeiten sicherstellt. Der Verweis auf Artikel 38 sorgt dafür, dass das Protokoll des Generalrats denselben Anforderungen entspricht wie jenes der Gemeindeversammlung und somit Rückverfolgbarkeit und Rechtssicherheit gewährleistet sind. Die analoge

Anwendung von Artikel 39 stellt klar, dass das Rückkommen auf einen Beschluss des Generalrats denselben Bedingungen unterliegt wie bei der Gemeindeversammlung, während Artikel 40 die Kohärenz in Bezug auf die Ausführungsbestimmungen gewährleistet.

Im Vergleich zum geltenden Recht übernimmt die Bestimmung den Inhalt von Artikel 51^{bis} des geltenden GG, reduziert jedoch dessen Umfang: der Verweis auf die Kommissionen steht neu direkt in Artikel 54, und jener betreffend die Öffentlichkeit der Sitzungen ist in Artikel 55 integriert. Die Systematik wird dadurch verbessert und die spezifischen Regeln werden in den entsprechenden Fachartikeln behandelt.

Artikel 62 Initiative

Dieser Artikel entspricht Artikel 51^{ter} des geltenden GG, mit Ausnahme von Absatz 1, wo zwei Punkte angepasst wurden:

- > Abs. 1 Bst. c des geltenden GG (Gründung oder Beitritt zu einem Gemeindeverband): Der Entwurf schlägt vor, die Möglichkeit einzuführen, eine Initiative zur wesentlichen Änderung bestehender Statuten sowie zum Austritt aus einem Verband zu verlangen. Vgl. Kommentar unten.
- > Abs. 1 Bst. e des geltenden GG (Änderung der Anzahl Mitglieder des Generalrats): Der Inhalt dieser Bestimmung wird nicht übernommen, da die Festlegung der Anzahl neu ins OrgR (Art. 43) fällt und nicht mehr Gegenstand eines besonderen Beschlusses ist.

Das Initiativrecht besteht nur in Gemeinden mit Generalrat. Es ist vom Petitionsrecht – geregelt durch das Gesetz über das Petitionsrecht – zu unterscheiden: Während die Petition lediglich eine Pflicht zur begründeten Antwort auslöst, kann eine zulässige Initiative zu einem verbindlichen Entscheid des Stimmvolkes führen.

Absatz 1 präzisiert die Gegenstände, über welche eine Initiative eingereicht werden kann:

- > **Bst. a:** eine **Ausgabe, die den im Finanzreglement festgelegten Referendumsbetrag übersteigt, oder die Gewährung einer Sicherheitsleistung an Dritte**, die eine solche Ausgabe auslösen kann. Gemäss Absatz 2 kann die Initiative in diesen Fällen nur auf ein allgemein formuliertes politisches Prinzip lauten, während der Gemeinderat den detaillierten Projektentwurf ausarbeitet. Beispiele: Grundsatzentscheid über einen Verpflichtungskredit oberhalb der Referendumsschwelle; Gewährung einer Bürgschaft zugunsten einer gemeinnützigen Wohnbauorganisation oder eines lokalen Vereins für eine grössere Infrastruktur.
- > **Bst. b:** ein **Gemeindereglement**. Die Initiative kann allgemein formuliert oder in der Form eines vollständig ausformulierten Entwurfs eingereicht werden. Beispiele: Erlass eines neuen Polizeireglements, Änderung des Einbürgerungsreglements oder Aufhebung eines obsolet gewordenen Reglements.
- > **Bst. c:** **wesentliche Akte im Zusammenhang mit einem Gemeindeverband** (Gründung, Beitritt, Austritt oder wesentliche Statutenänderungen). Die beiden letztgenannten Gegenstände waren bisher nicht im Gesetz enthalten, erscheinen jedoch sachlich gerechtfertigt. Wie unter Bst. a gilt auch hier: die Initiative gilt als allgemein formuliert, da eine Konkretisierung Verhandlungen und parallele Entscheide mit dem Verband und/oder anderen Gemeinden erfordert. Beispiel: Initiative für den Beitritt zu einem Verband zur Abfallbewirtschaftung oder für die Gründung eines neuen Verbands für Sportinfrastrukturen. Die Annahme einer kommunalen Initiative verpflichtet den Gemeinderat lediglich dazu, die nötigen Schritte beim Verband und/oder den betroffenen Gemeinden einzuleiten; sie kann den Verband nicht zwingen, seine Statuten zu ändern (Art. 127). Zu diesem Zweck besteht das Initiativrecht auf Verbandsebene (Art. 140).

Absatz 2 schreibt die schriftliche Einreichung vor. Für Buchstabe b kann sie als allgemeine Anregung oder als vollständig ausformulierter Entwurf erfolgen; für Bst. a und c muss sie allgemein formuliert sein. Dies stellt sicher, dass finanzielle oder interkommunale Vorhaben zunächst auf ihre Grundsatzfrage reduziert und erst danach im Detail erarbeitet werden.

Absatz 3 verweist auf das PRG, welches das Verfahren regelt (Gültigkeitsprüfung, Publikation, Möglichkeit eines Gegenvorschlags des Generalrats und ggf. Volksabstimmung).

Schliesslich wird die Terminologie vereinheitlicht: Die Erlasse der Gemeindelegislative werden neu einheitlich als «Reglemente» bezeichnet; der Begriff «allgemeinverbindliche Reglemente» entfällt.

Artikel 63 Referendum

Dieser Artikel übernimmt die Materie von Artikel 52 des geltenden GG, passt sie jedoch der neuen Systematik an, indem die Gegenstände gemäss bisherigem Abs. 1 Bst. b, f und g nicht mehr aufgeführt werden. So wird die Zahl der Mitglieder des Generalrats und des Gemeinderats neu im OrgR geregelt, und gebührenrechtliche Beschlüsse erfolgen im Rahmen von Reglementen (Bst. c), sodass sie nicht mehr gesondert aufgeführt werden müssen.

Zu Absatz 1:

- > Bst. a: referendumsfähig sind Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Finanzreglement festgelegten Schwellenwert übersteigen, sowie die Gewährung einer Sicherheitsleistung an Dritte, die eine solche Ausgabe bewirken kann. Als neue Ausgabe gilt jede Ausgabe, die nicht bereits durch einen gültigen Verpflichtungskredit oder eine gleichwertige Rechtsgrundlage autorisiert wurde und der Gemeinde bezüglich Betrag, Zeitpunkt oder wesentlichen Modalitäten noch einen erheblichen Handlungsspielraum belässt. Hingegen gelten zwingende Ausgaben, die vom übergeordneten Recht oder früheren Verpflichtungen auferlegt werden, als gebundene Ausgaben und unterliegen nicht dem Referendum.
- > Bst. b: bestätigt wird die demokratische Kontrolle über die wesentlichen Elemente der kommunalen Besteuerung (Steuern), während andere Finanzaspekte (z. B. Gebühren) in Reglementen geregelt werden und daher unter Bst. c fallen.
- > Bst. c: alle vom Generalrat erlassenen Reglemente unterstehen dem Referendum. Die Terminologie ist vereinheitlicht: Es wird nur noch von «Reglementen» gesprochen. Dazu gehören sowohl obligatorische Reglemente (durch übergeordnetes Recht verlangt, z. B. Abfall, Wasser, Finanzen) als auch fakultative Reglemente (z. B. Polizeireglement, Subventionsreglement). Reglemente der Exekutive sind dem Referendum nicht unterstellt.
- > Bst. d: referendumpflichtig sind ebenfalls Beschlüsse der Legislative im Zusammenhang mit Gemeindeverbänden. Inhaltlich entspricht dies der Regelung für die Initiative. Als «wesentliche» Änderung (Art. 127) gelten beispielsweise Änderungen, die Gegenstand, Gebiet, Verteilschlüssel der Kosten oder Stimmen, Kompetenzen oder finanzielle Verpflichtungen betreffen.

Absatz 2 stellt klar, dass das Referendum nicht gegen einen negativen Entscheid ergriffen werden kann (Ablehnung eines Kredits, Verweigerung des Beitritts etc.). Damit wird verhindert, dass eine Ablehnung allein durch den Mechanismus der Volksabstimmung in eine Zustimmung umgewandelt wird, und Blockaden werden vermieden.

Absatz 3 bestimmt, dass das Referendum von einem Zehntel der stimmberechtigten Gemeindebürgerinnen und -bürger verlangt werden kann. Das OrgR kann diese Schwelle senken (aber nicht erhöhen), um das Instrument an die Grösse und die Gepflogenheiten der Gemeinde anzupassen.

Schliesslich entfällt die Bezeichnung «fakultatives» Referendum, da sie überflüssig ist.

Kapitel 2.3 Gemeinderat

Artikel 64 Funktion

Absatz 1 unterstreicht, dass der Gemeinderat die oberste Exekutiv- und Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist. Es handelt sich um eine systematische Präzisierung: Die Bestimmung verortet die Exekutive klar an der Spitze der Gemeindeverwaltung und erinnert an ihre Gesamtverantwortung für die Führung und Koordination des öffentlichen Handelns auf Gemeindeebene. Sie stellt eine Klarstellung gegenüber dem geltenden Recht dar.

Absatz 2 legt den kollegialen Charakter des Gemeinderats fest. Diese Erwähnung übernimmt die bereits in Artikel 61 Abs. 1 des geltenden GG verankerte Regel. Zur Erinnerung: **Kollegialität** bedeutet, dass Entscheidungen gemeinsam getroffen werden und für alle Mitglieder verbindlich sind, die sie nach aussen mittragen müssen; einmal gefasst, sind die Entscheide von allen Mitgliedern zu vertreten oder zumindest

öffentlich nicht zu unterlaufen. Die ständige Rechtsprechung anerkennt, dass zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens eines Kollegialorgans und zur Wahrung des öffentlichen Vertrauens die Meinungsäusserungsfreiheit seiner Mitglieder verhältnismässig eingeschränkt werden kann: Politische Kritik bleibt grundsätzlich zulässig, darf jedoch weder die Umsetzung der Beschlüsse gefährden noch das Beratungsgeheimnis verletzen. Konkret ist politische Kritik zulässig, wenn sie sich in loyaler und respektvoller Weise auf den Inhalt einer Debatte bezieht, ohne die Legitimität des Organs oder die Redlichkeit seiner Mitglieder infrage zu stellen. Sie kann sich auf die allgemeine Ausrichtung, öffentliche Politiken oder grundsätzliche Entscheidungen beziehen, jedoch nicht auf die Gültigkeit oder Zweckmässigkeit eines vom Kollegium gefassten Beschlusses oder auf individuelle Positionen, die in internen Beratungen vertreten wurden. Eine Kommunikation, welche die Kohäsion des Gemeinderats beeinträchtigt oder eine persönliche Distanzierung von einem kollektiv gefassten Entscheid nahelegt, verstösst gegen das Kollegialitätsprinzip.

Artikel 65 Zusammensetzung

Absatz 1 sieht vor, dass der Gemeinderat aus einer ungeraden Zahl von Mitgliedern besteht, mindestens fünf, die im OrgR festgelegt wird. Dieses System ersetzt die Regelung von Artikel 54 des geltenden GG (Abstufungen nach Bevölkerungszahl mit Ausnahmemöglichkeiten) und überlässt es neu den Gemeinden, diese Zahl in ihrem Reglement festzulegen, ähnlich wie bereits beim Generalrat. Die gewählte Lösung geht aus der Vernehmlassung hervor: Der VE-GG sah ein Minimum von drei Mitgliedern vor (anstelle der heute geltenden fünf), doch wurde die Mindestzahl von fünf im vorliegenden Entwurf beibehalten. Die Anforderung einer ungeraden Mitgliederzahl soll verhindern, dass es innerhalb der Exekutive zu Stimmengleichheiten kommt.

Das Gesetz verzichtet darauf, eine maximale Mitgliederzahl festzulegen (derzeit maximal neun Mitglieder, beziehungsweise bis zu elf Mitglieder während einer Übergangsphase nach Fusion). Eine Obergrenze erscheint nicht notwendig, da die Gemeinden diese im OrgR nach ihren lokalen Gegebenheiten festlegen können. Bei der Bestimmung der Mitgliederzahl sind auch die Regeln über den Status und die Entschädigung der Mitglieder zu berücksichtigen oder parallel festzulegen. Die heutige Praxis, die sich häufig auf eine Obergrenze von neun stützt, dürfte weiterhin als Orientierung dienen.

Gemäss Absatz 2 muss jede Änderung der Mitgliederzahl des Gemeinderats durch eine Revision des OrgR erfolgen, die spätestens sechs Monate vor den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden in Kraft tritt. Die einzige «formelle» Abweichung zur bisherigen Regel besteht darin, dass diese Änderung nicht mehr auf einem einfachen Beschluss des Generalrats oder der Gemeindeversammlung beruht, sondern auf einer Anpassung des OrgR. Die Sechsmonatsfrist dient in erster Linie dazu, sicherzustellen, dass die Gegebenheiten für die Wahlen mit ausreichend Vorlauf vorhersehbar sind (Listenbildung, Organisation der Urnengänge); eine nach Ablauf dieser Frist vorgenommene Änderung würde daher erst für die nächste Legislaturperiode gelten.

Das Übergangsrecht bestimmt, dass die bestehende Mitgliederzahl gilt, bis sie gegebenenfalls im OrgR geändert wird.

Artikel 66 Wählbarkeit und Unvereinbarkeit

Absatz 1 verweist bezüglich der Wählbarkeit in den Gemeinderat auf das PRG. Die allgemeinen Bedingungen entsprechen somit jenen für alle kommunalen Wahlen.

Absatz 2 zählt die beruflichen Unvereinbarkeiten auf, vorbehaltlich strengerer Regeln im OrgR:

- > **Bst. a:** Gemeindeangestellte, deren Beschäftigungsgrad 50 % oder mehr beträgt, können nicht dem Gemeinderat angehören. Dieser Schwellenwert verhindert, dass eine Person, deren Tätigkeit weitgehend vom Gemeinderat abhängt, zugleich Teil der Exekutive ist.
- > **Bst. b:** Die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber unterliegt einer absoluten Unvereinbarkeit, aufgrund ihrer bzw. seiner zentralen Rolle der Beratung und Unterstützung des Gemeinderats sowie der Sicherstellung der Rechtmässigkeit seiner Handlungen. Auch die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter ist ausgeschlossen, um die Trennung zwischen Finanzverwaltung und politischer Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Die Unvereinbarkeit bezüglich dieser Funktionen besteht bereits im geltenden Recht.

-
- > **Bst. c:** Ebenfalls betroffen sind weitere Mitglieder des Personals, die an der Ausübung der Exekutivgewalt mitwirken oder stark in die Vorbereitung der Grundlagen eingebunden sind, auf die der kommunale Gesetzgeber seine Entscheidungen stützt. Diese Klausel ermöglicht die Erfassung besonderer Situationen, etwa einer oder eines Dienstleitenden, die bzw. der für die Vorbereitung des Budgets oder eines Reglementsentwurfs zuständig ist, der hauptsächlich den eigenen Aufgabenbereich betrifft. Dies entspricht einer bereits auf kantonaler Ebene bestehenden Lösung für den Grossen Rat (Art. 49 Abs. 1 Bst. e PRG).

Absatz 3 regelt die familiären Unvereinbarkeiten. Nicht gleichzeitig im Gemeinderat sitzen dürfen Verwandte in gerader Linie, Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner oder Personen in faktischer Lebensgemeinschaft sowie Schwiegereltern oder Stiefkinder und Geschwister der genannten Personen. Gegenüber dem geltenden Recht sind zwei Änderungen hervorzuheben: die ausdrückliche Erwähnung faktischer Lebensgemeinschaften sowie die Streichung der Präzisierung «voll- und halbbürtig» für Geschwister, die als überflüssig erachtet wurde.

Absätze 4 und 5 bedürfen keines besonderen Kommentars.

Zusammengefasst modernisiert und klärt Artikel 66 die Regeln zu Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten.

Gegenüber Artikel 55 des geltenden GG sind drei Entwicklungen hervorzuheben: die Einbeziehung faktischer Lebensgemeinschaften, die vereinfachte Formulierung für Geschwister sowie die Ausdehnung der Unvereinbarkeiten auf leitende Funktionen innerhalb der Gemeindeverwaltung.

Artikel 67 Wahl

Dieser Artikel entspricht Art. 56 des geltenden GG, jedoch mit zwei wesentlichen Anpassungen.

Absatz 1 verweist für die allgemeinen Modalitäten der Wahl des Gemeinderats auf das PRG, präzisiert jedoch, dass das Wahlsystem (Majorz- oder Proporzsystem) neu im OrgR festgelegt werden muss. Diese Änderung ergibt sich aus der mit diesem Entwurf vorgeschlagenen Anpassung der Art. 62 und 83 Abs. 2 PRG. Bislang galt das Majorzsystem grundsätzlich, mit der Möglichkeit – auf Antrag einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten – zum Proporzsystem überzugehen. Dieses System einer „Default-Lösung“ soll aufgegeben werden, da es vor jeder Wahl eine Unsicherheit schafft und den Stimmberechtigten keine klare und dauerhafte Grundlage bietet. In der Lehre wurde es zudem als potenziell nicht vereinbar mit übergeordnetem Recht kritisiert, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichheit der Stimmberechtigten sowie die Vorhersehbarkeit der Wahlregeln (vgl. Ziff. 7.4.2, Fn. 8). Nach dem vorliegenden Entwurf wird die Festlegung des Wahlsystems im Organisationsreglement verankert, was eine stabilere, transparentere und rechtssichere Lösung gewährleistet, ohne die Gemeindeautonomie zu beeinträchtigen.

Absatz 2 bestätigt, dass die Gesamterneuerungswahlen des Gemeinderats in allen Gemeinden am gleichen Datum stattfinden, entsprechend dem PRG. Er bedarf keiner besonderen Erläuterung.

Absatz 3 führt eine wichtige Harmonisierung ein: Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre und beginnt neu einheitlich am 1. Juni, der auf die Gesamterneuerungswahlen folgt. Diese Massnahme soll die administrative Organisation erleichtern, namentlich die Genehmigung der Jahresrechnung des Vorjahres durch die Legislative in Anwesenheit des Gemeinderats, der das entsprechende Budget erstellt hat. Im Fall einer Vakanz endet das Mandat der neu gewählten Mitglieder mit der laufenden Legislaturperiode, womit die Einheit der Wahlperiode gewahrt bleibt.

Schliesslich behält Absatz 4 die besonderen Bestimmungen vor, die im Fall von Gemeindefusionen gelten.

Artikel 68 Vereidigung und Amtsantritt

Dieser Artikel wird gegenüber Artikel 57 des geltenden GG neu formuliert, jedoch ohne materielle Änderung. Er hält fest, dass die Mitglieder des Gemeinderats nach ihrer Wahl – sei es im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen oder einer Ersatzwahl – von der Oberamtsperson vereidigt werden müssen. Die Form des Eides bleibt wie bisher wählbar zwischen zwei Varianten, einer religiösen mit Bezug auf Gott und einer säkularen ohne einen solchen Bezug.

Die Bestimmung präzisiert sodann die Regeln für den Amtsantritt: Bei Gesamterneuerungswahlen erfolgt dieser zu Beginn der Legislaturperiode, bei Ersatzwahlen mit der Vereidigung. Schliesslich bleiben die bisherigen Mitglieder aus Gründen der Kontinuität bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen und Nachfolger im Amt, ausser bei einem vorzeitigen Rücktritt oder einem anderen Grund für die Beendigung des Mandats, der vorher wirksam wird (z. B. einer Abberufung).

Artikel 69 *Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen*

Dieser Artikel entspricht Art. 57a des geltenden GG und wird inhaltlich unverändert übernommen. Er verpflichtet die Mitglieder des Gemeinderats, ihren besonderen Bezug zu privaten oder öffentlichen Interessen offenzulegen und sieht die Eintragung dieser Angaben in ein öffentliches Register vor, das gemäss der Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten eingesehen werden kann.

Erfasst werden insbesondere Fälle, in denen ein Mitglied des Gemeinderats eine Tätigkeit ausübt oder eine Funktion innehat, die mit Entscheiden der Gemeinde in Berührung kommen kann. Beispiele hierfür sind:

- > eine leitende Funktion in einem von der Gemeinde subventionierten Verein (z. B. Kultur- oder Sportverein);
- > die Mitgliedschaft in einem Leitungsorgan eines Gemeindeverbands oder einer Aktiengesellschaft;
- > die Zugehörigkeit zum Leitungsorgan einer Stiftung, die eine von der Gemeinde subventionierte Kindertagesstätte betreibt.

Ziel ist es nicht, solche Engagements zu verhindern – sie sind im lokalen Leben häufig –, sondern Transparenz sicherzustellen und gegebenenfalls die Anwendung der in Art. 58 Abs. 2 i. V. m. Art. 29 vorgesehenen Ausstandsregeln zu ermöglichen. Die Offenlegung der Interessenbindungen stellt ein ergänzendes Instrument dar, welches das Vertrauen in die Tätigkeit des Gemeinderats stärkt.

Artikel 70 *Endgültige Konstituierung des Gemeinderats*

Dieser Artikel übernimmt Artikel 58 des geltenden GG, jedoch ohne dessen Absatz 4, der den Gemeinderat verpflichtete, die vollamtlich tätigen Mitglieder zu bestimmen. Diese Frage gehört neu in die Gemeindeordnung (OrgR), um den Gemeinden mehr Flexibilität einzuräumen und die Trennung zwischen Gesetz (Rahmensetzung) und interner Regelung (praktische Organisation) zu klären.

Die Rolle der Alterspräsidentin bzw. des Alterspräsidenten, die oder der zur konstituierenden Sitzung einlädt, geht auf eine langjährige Tradition zurück, die nie infrage gestellt wurde. Sie ermöglicht die Einrichtung der Exekutive ohne Abhängigkeit von einer externen Behörde. Die Wahl des Präsidiums und die Zuteilung der Ressorts anlässlich dieser Sitzung bilden die Grundlage einer «organisierten Kollegialität», da jedes Mitglied von Beginn an eine klar definierte Verantwortung für die Legislaturperiode erhält. Das System der Wahl in mehreren Wahlgängen, mit Losentscheid bei Stimmengleichheit, verhindert Blockaden.

Die Streichung von Absatz 4 im Vergleich zum bisherigen Recht zeigt den Willen, das Gesetz von organisatorischen Detailfragen zu entlasten und diese der kommunalen Regelungsautonomie zu überlassen.

Schliesslich ist dieser Artikel eng mit Artikel 71 verknüpft, der die provisorische Konstituierung des Gemeinderats regelt, wenn nach den Gesamterneuerungswahlen noch Sitze vakant bleiben. Zusammen gewährleisten beide Bestimmungen die Kontinuität der Gemeindebehörden: Artikel 70 regelt die definitive Konstituierung, Artikel 71 die Übergangslösung zur Vermeidung einer institutionellen Blockade.

Artikel 71 *Provisorische Konstituierung des Gemeinderats*

Dieser Artikel entspricht Art. 58a des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen. Er regelt den Sonderfall, dass der Gemeinderat nach den Gesamterneuerungswahlen nicht vollständig besetzt ist. Ziel ist es, eine institutionelle Lähmung zu vermeiden.

Die provisorische Bezeichnung des Präsidiums durch den Alterspräsidenten bzw. die Alterspräsidentin sowie die vorläufige Zuteilung der Ressorts garantieren, dass die Gemeinde unverzüglich über eine handlungsfähige Exekutive verfügt, um dringende Geschäfte zu behandeln. Dass die in dieser Zeit getroffenen Entscheide gültig

bleiben – mit Ausnahme der Entscheide, die ausschliesslich die provisorische Konstituierung selbst betreffen –, erhöht die Rechtssicherheit und gewährleistet Kontinuität auf administrativer Ebene.

Artikel 72 Amtsübergabe

Dieser Artikel entspricht Artikel 59 des geltenden GG und bedarf keines besonderen Kommentars.

Artikel 73 Befugnisse

Absatz 1 übernimmt die allgemeine Generalklausel: Der Gemeinderat übt alle Befugnisse aus, die ihm gesetzlich übertragen sind, sowie jene, die keinem anderen Organ vorbehalten sind.

Absatz 2 zählt die wichtigsten Aufgaben des Gemeinderats auf. Gegenüber Art. 60 des geltenden GG werden die Buchstaben a, b, f und g formell ergänzt; diese Kompetenzen bestanden faktisch bereits, ihre ausdrückliche Nennung dient der besseren Verständlichkeit und Rechtssicherheit. Einige Aufgaben verdienen besondere Beachtung:

- > Bst. b (Vertretung gegenüber Dritten): Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit den Unterschriftenregeln und unter Beachtung der Kollegialität zu verstehen.
- > Bst. f (Erlass der in seine Zuständigkeit fallenden Rechtsakte) und g (Publikation): Diese Bestimmungen stärken die Transparenz und die Greifbarkeit der gemeinderechtlichen Normen.
- > Bst. h (Aufrechterhaltung von Ruhe und öffentlicher Sicherheit): Sie bestätigt die Rolle der Gemeinden als Partner der Kantonspolizei. Die Pflicht, die Kantonspolizei über jede Störung von Ruhe oder öffentlicher Sicherheit auf dem Gemeindegebiet zu informieren, dient der bereichsübergreifenden Information und der Erfüllung der Präventionsaufgaben der Kantonspolizei (Art. 2 Abs. 1 Bst. a PolG). Sie geht über die heute geltenden Meldepflichten hinaus (Art. 15a PolG; Art. 30i PolG).

Die weiteren Buchstaben bedürfen keiner besonderen Erläuterung.

Artikel 74 Organisation

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Art. 61 des geltenden GG, wird jedoch strukturell neu geordnet und ergänzt, um Klarheit und Kohärenz zu stärken.

Absatz 1 verpflichtet alle Gemeinden, in ihrer Gemeindeordnung den Status und die Grundsätze der Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats festzulegen. Dies erhöht die Transparenz, lässt den Gemeinden aber volle Autonomie bei der konkreten Ausgestaltung, auch hinsichtlich der Fragen, die sich im Fall von Krankheit, Amtsenthebung, Nichtwiederwahl oder Vorsorge stellen.

Absatz 2 verpflichtet den Gemeinderat, eine Verordnung über seine interne Organisation zu erlassen, in welcher insbesondere die Aufgabenverteilung, der Ablauf der Sitzungen, die Geschäftsführung sowie die Dokumentenverwaltung geregelt werden. Diese Verordnung und ihre Änderungen sind der Oberamtsperson sowie dem für die Gemeinden zuständigen Amt zu übermitteln, was eine Rechtskontrolle und administrative Begleitung ermöglicht. Der Staatsrat legt den Mindestinhalt fest, um einen gemeinsamen Grundstandard sicherzustellen.

Absatz 3 erlaubt die Bildung interner Delegationen aus Mitgliedern des Gemeinderats zur Vorbereitung bestimmter Geschäfte. Damit das Kollegialprinzip gewahrt bleibt und verhindert wird, dass eine Delegation faktisch die Exekutive ersetzt, darf eine Delegation nicht die Mehrheit der Ratsmitglieder umfassen. Diese Regel orientiert sich an Artikel 31 des Gesetzes über die Organisation des Staates und der Verwaltung (SVOG).

Absatz 4 übernimmt Artikel 61 Abs. 5 des geltenden GG in angepasster Terminologie. Der Ausdruck «nichtstrategische Geschäfte» ersetzt den als zu eng erachteten Begriff der «Geschäften zweitrangiger Bedeutung». Die neue Formulierung ist funktionaler, anerkennt den Ermessensspielraum des Gemeinderats, verlangt aber klar definierte und begrenzte Kompetenzdelegationen. Sie können nur Entscheidungs- und keine Gesetzgebungskompetenzen betreffen und müssen auf einer formellen Grundlage beruhen – entweder einer

spezialgesetzlichen Ausführungsverordnung oder, bei deren Fehlen, der Organisationsverordnung des Gemeinderats (Art. 74 Abs. 2).

Artikel 75 Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident

Dieser Artikel entspricht Artikel 61a des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen. Er legt die Hauptaufgaben des Präsidiums fest: Leitung der Sitzungen, Überwachung des ordnungsgemässen Funktionierens des Gemeinderats und der Verwaltung sowie Ergreifen von Massnahmen bei Unregelmässigkeiten gemäss Artikel 173 und 174.

Die Gemeindepräsidentin bzw. der Gemeindepräsident verkörpert das Präsidium der Kollegialbehörde: Sie oder er führt die Sitzungen und sorgt für die Effizienz der Exekutivarbeit, ohne über eine hierarchische Stellung gegenüber den übrigen Mitgliedern zu verfügen.

Absatz 2 regelt die Stellvertretung bei Abwesenheit oder Ausstand durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten oder – in deren bzw. dessen Abwesenheit – durch ein vom Gemeinderat bezeichnetes anderes Mitglied. Dies verhindert Unterbrechungen in der Führung der Exekutive.

In der deutschen Fassung ersetzen die Begriffe «Gemeindepräsident» und «Gemeindepräsidentin» die bisher verwendete Bezeichnung «Ammann», um sich der heute in den meisten Kantonen üblichen Terminologie anzupassen. Entsprechend wird «Vizeammann» durch «Vizepräsidentin der Gemeinde» oder «Vizepräsident der Gemeinde» ersetzt.

Artikel 76 Sitzungen – Einberufung

Diese Bestimmung entspricht Art. 62 GG in der geltenden Fassung ohne materielle Änderungen.

Gemäss Art. 76 Abs. 1 legt der Gemeinderat Zeit und Ort seiner Sitzungen fest. Dies setzt seine interne Organisationsverordnung um (Art. 74 Abs. 2), welche insbesondere Fristen, Kommunikationskanäle und Mindestinhalt der Einberufung regeln sollte, damit die Mitglieder genügend Zeit und Unterlagen zur Vorbereitung erhalten.

Zu Absatz 2:

- a) **Einberufung «wenn die Geschäfte es erfordern»:** Diese Klausel ermöglicht zusätzliche Sitzungen bei Dringlichkeit oder Opportunität. Sie muss jedoch mit dem Anspruch der Mitglieder auf angemessene Vorbereitung vereinbar bleiben.
- b) **Einberufung «wenn zwei Mitglieder es schriftlich verlangen»:** Ein Minderheitenrecht, das einer **Untätigkeit** des Präsidiums vorbeugt. Die interne Organisationsverordnung sollte Form und Modalitäten präzisieren.
- c) **Einberufung «auf Anordnung der Oberamtsperson»:** Ein Instrument der Aufsicht, um beispielsweise eine **Blockade** der Exekutive zu verhindern (etwa bei unbearbeiteten dringlichen Geschäften). Die Oberamtsperson legt die Sitzung fest, doch bleibt der Gemeinderat für die Beschlussfassung zuständig.

Die Modalitäten der Durchführung und Beschlussfassung (physische Präsenz, Fernteilnahme, Zirkulationsbeschluss im Notfall) ergeben sich aus Artikel 77; die Einberufung kann solche Modalitäten vorsehen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.

Absatz 3 bestätigt den nichtöffentlichen Charakter der Sitzungen, was der exekutiven Natur und dem Vertraulichkeitsgrundsatz der Beratungen (Art. 98) entspricht. Der Vorbehalt zugunsten des Informationsgesetzes bedeutet, dass der Zugang zu Dokumenten – und der dort definierte Ausschluss der Öffentlichkeit – durch diese Spezialnormen geregelt ist: Die Geheimhaltung betrifft ausschliesslich den Ablauf und die Beratungen. Verwaltungsunterlagen unterstehen weiterhin den allgemeinen Zugangs- und Datenschutzbestimmungen.

Artikel 77 Sitzungen – Teilnahme

Dieser Artikel übernimmt die geltende Regelung über die Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinderats und passt sie den aktuellen Entwicklungen an. Er ermöglicht ausnahmsweise die Teilnahme oder die Durchführung einer Sitzung auf Distanz, sofern die Authentifizierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Sicherheit und die Vertraulichkeit der Beratungen gewährleistet sind und sich die Natur der zu behandelnden Geschäfte dafür eignet. Zu beachten ist, dass dies für die Sitzungen der Gemeindelegislative nicht gilt, da dort der direkte Austausch zwischen den Mitgliedern sowie mit der Öffentlichkeit als unerlässlich für die freie und qualitativ hochwertige Meinungsbildung erachtet wird.

Die Durchführung einer Fernsitzung bezweckt, die Kontinuität des Funktionierens der Gemeinde unter besonderen Umständen sicherzustellen, etwa bei höherer Gewalt oder bei einer vorübergehenden kollektiven Verhinderung. Sie darf jedoch nicht zu einer ordentlichen Modalität der Teilnahme werden.

Es wird klargestellt, dass der Begriff «ausnahmsweise» beispielsweise keine personenbezogene besondere Situation meint, die dauerhaft andauert; gemeint sind objektive Umstände, welche die physische Durchführung oder Teilnahme an einer Sitzung verunmöglichen.

Die Bestimmung ist flexibler als jene, die für den Staatsrat gilt (Art. 34 SVOG), und orientiert sich an der Regelung für die Kommissionen und das Büro des Grossen Rates (Art. 21a GRG). Sie trägt dem Bedürfnis Rechnung, die Gemeindeverwaltung an moderne technische Mittel anzupassen, wobei die wesentlichen Garantien der Kollegialität und der Beratung in physischer Anwesenheit aufrechterhalten bleiben. Dieselbe Regel gilt sinngemäss für die Gemeindekommissionen (Art. 21 Abs. 3).

Der Staatsrat kann gestützt auf Absatz 3 beispielsweise festlegen, welche technischen Kanäle oder Hilfsmittel für Zirkulationsbeschlüsse zulässig sind. Dies würde gegebenenfalls eine kantonale einheitliche Praxis und insbesondere die allgemeine Verwendung eines sicheren elektronischen Rahmens ermöglichen.

Artikel 78 Sitzungen – Teilnahmepflicht

Dieser Artikel entspricht Artikel 63 des geltenden GG, ergänzt um eine Präzisierung zur Amtsenthebung wegen länger dauernder Abwesenheit. Er erinnert zunächst an das grundlegende Prinzip, wonach die Mitglieder des Gemeinderats verpflichtet sind, aktiv an den Sitzungen teilzunehmen. Diese Pflicht ergibt sich aus der Treue zur öffentlichen Aufgabe und aus dem Erfordernis eines ordnungsgemässen Funktionierens des Exekutivorgans.

Absatz 2 führt ein abgestuftes Verfahren bei unentschuldigten Absenzen ein: Nach drei Absenzen ohne «triftigen Grund» innerhalb eines Jahres wird das betreffende Mitglied der Oberamtsperson gemeldet, welche nach Anhörung eine schriftliche Verwarnung aussprechen kann. Als triftige Gründe gelten etwa Krankheit oder Unfall, die eine Teilnahme verunmöglichen, zwingende berufliche Verpflichtungen, ein Trauerfall in der Familie, ein bereits aus familiären Gründen geplanter Urlaub oder ein erheblicher Hinderungsgrund infolge höherer Gewalt (z. B. schwere Unwetter oder Ausfall der Verkehrswege). Hingegen gelten rein persönliche Gründe der Bequemlichkeit, eine gewöhnliche berufliche Überlastung, nicht angekündigte Ferien oder die Nichtteilnahme an einzelnen Sitzungen aus Gründen politischer oder persönlicher Meinungsverschiedenheiten nicht als triftig.

Absatz 3 ermöglicht der Oberamtsperson, die Amtsenthebung in zwei Fällen auszusprechen: entweder bei einer weiteren unentschuldigten Absenz innerhalb des Jahres nach der Verwarnung oder bei einer durchgehenden Abwesenheit von mehr als sechs Monaten, selbst wenn ein triftiger Grund vorliegt.

Die Teilnahme auf Distanz, die gemäss Artikel 77 ausnahmsweise zulässig ist, gilt im Sinne des vorliegenden Artikels nicht als Absenz. Bei anderen Verhaltensweisen, die das Funktionieren des Gemeinderats beeinträchtigen können, hat die Präsidialperson des Rats die erforderlichen Massnahmen zu treffen, gestützt auf Artikel 174.

Artikel 79 Beschlüsse und Ernennungen

Dieser Artikel entspricht Artikel 64 des geltenden GG. Er erinnert zunächst daran, dass die Gültigkeit der Beschlüsse und Ernennungen des Gemeinderats eine ordnungsgemässe Einberufung und die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder voraussetzt; dies entspricht dem klassischen Quorumprinzip in kollegialen Behörden.

Die Mitglieder sind verpflichtet, sich zu äussern; die Präsidialperson nimmt ebenfalls an der Abstimmung teil, was den kollegialen Charakter des Organs unterstreicht.

Die Beschlüsse werden offen durch Handaufheben gefasst, sofern der Gemeinderat nicht die Durchführung einer geheimen Abstimmung beschliesst. Sie werden mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst. Diese Präzisierung gegenüber dem geltenden Recht soll jede Unklarheit zur Berechnungsmethode ausschliessen. Bei Stimmengleichheit verfügt die Präsidialperson über die Kompetenz des Stichentscheids, was Blockaden verhindert.

Für Ernennungen gilt die Regel der geheimen Wahl, sofern ein Mitglied dies verlangt. Diese Garantie dient insbesondere dem Schutz der freien Wahl in personellen Entscheiden. Die Ernennungen erfolgen im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit, im zweiten mit relativer Mehrheit und bei Stimmengleichheit durch Losentscheid durch die Präsidialperson. Dieses Verfahren entspricht einer im kommunalen und kantonalen Recht weit verbreiteten Praxis, welche die Suche nach Konsens mit der Notwendigkeit verbindet, zu einem Entscheid zu gelangen.

Bei geheimer Abstimmung erfolgt die Stimmenzählung durch die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber, was Neutralität und Vertraulichkeit gewährleistet.

Artikel 80 Ausstand

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen die geltende kommunalrechtliche Regelung zur Ausstandspflicht, mittels eines Verweises auf Artikel 29, der bereits die Regeln für die Gemeindeversammlungen festlegt. Ein Mitglied des Gemeinderats hat in den Ausstand zu treten, wenn ein persönliches direktes Interesse an der betreffenden Angelegenheit besteht, sei es für die oder den Betroffenen selbst, für die Ehegattin oder den Ehegatten, die eingetragene Partnerin oder den eingetragenen Partner oder die faktische Lebenspartnerin bzw. den faktischen Lebenspartner oder für eine nahe stehende Person, zu der ein enges Verhältnis der Verwandtschaft, Schwägerschaft, Verpflichtung oder Abhängigkeit besteht. Der Begriff des «persönlichen direkten Interesses», der den bisherigen Begriff des «besonderen Interesses» ersetzt, richtet sich nach kantonalem Recht (Art. 15 Abs. 2 SVOG). Er stellt klar, dass blosser politische Nähe oder diffuse Interessen aufgrund des Wohnsitzes in der Gemeinde nicht für einen Ausstand genügen. Einmal mehr ist daran zu erinnern, dass die Mitglieder des Gemeinderats verpflichtet sind, ihre Meinung kundzutun, und dass ein «Ausstand aus Bequemlichkeit» zu vermeiden ist.

Die Lösung entspricht jener für die Gemeindeversammlung, ist jedoch an das Funktionieren des Gemeinderats angepasst. Bei Streitigkeiten entscheidet der Gemeinderat ohne das betroffene Mitglied, entsprechend der Logik kollegialer Behörden. Kann wegen Ausständen das Quorum nicht erreicht werden, entscheidet die Oberamtsperson. Diese Regel wird aus dem geltenden GG übernommen, da sie eine Lähmung der Exekutive verhindert, wenn mehrere Mitglieder verhindert sind, und gleichzeitig dank des Eingreifens der Aufsichtsbehörde eine unparteiische Lösung sicherstellt.

Artikel 81 Protokoll

Dieser Artikel übernimmt materiell Artikel 66 des geltenden GG und präzisiert, dass das Protokoll zudem die Art der Durchführung der Sitzung und der Beschlussfassung anzugeben hat, wenn die Sitzung nicht in Präsenz stattgefunden hat (Art. 77 Abs. 2).

Absatz 2 zählt den Mindestinhalt des Protokolls auf: Namen der anwesenden Mitglieder; Art der Durchführung der Sitzung und der Beschlussfassung; behandelte Geschäfte; gegebenenfalls Namen der in den Ausstand getretenen Mitglieder und die Gründe für den Ausstand; das Wesentliche der Beratung bei wichtigen Geschäften; Anträge, Beschlüsse und Ergebnisse jeder Abstimmung. Der Gemeinderat kann zudem eine Zusammenfassung der Diskussionen zu anderen Geschäften niederschreiben lassen, und jedes Mitglied hat das Recht, seinen begründeten Widerspruch vor der Abstimmung protokollieren zu lassen. Das Protokoll wird von der Präsidialperson sowie von der oder dem Gemeindeschreiber/in unterzeichnet und in der folgenden Sitzung genehmigt.

Anders als bei den Protokollen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats, die öffentlich zugänglich sind (Art. 111 Abs. 1), sind jene des Gemeinderats nicht öffentlich. Sie können nur eingesehen werden, wenn der Gemeinderat einstimmig entscheidet. Diese Regel betont den Charakter des Gemeinderats als Exekutiv- und nicht als öffentlich tagendes Beratungsorgan, lässt jedoch in Ausnahmefällen einen Zugang zu, wenn dies notwendig erscheint.

Artikel 82 Kommissionen

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 67 des geltenden GG, mit zwei wesentlichen Präzisierungen. Erstens wird daran erinnert, dass die durch die kantonale Gesetzgebung vorgesehenen Kommissionen vom Gemeinderat zu ernennen sind, sofern dieser dafür zuständig ist. Zweitens (Abs. 3) öffnet der Text die Möglichkeit, die Wählbarkeit auf jede urteilsfähige und in der Gemeinde wohnhafte Person auszudehnen. Dies erlaubt etwa die Einbeziehung junger Menschen oder von Personen ausserhalb des engeren Kreises der Stimmberechtigten in thematische Kommissionen (Jugendkommission, Kulturkommission usw.) und fördert damit die Bürgerbeteiligung.

Gemäss Absatz 2 können die Kommissionen permanent oder punktuell (*ad hoc*) sein. Sie sind grundsätzlich beratend, können jedoch durch eine formelle Delegation mit Entscheidkompetenzen in bestimmten Angelegenheiten betraut werden.

Die sinngemässe Anwendung der Artikel 20 bis 22 über die Kommissionen der Gemeindeversammlung gewährleistet eine kohärente Regelung: Unvereinbarkeitsregeln, Ausstandsverfahren und Sanktionen bei Pflichtverletzungen.

Schliesslich behält der Artikel ausdrücklich die spezialgesetzlichen Bestimmungen vor. Dies bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Abschnitt 3 Gemeindepersonal

Artikel 83 Geltungsbereich

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich unverändert Artikel 69 des geltenden Gemeindegesetzes. Lediglich die Sachüberschrift wurde angepasst, da er den Abschnittstitel wiederholte, während der Inhalt den Geltungsbereich regelt. Der Artikel legt fest, auf wen die Bestimmungen des Abschnitts über das Gemeindepersonal Anwendung finden. Erfasst sind alle Personen, die für die Gemeinde arbeiten und für ihre Tätigkeit eine Entschädigung erhalten, unabhängig davon, ob es sich um ein festes, befristetes oder teilzeitliches Arbeitsverhältnis handelt.

Nicht erfasst sind hingegen die vom Volk gewählten Personen, wie die Mitglieder des Gemeinderats oder des Generalrats. Ihre Tätigkeit beruht auf einem politischen Mandat und nicht auf einem Arbeitsvertrag.

Artikel 84 Personalreglement

Dieser Artikel setzt die Motion 2019-GC-217 um, mit der eine Revision der Bestimmungen über das Gemeindepersonal verlangt wurde. Die Motionäre wünschten, dass alle Gemeinden verpflichtet werden, ein Personalreglement zu erlassen, um ihre Autonomie bei der Führung ihrer Verwaltung zu stärken.

Der Text trägt diesem Anliegen Rechnung, indem er jeder Gemeinde auferlegt, ein Personalreglement zu erlassen, das den allgemeinen Rahmen einhält, der in diesem Abschnitt festgelegt wird. Diese Änderung zeigt sich auch in der Sachüberschrift des Artikels, wo der Ausdruck «Anwendbares Recht» durch «Personalreglement» ersetzt wurde.

Dieser Rahmen umfasst Mindestvorschriften, die in den Artikeln 85 bis 91 festgelegt sind und namentlich für die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber sowie für die Finanzverwalterin oder den Finanzverwalter gelten. Diese Bestimmungen wurden im Vergleich zur geltenden Gesetzgebung vereinfacht, um den Gemeinden mehr Autonomie – und damit mehr Flexibilität – bei der Festlegung ihrer Anstellungs- und Arbeitsbedingungen einzuräumen.

Absatz 2 führt eine Pflicht zur Konsultation des Personals bei der Ausarbeitung oder Änderung des Reglements ein. Diese Konsultation bezweckt, eine effektive Beteiligung der Mitarbeitenden zu gewährleisten. Sie soll ein Klima des Vertrauens und der Transparenz bei der Führung des Gemeindepersonals fördern.

Absatz 3 präzisiert, dass die kantonale Gesetzgebung über das Staatspersonal sinngemäss Anwendung findet, wenn das kommunale Personalreglement Lücken aufweist – etwa wenn eine Regel zu einem bestimmten Punkt fehlt oder unklar ist. Die kantonale Personalgesetzgebung gilt diesfalls als subsidiäres Gemeinderecht. Der Staatsrat legt den Umfang der sinngemässen Geltung fest, um eine einheitliche Anwendung in den Gemeinden sicherzustellen. Es handelt sich somit um einen Korrekturmechanismus, der auf echte Rechtslücken beschränkt ist, und nicht um eine allgemeine Ersatzordnung.

Der Fall, dass eine Gemeinde noch nicht über ein Personalreglement verfügt, wird gesondert in der Übergangsbestimmung von Artikel 203 geregelt. Diese gewährt den Gemeinden eine Frist von drei Jahren, um ihr Reglement zu erlassen. Während dieser Frist findet das Gesetz über das Staatspersonal (StPG) temporär sinngemäss Anwendung, unter Ausschluss bestimmter Bestimmungen (Art. 4–23, 131a, 132 Abs. 1 und 2 sowie 133 Abs. 1 StPG), um die Kontinuität des rechtlichen Rahmens bis zum Inkrafttreten des neuen Gemeindereglements zu gewährleisten.

Artikel 85 *Pflichtenheft und Stellenausschreibung*

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt der Artikel 71 und 72 des geltenden GG, indem er diesen neu strukturiert und ergänzt. Absatz 1 verankert die Pflicht, für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter ein Pflichtenheft zu erstellen. Dieses Instrument legt die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der angestellten Person transparent und überprüfbar fest und bildet die Grundlage des Arbeitsverhältnisses, sowohl für die Beurteilung als auch für die Personalführung.

Absatz 2 verpflichtet dazu, offene Stellen grundsätzlich intern oder extern auszuschreiben, mit Ausnahme befristeter Stellen. Diese Regel soll die Gleichbehandlung der Bewerberinnen und Bewerber sowie die Transparenz des Rekrutierungsverfahrens gewährleisten.

Absatz 3 regelt den Fall, in dem eine Stellenausschreibung ohne Ergebnis bleibt. Die Anstellungsbehörde verfügt dann über zwei Möglichkeiten: die Ausschreibung zu erneuern oder ein Verfahren auf dem Weg der Berufung durchzuführen. Diese Lösung übernimmt das für das Staatspersonal geltende System (Art. 25 StPG) und ermöglicht es den Gemeinden, sich an einer bewährten Praxis zu orientieren, die Effizienz bei der Rekrutierung mit der Wahrung der Chancengleichheit verbindet.

Artikel 86 *Ausstand*

Dieser Artikel übernimmt die Systematik des geltenden Rechts, indem er zwischen den Ausstandsregeln unterscheidet, die für das Personal der Gemeindeverwaltung gelten, und jenen, die für die Mitglieder der Exekutiv-, Legislativ- oder Kommissionsorgane der Gemeinde massgebend sind.

Für Letztere bleibt der Begriff des «direkten persönlichen Interesses» entscheidend, wie er im Kommentar zu Artikel 29 erläutert wird.

Bezüglich des Personals der Gemeindeverwaltung wurde als nicht (mehr) sinnvoll erachtet, eigenständige Regeln vorzusehen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinden erfüllen nämlich täglich Instruktions-, Entscheid- oder Mitwirkungsaufgaben, die jenen anderer öffentlich-rechtlicher Verwaltungspersonen entsprechen, die dem kantonalen Verwaltungsrecht unterstehen. Daher beschränkt sich der vorliegende Entwurf auf einen Verweis auf die allgemeinen Ausstandsbestimmungen der Artikel 21 ff. VRG, die regelmässig durch die Rechtsprechung präzisiert werden, in Analogie zu Artikel 70 StPG.

Artikel 87 *Datenschutz*

Dieser Artikel übernimmt Absatz 1 von Artikel 75^{bis} des geltenden GG ohne materielle Änderung. Er erinnert daran, dass die Gemeindeorgane Personendaten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur insoweit bearbeiten dürfen, als dies für die Verwaltung der Dienstverhältnisse erforderlich ist.

Der ausdrückliche Verweis auf die Datenschutzgesetzgebung wurde gestrichen, da diese ohnehin für sämtliche Tätigkeiten der Gemeinde gilt, einschliesslich der Dienstverhältnisse. Diese Präzisierung vermeidet eine unnötige Wiederholung, während sie gleichzeitig die Pflicht der Gemeinden aufrechterhält, die allgemeinen Grundsätze der Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckbindung bei der Bearbeitung personenbezogener Daten zu beachten.

Artikel 88 Stellen

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich Artikel 76 des geltenden GG, der jeder Gemeinde vorschreibt, über eine Stelle der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers sowie über eine Stelle der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters zu verfügen. Präzisiert wird jedoch, dass diese beiden Stellen in einer einzigen Funktion einer Gemeindeverwalterin oder eines Gemeindeverwalters zusammengeführt werden können, um kleineren Gemeinden oder Gemeinden, die ihre Ressourcen bündeln möchten, mehr Flexibilität zu bieten. Diese Möglichkeit entspricht der bereits bestehenden Praxis in mehreren freiburgischen Gemeinden.

Absatz 2 hält ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinde fest, je nach Bedarf weitere Stellen zu schaffen und ein Stelleninventar zu führen, wodurch eine klare Übersicht über die Verwaltungsstruktur gewährleistet und die Personalplanung erleichtert wird.

Die wichtigste Neuerung findet sich in Absatz 3: Er führt die Möglichkeit ein, dass der Gemeinderat den Auftrag, der mit einer bestimmten Stelle verbunden ist, einer Drittperson des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen kann, und zwar mittels eines Mandats gestützt auf das Obligationenrecht (OR). Diese Möglichkeit erlaubt es etwa, die vorübergehende Abwesenheit einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters (z. B. wegen Krankheit oder längerer Ferien) zu überbrücken oder bei Bedarf auf externe Expertise zurückzugreifen. Wird das Mandat einer juristischen Person übertragen, muss diese eine verantwortliche Person sowie eine oder mehrere Stellvertretungen bezeichnen, um die Kontinuität und die Verantwortlichkeit der delegierten Funktion sicherzustellen.

Der Artikel modernisiert somit die Verwaltung der Personalressourcen der Gemeinde, wahrt jedoch gleichzeitig die Verantwortung des Gemeinderats, der weiterhin die Anstellungs- und Aufsichtsbehörde bleibt.

Artikel 89 Vereidigung

Dieser Artikel ermöglicht es den Gemeinden, ihr Personal ganz oder teilweise einer Vereidigung zu unterstellen. Welche Funktionen darunter fallen und nach welchen Modalitäten die Vereidigung erfolgt, ist im Personalreglement festzulegen, was den Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum lässt, um zu bestimmen, in welchen Fällen diese Form notwendig ist.

Absatz 2 führt eine wichtige Einschränkung ein: Wenn eine Stelle der Vereidigung unterstellt ist, darf sie nicht einer externen Person im Rahmen eines Mandats nach Artikel 88 Absatz 3 übertragen werden. Diese Regel stellt sicher, dass Funktionen, die eine besondere Loyalitäts- und Geheimhaltungspflicht beinhalten, **von Personen wahrgenommen werden, die in die Gemeinde integriert und persönlich an den Eid gebunden sind**, statt an externe Dienstleister delegiert zu werden. Diese Einschränkung betrifft jedoch nur Fälle, in denen die Gemeinde solche Stellen **dauerhaft und strukturell** an externe Mandatsträger übertragen würde. Sie gilt nicht für vorübergehende Massnahmen, die durch die Umstände geboten sind – etwa bei längerer Abwesenheit, Vakanz oder Rekrutierungsschwierigkeiten –, wenn die Kontinuität des Dienstes gewährleistet werden muss.

Schliesslich bestimmt Absatz 3, dass ein Mitglied des Personals ebenfalls vereidigt werden muss, wenn ihm Aufgaben übertragen werden, die zu einer Funktion gehören, die der Vereidigung untersteht. Diese Regel verhindert, dass die Vereidigungspflicht durch einfache Aufgabenübertragungen ausgehebelt wird, und stärkt die Sicherheit bei der Ausübung sensibler Funktionen.

Insgesamt übernimmt die Bestimmung die bereits in einigen Gemeinden bestehende Praxis, systematisiert und präzisiert sie jedoch, indem sie sowohl die Gemeindeautonomie als auch den Schutz öffentlicher Interessen gewährleistet.

Artikel 90 Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen den Inhalt von Artikel 78 des geltenden GG ohne materielle Änderung der Hauptaufgaben: Protokollführung, Verwaltung der Korrespondenz und Organisation der Gemeindeschreiberei. Damit wird die zentrale Rolle der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers bestätigt – sowohl in Bezug auf die Unterstützung des Gemeinderats als auch in Bezug auf die Gewährleistung der Kontinuität in der administrativen Führung der Gemeinde und die Koordinationsaufgaben innerhalb der Gemeindeverwaltung.

Die wichtigste Neuerung findet sich in Absatz 3, der ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, bestimmte Aufgaben an ein anderes Mitglied des Gemeindepersonals zu delegieren, vorbehaltlich der Zustimmung des Gemeinderats. Diese Präzisierung formalisiert eine bereits verbreitete Praxis und schafft eine klare gesetzliche Grundlage für Gemeinden, die administrative Verantwortlichkeiten innerhalb ihres Teams verteilen.

Zu beachten ist ferner die Verbindung mit Artikel 89 Absatz 3: Wird eine Aufgabe, die zu einer Funktion gehört, die der Vereidigung untersteht, *an ein anderes Mitglied des Gemeindepersonals übertragen – das heisst innerhalb der Gemeindeverwaltung* –, so muss die betroffene Person ebenfalls vereidigt werden. Diese Anforderung stellt sicher, dass die mit der Funktion verbundenen Pflichten der Diskretion, Vertraulichkeit und Loyalität durchgängig gewahrt bleiben.

Artikel 91 Aufgaben der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters

Dieser Artikel übernimmt Artikel 80a des geltenden GG ohne materielle Änderungen. Er verweist auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG), welches die Hauptaufgaben dieser Funktion definiert.

Es wird daran erinnert, dass die Tätigkeit der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters im Wesentlichen die Vorbereitung des Budgets, die Führung der Buchhaltung nach HRM2, die finanzielle Überwachung der Investitionen sowie die Vorlage der Jahresrechnung umfasst. Sie oder er sorgt für die Übereinstimmung der Finanzführung mit der Gesetzgebung und den Weisungen des Kantons, für die Verlässlichkeit der finanziellen Informationen und für die Umsetzung der Grundsätze einer soliden Verwaltung.

Artikel 92 Aus- und Weiterbildung

Dieser Artikel entspricht Artikel 81 des geltenden GG und wurde lediglich redaktionell angepasst. Materiell erinnert er daran, dass die Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung des Gemeindepersonals sowohl bei jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter als auch beim Gemeinderat liegt. Die Gemeinden sollen somit den Erwerb der für die Ausübung der kommunalen Funktionen notwendigen Kompetenzen fördern und erleichtern, während sie darauf achten, dass das Personal gleichzeitig aktiv an seiner beruflichen Entwicklung mitwirkt.

Absatz 2 hebt die Rolle des Staates bei der Förderung der Weiterbildung hervor, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den Dachverbänden des Gemeindepersonals und der Gemeinden. Diese Zusammenarbeit soll ein koordiniertes und an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtetes Weiterbildungsangebot sicherstellen, namentlich in den Bereichen öffentliches Management, Gemeindefinanzen, Gemeinderecht und Governance.

Die Bestimmung zielt somit darauf ab, die Professionalisierung des Gemeindepersonals zu stärken und leistungsfähige sowie kompetente Gemeindeverwaltungen zu gewährleisten.

Abschnitt 4 Verwaltung der Gemeinde

Artikel 93 Allgemeine Pflicht

Dieser Artikel entspricht Artikel 82 des geltenden GG und wurde ohne inhaltliche Änderung übernommen. Er erinnert an den grundlegenden Grundsatz, wonach der Gemeinderat als «guter Verwalter» handelt. Dieser Begriff, der vom Privatrecht inspiriert ist (insbesondere Art. 717 OR, der für die Leitungsorgane juristischer Personen gilt), bedeutet, dass die Mitglieder des Gemeinderats die Gemeindeangelegenheiten mit der Sorgfalt, Loyalität und Kompetenz führen müssen, die von einer vernünftigen und gewissenhaften Behörde unter vergleichbaren Umständen erwartet werden kann.

Die Sorgfaltspflicht umfasst insbesondere:

-
- > eine *aktive Überwachung* der Verwaltung;
 - > eine *aktive Überwachung* der Gemeindefinanzen;
 - > eine *sorgfältige Vorbereitung der Beschlüsse*, gestützt auf ausreichende Informationen;
 - > die *Vermeidung von Interessenkonflikten* und die Einhaltung der *Ausstandsregeln*;
 - > das *Ergreifen von Initiativen* zur Gewährleistung einer guten und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinde im Interesse der Bevölkerung.

Zu beachten ist, dass die Sorgfaltspflicht nicht als Erfolgspflicht zu verstehen ist: Es handelt sich um eine Pflicht zum sorgfältigen Handeln, die im Lichte des Kontexts und der Ressourcen der Gemeinde beurteilt wird. Bei schwerwiegender Verletzung dieser Pflicht können die Folgen disziplinarischer Natur sein (Eingreifen der Aufsichtsbehörde), politischer Art oder in bestimmten Fällen eine zivilrechtliche Haftung der Gemeinde oder ihrer Vertreterinnen und Vertreter auslösen.

Artikel 94 *Verwaltungskreise*

Der Artikel entspricht materiell Artikel 82a des geltenden GG. Angesichts der Tatsache, dass die Gemeinden künftig über ein OrgR verfügen werden, welches die grundlegenden Elemente ihrer Organisation enthält, wird vorgeschlagen, dass die Schaffung von Verwaltungskreisen in dieses Reglement fällt. Eine ähnliche Präzisierung wird im Übrigen für die Schaffung dauerhafter Wahlkreise vorgesehen (vorgeschlagene Änderung von Art. 46a PRG).

Artikel 95 *Verpflichtung der Gemeinde*

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 83 des geltenden GG in aktualisierter Form. Er präzisiert die Bedingungen, unter denen die Gemeinde gegenüber Dritten gültig verpflichtet wird. Die Regel der Doppelunterschrift durch die Präsidialperson und die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber wird beibehalten, womit die Legitimation und die interne Kontrolle der Handlungen des Gemeinderats gewährleistet bleiben.

Absatz 2 hält fest, dass die in der vorgeschriebenen Form unterzeichneten Schriftstücke für die Gemeinde verbindlich sind, es sei denn, die Gemeinde weist nach, dass die Unterzeichnenden ihre Befugnisse in einer für Dritte erkennbaren Weise überschritten haben. Diese Formulierung schützt den guten Glauben der Bürgerinnen und Bürger und gewährleistet gleichzeitig die Verantwortlichkeit der Gemeinde im Falle eines Missbrauchs oder einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung.

Absatz 3 sieht vor, dass Unterschriften handschriftlich oder digital erfolgen können, entsprechend der Entwicklung administrativer Praktiken. Elektronische Signaturen müssen jedoch nach den vom Staatsrat festgelegten Standards authentifiziert werden.

Die Verwendung des Gemeindestempels ist nun fakultativ. Wird der Stempel zusammen mit digitalen Signaturen verwendet, so muss er nicht gesondert authentifiziert werden (Abs. 4).

Schliesslich verleiht Absatz 5 den Gemeinden eine grössere Autonomie, indem er ihnen erlaubt, in ihrer internen Regelung Unterschriftsdelegationen vorzusehen, die der Grösse und der Struktur ihrer Verwaltung entsprechen. Dies dient insbesondere dazu, digitale Modernisierung, Rechtssicherheit und organisatorische Flexibilität miteinander zu vereinbaren.

Dieser Absatz behält auch kantonales Recht vor. Dabei ist insbesondere an elektronische Systeme zu denken, die spezifische Verfahren einsetzen, um die Identität, Authentizität und Berechtigung derjenigen Personen sicherzustellen, die Operationen ausführen. Der angestrebte Zweck – die Gewährleistung von Authentizität, Integrität und Nachvollziehbarkeit kommunaler Handlungen – kann in solchen Fällen auch anders erreicht werden als durch individuelle Unterschriften. Gesicherte Anwendungssysteme ermöglichen eine starke elektronische Identifikation der Benutzenden und eine automatisierte Nachverfolgung der Transaktionen. Angesichts der raschen Entwicklungen in diesem Bereich erscheint es nicht zweckmässig, im vorliegenden Entwurf materielle Regeln über die Nutzung solcher Systeme vorzusehen; der Vorbehalt des kantonalen Rechts genügt.

Artikel 96 *Information der Öffentlichkeit – Grundsätze*

Dieser Artikel übernimmt Artikel 83a des geltenden GG ohne materielle Änderung. Er unterstreicht die Rolle der Gemeinden in Bezug auf Transparenz und Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Die Gemeinden müssen die Bevölkerung über ihre Tätigkeiten informieren und den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleisten, gemäss dem kantonalen Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG).

Absatz 2 bestätigt die bereits verbreitete Praxis der proaktiven Information, indem er jeder Gemeinde vorschreibt, eine Website zu betreiben und – sofern sie es als notwendig erachtet – zusätzliche Kommunikationsmittel einzusetzen (gedruckte Informationsbulletins, Anschlagbrett, soziale Netzwerke, spezielle Apps usw.). Ziel ist es, eine regelmässige, klare und zugängliche Information über die kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten sicherzustellen.

Diese Bestimmung stärkt die Transparenz der öffentlichen Verwaltung und lässt den Gemeinden gleichzeitig einen Organisationsspielraum, der ihrer Grösse und ihren Ressourcen entspricht.

Artikel 97 *Information der Öffentlichkeit – Informationsveranstaltung*

Das geltende Recht sieht zwei Fälle vor, in denen öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt werden müssen. Der erste betrifft die Erarbeitung des Ortsplans. In diesem Rahmen schreibt das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) in dessen Artikel 37 vor, dass öffentliche Informationsveranstaltungen zu organisieren sind. Der zweite betrifft den Bereich der Gemeindefusionen. Gemäss Artikel 134d Abs. 4 des geltenden GG und Artikel 157 Abs. 4 des Entwurfs müssen die Fusionsvereinbarungen der Bevölkerung vor der Volksabstimmung vorgestellt werden.

Dagegen kann es weitere Geschäfte geben, welche die Durchführung einer Informationsveranstaltung rechtfertigen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Kompetenz dazu dem Gemeinderat zu belassen.

Artikel 98 *Amtsgeheimnis und Beratungsgeheimnis*

Dieser Artikel entspricht Artikel 83b des geltenden GG und enthält einige Präzisierungen von begrenzter Tragweite.

Absatz 1 übernimmt die Regel des Amtsgeheimnisses, das für alle Personen gilt, die eine kommunale Tätigkeit ausüben: Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen, Sekretariatspersonen letzterer sowie das Gemeindepersonal. Sie dürfen vertrauliche Tatsachen oder Dokumente, von denen sie in Ausübung ihrer Funktion Kenntnis haben, nicht offenlegen. Die Neuerung besteht in der ausdrücklichen Erwähnung, dass das Amtsgeheimnis den Aufsichtsbehörden nicht entgegengehalten werden darf (Oberamtsperson, GemA, ILFD, Staatsrat oder durch Spezialgesetzgebung bezeichnete Behörden: Art. 172 Abs. 1). Zudem ersetzt der Verweis auf «besondere Anweisungen» die bisherige Formulierung «besonderer Beschluss», um eine flexiblere und praxisnähere Ausdrucksweise zu gewährleisten.

Absatz 2 bekräftigt das Prinzip des Beratungsgeheimnisses, das die Kollegialität und die freie Diskussion innerhalb des Gemeinderats schützt. Die in den Sitzungen geäusserten individuellen Meinungen dürfen nur mit Zustimmung des Gemeinderats öffentlich bekannt gemacht werden, um die Einheit des Handelns und das gegenseitige Vertrauen seiner Mitglieder zu bewahren.

Schliesslich bestätigt Absatz 3, dass diese Pflichten auch nach Beendigung des Amtes fortbestehen; die Schweigepflicht dauert somit über das Mandat oder das Dienstverhältnis hinaus an, im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Rechts.

Artikel 99 *Entbindung vom Amtsgeheimnis und Weitergabe von Informationen*

Das Verfahren für die Aufhebung des Amtsgeheimnisses und für das Aussagen vor Gericht wurde definiert. Die erforderliche Ermächtigung wird für die Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen durch die Oberamtsperson und für die Mitglieder des Gemeindepersonals vom Gemeinderat erteilt.

Artikel 100 Haftung

Dieser Artikel entspricht Artikel 83c des geltenden GG und wurde ohne materielle Änderung übernommen. Er erinnert daran, dass die Haftung der Gemeinde sowie ihrer Behördenmitglieder und Mitarbeitenden durch das Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG) geregelt wird. Nach diesem System haftet die Gemeinde für Schäden, die ihre Organe oder Angestellten in pflichtwidriger Weise bei der Ausübung ihrer Funktionen verursachen, ausser im Fall eines schweren oder vorsätzlichen Verschuldens, in welchem sie Rückgriff nehmen kann.

Die geschädigte Person wendet sich somit an die Körperschaft und nicht direkt an das betreffende Behördenmitglied oder die betreffende Person, was sowohl den Schutz der Privatpersonen als auch jenen der Mitarbeitenden der Gemeinde gewährleistet. Diese Lösung stellt zudem eine einheitliche Anwendung des öffentlichen Haftungsrechts zwischen Gemeinden und Kanton sicher.

Als Antwort auf Fragen, die im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung gestellt wurden, ist darauf hinzuweisen, dass das HGG nicht zwingend auf sämtliche Tätigkeiten anwendbar ist, die ein Mitglied eines kommunalen oder interkommunalen Organs ausüben kann (Art. 4 und 5 HGG). Für ein Mitglied des Gemeinderats, das in einer privatrechtlichen juristischen Person Einsitz nimmt, etwa als Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft, kommt in erster Linie das Bundesrecht über die Verantwortlichkeit in Aktiengesellschaften zur Anwendung. Das Bundesrecht über die berufliche Vorsorge gilt für Mitglieder kommunaler oder interkommunaler Organe, die in Organen von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge Einsitz nehmen. Der Kommentar zu diesem Artikel, der sich auf einen Verweis beschränkt, kann naturgemäss keinen vollständigen Überblick über alle in der Praxis möglichen Konstellationen bieten.

Artikel 101 Register und Veröffentlichung der Dokumente über die Zusammenarbeit mit Dritten

Dieser Artikel übernimmt Artikel 84^{bis} des geltenden GG und erweitert dessen Inhalt leicht. Er verpflichtet jede Gemeinde, ein Register zu führen, das sämtliche Formen der Zusammenarbeit mit Dritten – seien es öffentliche oder private Partner – erfasst, sofern diese Beziehungen Rechte oder Pflichten der Gemeinde begründen. Dieses Register trägt zur Transparenz und zu einer guten Governance bei, indem es eine systematische Nachführung der externen Verpflichtungen der Gemeinde ermöglicht.

Absatz 2 stärkt das Zugangsrecht der Öffentlichkeit in Bezug auf bestimmte Dokumente, wie interkommunale Vereinbarungen, Verträge über die Delegation von Aufgaben, Statuten von Gemeindeverbänden sowie Protokolle deren Delegiertenversammlungen und der Regionalkonferenzen. Diese Dokumente müssen zugänglich sein und auf der Website der Gemeinde veröffentlicht werden, entweder direkt oder via Link auf die Website des betreffenden Verbands.

Die Bestimmung zielt darauf ab, die Praxis zu vereinheitlichen und die Transparenz der interkommunalen Zusammenarbeitsmechanismen zu gewährleisten, zumal öffentliche Aufgaben zunehmend gemeinsam von verschiedenen Körperschaften wahrgenommen werden. Sie fördert die Nachvollziehbarkeit und begrenzt gleichzeitig den administrativen Aufwand dank der Möglichkeit der indirekten Veröffentlichung (Verlinkung auf die entsprechenden Websites).

Artikel 102 Zwangsmittel

Dieser Artikel entspricht Artikel 85 des geltenden GG und wurde ohne materielle Änderung übernommen. Er präzisiert, dass die kommunalen Behörden ihre Entscheide nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vollstrecken.

Wenn der Entscheid eine Geldleistungspflicht auferlegt, erfolgt die Vollstreckung durch Betreibung (Art. 72 VRG). Bei nicht geldwerten Verpflichtungen kann die Gemeinde je nach Umständen auf die Ersatzvornahme zurückgreifen (die Behörde oder ein Dritter führt die Handlung auf Kosten der betroffenen Person aus) oder auf die direkte Vollstreckung, insbesondere wenn die Massnahme sofort durchgeführt werden muss. Das VRG

(Art. 73–75) regelt diese Vollstreckungsmittel, indem es Anforderungen an die Verhältnismässigkeit, das Verfahren und gegebenenfalls den Beizug der Kantonspolizei zur Unterstützung festlegt.

Artikel 103 Strafrechtliche Sanktionen – Übertretungen und Ordnungsbussen

Die strafrechtlichen Sanktionen werden in vier Artikeln geregelt. Im Rahmen des vorliegenden Projekts wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinden seit dem 1. Januar 2018 keine Bestimmungen über die gemeinnützige Arbeit mehr erlassen dürfen. Artikel 86b des geltenden GG, der diese Thematik betraf, war daher nicht in den Entwurf zu übernehmen. Die für den Kanton Freiburg geltenden Bestimmungen über die gemeinnützige Arbeit finden sich in der Verordnung des Staatsrats über den Vollzug von Strafen und Massnahmen sowie im Reglement der Lateinischen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren über den Vollzug von Strafen in Form gemeinnütziger Arbeit.

Artikel 103 fasst die Bestimmungen über die kommunalen Strafsanktionen zusammen und ersetzt die bisherigen Artikel 84 Abs. 2 und 85a des geltenden GG, unter Berücksichtigung der im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Bemerkungen.

Absatz 1 bestätigt die Zuständigkeit der Gemeinden, in ihren Reglementen Übertretungstatbestände des kommunalen Rechts vorzusehen, wobei der Höchstbetrag der Busse auf 2000 Franken angehoben wird (anstelle von 1000 Franken in der Version des Vorentwurfs). Diese Erhöhung entspricht einem wiederholt geäusserten Anliegen der Gemeinden, welche über einen grösseren Handlungsspielraum verfügen möchten, um Störungen der öffentlichen Ordnung wirksam zu sanktionieren – insbesondere in den Bereichen Abfallwesen, öffentliche Ruhe oder Nutzung des öffentlichen Raums. Der neue Höchstbetrag von 2000 Franken entspricht zudem dem in der Vernehmlassung geäusserten Wunsch. Der Maximalbetrag bleibt jedoch moderat und steht im Einklang mit den Schwellenwerten anderer Bereiche der kantonalen Gesetzgebung (z. B. Art. 10 Abs. 1 des Einführungsgesetzes vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch).

Absatz 2 erhält die Möglichkeit aufrecht, Ordnungsbussen vorzusehen, unter Verweis auf die anwendbaren kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebungen. Dieses vereinfachte, verwaltungsrechtliche Verfahren betrifft klar definierte geringfügige Übertretungen, für welche die Gemeinde ohne förmliches gerichtliches Verfahren eine Busse aussprechen kann (z. B. Übertretungen im Bereich Parkplätze, Sauberkeit oder Lärm).

Schliesslich behält Absatz 3 den Vorrang der spezialgesetzlichen Regelungen vor (z. B. das PolG oder das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung [ABG]), die eigene Sanktionssysteme vorsehen können.

Artikel 104 Strafrechtliche Sanktionen – Verfahren

Dieser Artikel übernimmt die Verfahrensregeln für den Erlass kommunaler Sanktionen in vereinfachter Form. Er harmonisiert die kommunale Praxis mit dem System des Strafbefehls nach den Artikeln 353 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), wobei die Gemeindeautonomie bei der Verfolgung von Übertretungen des kommunalen Rechts gewahrt bleibt.

Im Wesentlichen bleibt der Gemeinderat die zuständige Behörde für den Erlass von Bussen und gegebenenfalls von Ersatzfreiheitsstrafen. Dass der Gemeinderat diese Entscheidungsbefugnis ausschliesslich an seine Mitglieder delegieren kann, soll die politische Legitimität und die Verantwortlichkeit des Gemeinderats in diesem Bereich sicherstellen.

Die Einsprache der gebüssten Person führt zur Überweisung der Akten an den Polizeirichter, womit eine unabhängige gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist. Die Staatsanwaltschaft ist nicht befugt, Einsprache zu erheben, wodurch dem lokalen und vor allem autonomen Charakter der kommunalen Sanktionen Rechnung getragen wird.

Artikel 105 Strafrechtliche Sanktionen – Bussenerträge und Verfahrenskosten

Dieser Artikel klärt die Aufteilung der Einnahmen und Kosten im Rahmen der kommunalen Sanktionen. Er präzisiert, dass der Ertrag der Bussen der Gemeinde zufällt.

Wird die beschuldigte Person verurteilt, so werden ihr die Verfahrenskosten gemäss den Bestimmungen der StPO auferlegt. Im Falle eines Freispruchs trägt grundsätzlich die Gemeinde die Kosten, ausser wenn die StPO vorsieht, dass sie der beschuldigten Person oder einer Drittperson auferlegt werden können – dieser Mechanismus soll die freigesprochene Person vor ungerechtfertigten Kosten schützen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Verfahrenskosten gedeckt sind, wenn eine Verurteilung gerechtfertigt ist.

Zu beachten ist, dass nach Artikel 12 des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 im Verfahren der Ordnungsbusse keine Kosten erhoben werden.

Artikel 106 *Strafrechtliche Sanktionen – Vollzugskosten und Kostenforderungen*

Dieser Artikel übernimmt die Logik der StPO, indem er präzisiert, dass die Gemeinde die Vollstreckungskosten des Urteils trägt, jedoch einen Teil davon der verurteilten Person auferlegen kann.

Die zehnjährige Verjährungsfrist (Art. 127 OR) und der Verzugszins (Art. 104 OR) harmonisieren das System der kommunalen Forderungen mit demjenigen des Zivilrechts.

Schliesslich führt Absatz 3 eine sogenannte «Billigkeitsklausel» ein: Der Gemeinderat kann bei finanziellen Schwierigkeiten einen vollständigen oder teilweisen Erlass der Kosten gewähren, mit der Möglichkeit einer späteren Geltendmachung, falls sich die finanzielle Lage des Schuldners oder der Schuldnerin wesentlich verbessert. Dies betrifft jedoch nicht den Betrag der Busse.

Artikel 107 *Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen*

Dieser Artikel übernimmt den bereits in Artikel 99 des geltenden GG verankerten Grundsatz und bestätigt, dass die Gemeinden verpflichtet sind, die von ihnen bestellten Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen den Verfahren der Ausschreibung und Zuschlagserteilung des öffentlichen Beschaffungswesens zu unterstellen. Diese Pflicht gewährleistet Transparenz, Gleichbehandlung sowie einen effizienten und sachgerechten Einsatz öffentlicher Mittel.

Artikel 108 *Grundstückverkäufe*

Dieser Artikel übernimmt den Grundsatz von Artikel 100 des geltenden GG. Er erinnert daran, dass jede Veräusserung von kommunalem Grundeigentum den Anforderungen an Transparenz und gute Verwaltung zu genügen hat, wobei die öffentliche Ausschreibung die Regel und der freihändige Verkauf die Ausnahme bildet. Ein freihändiger Verkauf muss durch objektive Gründe gerechtfertigt sein (z. B. Integration eines isolierten Grundstücks, Projekt von öffentlichem Interesse, Landabtausch).

Dass die Gemeindeversammlung oder der Generalrat nicht nur die Verkaufsart, sondern auch den Mindestpreis festlegt, stärkt die demokratische Kontrolle und insbesondere die Vermeidung unterbewerteter Veräusserungen (bzw. des Vorwurfs solcher Handlungen).

Die Möglichkeit, weitere Bedingungen vorzusehen (z. B. Dienstbarkeiten, Nutzungsbestimmungen, Vorkaufsrechte oder Rückkaufsrechte), trägt dem Anliegen Rechnung, den Gemeinden zu ermöglichen, ihre langfristigen Interessen – insbesondere im Bereich der Bodenpolitik – zu wahren.

Artikel 109 *Geschäftsverwaltungssysteme*

Dieser Artikel übernimmt ohne materielle Änderung Artikel 102a des geltenden GG, der im Rahmen der Revision des Gesetzes vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (DSchG) eingeführt wurde. Er verankert die Möglichkeit der Gemeinden, elektronische Geschäftsverwaltungssysteme einzusetzen, um die Nachvollziehbarkeit, Kohärenz und Effizienz ihrer Verwaltung zu gewährleisten.

Solche Systeme können Personendaten enthalten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, sofern deren Bearbeitung strikt an die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gebunden ist und den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Datensicherheit gemäss DSchG entspricht. Der Artikel formalisiert damit eine Praxis, die sich in den Gemeinden zunehmend durchsetzt, insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Posteingangs, der elektronischen Aktenführung und der digitalen Archivierung.

Artikel 110 Archiv

Dieser Artikel übernimmt Artikel 103 des geltenden GG ohne inhaltliche Änderung. Er präzisiert die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Archivdienst (Staatsarchiv).

Absatz 1 bekräftigt die Pflicht der Gemeinden, ihre Archive vollständig zu führen – von den laufenden Unterlagen bis hin zu den historischen Archiven – und zwar im Einklang mit der Archivgesetzgebung.

Absatz 2 formalisiert die Möglichkeit der Gemeinden, beim zuständigen kantonalen Dienst technische Unterstützung zu beantragen oder ihre historischen Archive gestützt auf eine Vereinbarung mit entsprechenden Bedingungen dort zu hinterlegen.

Absatz 3 bezeichnet den Gemeinderat als für das Archivwesen verantwortliche Behörde, wobei eine Delegation an eine qualifizierte Person zulässig ist, um Kontinuität und fachliche Kompetenz sicherzustellen.

Schliesslich ermächtigt Absatz 4 den Staatsrat, den Mindestinhalt der kommunalen historischen Archive festzulegen. Ziel ist die Gewährleistung einer kantonalen Kohärenz in diesem Bereich.

Artikel 111 Einsichtsrecht

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 103^{bis} des geltenden GG, welcher das Recht der Öffentlichkeit auf Einsicht in kommunale Unterlagen regelt. Er bestätigt den Grundsatz der Transparenz der öffentlichen Verwaltung, der bereits in Artikel 96 (Information der Öffentlichkeit) verankert ist und durch Artikel 110 über die Archive ergänzt wird. Der Gesetzgeber wollte damit die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Zugangsebenen klarstellen:

- > Protokolle des Legislativorgans sowie Budgets und Jahresrechnungen, die der unmittelbaren demokratischen Transparenz unterstehen;
- > neuere interne Dokumente, die dem Geheimhaltungsregime oder dem Zugangsrecht gemäss dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) unterstehen;
- > und schliesslich die historischen Archive, die dem Archivrecht unterliegen.

Der Artikel sieht zudem eine kontrollierte Öffnung vor: Die Protokolle des Gemeinderats, des Büros des Generalrats sowie der Kommissionen bleiben vertraulich, doch kann deren Einsicht einstimmig bewilligt werden, um Transparenz mit dem Erfordernis des Beratungsgeheimnisses zu vereinbaren. Das Ganze fügt sich in die Systematik der Artikel 96, 98 und 110 ein, welche die Informationspflicht, den Schutz des Beratungsgeheimnisses sowie die Archivverwaltung regeln.

Abschnitt 5 Ortsbürgerliche Angelegenheiten (Art. 112–115)

Die Bestimmungen des Abschnitts 5 entsprechen dem geltenden rechtlichen Rahmen und beschränken sich auf eine formelle Aktualisierung der Verweisungen.

Artikel 112 Erwerb des Ortsbürgerrechts

Dieser Artikel entspricht Artikel 104 des geltenden GG. Er betrifft die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts, welche im Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG) geregelt sind.

Artikel 113 Bürgerversammlung – Zusammensetzung

Dieser Artikel entspricht Artikel 104^{bis} des geltenden GG. Die Bürgergemeinde definiert sich durch das Vorhandensein von Bürgergütern in einer bestimmten Gemeinde. Das Bezugsgebiet einer Bürgergemeinde entspricht dem Gebiet der Gemeinde, der sie zugeordnet ist.

Das gesetzgebende Organ der Bürgergemeinde ist die Bürgerversammlung, die aus Stimmberechtigten besteht, welche das Bürgerrecht der Gemeinde besitzen.

Absatz 2 sieht vor, dass, wenn die Zahl der Bürger weniger als zehn beträgt, die Zuständigkeiten der Bürgerversammlung auf das gesetzgebende Organ der Gemeinde übergehen.

Artikel 114 Bürgerversammlung – Befugnisse

Dieser Artikel entspricht Artikel 105a des geltenden GG. Sein erster Absatz zählt die Zuständigkeiten der Bürgerversammlung auf, die jenen der Gemeindeversammlung ähneln, sich jedoch auf die Verwaltung der Bürgergüter beschränken.

Absatz 2 bestimmt, dass die Bürgergüter gemeinnützigen Zwecken dienen sollen. Diese Regelung stellt eine Zwischenlösung dar zwischen der Möglichkeit, Ausschüttungen an Privatpersonen ohne Bedarfsnachweis vorzunehmen, und der Option, die Erträge an die Gemeinde zu übertragen (TGR 1980, S. 255).

Gemäss Absatz 3 unterstehen die Bürgergemeinden der Finanzaufsicht des Staates (Art. 2 Abs. 2 GFHG). Sie haben daher die HRM2-Normen anzuwenden und ein Finanzreglement zu erlassen, das die finanziellen Zuständigkeiten der Organe der Bürgerschaft festlegt. Eine Ausnahme wird für die kleinsten Bürgergemeinden vorgeschlagen (siehe Art. 76 Abs. 4 GFHG unten).

Artikel 115 Verfahren und Organisation

Dieser Artikel entspricht Artikel 106a des geltenden GG. Das Exekutivorgan der Bürgergemeinde ist der Gemeinderat (Art. 115 Abs. 1), der die Traktandenliste erstellt, die Bürgerversammlung einberuft und präsidiert. Der freiburgische Gesetzgeber hat historisch nie beabsichtigt, die Bürgergemeinde als eine von der Gemeinde getrennte und unabhängige Einheit zu konzipieren. Daher nimmt das Exekutivorgan der Gemeinde auch die Exekutivfunktionen der Bürgerschaft wahr. Der Gemeinderat führt somit nicht nur die kommunalen Geschäfte, sondern auch jene der Bürgergemeinde (TGR 1980, S. 258).

Abschnitt 6 Interkommunale Zusammenarbeit

6.1 Allgemeines

Dieser erste Unterabschnitt umfasst zwei allgemeine Artikel; die folgenden Unterabschnitte sind jeweils den drei bestehenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gewidmet. Artikel 116 war bereits im Unterabschnitt 6.1 des VE-GG enthalten, und Artikel 117 (der dem ehemaligen Art. 147 VE-GG entsprach) wurde hierher verschoben. Artikel 146 VE-GG, der die Rechtsmittel gegen Entscheide von Gemeindeverbänden behandelte, wurde nicht in Abschnitt 6 übernommen; er befindet sich nun im Abschnitt über die Rechtsmittel (Art. 197).

Artikel 116 Grundsatz und Formen

Dieser Artikel entspricht Artikel 107 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderung übernommen.

Er bekräftigt den Grundsatz der interkommunalen Zusammenarbeit, die für eine effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben unverzichtbar ist, insbesondere dann, wenn – wie zunehmend der Fall – deren Umfang die Möglichkeiten oder Bedürfnisse einer einzelnen Gemeinde übersteigt. Die drei Hauptformen der Zusammenarbeit bleiben bestehen: Regionalkonferenz, interkommunale Vereinbarung und Gemeindeverband, welche jeweils einen unterschiedlichen Grad institutioneller Integration und rechtlicher Verbindlichkeit aufweisen. Die Einführung von Unterabschnitten dient einzig der besseren Strukturierung und Lesbarkeit des Textes.

Absatz 3, wonach die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung vorbehalten bleiben, hat lediglich den Zweck, daran zu erinnern, dass interkommunale Zusammenarbeit auch obligatorischen Charakter haben oder sich aus technischen oder territorialen Anforderungen bestimmter Bereiche ergeben kann. Dies ist insbesondere im Bereich der Raumplanung der Fall, wo das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz die Pflicht vorsieht, **regional abgestimmte Planungen** zu erstellen. Auch im Bereich der Sozialhilfe schreibt das SHG (in der Fassung vom 1. Januar 2026) die Schaffung von **Sozialhilferegionen**, in der Regel auf Bezirksebene, zur koordinierten

Umsetzung sozialer Leistungen vor. Weitere Bereiche wie der **Tourismus** oder der **Feuerwehr- und Rettungsdienst** sehen spezifische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor. Auch andere Sektoren wie die **Abwasserentsorgung** oder die **Abfallbewirtschaftung** fördern die interkommunale Kooperation, um eine kohärente Planung und eine Optimierung der Betriebskosten sicherzustellen.

Artikel 117 Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone

Der Artikel über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit befand sich – wie im geltenden Gemeindegesetz – ursprünglich am Ende von Abschnitt 6 (Art. 147 VE-GG). Mit seiner Verschiebung in den ersten Unterabschnitt «Allgemeines» wird die Struktur des Abschnitts 6 vereinfacht.

Der Inhalt dieses Artikels bedarf keiner besonderen Erläuterung.

6.2 Regionalkonferenz

Artikel 118 – 120 Grundsatz, Verfahren, Zuständigkeit und Organisation

Bis heute wurde die Form der Regionalkonferenz hauptsächlich für spezifische Projekte verwendet, insbesondere für die Gründung eines Gemeindeverbands, und dies meist für eine begrenzte Dauer. Das geltende GG beschränkt jedoch die Verwendung dieser Kooperationsform nicht auf solche Fälle, die Regionalkonferenz kann bereits heute auf unbestimmte Dauer vorgesehen werden, beispielsweise zur Koordination bestimmter kommunaler Tätigkeiten, ohne dass dafür eine juristische Person wie ein Gemeindeverband geschaffen werden müsste. Diese Funktion wird hier in Erinnerung gerufen und durch Artikel 118 Absatz 2 erweitert, indem klargestellt wird, dass diese Koordination sich auch auf die Tätigkeiten von Gemeindeverbänden beziehen kann, wobei die Mitglieder der Regionalkonferenz dann die Mitgliedgemeinden der betreffenden Verbände sind. Gedacht ist dabei insbesondere an die Koordination der Finanzplanungen verschiedener Gemeindeverbände, damit deren Mitgliedgemeinden einen konsolidierten Überblick über die künftigen Belastungen erhalten und gegebenenfalls Priorisierungen bei der Budgetierung der Verbände vornehmen können.

Als Reaktion auf eine Bemerkung aus dem Vernehmlassungsverfahren wurde Artikel 120 Abs. 1 um einen neuen Buchstaben c ergänzt, der sich auf die neue mögliche Funktion der Regionalkonferenz (Art. 118 Abs. 2) bezüglich der Koordination bestimmter Tätigkeiten von Gemeindeverbänden bezieht, nämlich die Möglichkeit, gegenüber den Gemeindeverbänden Empfehlungen im Rahmen von Artikel 118 Absatz 2 abzugeben.

6.3 Gemeindeübereinkunft

Artikel 121 Gemeindeübereinkunft

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 108 des geltenden GG und stärkt die Klarheit und Rechtssicherheit interkommunaler Kooperationen. Die Pflicht zum Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung, die Zweck, Kostenverteilung und federführende Gemeinde festhält, gewährleistet eine klare Governance und eine eindeutig definierte administrative Verantwortung.

Die Möglichkeit für den Staatsrat, den Abschluss oder die Teilnahme an einer Vereinbarung anzuordnen (Abs. 4), stellt ein subsidiäres Instrument dar, das die Kontinuität bestimmter öffentlicher Aufgaben sicherstellen soll, wenn die freiwillige Zusammenarbeit nicht ausreicht. Diese Befugnis wird hauptsächlich in Bereichen ausgeübt, in denen die interkommunale Zusammenarbeit unerlässlich oder obligatorisch ist.

6.4 Gemeindeverband

Artikel 122 Grundsatz

Dieser Artikel übernimmt Artikel 109 des geltenden GG ohne materielle Änderung. Die Formulierung «wenn die Zusammenarbeit eine bedeutende und dauerhafte Verpflichtung beinhaltet» wurde beibehalten, da sie den Gemeinden den nötigen Ermessensspielraum lässt, abhängig von Art und Umfang der betreffenden Aufgabe. Diese Voraussetzung zielt auf Kooperationen ab, die entweder erhebliche finanzielle oder infrastrukturelle Investitionen oder eine dauerhafte Organisation erfordern. Gedacht ist beispielsweise an die Bereiche Abwasserreinigung, Abfallbewirtschaftung, Feuerwehr und Rettungsdienst, Sozialhilfe oder Bildung. In

Beantwortung einer Frage aus der öffentlichen Vernehmlassung ist darauf hinzuweisen, dass diese Formulierung bisher nicht dazu geführt hat, dass etwa im Bereich der Primarschule Gemeindeverbände geschaffen werden mussten.

Die Regel, wonach alle Mitgliedsgemeinden an allen Aufgaben des Gemeindeverbands teilhaben müssen (Abs. 2), ergibt sich aus dem Solidaritätsprinzip: Sie gewährleistet eine einheitliche Governance und verhindert, dass eine Gemeinde nur einzelne Leistungen auswählt. Der Gemeindeverband bildet eine einheitliche juristische Person, innerhalb derer die Mitglieder sämtliche mit den gemeinsamen Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten teilen.

Artikel 123 Gründung

Dieser Artikel übernimmt Artikel 109^{bis} des geltenden GG ohne materielle Änderung. Er bestätigt, dass die Gründung eines Gemeindeverbands der Einstimmigkeit aller beteiligten Gemeinden bedarf, was die Logik der freiwilligen Zusammenarbeit widerspiegelt, die dem System zugrunde liegt. Dieses Erfordernis garantiert die demokratische Legitimation des Verbands und verhindert, dass eine Gemeinde ohne ihr Einverständnis beitreten muss – vorbehaltlich der in Artikel 124 vorgesehenen Zwangstatbestände.

Die Genehmigung der Statuten durch den Staatsrat, welche dem Verband die öffentlich-rechtliche Persönlichkeit verleiht, gewährleistet eine Kontrolle der Rechtmässigkeit und der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, insbesondere hinsichtlich Kompetenzordnung, interner Governance und finanzieller Transparenz. Mit dieser Genehmigung und der Publikation des Entscheids des Staatsrats im ABl beginnt die formelle Existenz des Gemeindeverbands, womit er als eigenständiges öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt handeln kann.

Artikel 124 Beitrittspflicht

Dieser Artikel übernimmt ohne wesentliche inhaltliche Änderung Artikel 110 des geltenden GG; Absatz 5 präzisiert, dass das Verfahren im Ausführungsreglement des Staatsrats festgelegt wird. Er formalisiert die – ausserordentliche, aber notwendige – Möglichkeit des Staatsrats, die Bildung eines Gemeindeverbands oder den Beitritt zu einem solchen Verband anzuordnen, wenn eine Gemeinde eine gesetzliche Aufgabe nicht zu erfüllen vermag oder wenn ein wesentliches regionales Interesse dies erfordert.

Eine solche Massnahme beruht auf folgenden Grundsätzen: Solange die Gemeinden ihre Verpflichtungen korrekt erfüllen, enthält sich der Staat eines Eingreifens; er handelt im Wesentlichen nur zur Sicherstellung der Kontinuität der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Pflicht zur Verbandsbildung oder zum Verbandsbeitritt dient somit in erster Linie dazu, strukturelle Defizite zu beheben und/oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu rationalisieren, die offensichtlich eine überkommunale Koordination benötigen.

Als Antwort auf eine Bemerkung aus der Vernehmlassung wird klargestellt, dass diese Bestimmung auch auf die Übernahme einer neuen Aufgabe durch einen bereits bestehenden Gemeindeverband Anwendung findet. Der Begriff der «Bedingungen der Verbandsgründung» umfasst somit auch die erforderlichen Statutenrevisionen zur Erweiterung der Aufgaben. Diese Auslegung, die bereits der (wenn auch seltenen) Verwaltungspraxis entspricht, wird durch den ausdrücklichen Verweis in Artikel 127 Absatz 3 gestützt.

Vor jedem Entscheid müssen die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände angehört und die Oberamtsperson konsultiert werden. Diese Anforderung wahrt die Gemeindeautonomie und gewährleistet zugleich ein Gleichgewicht zwischen kommunaler Initiative und regionaler Koordination, die zuweilen im öffentlichen Interesse geboten ist.

Artikel 125 Statuten – Obligatorischer Inhalt

Im Rahmen des vorliegenden Entwurfs zeigte sich eine gewisse Unklarheit zwischen dem Begriff des «Zwecks» und jenem der «Aufgabe», verstärkt dadurch, dass die Verfassung in der französischen Fassung verlangt, dass alle Gemeinden allen Zwecken des Verbands beitreten («buts»), während die deutsche Fassung festhält, dass die Gemeinden sich an sämtlichen «Aufgaben» beteiligen müssen. Um diese Unklarheit zu beheben, müssen die Statuten sowohl die Zwecke als auch die Aufgaben des Gemeindeverbands präzisieren.

Buchstabe d entspricht der gleichwertigen Bestimmung des geltenden Gemeindegesetzes (Art. 111 Abs. 1 Bst. d). Der VE-GG hatte sie dahingehend ergänzt, dass die Statuten auch das Wahlverfahren der Delegierten zu regeln hätten, parallel zur neu eröffneten Möglichkeit, diese durch die Gemeindelegislative bestimmen zu lassen. Die Vernehmlassung ergab hierzu unterschiedliche Ansichten. Die Mehrheit sprach sich für die Beibehaltung des aktuellen Systems aus, wonach die Delegierten durch die Gemeindeexekutiven bezeichnet werden. Diese Lösung wurde übernommen, allerdings als Standardregel, von der die Statuten abweichen können. Damit gehört die Bestimmung des Ernennungsverfahrens nicht zum obligatorischen Inhalt der Statuten. Verbände, die am geltenden System festhalten, müssen ihre Statuten daher nicht zwingend anpassen.

Ein Kommentar ist jedoch zur Verwendung des Begriffs «exekutive Aufgabe» angezeigt, der manchmal zur Umschreibung der Aufgaben von Gemeindeverbänden verwendet wird, insbesondere um die Ernennung der Delegierten durch die Exekutive zu rechtfertigen. Diese «Rechtfertigung» ist aus folgenden Gründen nicht wirklich zutreffend: Die Aufgaben der Gemeindeverbände sind *kommunale* Aufgaben, von denen gewisse Aspekte in den Zuständigkeitsbereich des Legislativorgans (z. B. Verpflichtungskredite) und andere in jenen des Exekutivorgans fallen. Wird eine kommunale Aufgabe einem Verband übertragen, üben dessen Organe ihre Kompetenzen gemäss der in Gesetz und Statuten festgelegten Kompetenzverteilung aus.

Der neue Buchstabe g über den Personalstatus beruht darauf, dass neu geschaffene Verbände in der Regel noch nicht über ein eigenes Personalreglement verfügen (ausser im Fall einer Übernahme eines anderen Verbands). Da das Gesetz nur für die Übergangszeit nach dessen Inkrafttreten ein subsidiäres Personalregime vorsieht, müssen die Statuten den für das Verbandspersonal geltenden Rahmen festlegen.

Artikel 126 Statuten – Weitere Bestimmungen

Dieser Artikel übernimmt ohne inhaltliche Änderung Artikel 112 des geltenden GG. Er präzisiert die Mindestanforderungen, welche die Statuten von Gemeindeverbänden erfüllen müssen, wenn diese über eigenes Kapital verfügen oder Fremdmittel aufnehmen. Diese Regeln sollen finanzielle Transparenz gewährleisten und Risiken im Zusammenhang mit der Verschuldung vorbeugen, ohne dabei eine autonome und an die interkommunale Zusammenarbeit angepasste Verwaltung zu behindern.

Die Verpflichtung, in den Statuten die Höhe des Kapitals und die Verschuldungsgrenze festzulegen, dient der politischen und demokratischen Kontrolle über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Verbands. Sie entspricht der Logik des kantonalen Rechts, insbesondere im Bereich der Gemeindefinanzen, wonach jede Investitionsfähigkeit oder Befugnis zur Aufnahme von Anleihen auf einer klaren gesetzlichen Grundlage sowie auf einem vorgängigen Entscheid der Mitgliedgemeinden beruhen muss.

Absatz 2 bestätigt die Möglichkeit eines Gemeindeverbands, seine Leistungen auch Nichtmitgliedgemeinden oder anderen Verbänden anzubieten, gestützt auf einen verwaltungsrechtlichen Vertrag und mindestens zum Selbstkostenpreis. Dies dient der Förderung der regionalen Kompetenzbündelung, ohne jedoch Wettbewerbsverzerrungen oder ungerechtfertigte Belastungen für die Mitgliedgemeinden zu schaffen.

Artikel 127 Statuten – Änderung

Dieser Artikel entspricht Artikel 113 des geltenden GG, präzisiert jedoch das Verfahren zur Änderung der Statuten. Eine Neuerung wurde in Absatz 3 eingefügt: Die Einstimmigkeit der Gemeinden ist bei der Übernahme einer neuen Aufgabe durch den Verband grundsätzlich erforderlich. Aufgrund von Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurde dieser Absatz dahingehend ergänzt, dass diese Einstimmigkeit nicht erforderlich ist, wenn die neue Aufgabe kraft Gesetzes durch einen Gemeindeverband zu erfüllen ist. In einem solchen Fall erscheint die Einstimmigkeit unverhältnismässig. Eine solche Statutenänderung gilt als wesentliche Änderung und unterliegt der qualifizierten Doppelmehrheit gemäss Absatz 2.

Artikel 128 Organe des Verbands

Die obligatorischen Organe, wie sie in Artikel 114 Abs. 1 des geltenden GG festgelegt sind, bleiben unverändert. Hingegen wird Absatz 2 dahingehend ergänzt, dass auch das kantonale Recht die Einführung von weiteren Organen vorsehen kann. Dies ist namentlich in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden der Fall, welche den Gemeindeverbänden die Bestellung einer Finanzkommission vorschreibt.

Auf eine Bemerkung aus der Vernehmlassung hin wird die Finanzkommission nun ausdrücklich im Gesetz aufgeführt (Abs. 2 Bst. c).

Artikel 129 Delegiertenversammlung – Zusammensetzung

Absatz 1 übernimmt den Inhalt von Artikel 115 Absatz 1 des geltenden GG.

Absatz 2 legt die Regel fest, dass standardmässig jede Gemeinde von einer oder einem Delegierten vertreten wird, die oder der sämtliche Stimmen der Gemeinde vertritt. Gegenwärtig gilt die Standardregel, dass jede und jeder Delegierte über eine Stimme verfügt.

Artikel 130 Delegiertenversammlung – Bestimmung der Anzahl Stimmen

In Absatz 1 ersetzt das Wort «grundsätzlich» das bisherige «insbesondere» von Artikel 115 Abs. 2 des geltenden GG. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, von den Kriterien der Bevölkerungszahl und der Bedeutung des Unternehmens für die Stimmenverteilung abzuweichen. Das CoPil war der Ansicht, dass die Verteilung der Stimmen unter den Mitgliedsgemeinden auch nach anderen Kriterien als den angegebenen erfolgen können sollte. Auch der Staatsrat vertritt diese Meinung.

Der VE-GG fügte in Absatz 2 einen Satz hinzu, der ein Widerspruchsrecht vorsah. Es handelte sich um ein «Vetorecht», das die Statuten für eine Gemeinde vorsehen könnten, die mehr als die Hälfte der Kosten eines Gemeindeverbands trägt. Diese Lösung wurde in den VE-GG aufgenommen, um den Befürchtungen einiger Gemeinden Rechnung zu tragen, die einen grossen Teil des Budgets eines Gemeindeverbands tragen und denen somit ein Beschluss der Delegiertenversammlung, in der sie gemäss dem ersten Satz des Absatzes in der Minderheit sind, erhebliche Kosten auferlegen könnte. Die Vernehmlassung ergab jedoch eine breite Ablehnung dieses Vorschlags, der daraufhin aus dem Entwurf gestrichen wurde.

Artikel 131 Delegiertenversammlung – Ernennung und Pflichten der Mitglieder

Absatz 1 kehrt gegenüber dem VE-GG zum System des geltenden Rechts zurück: Die Delegierten werden vom Gemeinderat bezeichnet. Diese Lösung wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich gewünscht. Die Regel gilt jedoch nicht absolut, da die Statuten davon abweichen können. Zudem wird die im geltenden GG enthaltene Präzisierung, wonach Delegierte «grundsätzlich» dem Gemeinderat angehören sollen, nicht übernommen.

In Absatz 2 wird einerseits die beispielhafte Nennung der Investitionsausgaben gegenüber dem VE-GG gestrichen, da sich die Delegierten bei allen Beschlüssen nach dem Standpunkt des Gemeinderats richten müssen, und andererseits wird im 2. Satz die Bestimmung betreffend Abberufung angepasst für den Fall, dass die Gemeindelegislative die Delegierten wählt.

Artikel 132 Delegiertenversammlung – Amtsdauer der Mitglieder

Dieser Artikel übernimmt – in klarerer Fassung – Artikel 115 Abs. 4^{bis} und 5 des geltenden Rechts. Er präzisiert die Beendigungsgründe des Mandats der Delegierten und harmonisiert diese Regeln mit jenen der kommunalen Behörden. Die ausdrückliche Aufnahme der Abberufung sowie der Wahl in den Vorstand unter die Beendigungsgründe verhindert Situationen der Doppelmitgliedschaft.

Die Bestimmung, wonach die bisherigen Mitglieder bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen und Nachfolger im Amt bleiben, sichert die Kontinuität der Verbandstätigkeit. Allfällige Rücktritte bleiben vorbehalten: Zurückgetretene Delegierte sind nicht verpflichtet, bis zum Amtsantritt der Nachfolgerinnen im Amt zu bleiben. Gleiches gilt, wenn ein anderer Grund für die Beendigung der Funktion vor diesem Zeitpunkt eintritt.

Artikel 133 Delegiertenversammlung – Vorsitz

Dieser Artikel übernimmt Artikel 115 Abs. 6 des geltenden GG in überarbeiteter Formulierung. Er bestätigt die Möglichkeit, das Präsidium der Delegiertenversammlung derselben Person zu übertragen, welche auch dem Vorstand vorsteht. Diese Option bietet organisatorische Flexibilität und erleichtert eine direkte Koordination zwischen dem legislativen und dem exekutiven Organ. Die Wahl liegt weiterhin im Ermessen der Gemeinden und richtet sich in der Regel nach Grösse und Bedürfnissen des Verbands.

Artikel 134 Delegiertenversammlung – Befugnisse

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 116 des geltenden GG. Die Wahl der Kommissionsmitglieder, insbesondere der Finanzkommission, wurde jedoch in die Zuständigkeiten der Delegiertenversammlung aufgenommen, um die Analogie zur Gemeindeebene zu gewährleisten. Ausserdem wurde die Befugnis, die Sekretärin oder den Sekretär zu ernennen, gestrichen, da diese Angabe verwirrend war. Denn wie bereits nach dem geltenden GG muss jeder Verband eine Verbandssekretärin oder einen Verbandssekretär haben, die oder der für das Sekretariat des Vorstands und das Sekretariat der Delegiertenversammlung zuständig ist. Neu ist hingegen, dass der Gemeindeverband, wie die Gemeinden mit einem Generalrat, die Wahl hat, über zwei unabhängige Sekretariate zu verfügen, eines für den Vorstand und eines für die Delegiertenversammlung. Artikel 144 wird entsprechend ergänzt, indem Artikel 52 in die Liste der Bestimmungen aufgenommen wird, die analog auch für die Gemeindeverbände gelten. Die redaktionellen Änderungen gegenüber dem VE-GG (Bst. b, c und d) sind rein formeller Natur.

Artikel 135 Delegiertenversammlung – Sitzungen

Artikel 135 präzisiert und aktualisiert die Regeln für die Sitzungen der Delegiertenversammlung und orientiert sich sinngemäss an den Bestimmungen für Gemeindeversammlungen und Generalräte. Dies gewährleistet Kohärenz über die verschiedenen Ebenen der kommunalen Organisation hinweg, unter Wahrung der Besonderheiten der Verbände.

Die Beibehaltung des Quorums, dass die Mehrheit der Stimmen vertreten sein muss, stärkt die Legitimität der Entscheidungen (Abs. 1). Die Teilnahme des Vorstands mit beratender Stimme ist aktuell in Artikel 117 Abs. 3 des geltenden GG geregelt. Da diese Regel im Entwurf bereits über den Verweis auf Artikel 57 Abs. 1 und 2 (Abs. 2 Bst. b) abgedeckt ist, muss sie nicht wiederholt werden.

Artikel 136 Vorstand – Zusammensetzung und Wahl

Dieser Artikel übernimmt die Grundsätze von Artikel 118 des geltenden GG, wobei sie vereinfacht und angepasst werden, um eine bessere Transparenz und eine ausgewogene Governance innerhalb der Gemeindeverbände sicherzustellen.

Absatz 1 legt eine Mindestzusammensetzung des Vorstands fest. Absatz 2 bestätigt die Zuständigkeit der Delegiertenversammlung für die Wahl der Vorstandsmitglieder. Damit wird die demokratische Legitimation dieses Exekutivorgans gewährleistet, während gleichzeitig eine Anpassung bei Vakanz während der Legislaturperiode ermöglicht wird.

Absatz 3 stellt eine wichtige Präzisierung dar: Er verbietet jede statutarische Einschränkung, welche das Präsidium bestimmten Gemeinden, Regionen oder Kategorien von Personen oder Funktionen vorbehalten würde.

Artikel 137 Vorstand – Befugnisse

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 119 des geltenden GG, enthält jedoch zwei Ergänzungen. Die gesetzgeberischen Befugnisse des Vorstands (Bst. b) bedürfen einer Rechtsgrundlage im Gesetz, in den Statuten oder in einem Reglement der Delegiertenversammlung. Kompetenzdelegationen (vom Vorstand an ein anderes Verbandsorgan) bleiben möglich, sofern die Statuten den Gegenstand und das Ausmass der Delegation präzisieren (Abs. 3). Die Formulierung des geltenden GG, die sich mit einer blossen Aufnahme in die Statuten ohne weitere Konkretisierung begnügt, erscheint angesichts der Rechtsprechung und der Lehre zu Kompetenzdelegationen ungenügend.

Bezüglich der Personalbestimmungen gemäss Absatz 2 Bst. d haben einige Vernehmlassungsteilnehmende verlangt, mehr Spielraum für Mandatsverhältnisse statt Festanstellungen zu belassen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Bestimmungen über das Gemeindepersonal analog anwendbar sind (gestützt auf Art. 144), insbesondere Artikel 88 Abs. 3, der die Auslagerung einer Funktion in Form eines Mandats erlaubt. Zudem werden die Statuten neu den Status des Personals festlegen. Buchstabe d verweist deshalb nicht nur auf das Personalreglement, sondern auch auf die Statuten.

Artikel 138 Vorstand – Organisation und Sitzungen

Unter den Verweisen in diesem Artikel ist hervorzuheben, dass der Verweis auf Artikel 64 nun unmissverständlich klarstellt, dass das Kollegialitätsprinzip (vgl. Kommentar zu Art. 64) auch für die Mitglieder des Vorstands eines Gemeindeverbands gilt. Weitere Regeln über die Organisation des Gemeinderats, wie die Festlegung der Entschädigungen, sind ebenfalls auf die Mitglieder des Vorstands des Gemeindeverbands anzuwenden.

Artikel 139 Rechtsbereich des Verbands

Im Vergleich zum geltenden GG wird in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, dass die Erhebung von Gebühren möglich ist, sofern die Statuten dies vorsehen und ein Reglement der Delegiertenversammlung dazu besteht. Eine statutarische Grundlage – zusätzlich zum Reglement – ist erforderlich, weil nur die Statuten den kommunalen Legislativen zur Abstimmung vorgelegt werden, was bei den Verbandsreglementen nicht der Fall ist. Diese unterstehen zwar dem fakultativen Referendum, doch setzt sich die Delegiertenversammlung aus Mitgliedern zusammen, die von den Gemeindeexekutiven bestimmt werden, weshalb sie nicht als Parlament im eigentlichen Sinne betrachtet werden kann. Die Erhebung von Steuern bleibt hingegen ausgeschlossen.

In Bezug auf Absatz 1 – und als Antwort auf eine in der Vernehmlassung formulierte Aussage – ist festzuhalten, dass die Stellung der Gläubigerinnen und Gläubiger von Gemeindeverbänden nicht ungünstiger ist als bei der Verschuldung einer Gemeinde. Absatz 1 bestimmt – wie das geltende Recht –, dass die Beschlüsse des Verbands, die von seinen Organen im Rahmen ihrer gesetzlichen und statutarischen Zuständigkeiten gefasst werden, die Mitgliedgemeinden verpflichten.

Für Gläubigerinnen und Gläubiger besteht kein erhöhtes Risiko, da Verbände öffentlich-rechtliche Körperschaften sind und gemäss Artikel 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SR 282.11) betrieben werden können, also gestützt auf dieselbe Rechtsgrundlage wie allfällige Betreibungen gegen eine Gemeinde.

Artikel 140 Initiative

Dieser Artikel listet die Fälle auf, in denen eine Initiative ergriffen werden kann und von wem. Er übernimmt die Fälle aus Artikel 123a des geltenden GG. Die Verfahrensregeln sind in die Gesetzgebung über die politischen Rechte integriert, wie beispielsweise die Regeln für Initiativen und Referenden auf kantonalen Ebene.

Artikel 141 Obligatorisches oder fakultatives Referendum

Dieser Artikel fasst nun das obligatorische Referendum (Abs. 1) und das fakultative Referendum (Abs. 2 und 3) zusammen. Artikel 139 VE-GG, der dem obligatorischen Referendum gewidmet war, wurde daher nicht übernommen.

Die Absätze 2 und 3, welche das fakultative Referendum regeln, entsprechen Artikel 123d Abs. 1 und 1^{bis} des geltenden GG. Die Materien, die dem Referendum unterstehen können, ändern sich gegenüber dem geltenden Recht nicht. Zur Erinnerung sei erwähnt, dass Richtplanungen – selbst, wenn ein Gemeindeverband beschliesst, sie von der Delegiertenversammlung verabschieden zu lassen – keinen Reglementscharakter haben und folglich nicht dem Referendum unterstehen. Aus demselben Grund können sie auch nicht Gegenstand einer Initiative sein.

Wie für die Initiative bestimmt die Gesetzgebung über die politischen Rechte das Verfahren. Die materielle Änderung gegenüber dem geltenden GG besteht in der Einführung einer Frist zur Ankündigung des Referendums (30 Tage) und einer zusätzlichen Frist von 30 Tagen zur Einreichung des Referendumsbegehrens. Diese Neuerung

gilt sowohl für Gemeinden mit Generalrat wie für Gemeindeverbände. Die Regeln werden im Gesetz über die politischen Rechte präzisiert (Art. 142b und 143 des Entwurfs zur Änderung des PRG).

Artikel 142 Initiative und Referendum – Verfahren

Dieser Artikel sieht ausdrücklich den Verweis auf die Gesetzgebung über die politischen Rechte vor, was das für Initiativen und Referenden auf Ebene der Gemeindeverbände anwendbare Verfahren betrifft.

Artikel 143 Information und Konsultation der Bevölkerung

Gegenüber dem geltenden GG ergeben sich folgende Änderungen: In Absatz 3 wird der Begriff «Bevölkerung» eingeführt und die Möglichkeit, Informationsveranstaltungen zu organisieren, ausdrücklich erwähnt. Absatz 4 stellt zudem klar, dass Gemeindeverbände – wie die Gemeinden – verpflichtet sind, über eine Website zu verfügen, insbesondere zur Veröffentlichung ihrer Erlasse und jener Dokumente, deren Publikation im Internet erforderlich ist.

Artikel 144 Weitere Bestimmungen

Im Vergleich zu Artikel 126 des geltenden GG werden gewisse Verweise auf analog anwendbare Vorschriften ergänzt, um eine Lücke der bisherigen Bestimmung zu schliessen. Insbesondere wird ein Verweis auf Artikel 66 Abs. 2 hinzugefügt, damit die für den Gemeinderat geltenden Unvereinbarkeitsregeln in Bezug auf das Gemeindepersonal auch für den Vorstand und das Personal des Gemeindeverbands gelten. Zudem wird Artikel 52 aufgenommen, um Verbänden, die dies wünschen, wie es nun auch Gemeinden mit Generalrat erlaubt ist, die Einrichtung zweier unabhängiger Sekretariate zu ermöglichen – eines für den Vorstand und eines für die Delegiertenversammlung.

Schliesslich wird hinsichtlich der analogen Anwendung von Artikel 13 Abs. 1 (Gesetzgebung der Gemeinde) daran erinnert, dass Gemeindeverbände nur jene Reglemente erlassen dürfen, die mit ihren statutarischen Aufgaben zusammenhängen.

Artikel 145 Austritt

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 127 des geltenden GG.

Er verankert somit den Grundsatz der Austrittsfreiheit, welcher der Gemeindeautonomie innewohnt, und verbindet ihn mit der Notwendigkeit, die Stabilität und Kontinuität der öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Möglichkeit, aus einem Verband auszutreten, kann nicht einseitig oder bedingungslos ausgeübt werden: Sie bleibt durch die Statuten geregelt und kann eingeschränkt werden, wenn der Austritt die Erfüllung einer regional bedeutenden oder obligatorischen öffentlichen Aufgabe gefährden würde.

Der Verweis auf Artikel 124 erinnert daran, dass der Staatsrat in solchen Fällen über ein Zwangsmittel verfügt – entweder um den Austritt zu verweigern oder um dessen Bedingungen festzulegen, um die Weiterführung der öffentlichen Dienstleistung sicherzustellen. Sein Eingreifen muss allerdings auf einer Interessenabwägung beruhen zwischen einerseits der Gemeindeautonomie, die der vorliegende Entwurf stärken will, und andererseits der kollektiven Verantwortung, die bei der Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben erforderlich ist, die grundsätzlich auf rein kommunaler Ebene ausgeübt werden sollten.

Artikel 146 Auflösung – Fälle

Dieser Artikel übernimmt Artikel 128 des geltenden GG und präzisiert die Fälle und das Verfahren der Auflösung eines Gemeindeverbands. Er hält am Grundsatz fest, dass die Auflösung in erster Linie dem einstimmigen Willen der Mitgliedgemeinden unterliegt. Dies bringt die Respektierung ihrer Autonomie zum Ausdruck.

Der Staatsrat behält jedoch eine subsidiäre Zuständigkeit zur Auflösung aus Gründen überwiegender öffentlichen Interessen, etwa wenn ein Verband nicht mehr in der Lage ist, seine gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen oder die koordinierte Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung ernsthaft gefährdet. Diese Möglichkeit verhindert, dass eine Blockade oder ein interner Konflikt die Kontinuität einer wesentlichen öffentlichen Dienstleistung gefährdet.

Das Verfahren garantiert dennoch das rechtliche Gehör der betroffenen Gemeinden und die Konsultation der Oberamtsperson als Aufsichtsbehörde.

Artikel 147 Auflösung – Folgen

Dieser Artikel präzisiert die rechtlichen Folgen der Auflösung und orientiert sich am geltenden Recht (Art. 129 des geltenden GG). Der aufgelöste Verband tritt in Liquidation, ausser wenn seine Aktiven und Passiven von einer Mitgliedgemeinde oder einem Dritten übernommen werden. Diese Lösung gewährleistet die Kontinuität der Verpflichtungen und eine gerechte Verteilung der Vermögenswerte und Schulden.

Die Verteilung der Schulden zwischen den Gemeinden gemäss den Statuten bestätigt die finanzielle Mitverantwortung der Mitgliedgemeinden des Verbands. Die endgültige Beendigung der Rechtspersönlichkeit tritt erst nach Genehmigung durch den Staatsrat und nach amtlicher Veröffentlichung ein. Dies gewährleistet insbesondere gegenüber Dritten Transparenz und Rechtssicherheit.

Abschnitt 7 Fusion von Gemeinden

Abschnitt 7 wurde ebenfalls in Unterabschnitte untergliedert, wodurch die Sachüberschriften mehrerer Artikel vereinfacht wurden.

7.1 Grundsätze

Artikel 148 Allgemeines

Dieser Artikel entspricht Artikel 133 des geltenden GG, mit Ausnahme des zweiten Satzes von Absatz 2. Der zentrale Grundsatz bleibt die freiwillige Gemeindefusion. Jede Ausnahme bedarf einer gesetzlichen Grundlage (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 149). Die einzige nach der Vernehmlassung vorgenommene Änderung dieses Artikels besteht darin, dass nicht mehr generell auf das Gesetz, sondern direkt auf Artikel 149 verwiesen wird.

Artikel 149 Anordnung einer Fusion

Artikel 135 Abs. 4 KV sieht die Möglichkeit vor, eine Gemeindefusion anzuordnen, wenn dies im kommunalen, regionalen oder kantonalen Interesse erforderlich ist, und zwar nach Anhörung der betroffenen Gemeinden. Im neuen Artikel 149 soll nun die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen und die entsprechenden Voraussetzungen konkretisiert werden. Eine Gemeindefusion kann somit vom Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats angeordnet werden, wenn eine Gemeinde aufgrund eines dauerhaften Mangels an personellen oder finanziellen Ressourcen nicht mehr in der Lage ist, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Die personellen Ressourcen beziehen sich sowohl auf Verwaltungspersonal als auch auf politische Ämter. Die Anordnung einer Fusion ist jedoch als letztes Mittel (*ultima ratio*) zu betrachten, nachdem alle anderen in Betracht fallenden Massnahmen ausgeschöpft worden sind.

Während der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, wie sich die Situation jener Gemeinden darstellt, welche die in diesem Artikel beschriebenen Probleme nicht kennen, aber dennoch in den Fusionsperimeter einbezogen würden. Es ist festzuhalten, dass die Lösung der Probleme der betroffenen, in Schwierigkeiten befindlichen Gemeinde zwangsläufig eine Fusion mit einer oder mehreren Gemeinden voraussetzen dürfte, die diese Probleme nicht aufweisen. Zudem versteht es sich von selbst, dass alle Gemeinden des Fusionsperimeters vor der Ergreifung einer solchen Massnahme angehört würden.

Der Erlass des Grossen Rates, mit welchem eine Gemeindefusion angeordnet wird, könnte beim Bundesgericht angefochten werden. Mehrere Kantone haben in ihren Gesetzgebungen bereits Bestimmungen eingeführt, die Zwangsfusionen ermöglichen. Die Anwendung solcher Bestimmungen hat in einzelnen Fällen zu Urteilen des Bundesgerichts geführt, so etwa zum Urteil BGE 131 I 91 vom 19. Januar 2005 betreffend die vormalige Walliser Munizipalgemeinde Ausserbinn. Eine allfällige Anwendung von Artikel 149 durch die Freiburger Behörden könnte somit ebenfalls Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung durch die höchste richterliche Instanz des Landes bilden.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Aspekte des vorliegenden Vorschlags in Bezug auf Zwangsfusionen wird auf die Ziffern 8.7 und 12 dieser Botschaft verwiesen.

Artikel 150 Konsultativabstimmung

In seinem Entscheid zur Konsultativabstimmung betreffend die Fusion Grossfreiburg (Urteil 601 2021 115) gelangte das Kantonsgericht zum Schluss, dass konsultative Abstimmungen ohne gesetzliche Grundlage rechtlich unzulässig seien (NB: Im spezifischen Fall des Fusionsprojekts Grossfreiburg erachtete das Kantonsgericht die Geschäftsordnung der verfassungsgebenden Versammlung als hinreichende Rechtsgrundlage). Zahlreiche Gemeinden haben jedoch das Bedürfnis geäussert, derartige Konsultativabstimmungen durchführen zu können, um zu erfahren, ob eine Fusion mit einer oder mehreren anderen Gemeinden in Angriff genommen werden soll. Aus diesem Grund enthält das Gesetz nunmehr eine ausdrückliche Bestimmung zu diesem Zweck.

Absatz 2 legt fest, dass die Konsultativabstimmung entweder in einer Gemeindeversammlung oder mittels Volksabstimmung durchgeführt werden kann, dass jedoch in allen Gemeinden, die im Fusionsperimeter liegen, dieselbe Form zur Anwendung gelangen muss. Es gelten die Regeln, die für Abstimmungen in der Gemeindeversammlung bzw. für Urnengänge massgebend sind. Als Antwort auf eine während der Vernehmlassung aufgeworfene Frage ist festzuhalten, dass, wenn das Fusionsprojekt Gemeinden mit unterschiedlichen Organisationsformen umfasst – einige mit Gemeindeversammlung, andere mit Generalrat – die konsultative Abstimmung in Form einer Volksabstimmung durchzuführen ist. Diese Lösung, die im Übrigen am häufigsten gewählt wird, gewährleistet ein einheitliches und faires Verfahren in allen teilnehmenden Gemeinden.

Die konsultative Abstimmung kann in verschiedenen Phasen erfolgen – entweder ganz zu Beginn eines Prozesses oder nach bereits umfangreichen Vorarbeiten. Ziel des Artikels ist es, eine ausreichend knapp gehaltene gesetzliche Grundlage für das in der Praxis bestehende Bedürfnis nach Konsultativabstimmungen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen bereitzustellen.

Artikel 151 Fusionsvereinbarung

Zum Zweck der Fusionsvereinbarung und zu ihrem Mindestinhalt bestehen derzeit keine gesetzlichen Bestimmungen. Artikel 138 des geltenden GG bestimmt lediglich, dass Name und Wappen der neuen Gemeinde in der Fusionsvereinbarung enthalten sein müssen. Es erschien daher notwendig, einen Artikel vorzusehen, der speziell der Fusionsvereinbarung gewidmet ist, um deren Bedeutung sowie ihren Mindestinhalt zu definieren.

Absatz 1 erinnert daran, dass die Fusionsvereinbarung die rechtliche Grundlage für den Zusammenschluss darstellt. Die Fusionsvereinbarung muss von jeder an der Fusion beteiligten Gemeinde angenommen werden. Die Ausnahme von dieser Regel wäre der Fall einer vom Grossen Rat angeordneten Fusion, in dem die Mindestelemente der Vereinbarung ebenfalls vom Grossen Rat festgelegt werden müssten.

Der Mindestinhalt der Fusionsvereinbarung ist in Absatz 2 aufgelistet. Selbstverständlich kann die Fusionsvereinbarung auch weitere Elemente enthalten. So gibt jede Fusionsvereinbarung in der Praxis unter anderem die für die neue Gemeinde erforderlichen Steuerfüsse und -sätze an. Dieses Element ist in der vom GemA bereitgestellten Muster-Fusionsvereinbarung enthalten, und im Allgemeinen können die Träger eines Fusionsprojekts besser abschätzen, welche Elemente dem Entwurf der Vereinbarung hinzugefügt werden sollten, um die Gemeinden zu überzeugen. Es erscheint daher nicht notwendig, die Liste der obligatorischen Inhalte zu erweitern.

Die nach der Vernehmlassung am Text dieses Artikels vorgenommenen Änderungen sind rein redaktioneller Natur.

7.2 Fusionsbegehren

Es wurde ein Unterabschnitt eingeführt, um die Artikel zusammenzufassen, die die Wege zur Einleitung eines Fusionsprozesses sowie das dazugehörige Verfahren beschreiben. Die Artikel 152 bis 157 wurden inhaltlich gegenüber der Vernehmlassungsvorlage nicht geändert.

Artikel 152 Zuständigkeiten

Artikel 152 nennt die Behörden und Akteure, die einen Fusionsprozess lancieren können. Er wahrt die Grundsätze des geltenden Rechts und klärt zugleich die Kompetenzhierarchie, die nun in einer logischeren Reihenfolge dargestellt wird – von der Ebene der Stimmberechtigten bis hin zum Staat.

Das Volksinitiativrecht ermöglicht es einem Zehntel der Stimmberechtigten, eine Fusion zu beantragen, und gewährleistet damit eine starke demokratische Verankerung. Auch die Gemeindeversammlung oder der Generalrat können auf der Grundlage des Antragsrechts ihrer Mitglieder eine Fusion beantragen (Art. 34 und 61). Der Gemeinderat verfügt seinerseits über eine eigene Kompetenz, die es ihm erlaubt, *eine treibende Rolle* bei der Überlegung zur Gemeindestruktur einzunehmen.

Schliesslich bleibt subsidiär die Möglichkeit für den Staat bestehen, eine Fusion zu verlangen, wenn das öffentliche Interesse oder die Lebensfähigkeit einer Gemeinde dies rechtfertigt. Diese Abstimmung zwischen kommunaler Initiative und kantonaler Impulssetzung spiegelt das angestrebte Gleichgewicht zwischen kommunaler Autonomie und (subsidiärer) Verantwortung des Staates wider.

Artikel 153 Auf Initiative der Stimmberechtigten

Artikel 153 bestätigt die bereits im geltenden Recht bestehende Möglichkeit, ein Fusionsverfahren durch eine kommunale Volksinitiative einzuleiten. Diese Möglichkeit stellt eine konkrete Umsetzung der politischen Rechte in grundlegenden Angelegenheiten auf Gemeindeebene dar und stärkt die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde in dieser Hinsicht.

Darüber hinaus verweist der Text im Wesentlichen auf die allgemeinen Vorschriften des kantonalen Rechts über politische Rechte, wobei einige technische Anpassungen vorgesehen sind, um den Besonderheiten eines Fusionsverfahrens Rechnung zu tragen (insbesondere bezüglich Übermittlung und Validierung). Dieser Mechanismus ermöglicht es der Bevölkerung, eine Auseinandersetzung über die Zukunft ihrer Gemeinde anzustossen, unabhängig vom Willen der gewählten Behörden.

Artikel 154 Auf Verlangen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats

Der Artikel übernimmt Artikel 134a des geltenden GG und sieht vor, dass ein Fusionsverfahren durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat eingeleitet werden kann. In diesem Fall erhält der Gemeinderat den formellen Auftrag, Verhandlungen mit der bzw. den anderen betroffenen Gemeinden aufzunehmen. Diese Lösung ermöglicht es, auf der Grundlage des vom kommunalen Legislativorgan geäusserten politischen Willens einen Prozess zu starten.

Die Abstimmung über den Grundsatz der Fusion erfolgt in jeder beteiligten Gemeinde. Diese Abstimmung führt nicht zur eigentlichen Fusion, sondern dient dazu, die Aufnahme von Verhandlungen in dieser Hinsicht zu genehmigen. Wird der Grundsatz von allen Gemeinden angenommen, muss innerhalb von zwölf Monaten ab der jüngsten Abstimmung über diese Grundsatzfrage eine Fusionsvereinbarung ausgearbeitet werden. Diese Frist dient dazu, die Dynamik aufrechtzuerhalten und eine geordnete Planung des Verfahrens zu gewährleisten.

Wenn die Gemeinden innerhalb dieser Frist keine Einigung erzielen, kann der Staatsrat den Text der Vereinbarung festlegen, wodurch die Fortsetzung des Verfahrens sichergestellt wird.

Artikel 155 Auf Verlangen des Gemeinderats

Laut Artikel 155 erfolgt kein gesonderter Grundsatzentscheid, wenn eine Fusion direkt durch den Gemeinderat eingeleitet wird. Der Prozess führt somit direkt zur Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung und zur Schlussabstimmung. Diese Vereinfachung ist dadurch gerechtfertigt, dass der Impuls hier vom kommunalen Exekutivorgan ausgeht, das bereits über ein politisches Mandat verfügt, Verhandlungen zu führen und einen Entwurf auszuarbeiten.

Diese Modalität, die sich von der Volksinitiative (Art. 153) und dem Antrag der Gemeindeversammlung oder des Generalrats (Art. 154) auf Vorschlag ihrer Mitglieder unterscheidet, ermöglicht eine Beschleunigung des Verfahrens, wenn der politische Wille zur Fusion innerhalb der Gemeindebehörden eindeutig ist. Die

demokratische Kontrolle bleibt jedoch gewährleistet, da die Fusionsvereinbarung in allen betroffenen Gemeinden der Volksabstimmung unterstellt werden muss.

Artikel 156 Auf Verlangen des Staats

Artikel 156 übernimmt den Mechanismus aus Artikel 134 des geltenden GG und passt ihn an den besonderen Fall an, in dem der Impuls vom Staatsrat ausgeht. Sollte dieser der Ansicht sein, dass eine Fusion im öffentlichen Interesse liegt – beispielsweise um die Handlungsfähigkeit von Gemeinden mit dauerhaften Schwierigkeiten zu stärken oder die territoriale und regionale Kohärenz zu verbessern –, könnte er die Grundsatzfrage einer gleichzeitigen Abstimmung in allen betroffenen Gemeinden unterstellen. Diese Abstimmung würde diesfalls einen unverzichtbaren Schritt darstellen und sicherstellen, dass die Bevölkerung von Anfang an eine entscheidende Stimme im Prozess hat.

Wird das Prinzip in jeder Gemeinde angenommen, müssen die Gemeinderäte innerhalb von zwölf Monaten eine Fusionsvereinbarung ausarbeiten. Diese Frist dient dazu, sicherzustellen, dass die durch die Abstimmung entstandene Dynamik nicht verloren geht. Kommt innerhalb dieser Frist keine Einigung zustande, kann der Staatsrat den Text der Vereinbarung selbst festlegen, wodurch die Kontinuität des Prozesses und die Umsetzung der von den Bürgerinnen und Bürgern getroffenen Grundsatzentscheidung gewährleistet wird.

Dieses Vorgehen spiegelt ein Gleichgewicht zwischen kommunaler Autonomie und kantonalem öffentlichen Interesse wider: Die Initiative des Staates bewirkt keine Fusion gegen den Volkswillen, sondern löst ein formelles und geregeltes Verfahren aus.

Artikel 157 Gemeinsame Bestimmungen

Auf den Ausdruck «Urnenabstimmung» wurde zugunsten des Begriffs «Volksabstimmung» (Abs. 5) verzichtet.

Einige Fristen sind derzeit im GG festgelegt (30 Tage zwischen Unterzeichnung der Vereinbarung und deren Veröffentlichung im Amtsblatt, 90 Tage zwischen dieser Veröffentlichung und der Volksabstimmung), deren Einhaltung jedoch mitunter Schwierigkeiten bereitet; so müsste zum Beispiel die Fusionsvereinbarung erneut unterzeichnet werden, falls diese Fristen nicht eingehalten werden. Es ist daher, insbesondere aus Gründen der Flexibilität, vorzuziehen, dass die einzuhaltenden Fristen nicht im Gesetz, sondern im Ausführungsreglement festgelegt werden.

Praktisch werden die Fusionskalender vom GemA erstellt; sie legen die einzuhaltenden Fristen fest.

7.3 Übergangsordnung

Die Artikel 158–165 betreffen die Übergangsordnung für die ersten Behörden der aus der Fusion hervorgegangenen neuen Gemeinde. Sie sind im Unterabschnitt 7.3 zusammengefasst, was ebenfalls die Sachüberschriften vereinfacht. Mit Ausnahme von Artikel 161 Abs. 1 des VE-GG, der eine Variante vorsah, haben die nach der Vernehmlassung vorgenommenen Änderungen in diesem Abschnitt keine materielle Tragweite.

Artikel 158 Definition und Dauer der Übergangsordnung

Die Übergangsordnung ist derzeit nicht als solche definiert. Absatz 1 enthält eine Definition und hebt die zentrale Rolle der Wahlkreise hervor, die für eine bestimmte Dauer eingerichtet werden, um Vertreterinnen und Vertreter pro Gemeinde oder Gemeindegruppe innerhalb der neuen Gemeinde zu bestimmen.

Artikel 159 Wahlkreise

Als logische Folge müssen die für die Wahlkreise geltenden Regeln vorgesehen werden. Der Inhalt dieses Artikels ist bereits im geltenden Gesetz enthalten, die Materie ist jedoch anders aufgeteilt.

Artikel 160 Gemeinderat

Für den Übergangsgemeinderat muss die Fusionsvereinbarung die Anzahl der Mitglieder, deren Verteilung auf die Wahlkreise sowie das Wahlsystem festlegen. Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats der neuen Gemeinde kann, wie bisher, eine gerade Zahl sein, was von den für die Gemeinden geltenden Regeln abweicht, weshalb dies

in Absatz 1 präzisiert wird. Als Antwort auf eine während der Vernehmlassung geäusserte Kritik bezüglich der geraden Zahl wird darauf hingewiesen, dass je nach Konstellation der an der Fusion beteiligten Gemeinden eine gerade Zahl ausnahmsweise den Präferenzen der betroffenen Gemeinden entsprechen kann. In der Vergangenheit wurde diese Möglichkeit nur sehr selten genutzt. Mit der Aufgabe des Bevölkerungs-Kriteriums sind die Gemeinden noch freier, die Grösse des Übergangsgemeinderats festzulegen, jedoch sollte diese Flexibilität bestehen bleiben, um besondere Situationen berücksichtigen zu können.

Das geltende Recht enthält gewisse Standardregeln sowie eine Reihe von Optionen, von diesen Regeln abzuweichen. In Folge der während der Vorvernehmlassung geäusserten Bemerkungen verfolgt der Entwurf nun einen anderen Ansatz, nämlich einfachere und weniger strenge Regeln, wodurch auf den Katalog möglicher Abweichungen verzichtet werden kann. Insbesondere wird auf das Kriterium der zivilrechtlichen Bevölkerung für die Sitzverteilung auf die Wahlkreise verzichtet. Der Anspruch auf mindestens einen Sitz pro Wahlkreis wird ebenfalls fallengelassen, da die Fusionsvereinbarung entsprechend der Konstellation der an der Fusion beteiligten Gemeinden die sinnvollsten Lösungen für die Sitzverteilung vorschlagen soll, mit denen alle Gemeinden überzeugt werden können, der Fusion zuzustimmen.

Artikel 161 Generalrat

Wie bisher ist es möglich, dass die aus dem Zusammenschluss entstehende Gemeinde einen Generalrat einführt, auch wenn keine der Gemeinden über ein Parlament verfügt. Wenn es hingegen in einer der Gemeinden einen Generalrat gibt, muss auch die aus dem Zusammenschluss entstehende Gemeinde einen Generalrat haben, was Gegenstand von Absatz 1 ist. Selbstverständlich könnte die Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt, nach Ablauf der Übergangsordnung, vorschriftsgemäss auf den Generalrat verzichten. Der Trend geht jedoch allgemein eher in Richtung eines Anstiegs der Generalräte; keine Gemeinde hat in letzter Zeit auf ihr Parlament verzichtet (mehrere Vorlagen zur Einführung eines Generalrats wurden jedoch abgelehnt).

Der VE-GG schlug als Variante vor, den zweiten Satz von Absatz 1 zu streichen, um nicht systematisch die Beibehaltung eines Generalrats in Fusionsprojekten vorzuschreiben, die eine Gemeinde mit dieser Organisationsform einschliessen. Zur Unterstützung dieser Variante konnte darauf hingewiesen werden, dass die namentliche Auflistung der Gemeinden, die einen Generalrat haben müssen, gestrichen wurde (Art. 25 des geltenden GG). Zudem konnte angenommen werden, dass ohne Pflicht zur Beibehaltung des Generalrats Gemeinden mit Gemeindeversammlung leichter zur Zustimmung zur Fusion gewonnen werden könnten; in diesem Fall müsste jedoch auch die Gemeinde, die einen Generalrat hat, dem Wegfall desselben zustimmen. Auch wenn der Verzicht auf den Generalrat im Rahmen einer Fusion in der Praxis selten gewünscht werden dürfte, verfolgte die Variante das Ziel, den Gemeinden maximale Autonomie zu gewähren. Die öffentliche Vernehmlassung zeigte jedoch, dass diese Variante mehr Ablehnung als Zustimmung hervorrief, weshalb sie fallengelassen wurde.

Die Fusionsvereinbarung muss die Anzahl der Mitglieder des Generalrats und ihre Verteilung auf die Wahlkreise festlegen. Sie kann weitere Regeln zur Organisation des Generalrats in der Übergangsperiode vorsehen. Es wurde beispielsweise angemerkt, dass die Regeln über die Fraktionen nicht für einen Generalrat in der Übergangsperiode geeignet sind. Somit wird es möglich sein, diesbezüglich sinnvolle Regeln vorzusehen (Abs. 4).

Artikel 162–164 Wahlen

Der Entwurf sieht vor, die Fragen betreffend Wahlen in separaten Artikeln zu behandeln, je nach den drei Szenarien: dass die Fusion während der laufenden Legislaturperiode in Kraft tritt (Art. 162), am 1. Januar vor der Gesamterneuerung (Art. 163) oder am 1. Januar nach derselben (Art. 164). Der Inhalt dieser Artikel wurde im Vergleich zum geltenden Recht und zu früheren Versionen des vorliegenden Entwurfs inhaltlich nicht grundlegend geändert.

Das Gesetz sieht für Fusionen während der Legislaturperiode keine Frist vor, während welcher der Wunsch nach Fortsetzung des Wahlmandats in der neuen Gemeinde bekannt gegeben werden muss. Dies stellt eine Lücke dar, die von der Praxis durch die Festlegung einer Frist geschlossen wurde, was nun in Artikel 162 Abs. 2 präzisiert wird.

In Folge einer während der Vorvernehmlassung geäusserten Bemerkung werden die Bedingungen für eine Wahl im Fall einer Fusion während der laufenden Legislaturperiode präzisiert: Es findet nur dann eine Wahl statt, wenn die Anzahl der Ratsmitglieder, die ihr Mandat fortsetzen wollen, *höher* ist als die Anzahl der zugeteilten Sitze (Art. 162 Abs. 3). Ist diese Zahl kleiner als die Anzahl der Sitze, findet ebenfalls eine Wahl statt, die sich jedoch nur auf die Anzahl der freien Sitze bezieht (Art. 162 Abs. 4).

In Artikel 164, der die verschobenen Wahlen behandelt, wurde der Begriff «Promulgation» gestrichen, da er nur für Erlasse des Grossen Rates gilt, die zur Ausübung politischer Rechte führen können. Die Fusionsdekrete unterliegen jedoch weder dem legislativen Referendum noch dem Finanzreferendum, soweit die Förderbeiträge für Fusionen auf einem Erlass beruhen, der bereits einem obligatorischen Referendum unterlag (Art. 18 Abs. 2 GZG). Es wurde daher vorgesehen, das Verb «promulgieren» durch «genehmigen» zu ersetzen, wobei direkt auf den Erlass des Grossen Rates in Bezug auf die Fusionen Bezug genommen wird, der vor dem Monat Dezember vor den Gesamterneuerungswahlen erfolgen muss, um die von diesen Wahlen befreiten Gemeinden festlegen zu können. Der Bezug auf die Genehmigung durch den Grossen Rat und der unveränderte Termin (vor Dezember) beruhen auf der Annahme, dass die Genehmigung kurzfristig veröffentlicht wird und keiner gerichtlichen Anfechtung unterliegt.

Artikel 165 Wahlen – Für die Wahlen geltende Bestimmungen

Die Organisation der Wahlen in den Wahlkreisen des Übergangsregimes löste mitunter Unsicherheiten hinsichtlich des anwendbaren Regimes aus, insbesondere bei der Frage, ob die Regeln für die Gesamterneuerung oder diejenigen für die Ergänzungswahl anzuwenden seien. Diese Frage stellte sich insbesondere im Zusammenhang mit Fusionen, die während der Legislaturperiode in Kraft traten. Die ILFD hat jedoch klargestellt, dass die Wahlen nach Artikel 135 Abs. 3 des geltenden GG den Regeln für die Gesamterneuerung der Gemeindebehörden unterliegen und nicht denjenigen der Ergänzungswahl. Diese Auslegung gilt umso mehr für vorgezogene und verschobene Wahlen sowie für Wahlen, die im Fall einer Verlängerung der Übergangsordnung stattfinden. Da dieses Thema regelmässig Fragen aufwirft, erschien es sinnvoll, es direkt auf Gesetzesstufe zu regeln.

Die Präzisierung der anwendbaren Regelung bedeutet insbesondere, dass der Staatsrat das Datum festlegt und die Stimmberechtigten einberuft. Die Präzisierung bedeutet auch, dass das Wahlsystem (für die Vertreter im Gemeinderat) in jedem Wahlkreis gewählt werden kann; das gemäss geltendem Recht in einem Wahlkreis eingereichte Begehren gilt somit nur für diesen Wahlkreis. Die Regeln sind nur sinngemäss anwendbar, da die Wahlen in den Wahlkreisen (die einer oder mehreren bisherigen Gemeinden entsprechen) und nicht direkt in der neuen, aus dem Zusammenschluss hervorgegangenen Gemeinde stattfinden. Absatz 2 ist der besonderen Situation gewidmet, in der es nicht genügend Kandidatinnen und Kandidaten oder gewählte Personen in einem Kreis gibt. Der Inhalt ist unverändert gegenüber dem geltenden Recht (Art. 135a des geltenden GG).

Absatz 3 entspricht ebenfalls einer Bestimmung des geltenden Rechts. Gemäss Artikel 136a Abs. 3 des geltenden GG kann die Fusionsvereinbarung vorsehen, dass nachfolgende oder gewählte Personen, die ihren Wohnsitz zwischen zwei Wahlkreisen innerhalb der neuen Gemeinde wechseln, als gewählt proklamiert werden oder ihren Sitz behalten können.

7.4 Wirkungen der Fusion

Die Artikel 166–171 betreffen die Wirkungen der Fusion und sind im entsprechenden Unterabschnitt 7.4 zusammengefasst. Die nach der Vernehmlassung an diesen Artikeln vorgenommenen Änderungen sind rein redaktioneller Natur.

Artikel 166 Gemeindebürgerrecht

Dieser Artikel entspricht Artikel 139 des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Er erfordert keinen besonderen Kommentar.

Artikel 167 Vermögen und Archive

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 140 des geltenden GG und wurde ohne wesentliche Änderungen übernommen. Er erfordert keinen besonderen Kommentar.

Artikel 168 Gesetzgebung der Gemeinde

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 141 des geltenden GG. Ein neuer Absatz 5 wird eingeführt, da das OrgR durch die Revision vorgeschlagen wird und die Fusionsvereinbarung anstelle dieses Reglements gelten kann, bis die neue Gemeinde über ein eigenes OrgR verfügt. Zudem werden sprachliche Anpassungen sowie Verweisänderungen vorgenommen. Im Übrigen erfordert dieser Artikel keinen besonderen Kommentar.

Artikel 169 Zuordnung zum Verwaltungsbezirk

Die Bezirkszugehörigkeit der neuen Gemeinde gehört zum obligatorischen Inhalt der Fusionsvereinbarung. Der Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat wird jedoch speziell erwähnt, da die Festlegung der Bezirksgrenzen in die Zuständigkeit des Grossen Rats fällt. Es erscheint nichtsdestotrotz sinnvoll, die Zugehörigkeit zum Bezirk, wie bisher (Art. 142 des geltenden GG), in der Fusionsvereinbarung festzuhalten, sodass sich der Grosse Rat auf die Genehmigung beschränken kann und diesbezüglich keine separate Entscheidung treffen muss.

Artikel 170 Vereinbarte Verpflichtungen – Grundsatz und Geltungsdauer

Dieser Artikel entspricht Artikel 142a des geltenden GG und wurde unverändert übernommen, abgesehen von einer einfacheren Struktur desselben Inhalts. Die in diesem Artikel genannten vereinbarten Verpflichtungen sind vertragliche Bestimmungen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, zum Beispiel die Klausel, die Landwirte der ehemaligen Gemeinden bei der Pacht von Landwirtschaftsflächen (Gemeindeparzellen) zu bevorzugen, oder eine Klausel, die angibt, dass die Gemeindeverwaltung an einem bestimmten Ort liegt.

Artikel 171 Vereinbarte Verpflichtungen – Aufhebung

Dieser Artikel entspricht Artikel 142b des geltenden GG und erfordert keinen besonderen Kommentar.

Abschnitt 8 Aufsicht über die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden

Der Ausdruck «Oberaufsicht» erscheint im Gesetz, ohne dass die Bedeutung des Worts «Ober-» klar definiert ist. Das Amt für Gesetzgebung hat auf diesen Punkt hingewiesen. Tatsächlich spricht Artikel 115 KV, der dem Staatsrat die Aufsicht über die Gemeinden zuweist, nicht von «Oberaufsicht». Selbstverständlich wird die Aufsicht unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie ausgeübt, und die Aufsicht durch die verschiedenen Aufsichtsorgane erfolgt gemäss den gesetzlichen Bestimmungen. Nichtsdestotrotz kann das Wort «ober-» gestrichen werden, da es keine besondere Bedeutung hat.

Der Oberbegriff der gemeinderechtlichen Körperschaften erscheint – anders als im geltenden GG – nicht mehr im Abschnittstitel. Vielmehr werden die betroffenen Kategorien direkt genannt, nämlich die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden. Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit gehören nicht mehr dazu, da sie der Aufsicht der Gemeinden unterliegen, denen sie angehören (Art. 7 Abs. 4).

Die Struktur von Abschnitt 8 wurde nach der Vernehmlassung teilweise überarbeitet, was zu einer Verschiebung von Artikeln geführt hat. Nach der allgemeinen Bestimmung sind die verschiedenen Inhalte in drei Unterabschnitte gegliedert: Selbstkontrolle (Art. 173–175), Aufsichtsbehörden (Art. 176–179), Eingreifen der Aufsichtsbehörden (Art. 180–190).

8.1 Allgemeine Bestimmung

Artikel 172 Allgemeine Bestimmung

Dieser Artikel wurde aktualisiert und er legt explizit fest, dass zusätzlich zu den Gemeinden auch die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden der Aufsicht des Staates unterstehen (Abs. 2). Die Aufsicht über die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit obliegt hingegen den Gemeinden, denen diese gehören (Art. 7 Abs. 4; vgl. auch Ziff. 7.11.4).

Der Artikel wurde durch einen neuen Absatz 3 ergänzt, welcher den Grundsatz festhält, dass die von staatlichen Behörden ausgeübte Aufsicht subsidiär ist gegenüber der Selbstkontrolle, die durch die Organe der Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden selbst wahrgenommen wird.

8.2 Selbstkontrolle

Artikel 173–175 Selbstkontrolle (Im Allgemeinen, Massnahmen, Information)

Diese Artikel entsprechen den in Kraft stehenden Artikeln 150–150b des GG. Einige Zuständigkeiten wurden präzisiert.

8.3 Aufsichtsbehörden

Da die Oberamtsperson die erstinstanzliche Aufsichtsbehörde ist, nennt Unterabschnitt 8.3 diese Instanz an erster Stelle und widmet ihr zwei Artikel, wobei der Inhalt jedoch dem VE-GG entspricht.

Artikel 176 Oberamtsperson – Im Allgemeinen

Dieser Artikel entspricht Artikel 146 des geltenden GG. Die Erwähnung des Gemeindeverbands wurde gestrichen. Sie ist angesichts von Artikel 172 Abs. 2 nicht mehr erforderlich, welcher festlegt, dass die Bestimmungen über die Aufsicht der Gemeinden auch für Gemeindeverbände gelten.

Der VE-GG schlug vor, die Terminologie in Bezug auf das Oberamt mit der inklusiven Sprache sowie den Richtlinien der Gesetzgebungstechnik in Einklang zu bringen. Der zweite Aspekt hätte grundsätzlich bedeutet, die Bezeichnung der Oberamtsperson durch «Oberamt» zu ersetzen. Die Oberamtspersonen haben sich jedoch gegen diese Änderung ausgesprochen, mit der Begründung, dass dieser Wechsel für sie materielle Auswirkungen hätte. Nach Überprüfung zeigte sich, dass die vorliegende Totalrevision des GG nicht unbedingt der geeignete Rahmen für diese Anpassung ist, zumal andere Gesetze davon ebenso betroffen wären. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich daher darauf, die Anpassung an die inklusive Sprache vorzunehmen.

Artikel 177 Oberamtsperson – Sonderfall

Die Regeln der Stellvertretung im Zusammenhang mit der Ausübung einer Funktion innerhalb eines Gemeindeverbands sind in einem eigenen Artikel geregelt, um den allgemeinen Artikel über die Oberamtsperson zu entlasten.

Wie in Ziffer 7.11.2 ausgeführt, gelten die Stellvertretungsregeln, die vorgesehen sind, wenn die Oberamtsperson eine Funktion innerhalb eines Gemeindeverbands ausübt, ebenfalls für die engen Mitarbeitenden der Oberamtspersonen. Dies betrifft Personen, die an den Aufsichtsaufgaben mitwirken oder stark in die Vorbereitung der Grundlagen eingebunden sind, auf welche sich die Oberamtsperson bei ihren Entscheiden stützt. Dazu gehören z. B. die Vizeoberamtfrauen oder Vizeoberamt Männer sowie die juristischen und/oder wissenschaftlichen Beraterinnen und Berater. Dieser Grundsatz, der in der Praxis bereits angewendet wird, ist nun ausdrücklich im Gesetz verankert.

Artikel 178 Direktion und Amt

Dieser Artikel entspricht Artikel 145 des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Die Zuständigkeiten des GemA im Bereich der Aufsicht wurden in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden präzisiert (vgl. Kommentar zur vorgeschlagenen neuen Fassung von Art. 76 GFHG nachstehend).

Artikel 179 Staatsrat

Dieser Artikel, der Artikel 144 des geltenden GG entspricht, formalisiert die Notwendigkeit für die Aufsichtsbehörden, über ein Aufsichtskonzept zu verfügen. Die Aufsichtstätigkeiten der Oberamtspersonen sowie des GemA müssen jeweils auf einem Aufsichtskonzept in ihrem Zuständigkeitsbereich beruhen, um insbesondere die Nachverfolgung und eine einheitliche Praxis gegenüber jeder Gemeinde und jedem Gemeindeverband sicherzustellen. Um diese einheitliche Praxis zu gewährleisten, wird die Erarbeitung und Aktualisierung des Aufsichtskonzepts der Oberamtspersonen der Oberamtspersonenkonferenz übertragen. Es sei darauf hingewiesen,

dass das GemA ab Ende 2025 über ein entsprechendes Konzept verfügt; auf dieser Grundlage hat das GemA seine Aufsichtstätigkeiten ab Anfang 2026 auszuüben.

Beide Konzepte sollen eine klare Definition der jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Oberamtspersonen respektive des GemA ermöglichen, ebenso wie die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit. Zur Erinnerung: Die Oberamtspersonen üben die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden ihres Bezirks aus, während das GemA für die finanzielle Aufsicht über die Gemeinden auf Kantonsebene zuständig ist. Diese thematische Kompetenzabgrenzung erfordert eine enge Koordination zwischen beiden Behörden, um eine kohärente und komplementäre Aufsichtspraxis sowie einen wechselseitigen Informationsaustausch zu gewährleisten und gleichzeitig die Entstehung von Grauzonen oder Kompetenzkonflikten – sei es positiver oder negativer Art – so weit wie möglich zu vermeiden.

Für die weiteren Änderungen: vgl. Ziffer 7.11.1.

8.4 Eingreifen der Aufsichtsbehörden

Artikel 180 Prüfungsbefugnis – Information und Dokumentation

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 147 Abs. 1 des geltenden GG. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Amtsgeheimnis der Aufsichtsbehörde nicht entgegengehalten werden kann, wie im Artikel über das Amtsgeheimnis festgehalten.

Artikel 181 Prüfungsbefugnis – Gesetzgebung der Gemeinden

Das Ziel von Artikel 181 ist es, das System zur Überprüfung der Gemeindereglemente zu modernisieren und eine ausgewogene Antwort auf die verschiedenen – gegenläufigen – Erwartungen zu geben, die während der Vernehmlassung geäußert wurden. Drei Feststellungen leiteten die Ausarbeitung der vorgeschlagenen Lösung.

- > **Erstens** entspricht die systematische Genehmigung aller Gemeindereglemente (erlassen durch die Legislative: vgl. Art. 148 des geltenden GG) offenbar nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen. Sie verlängert die Fristen, beansprucht die kantonalen Dienststellen stark und schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden ein, ohne jedoch die *dauerhafte* Konformität der Texte mit dem übergeordneten Recht zu gewährleisten.
- > **Zweitens** hat die Vernehmlassung gezeigt, dass die vollständige Abschaffung der Genehmigung ebenfalls keine Unterstützung fand. Eine Mehrheit der Befürworter der Abschaffung der systematischen Genehmigung knüpfte daran eine wichtige Bedingung: Der Zugang zu den Fachkompetenzen der staatlichen Stellen sollte erhalten bleiben, um zu verhindern, dass rechtswidrige Vorschläge oder Formulierungen zu Beschwerden führen oder nachträglich ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden erforderlich machen. Die ablehnenden Stellungnahmen unterstrichen die Notwendigkeit einer vorherigen kantonalen Prüfung in bestimmten eher technischen Bereichen.
- > **Drittens** erschien unbestritten, dass die Lösung einfach bleiben, mit dem gesamten überarbeiteten Text im Einklang stehen und mit den Bestimmungen der Spezialgesetze vereinbar sein musste. Letztere regeln weiterhin die Genehmigung, wenn das Spezialrecht dies vorsieht, insbesondere für die in den Ortsplan integrierten Bau- und Zonenreglemente.

Auf dieser Grundlage ergibt sich aus Artikel 181 ein Modell, das sich um **drei verschiedene Mechanismen** dreht.

- > **Der erste ist die grundsätzliche Abschaffung der Genehmigung.** Der Entwurf streicht nämlich alle im allgemeinen Gesetz vorgesehenen Genehmigungen, mit Ausnahme des Polizeireglements, für das eine spezifische Übergangsregelung vorgesehen ist (Art. 205). Diese Ausnahme ist im Wesentlichen durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Gültigkeit der Kompetenzübertragung für die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden und durch die besondere Natur der Polizeivorschriften, die potenziell Grundrechte betreffen, sicherzustellen.
- > **Der zweite Mechanismus ist die obligatorische Stellungnahme.** Artikel 181 sieht nun vor, dass das (Spezial-)Gesetz eine solche Stellungnahme in klar definierten Bereichen vorsehen kann. Die obligatorische Stellungnahme ist ein bereits bekanntes Instrument, da sie in Bereichen existiert, die der Preisüberwachung

unterliegen. Es handelt sich um ein schlankes Instrument, welches das Inkrafttreten des Reglements nicht verzögert, nicht bindend ist und den Gemeindebehörden die volle Kompetenz lässt, davon abzuweichen, sofern sie ihre Entscheidung begründen. Damit hat die zuständige Fachstelle die Möglichkeit, die Gemeinde vorab auf rechtswidrige Elemente hinzuweisen (Prüfung grundsätzlich beschränkt auf die Gesetzmässigkeit; Art. 182 Abs. 1 und 2). Wie bereits erwähnt, steht es der Gemeinde frei, davon abzuweichen, was dem Grundsatz der Gemeindeautonomie entspricht, der die Arbeiten geleitet hat, aber sie übernimmt die volle Verantwortung, wenn später Regelwidrigkeiten festgestellt werden. Letztendlich entspricht dieses Modell im Wesentlichen der wiederholten Forderung nach einer kantonalen Unterstützung, ohne die Schwerfälligkeit und die bindende Wirkung der Genehmigung.

Das Gesetz sieht vor, dass diese obligatorische Stellungnahme in die einschlägigen Gesetze für Bereiche aufgenommen werden kann, in denen diese Massnahme besonders sinnvoll erscheint. Der Entwurf führt sie somit für das OrgR ein, aber auch in die durch Kapitel II des Entwurfs geänderten Spezialgesetze für die Bereiche Schule, Trinkwasser, Abwasser, Abfall, öffentliche Sachen und Parkordnung. Tatsächlich fallen diese Angelegenheiten meist in einen sehr technischen Bereich, der eng mit kantonalen oder eidgenössischen Vorschriften verbunden ist, oder sie führen regelmässig zu Auslegungsschwierigkeiten.

- > Der **dritte Mechanismus** ergibt sich aus den beiden ersten. Er bestätigt die Autonomie und die volle Verantwortung der Gemeinden für die Ausarbeitung aller Reglemente, die nicht unter die Bestimmungen von Artikel 181 Abs. 1 und 2 fallen. Dabei handelt es sich um den überwiegenden Teil der Gemeindereglemente. Mit anderen Worten: Es handelt sich nicht nur um alle anderen in der übergeordneten Gesetzgebung vorgesehenen Reglemente, sondern auch um solche, die die Gemeinden erlassen möchten, um bestimmte frei gewählte Aufgaben oder Dienstleistungen in einer für ihre Bevölkerung übersichtlichen und transparenten Weise zu erbringen.

Schliesslich steht das in Artikel 181 vorgesehene Modell im Einklang mit der in den Artikeln 183 ff. neu definierten Aufsicht. Denn der Verzicht auf eine systematische Genehmigung und die Tatsache, dass auch keine systematische Stellungnahme vorgeschrieben ist, lassen die Gemeinden nicht ohne ein Mindestmass an Rahmenbedingungen. Einerseits bleiben die Aufsichtsinstrumente uneingeschränkt anwendbar und können bei Nichteinhaltung eingesetzt werden. Andererseits geht aus Artikel 181 Absatz 3 Buchstabe b des Entwurfs hervor, dass Beratung und fakultative Stellungnahmen von den staatlichen Stellen erbracht werden können.

Aufgrund dessen ermöglichen die in Artikel 181 getroffenen Differenzierungen, die staatlichen Interventionen auf Fragen der Rechtmässigkeit und/oder der Unterstützung der Gemeinden zu konzentrieren und gleichzeitig deren Autonomie und Verantwortung uneingeschränkt zu respektieren.

Im Übrigen wird verwiesen auf Punkt 7.11.3 (Verzicht auf die systematischen Genehmigung von Gemeindereglementen), auf die Erläuterungen zu Artikel 14 (obligatorische Stellungnahme), zu Artikel 205 (Genehmigung der Polizeireglemente) sowie auf die Erläuterungen zu den anderen Gesetzen (Spezialgesetzgebung), die im Sinne der Einführung der obligatorischen Stellungnahme in ihren spezifischen Bereichen geändert werden (Ziff. 16.2 dieser Botschaft).

Artikel 182 Prüfungsbefugnis – Umfang

Dieser Artikel entspricht Artikel 149 des geltenden GG. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

Artikel 183–188 Eingreifen der Aufsichtsbehörden (Oberamtsperson, Amt und Direktion, Staatsrat, vom Staatsrat eingesetzte Verwaltungskommission)

Diese Artikel betreffen die Eingriffsmöglichkeiten und Massnahmen der verschiedenen Aufsichtsbehörden und entsprechen den Artikeln 151–151e des geltenden GG. Die Änderungen gegenüber den entsprechenden Artikeln des VE-GG dienen einer besseren Formulierung, ohne die materielle Regelung zu verändern.

Artikel 151e des geltenden GG, der das Eingreifen des Staatsrats regelt, enthält die Bestimmungen zur Verwaltungskommission. Diese Elemente werden in einem eigenen Artikel (Art. 188) aufgeführt, der präzisiert, dass die Zwangsverwaltung gegebenenfalls auch die Initiative und das Referendum betrifft, sofern die betroffene Gemeinde einen Generalrat hat (Abs. 2, 2. Satz). Bis heute wurde keine Gemeinde mit Generalrat unter

Zwangsverwaltung gestellt. Zudem wird der Verweis auf Rechtsmittel gegen Entscheide der durch die Zwangsverwaltung eingesetzten Kommission auf die Vorschriften zu den Rechtsmitteln gegen Entscheide der Legislative und gegen Erlasse ausgeweitet (Abs. 3).

Artikel 189 Veröffentlichung der Entscheide

Die im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse getroffenen Entscheide des Staatsrats, der für die Gemeinden zuständigen Direktion, der Oberamtspersonen sowie der durch die Sondergesetzgebung bezeichneten Behörden werden künftig im Amtsblatt veröffentlicht, sofern die gesamte oder ein grosser Teil der Gemeindebevölkerung von diesen Entscheiden betroffen sein kann. In diesen Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger ein Beschwerderecht (z. B. Entscheid des Staatsrats über die Erhöhung des Steuerfusses oder der Steuersätze einer Gemeinde). Es ist daher wichtig, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um eine Bekanntmachung dieser Entscheide an eine grosse Zahl potenziell Betroffener sicherzustellen, und zwar in Übereinstimmung mit der Regelung von Artikel 35 VRG.

Die Veröffentlichung der Entscheide im Amtsblatt beschränkt sich auf das Dispositiv; das Vorgehen zur Erlangung des vollständigen Entscheids wird angegeben. Ein konkretes Beispiel für einen Entscheid des Staatsrats zur Festlegung der Steuerfüsse einer Gemeinde findet sich im Amtsblatt Nr. 46 des Jahres 2023, Seite 1905 (Rubrik Staatskanzlei – Mitteilungen).

Hinsichtlich des Datenschutzes ist festzustellen, dass sich nahezu alle Aufsichtsentscheide an Gemeinden oder Gemeindeverbände richten und somit nicht an natürliche Personen. Zudem wird lediglich das Dispositiv veröffentlicht. Selbstverständlich muss die Veröffentlichung jedoch unter Beachtung der anwendbaren Spezialgesetze (VEG, InfoG, DSchG) erfolgen.

Artikel 190 Kosten

Dieser Artikel entspricht Artikel 151f des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

Abschnitt 9 Rechtsmittel

Artikel 191 und 192 Gemeindeentscheide – Privatbeschwerde / Beschwerde eines Gemeinderatsmitglieds

Diese Artikel entsprechen den Artikeln 153 und 153a des geltenden GG und wurden unverändert übernommen. Die Rechtsmittel für Gemeindeverbände sind in Artikel 197 geregelt. Anstalten mit Rechtspersönlichkeit sind Beauftragte für kommunale Aufgaben, und wenn sie Entscheidungen im Sinne des VRG treffen, fallen diese unter Artikel 191 Abs. 2. Auch in Bezug auf die Bürgergemeinden gibt es keine wesentlichen Änderungen: Artikel 115 Abs. 2 verweist wie im geltenden Gesetz auf Abschnitt 9 der Rechtsmittel.

Artikel 193 Gemeindeentscheide – Entscheide der Legislative

Dieser Artikel entspricht teilweise Artikel 154 des geltenden GG. Rechtsmittel gegen Erlasse als solche wurden ausgeschlossen, da diese in Artikel 194 speziell geregelt sind. Die Terminologie zur Bezeichnung des Gegenstands des Rechtsmittels wurde im Deutschen angepasst.

In Anbetracht einer jüngeren Rechtsprechung des Kantonsgerichts wurde die Beschwerdelegitimation präzisiert. Die Buchstaben a und b von Abs. 2 entsprechen dem geltenden Gesetz. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation wurden jedoch im Urteil des Kantonsgerichts 601 2024 133 vom 10. April 2025 auch geprüft. Dieses Urteil betraf ein ehemaliges Mitglied des Generalrats, dessen Beschwerde gegen einen ihn betreffenden Entscheid auf Zulässigkeit geprüft wurde, obwohl er nicht mehr dem legislativen Organ angehörte und trotz der kommunalen Regelung, welche die Beschwerdelegitimation auf die Mitglieder des Generalrats und des Gemeinderats beschränkte, wie dies auch das geltende Gesetz tut. Die Zulässigkeit wurde im konkreten Fall jedoch mangels aktuellen Interesses verneint, unter Anwendung der Grundsätze des VRG. Es ist daher erforderlich, den Buchstaben c aufzunehmen, um dieser Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

Artikel 194 Gemeindeentscheide – Erlasse

Wie in Ziffer 7.12 ausgeführt, regelt dieser Artikel den Rechtsweg für Beschwerden gegen einen Erlass. Es geht darum, mit einer Beschwerde an das Kantonsgericht eine abstrakte Normenkontrolle von Gemeindeerlassen zu ermöglichen, unabhängig vom Organ, das sie erlassen hat, also auch von Erlassen der Exekutive. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts erscheint angemessen, da Beschwerden zur abstrakten Normenkontrolle sehr selten sind. Für Erlasse der Exekutive wäre derzeit das Bundesgericht als erste Instanz zuständig, weshalb es gerechtfertigt ist, die Oberamtspersonen nicht mit diesen Verfahren zu belasten.

Es ist ausserdem zu beachten, dass das Bundesrecht derzeit dahingehend revidiert wird¹¹, dass künftig alle Kantone verpflichtet sein werden, einen innerkantonalen Rechtsweg für Beschwerden gegen kommunale Erlasse vorzusehen. Artikel 194 antizipiert daher lediglich diese Verpflichtung.

Wie in Artikel 15 angegeben, muss der Text der kommunalen Erlasse spätestens bei der Publikation des Verabschiedungsbeschlusses im Amtsblatt auf der Internetseite der Gemeinde veröffentlicht werden. Sollte dies nicht der Fall sein, ist das Datum der späteren Veröffentlichung für den Beginn der Beschwerdefrist massgebend.

Die Beschwerdebefugnis gegen Erlasse von Gemeindebehörden wurde gemäss den Anforderungen des Bundesrechts auf jede Person ausgeweitet, die vom angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse hat.

Artikel 195 Gemeindeentscheide – Beschwerdeentscheid der Oberamtsperson

Dieser Artikel entspricht Artikel 155 des geltenden GG. Die Angabe der Sechzig-Tage-Frist, innerhalb derer die Oberamtsperson entscheiden muss, wurde jedoch durch die Formulierung «so rasch wie möglich» ersetzt.

Artikel 196 Gemeindeentscheide – Verfahren

Dieser Artikel entspricht Artikel 156 des geltenden GG. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

Artikel 197 Gemeindeverbände

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 131 des geltenden GG. Der Inhalt wurde jedoch aus Abschnitt 6 in den vorliegenden Abschnitt über die Rechtsmittel verschoben.

Artikel 198 Verwaltungsstreitigkeiten

Dieser Artikel entspricht Artikel 157 des geltenden GG. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

Artikel 199 Entscheide der Aufsichtsbehörden

Im Vergleich zum geltenden Artikel 158 LCo wird die Beschwerdebefugnis gegen Entscheide der verschiedenen Aufsichtsbehörden erweitert. Diese Entscheide müssen nämlich von jeder Person angefochten werden können, die ein schutzwürdiges Interesse hat (Abs. 1 Bst. c). Dies gilt beispielsweise für alle Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, wenn der Staatsrat beschliesst, die Steuerfüsse oder -sätze dieser Gemeinde zu erhöhen.

Was die Gemeindebehörden betrifft, so besagt das geltende Gesetz lediglich, dass «die Gemeinde» Beschwerde einlegen kann. In einem konkreten Fall wurde jedoch eine Verfügung über eine teilweise Genehmigung eines Reglements vom Büro des betreffenden Generalrats und von einem Mitglied dieses Generalrats angefochten. In seinem Urteil vom 22. Februar 2001 (1A 01 2) erklärte das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg die Beschwerden für unzulässig, da die Beschwerdelegitimation ausschliesslich beim Gemeinderat liege und der Begriff «Gemeinde» so auszulegen sei, dass die Vertretungsbefugnis bei der Exekutive liege. In diesem Punkt präzisiert der Entwurf, dass das Beschwerderecht beim Gemeinderat liegt (Abs. 1 Bst. a). Tatsächlich ist die Exekutive besser in der Lage, das Beschwerderecht innerhalb der gesetzlichen Frist auszuüben. Zwar ist das Büro

¹¹ Die Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) wurde einer öffentlichen Vernehmlassung unterzogen, die am 21. März 2025 abgeschlossen wurde. Die betreffende Bestimmung ist Art. 87 Abs. 1 BGG. Der Kommentar zu diesem Artikel in der vorgeschlagenen Fassung lautet unter anderem: «Die Ausnahme von den allgemeinen Regeln über vorgängige Behörden (Art. 86 BGG) gilt künftig nicht mehr für Beschwerden gegen kommunale Normenakte. Aufgrund dieser Änderung müssen die Kantone eine vorgängige Behörde für Beschwerden gegen kommunale Normenakte vorsehen» (Auszug aus dem Erläuterungsbericht des EJPD vom 6. Dezember 2024).

des Generalrats für die Beantwortung von Beschwerden gegen Beschlüsse des Generalrats zuständig (Art. 51 Abs. 2 Bst. d), doch kann die Frist für die Einreichung von Stellungnahmen verlängert werden, während die Beschwerdefrist nicht verlängerbar ist.

Artikel 200 Spezialgesetzgebung

Dieser Artikel entspricht Artikel 159 des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

Abschnitt 10 – Übergangsbestimmungen

Artikel 201 Organisationsreglement (Art. 14)

Die Übergangsbestimmung für das OrgR entspricht der Regelung in Teil IV des VE-GG, wonach das OrgR mindestens ein Jahr vor Beginn der ersten Legislaturperiode, die auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgt, in Kraft sein muss. Im Hinblick auf die Legislaturperiode 2031–2036 und unter der Annahme, dass das revidierte GG zuvor in Kraft tritt, wäre der letztmögliche Zeitpunkt für das Inkrafttreten des OrgR somit der 1. Juni 2030.

Gemäss Abs. 2 gelten als Standardregeln diejenigen, die zuvor für die einzelnen Elemente nach den geltenden Bestimmungen galten (z. B. hinsichtlich des massgebenden Wahlsystems) oder die letzten von der Gemeinde diesbezüglich getroffenen Entscheidungen (z. B. bezüglich der Anzahl Mitglieder des Gemeinderats).

Artikel 202 Dokumentation und Publikation der Gesetzgebung der Gemeinde (Art. 15, 16 und 144)

Der Gesetzesentwurf sieht neue Regeln für die Dokumentation und Veröffentlichung der kommunalen und interkommunalen Reglemente und Verordnungen vor. Die Ausführungsbestimmungen dieses Gesetzes müssen Übergangsfristen vorsehen, um die kommunale und interkommunale Gesetzgebung an diese Grundsätze anzupassen.

Artikel 203 Personalreglement (Art. 84 und 144)

Bezüglich des Personalreglements (Art. 84) ist ebenfalls eine Übergangsfrist erforderlich, damit die Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 144), die noch nicht über ein eigenes Personalreglement verfügen, ein solches erlassen können. Diese Frist beträgt drei Jahre. Das vorgeschlagene Standardregime entspricht dem des VE-GG, das wiederum dem Standardregime des geltenden Gesetzes folgt.

Artikel 204 Teilrevision eines genehmigten Reglements (Art. 181 Abs. 1)

Da nach geltendem Recht alle Reglemente der Genehmigung unterliegen, stellt sich die Frage, ob eine Teilrevision eines solchen Reglements ebenfalls genehmigungspflichtig ist oder nicht. Die vorliegende Übergangsbestimmung beantwortet diese Frage mit «nein», wobei das Kriterium ist, dass das ursprüngliche Reglement zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten GG in Kraft sein muss.

Diese Regel gilt naturgemäss nur für Reglemente, die nach der Revision nicht mehr genehmigungspflichtig sind. Da das Polizeireglement jedoch weiterhin genehmigt wird, versteht es sich von selbst, dass auch Teilrevisionen dieses Reglements weiterhin der Genehmigung unterliegen.

Der durch diesen Entwurf bewirkte Wegfall der Genehmigungspflicht gilt für Reglemente, die *nach* dem Inkrafttreten des totalrevidierten GG erlassen werden. Massgebend ist also das Erlassdatum des Reglements, nicht die Frage, ob die Genehmigung vor Inkrafttreten des neuen GG beantragt wurde oder nicht. Das allfällig bereits vorgesehene Datum des Inkrafttretens des Reglements ist als Kriterium auch nicht zweckmässig, da das Datum des Inkrafttretens eines Reglements oft erst nachträglich feststeht.

Artikel 205 Polizeireglement (Art. 181 Abs. 1)

Das Polizeireglement ist das einzige, das weiterhin der Genehmigung durch die für die Polizei zuständige Direktion unterliegt, und dies aus folgenden Gründen: Polizeireglemente bilden die gesetzliche Grundlage für eine allfällige Delegation der Befugnis zur Verhängung von Ordnungsbussen an die Gemeinden. Wenn diese Reglemente jedoch nicht korrekt formuliert sind, kann die Kompetenzdelegation nicht durch den Staatsrat erteilt

werden, und die Gemeinde muss ihr Reglement zuvor anpassen. Dies führt letztlich zu Zeitverlust, mehr Arbeit und verlängerten Fristen für die Gemeinden. Die Erfahrung der Fachdirektion hat gezeigt, dass eingereichte Polizeireglemente häufig erheblichen Überarbeitungsaufwand erfordern, um rechtskonform zu sein. Schliesslich betreffen Polizeireglemente Eingriffe, die potenziell die Grundrechte der Bevölkerung tangieren können.

Aus all diesen Gründen wird die Beibehaltung der Genehmigung in diesem speziellen Bereich als gerechtfertigt erachtet. Nach geltendem Recht basiert die Genehmigung auf der allgemeinen Bestimmung von Artikel 148 GG. Da Polizeireglemente Bestimmungen aus verschiedenen Bereichen enthalten können, existiert bislang keine spezifische gesetzliche Grundlage dafür. Zwischenzeitlich bildet daher die vorliegende Bestimmung die gesetzliche Grundlage für die Genehmigung der Polizeireglemente durch die Direktion für Sicherheit und Justiz.

Artikel 206 *Rechtsmittel (Art. 193, 194, 197 und 199)*

Eine Übergangsbestimmung ist ebenfalls erforderlich für Rechtsmittel gegen Entscheide, die von Legislativorganen und von Aufsichtsbehörden vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes erlassen wurden, deren Beschwerdefrist zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht abgelaufen ist. Gleiches gilt für Erlasse. Der Entwurf sieht vor, dass auf diese Entscheide das neue Recht Anwendung findet. Entscheide des Gemeinderats oder des Vorstands (mit Ausnahme der Erlasse dieser Organe) sind von der Übergangsregelung nicht betroffen, da sich die Beschwerdelegitimation gegen diese Entscheide nicht ändert.

16.2 Zweiter Teil: Durch den Entwurf geänderte Erlasse, in der Reihenfolge ihrer systematischen Nummer

1. *114.1.1 – Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)*

Das Freiburger Bürgerrechtsgesetz wird dahingehend ergänzt, dass es für die Umsetzung der normativen Kompetenzen der Gemeinden im Bereich der Einbürgerung eines Reglements bedarf (Art. 51a BRG hinzugefügt). Wie sämtliche allgemeinverbindlichen Reglemente, muss auch das Reglement über das Gemeindebürgerrecht gegenwärtig von der in diesem Bereich zuständigen Direktion genehmigt werden (Art. 148 des geltenden GG). Der vorliegende Entwurf sieht jedoch vor, auf die Genehmigung dieses Reglements zu verzichten (siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs).

2. *115.1 – Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)*

Dieses Gesetz muss in vielen Punkten angepasst werden, um den durch diesen Entwurf hervorgerufenen Änderungen zu entsprechen.

Artikel 46a PRG

Das geltende PRG sieht vor, dass Gemeinden mit einem Generalrat ihr Gebiet mit einem Reglement der Gemeindelegislative in mehrere Wahlkreise aufteilen können. Angesichts der Bedeutung dieses Gegenstands und des neuen OrgR, das durch diesen Entwurf vorgeschlagen wird, sollte die Bildung von Wahlkreisen im OrgR vorgesehen sein, was in Artikel 46a PRG gesagt wird.

Artikel 62 und 83 PRG

Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass das Wahlverfahren für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder im OrgR festgelegt wird (Art. 14 des Entwurfs). Dies bedeutet, dass die Wahl entweder nach dem Majorzsystem oder nach dem Proporzsystem stattfinden kann. Bereits jetzt sieht das PRG die Möglichkeit vor, dass Gemeinderatswahlen nach dem Proporzsystem erfolgen können, wenn dies von einer bestimmten Anzahl von Personen verlangt wird (Art. 62 PRG). Andernfalls erfolgt die Wahl nach dem Majorzsystem (Art. 83 PRG). Es ist anzumerken, dass die Vereinbarkeit der Wahl von gesetzgebenden Organen nach dem Proporzsystem mit Artikel 34 BV Gegenstand mehrerer Gerichtsurteile war, insbesondere im Zusammenhang mit der Frage des natürlichen Quorums und bei mehreren Wahlkreisen unterschiedlicher Grösse (vgl. Ziff. 7.4.2).

Abschnitt 4.4 Initiative und Referendum in kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten

Der VE-GG sah vor, die Ausübung der politischen Rechte auf kommunaler und interkommunaler Ebene in zwei getrennten Abschnitten zu behandeln. Der vorliegende Entwurf schlägt vor, die Bestimmungen in einem einzigen Abschnitt zusammenzufassen und folgende Unterabschnitte zu schaffen: 4.4.1 – Gemeinsame Bestimmungen (Art. 137–137c), 4.4.2 – Initiative (Art. 138–141) und 4.4.3 – Referendum (Art. 142a–144). Der Grundgedanke dieser Umstrukturierung besteht darin, die verschiedenen Vorschriften entsprechend dem Ablauf des Verfahrens zur Ausübung der politischen Rechte darzustellen.

Die einzige inhaltliche Änderung gegenüber dem Vorentwurf besteht im Vorschlag, im PRG eine Ankündigungsfrist (neuer Art. 142b PRG) und eine zusätzliche Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens einzuführen.

4.4.1 Gemeinsame Bestimmungen

Artikel 137 PRG

Absatz 1 zählt die von diesem Entwurf behandelten Fragen auf, nämlich – wie im geltenden Recht – die Gegenstände der politischen Rechte, die Formen, die Initiativen annehmen können, und die Anzahl der Unterschriften, die für die Nutzung dieser Instrumente erforderlich sind. Was das Verbandsreferendum betrifft, so gewährt das geltende GG auch einem Viertel der Gemeinderatskollegien der Mitgliedsgemeinden das Recht, ein solches zu beantragen.

Die Anzahl Unterschriften, die für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens erforderlich sind, wird jedoch im PRG festgelegt, nämlich im durch diesen Entwurf neu vorgeschlagenen Artikel 142b Abs. 3 PRG.

Absatz 2 präzisiert die Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Unterschriften. Auch in dieser Hinsicht entspricht der Inhalt dem geltenden Recht.

Artikel 137a PRG

Dieser Artikel befasst sich mit den Unterschriftenlisten als solchen und dem Ort, an dem sie einzureichen sind. Die Anforderungen werden unter Angabe der entsprechenden Verweise genannt.

Artikel 137b und 137c PRG

Artikel 137b PRG regelt die Prüfung der eingereichten Listen und die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses.

Artikel 137c PRG legt fest, dass die Regeln für die Initiative und das Referendum in kantonalen Angelegenheiten im Übrigen sinngemäss gelten.

4.4.2 Initiative

Artikel 138 PRG

Der erste Verfahrensschritt einer Initiative besteht darin, das Initiativbegehren einzureichen. Die entsprechenden Vorschriften sind in Artikel 138 PRG festgelegt.

Artikel 139 PRG

Artikel 139 PRG behandelt die Veröffentlichung des Initiativbegehrens und die Frist für die Unterschriftensammlung. Diese Frist beträgt wie bisher 90 Tage, sowohl für Gemeinden als auch für Gemeindeverbände.

Artikel 140 PRG

Die Prüfung der Unterschriften und die Veröffentlichung des Ergebnisses dieser Prüfung sind im vorgeschlagenen Artikel 137b PRG geregelt, aber Artikel 140 befindet sich hier, um die chronologische Reihenfolge der Verfahrensschritte einzuhalten. Er besteht aus einem Verweis auf Artikel 137b PRG.

Artikel 141 PRG

Ist die Initiative zustande gekommen, durchläuft sie bestimmte Verfahren, in denen die Legislative zum Zug kommt. Diese Regeln sind Gegenstand von Artikel 141 PRG.

4.4.3 Referendum

Artikel 142a PRG

Da Artikel 142 PRG aufgehoben wurde, erhält der erste Artikel dieses Unterabschnitts die Nummer 142a, weil das PRG nur eine Teilrevision erfährt.

Dieser Artikel befasst sich mit der Veröffentlichung der Beschlüsse, die dem Referendum unterliegen. Nach geltendem Recht beträgt die Frist für die Veröffentlichung solcher Beschlüsse 30 Tage. Die Fristen für die Veröffentlichung des Protokolls (20 Tage) und eines Beschlusses über ein Reglement, das dem Referendum untersteht, sollten jedoch vereinheitlicht werden. Die Frist von 20 Tagen wird auch für die Veröffentlichung von kommunalen und interkommunalen Erlassen vorgeschlagen, die nicht dem Referendum unterliegen. Artikel 142a PRG sieht daher künftig eine Frist von 20 Tagen für die Veröffentlichung der referendumspflichtigen Beschlüsse der Gemeinden mit Generalrat und der Gemeindeverbände vor.

Artikel 142b PRG

Die wichtigste Neuerung im Bereich der kommunalen politischen Rechte besteht in der Absicht, das System mit demjenigen auf kantonaler Ebene sowie mit den im GG-Entwurf vorgesehenen Vorschriften für Gemeindeverbände zu harmonisieren. Konkret wird daher vorgeschlagen, eine Frist von 30 Tagen für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens einzuführen, gefolgt von einer zusätzlichen Frist für die tatsächliche Einreichung desselben.

Artikel 142b PRG befasst sich nur mit der Ankündigung des Begehrens, sowohl für Gemeinden als auch für Gemeindeverbände. Dieser Vorschlag vereinfacht die geltenden Vorschriften und ermöglicht es, nach Ablauf der Ankündigungsfrist zu wissen, ob ein Beschluss durch ein Referendum angefochten wird oder nicht. Das Inkrafttreten der Beschlüsse wird somit durch die Einführung der Ankündigungsfrist nicht beeinträchtigt.

Absatz 3 dieses Artikels sieht für die Ankündigung eine identische Anzahl von Unterschriften vor, nämlich 50 Personen, die auf kommunaler oder interkommunaler Ebene stimmberechtigt sind. Bei Verbänden kann die Ankündigung auch durch Gemeinderatsbeschlüsse eines Fünftels der Mitgliedgemeinden erfolgen.

Artikel 143 PRG

Artikel 143 befasst sich mit dem Referendumsbegehren, das mit den erforderlichen Unterschriften oder (nur auf interkommunaler Ebene) mit den Beschlüssen der Gemeinderäte der Mitgliedgemeinden eingereicht werden muss. Der Artikel enthält die für diesen Verfahrensschritt geltenden Regeln.

Artikel 144 PRG

Der letzte Artikel des Unterabschnitts 4.4.3 befasst sich mit dem Schlussakt eines Referendums, nämlich der Volksabstimmung.

Artikel 156 PRG

Wenn eine Initiative oder ein Referendumsbegehren aufgrund der Ungültigkeit einer oder mehrerer Unterschriften nicht zustande gekommen ist, sieht Artikel 156 PRG die Möglichkeit vor, gegen die entsprechenden Entscheide Beschwerde einzulegen. Da die Themen in andere Artikel verschoben wurden, müssen die Verweise in Artikel 156 entsprechend angepasst werden.

3. 140.2 - Gesetz über die Agglomerationen (AggG)

Artikel 6 AggG muss angepasst werden, indem der Verweis auf bestimmte Artikel des geltenden GG durch den Verweis auf die Gesetzgebung über die Gemeinden ersetzt wird (im vorliegenden Fall wären dies die Art. 122 ff. des Entwurfs).

4. 140.6 – Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)

Die Diskussionen im Rahmen des vorliegenden Entwurfs haben einige Elemente im Bereich Finanzen und Finanzaufsicht hervorgehoben, die im GFHG ergänzt oder präzisiert werden sollten. Folgende Themen und Artikel sind betroffen:

Artikel 1 Abs. 1, 2 Abs. 2, 8 Abs. 3, 23 Abs. 3 und 48 Abs. 1 GFHG

Die Änderungen dieser Artikel sind formaler und terminologischer Natur. Das GFHG enthält ausserdem mehrere Verweise auf Agglomerationen, die angesichts des am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen AggG gestrichen werden müssen.

Artikel 19, 72 und 72a (neu) GFHG

Einige an diesem Entwurf Beteiligte äusserten den Wunsch, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben sollten, eine Geschäftsprüfungskommission für die Kontrolle der politischen Führung der Gemeinde einzusetzen. Dies wurde vorgängig bereits in einer Motion verlangt (vgl. Ziff. 2.2.5). Auf dieser Grundlage schlägt der Entwurf die folgenden Anpassungen des GFHG vor:

- > Schaffung eines neuen Artikels 72a GFHG, um diese zusätzliche fakultative Befugnis der Finanzkommission zu erlauben für die Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 GFHG) sowie die Gemeindeverbände, Bürgergemeinden und gegebenenfalls auch die Anstalten mit Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GFHG). Der VE-GG sah vor, dass die Finanzkommission einen Bericht erstellt und ihre Stellungnahme zum Geschäftsbericht abgibt. Aufgrund einer Bemerkung aus der Vernehmlassung beschränkt sich der Text auf den Bericht. Da die Legislative den Geschäftsbericht lediglich zur Kenntnis nimmt, erscheint es angemessener, auf eine Stellungnahme oder einen Antrag der Finanzkommission zu diesem Thema zu verzichten. Es wird klargestellt, dass bei Gemeindeverbänden die Entscheidung, die Prüfung des Geschäftsberichts der Finanzkommission zu übertragen, in den Statuten getroffen würde, die in gewisser Weise dem OrgR der Gemeinden entsprechen. Artikel 34 GFHV über die Finanzkommission der Gemeindeverbände kann in diesem Sinn präzisiert werden.
- > Die Überschrift des Artikels 72 GFHG, der heute «Finanzkommission – Befugnisse» lautet, wird zu «Finanzkommission – Obligatorische Befugnisse».
- > Artikel 19 GFHG über den Geschäftsbericht wird präzisiert, um gegebenenfalls den Bericht der Finanzkommission über den Geschäftsbericht vorzubehalten.

Artikel 67 Abs. 1 Bst. k GFHG

Aufgrund der Einführung von Artikel 7 Abs. 1 des Entwurfs ist Artikel 67 Abs. 1 Bst. k GFHG eine Dublette und nicht mehr erforderlich. Er wird daher aufgehoben.

Artikel 70 Abs. 2 und Abs. 3 (neu) GFHG

Absatz 2 enthält lediglich eine terminologische Änderung.

Absatz 3 wurde hingegen hinzugefügt. Die sinngemässe Anwendung der Vorschriften für Gemeindegremien auf Kommissionen von Gemeindeverbänden bedeutet, dass die Mitglieder der Finanzkommission Delegierte sein müssen, was nicht unbedingt zufriedenstellend erscheint, da die Delegierten oft die für die Verbandstätigkeit zuständigen Ressortleiter sind, während für die Finanzkommission eher die Finanzverantwortlichen bevorzugt werden. Entsprechend einem Wunsch aus der Praxis schlägt der vorliegende Entwurf vor, die Regelung für die Finanzkommissionen der Gemeindeverbände zu lockern.

Artikel 73 Abs. 2 Bst. a GFHG

Hierbei handelt es sich um eine einfache Korrektur in Zusammenhang mit der neuen Terminologie, die für Erlasse des Gemeinderats vorgesehen ist, wobei die vorgeschlagene Bezeichnung «Verordnung» lautet.

Abschnitt 9 GFHG (Art. 75 ff. GFHG)

Die Terminologie des Abschnitts 9 GFHG wird angepasst, um sie mit den Artikeln 172 und 173 des Entwurfs zu harmonisieren: Inskünftig wird von «Aufsicht» und nicht mehr von «Oberaufsicht» gesprochen.

Artikel 75 GFHG

Artikel 75 GFHG wurde ergänzt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in Bereichen, in denen die Spezialgesetzgebung eine spezialisierte Finanzaufsichtsbehörde vorsieht, die Befugnisse letzterer gelten. Eine solche Situation besteht beispielsweise in den Bereichen Stromversorgung oder berufliche Vorsorge, wo es Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit geben kann.

Artikel 76 GFHG

Die Finanzaufsichtsbefugnisse des GemA werden in dieser Bestimmung gemäss den Artikeln 178 Abs. 2 und 186 des Entwurfs festgelegt. Es ist anzumerken, dass diese beiden Artikel übernommen wurden von den Artikeln 145 Abs. 2 und 151d des geltenden GG.

Im Wesentlichen sieht Artikel 178 Abs. 2 des Entwurfs vor, dass das GemA die ihm von der Gesetzgebung oder der Direktion übertragenen Aufsichtsbefugnisse erfüllt. Artikel 186 Abs. 1 des Entwurfs sieht seinerseits Folgendes vor: *«In seinem Zuständigkeitsbereich kann das für die Gemeinden zuständige Amt die gleichen Massnahmen treffen, wie sie der Oberamtsperson in Artikel 183 Abs. 1 übertragen werden. Es kann der für die Gemeinden zuständigen Direktion andere in den Artikeln 183 Abs. 2 bis 185 vorgesehene Massnahmen vorschlagen.»*

Es geht also darum, in Artikel 76 Abs. 1 GFHG festzulegen, dass das GemA die Aufsichtsbehörde im finanziellen Bereich ist für die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden. Gleichzeitig soll dargelegt und anhand einiger Beispiele im Folgenden illustriert werden, worin diese Befugnisse bestehen. Weisungen, die bestimmte Bestimmungen der GFHV präzisieren, werden veröffentlicht, ergänzt oder geändert, um der Entwicklung der Praktiken im finanziellen Bereich Rechnung zu tragen (Bst. a).

Die Gemeinden, Gemeindeverbände Bürgergemeinde und gegebenenfalls Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit (Abs. 2) werden auf Gesuch oder aufgrund von Beobachtungen des Amts regelmässig beraten (Bst. b); gegebenenfalls können die festgestellten bewährten Verfahren Gegenstand allgemeiner Empfehlungen sein.

Die Prüfung der formellen Korrektheit der Budgets und der Jahresrechnungen (Bst. c) beinhaltet insbesondere die Kontrolle der Existenz der Buchführungs- und Finanzdokumente, der Einhaltung der Genehmigungs- und Übermittlungsfristen sowie der Übereinstimmung der Kontenrahmen.

Nach einer Analyse der Finanzlage kann das GemA der ILFD zuhanden des Staatsrats insbesondere vorschlagen, die Steuerfüsse und/oder -sätze einer Gemeinde festzulegen, um das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern. Andererseits informiert das Amt die zuständige Direktion, wenn der Haushalt eine allfällige Nichteinhaltung anderer Spezialgesetzgebungen, die sich auf die Gemeinden, Gemeindeverbände Bürgergemeinden und gegebenenfalls Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit (Abs. 2) auswirken, erkennen lässt (Bst. d).

Mit der Umsetzung des GFHG wird jedes Jahr ein Bericht über die Gemeindefinanzen erstellt (Bst. e); die Form des Berichts ist anpassbar. Die Finanzdaten der Gemeindeverbände und der Bürgergemeinden werden zudem in die Finanzstatistiken integriert und veröffentlicht.

Artikel 76 GFHG wird zudem durch Präzisierungen zu den Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit, Gemeindeverbänden und Bürgergemeinden ergänzt (neue Abs. 2–4):

- > Abs. 2: Die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit unterstehen künftig direkt der allgemeinen Aufsicht der Gemeinden (Art. 7 Abs. 4 des Entwurfs), für die Finanzaufsicht gilt jedoch das GFHG. Bislang unterstanden diese Anstalten vollständig der Finanzaufsicht des GemA, was in diesem Umfang nicht mehr gerechtfertigt ist. Der vorliegende Entwurf sieht daher vor, die Aufsicht auf die *obligatorischen Aufgaben* zu beschränken, ausser diese unterstehen einer *spezialgesetzlichen Finanzaufsicht*. So untersteht beispielsweise

eine Anstalt, die Trinkwasser verteilt, für diese Aufgabe weiterhin der Finanzaufsicht des GemA. Für fakultative Aufgaben oder Bereiche, für die bereits spezifische Aufsichtsbehörden bestehen (wie die berufliche Vorsorge, die Unterbringung älterer Menschen in Pflegeheimen oder die Stromverteilung), unterstehen die in diesen Bereichen tätigen Anstalten nicht mehr der Finanzaufsicht des GemA.

- > Abs. 3: Gemeindeverbände unterstehen der Finanzaufsicht des GemA, jedoch ist eine Ausnahme für Bereiche vorzusehen, in denen eine spezifische Aufsichtsbehörde eingesetzt ist. In der Praxis betrifft diese Bestimmung Verbände, die Pflegeheime betreiben, da die für Gesundheit und Soziales zuständige Direktion spezifische Rechnungslegungsvorschriften vorsieht und eine Aufsicht ausübt. Diese Präzisierung soll Doppelspurigkeiten vermeiden und die Aufsichtstätigkeiten rationalisieren. Weitere Erleichterungen für Gemeindeverbände, beispielsweise in Bezug auf die zu berechnenden Indikatoren, können in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgesehen werden.
- > Abs. 4: Seit dem Rechnungsjahr 2025 unterliegen die Bürgergemeinden HRM2 und den neuen Rechnungslegungsvorschriften der Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen. Auf Wunsch der Praxis schlägt der vorliegende Entwurf vor, die kleinsten Bürgergemeinden von der Aufsicht durch das GemA auszunehmen, wobei die Kriterien das Fehlen von Liegenschaften in den Bürgergütern und der bescheidene Wert dieser Güter sind. Der massgebende Schwellenwert wird vom Staatsrat in der Verordnung über die Gemeindefinanzen festgelegt.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Befugnisse des GemA direkt von diesem ausgeübt werden müssen, wenn die festgestellten Probleme ausschliesslich finanzieller Natur sind. Bei Fragen politischer Natur (Beziehungen innerhalb der Exekutive oder zwischen den Gemeindebehörden, organisatorische Mängel der Gemeinde, Nichtanwendung von Gesetzen im Allgemeinen usw.) sind es in erster Linie die Oberämter, als allgemeine Aufsichtsbehörden der Gemeinden, die einschreiten müssen. In einem solchen Fall wird das GemA die Oberämter bei Fragen finanzieller Natur unterstützen.

Artikel 77 GFHG

Bei diesem Artikel besteht die Änderung lediglich darin, die Erwähnung des Gesetzes über die Agglomerationen zu streichen (siehe Kommentar zu Art. 1, 2, 8 und 48 GFHG).

5. 141.1.1 – Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

Das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse konzentriert sich auf die Massnahmen zur Unterstützung der Gemeindezusammenschlüsse. Nach den Leitgrundsätzen, an denen sich der vorliegende Entwurf orientiert, werden die Geltungsbereiche der verschiedenen Gesetze nicht geändert. Das GZG bedarf folglich nur formellen Anpassungen und einer geringfügigen Änderung in dem Sinne, dass das für den Gemeindezusammenschluss im Kantonszentrum vorgesehene ausserordentliche Verfahren ergänzt werden muss.

Die formellen Anpassungen betreffen die Artikel 1, 8, 17 und 17e GZG, ohne inhaltliche Änderungen. Dieses Gesetz ist eng mit der Gesetzgebung über die Gemeinden verflochten, weshalb seine Terminologie und seine Verweise mit dem Gesetzesentwurf harmonisiert werden müssen. Im Einzelnen:

- > Artikel 1 Abs. 2 und 3 GZG: In Absatz 1 wurde der Verweis auf das GG durch den Verweis auf die «Gemeindegesetzgebung» ersetzt. In Absatz 3 wurde der Verweis auf den konkreten Artikel des GG gestrichen.
- > Artikel 8 Abs. 1 Bst. b: Der Verweis auf das GG wurde gestrichen und die Klausel «keine Initiative ergriffen» durch «keine Folge gegeben» ersetzt, da das hier verwendete Wort «Initiative» nicht auf eine Volksinitiative abzielt, sondern auf die gesetzlich vorgesehenen Schritte zur Einleitung eines Fusionsvorhabens.
- > Artikel 17: In Absatz 1, zweiter Satz, wurde der Verweis auf das GG durch «Gemeindegesetzgebung» ersetzt und der Begriff «Urnenabstimmungen» durch «Volksabstimmungen».

-
- > Artikel 17e: In Absatz 1 wurde der Verweis auf die GG-Artikel gestrichen, und der Satz nennt zunächst die Mindestelemente der Fusionsvereinbarung gemäss Gemeindegesetzgebung und erst danach die finanziellen Aspekte, die derzeit vor den anderen Inhalten der Fusionsvereinbarung stehen. In den Absätzen 2 und 3 wurde der Ausdruck «allgemeinverbindlich» gestrichen, da der Begriff «Reglement» ausreichend ist; ausserdem wurden die Verweise auf konkrete Gesetze durch die Erwähnung der diesbezüglichen Gesetzgebung ersetzt.

Artikel 17i und 17j: Gemäss dem geltenden GZG sollte das Fusionsprojekt des Kantonszentrums nach Ablauf der Frist für die Einreichung eines Vereinbarungsentwurfs beim Staatsrat von der genannten Behörde geleitet werden oder es müsste eine neue, nicht verlängerbare Frist gesetzt werden. Im Fall des Fusionsprojekts Grossfreiburg kam die konstituierende Versammlung zum Schluss, dass das Ergebnis der Konsultativabstimmung vom 26. September 2021 nicht darauf hoffen liess, dass die Fusion in naher Zukunft zustande kommen würde, und dass sie sich daher auflösen sollte. Die Einschätzung der konstituierenden Versammlung wurde vom Staatsrat geteilt, der jedoch einen Abschlussbericht verlangte, der eine detaillierte Beschreibung der durchgeführten Arbeiten sowie eine Ausführung der Gründe für die Auflösung enthält.

Um eine solche Möglichkeit zu berücksichtigen, muss das GZG angepasst werden. Zu diesem Zweck wird Artikel 17j GZG um einen Absatz 2 ergänzt, der in Artikel 17i GZG auch vorbehalten wird. Artikel 17j befasst sich mit der Auflösung der konstituierenden Versammlung, die normalerweise erst nach der Abstimmung über eine Fusionsvereinbarung erfolgen kann. Obwohl sich zwar die 2021 im Grossraum Freiburg durchgeführte Konsultativabstimmung nicht auf einen Fusionsvertrag bezog, wurde die Auflösung der konstituierenden Versammlung dennoch als angebracht erachtet. Es kann also besondere Umstände geben, die für einen Verzicht der Weiterführung eines Projekts sprechen, bevor dieses die Etappe der Abstimmung über die Fusionsvereinbarung durchlaufen hat, wobei dies die Einleitung eines neuen Projekts zu einem späteren Zeitpunkt keinesfalls verhindert.

6. 17.3 – Gesetz über die Videoüberwachung (VidG)

Artikel 60 Abs. 3 Bst. m des geltenden GG sieht vor, dass der Gemeinderat für die Entscheidung über die Einrichtung eines Videoüberwachungssystems im öffentlichen Raum und für den Erlass des Benutzungsreglements dieses Systems zuständig ist. Diese Bestimmung wird in das Spezialgesetz für diesen Bereich, nämlich das VidG, verlegt, dessen Artikel 4 um einen neuen Absatz 2a ergänzt wird.

Die Verlagerung in das Spezialgesetz ist auch deshalb notwendig, weil die als «Reglement» bezeichneten Gemeindeerlasse inskünftig in die Zuständigkeit der Legislative fallen, wobei die Ausnahmen der Spezialgesetzgebung vorbehalten bleiben. Diese Ausnahmen sind das kommunale Bau- und Zonenreglement und die Reglemente gemäss dem Gesetz über die Videoüberwachung.

7. 33.1 – Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)

Das Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen wird nur geringfügig terminologisch angepasst. Der geltende Artikel 12 Abs. 1 Bst. a erwähnt ein «allgemeinverbindliches Reglement». Gemäss dem genannten Artikel überträgt der Staatsrat einer Gemeinde die Befugnis, Ordnungsbussen zu verhängen, unter der Voraussetzung, dass sie über ein allgemeinverbindliches Reglement verfügt, das den Gemeinderat zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt und die für die Verhängung von Ordnungsbussen zuständigen Organe bezeichnet. Die Bezeichnung «allgemeinverbindliches [Reglement]» wird gestrichen, da es sich um den Begriff eines Reglements im Sinne der Gemeindegesetzgebung handelt. Ein Reglement im Sinne der Gemeindegesetzgebung ist ein Erlass des Legislativorgans (im Gegensatz z. B. zum Benutzungsreglement einer Videoüberwachungsanlage gemäss Art. 4 Abs. 2a VidG).

8. 411.0.1 – Schulgesetz (SchG)

Das Schulgesetz wird ergänzt, um die obligatorische Stellungnahme zum Schulreglement darin zu verankern, im Sinne von Artikel 181 Abs. 2 des Entwurfs (Prüfungsbefugnis – Gesetzgebung der Gemeinden). In den Gesetzesvorentwürfen war vorgesehen, das Schulreglement weiterhin genehmigungspflichtig zu erklären (Art. 181 Abs. 1 des Entwurfs). Nach den Diskussionen in der thematischen Arbeitsgruppe und nach Rücksprache

mit der Fachdirektion wurde die Genehmigung zunächst durch die blosser Verpflichtung zur Übermittlung des Reglements und anschliessend durch die obligatorische Stellungnahme ersetzt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

Es versteht sich von selbst, dass die obligatorische Stellungnahme wie bisher von der Fachdirektion koordiniert wird, aber diese Verfahrensregeln werden ins Ausführungsreglement aufgenommen. Die obligatorische Stellungnahme betrifft sowohl die Totalrevisionen als auch die Teilrevisionen des Reglements, entsprechend dem Grundsatz der Parallelität der Formen. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Schulreglement. Die Erfahrung bei der Prüfung der Schulreglemente hat insbesondere gezeigt, dass bestimmte Themen regelmässig Anlass zu Korrekturen geben, beispielsweise die Artikel über den Elternrat, die freien Halbtage der Schülerinnen und Schüler oder die Höchstbeträge der den Eltern in Rechnung gestellten Beiträge. Die obligatorische Stellungnahme soll der Gemeinde helfen, rechtswidrige Elemente so weit wie möglich zu vermeiden und Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen, die andernfalls entstehen könnten.

9. 413.5.1 – Gesetz über die Schulzahnmedizin (SZMG)

Artikel 15 Absatz 2 des Gesetzes über die Schulzahnpflege muss angepasst werden, einerseits weil die Genehmigung der Gemeindereglemente über die Schulzahnpflege durch die Direktion entfällt (siehe Ziff. 7.11.3 sowie den Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs), andererseits aufgrund der neuen Terminologie der Gemeindegesetzgebung (Art. 13 des Entwurfs und dessen Kommentar), indem das Wort «allgemeinverbindlich» im Zusammenhang mit einem «Gemeindereglement» gestrichen wird.

10. 632.1 – Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG)

Artikel 24 des Gesetzes über die Gemeindesteuern sieht heute vor, dass die Gemeindereglemente über verschiedene Spezialsteuern und -taxen (z. B. Vorstellungen und Vergnügungsanlässe) die Genehmigung der für diesen Bereich zuständigen Direktion erfordern. Angesichts des Vorschlags, dass für diese Reglemente keine Genehmigung mehr erforderlich sein soll (siehe Ziff. 7.11.3 sowie der Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs), muss dieser Artikel angepasst werden.

11. 710.1 – Raumplanungs- und Baugesetz (RBPBG)

In den Artikeln 61 und 97 RBPBG erfolgt lediglich eine terminologische Anpassung an die für die Gemeindereglemente verwendeten Begriffe. Der Verweis auf das GG wird zudem gestrichen, da Artikel 181 des Entwurfs nun auf die Spezialgesetzgebung hinsichtlich der Genehmigung der Gemeindereglemente verweist. Ausserdem werden die in den Artikeln 61 und 97 RBPBG genannten Reglemente künftig nicht mehr von der für diesen Bereich zuständigen Direktion genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

Die thematisch relevanten Bestimmungen zum Reglement über den kommunalen Anteil an der Mehrwertabgabe sind Artikel 113a Abs. 1b und Artikel 113c Abs. 5 RBPBG. Der Entwurf sieht vor, auch für dieses Reglement auf die Genehmigung zu verzichten.

12. 725.3 – Gesetz über die Hundehaltung (HHG)

Das Gesetz über die Hundehaltung sieht heute vor, dass das Gemeindereglement über die Hunde von der für diesen Bereich zuständigen Direktion genehmigt wird. Angesichts des Vorschlags des Entwurfs, dass für dieses Reglement keine Genehmigung mehr erforderlich sein soll, muss der entsprechende Artikel gestrichen werden. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

13. 750.1 – Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG)

Der vorliegende Entwurf sieht eine obligatorische Stellungnahme zu Gemeindereglementen über die öffentlichen Sachen vor. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

In das ÖSG wird ein neuer Abschnittstitel aufgenommen (4a – Gemeindereglemente), und ein einziger Artikel dieses Abschnitts (57a) legt den Grundsatz der obligatorischen Stellungnahme für diese Reglemente fest (Art. 181 Abs. 2 des Entwurfs). Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs zur obligatorischen Stellungnahme zum OrgR gelten auch für Reglemente über die öffentlichen Sachen, zu denen insbesondere die Hafenreglemente gehören. Diese Reglemente stehen oft im Zusammenhang mit Konzessionen, die der Staat der Gemeinde erteilt hat. Die obligatorische Stellungnahme ist ein mildes – da nicht bindendes – Mittel, um die Übereinstimmung des Reglements mit dem kantonalen Recht und gegebenenfalls mit der Konzession bestmöglich zu gewährleisten.

Der zweite Satz des Absatzes behält eventuelle Klauseln eines Konzessionsakts vor, wonach die Genehmigung eines Reglements erforderlich wäre, was insbesondere im Bereich der Häfen der Fall sein kann. In einem solchen Fall darf die im ersten Satz vorgesehene obligatorische Stellungnahme die Klausel des Konzessionsakts, welche die Genehmigung für das von der Konzession betroffene Reglement vorsieht, nicht ausser Kraft setzen.

14. 780.1 – Mobilitätsgesetz (MobG)

Die Reglemente über die Parkplatzordnung gehören zu den Bereichen, für die eine obligatorische Stellungnahme vorgeschlagen wird (Art. 181 Abs. 2 des Entwurfs). Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

Artikel 120 MobG wird daher durch einen Absatz 1a ergänzt. Die obligatorische Stellungnahme wird für dieses Reglement als notwendig erachtet, um die konkrete Umsetzung der aus der Planung abgeleiteten Grundsätze oder Leitlinien zu gewährleisten (z. B. ein Parkplatzreglement, das sich aus dem Parkplatzkonzept ergibt, das zuvor von der zuständigen Stelle im Rahmen der Ortsplanung begutachtet wurde). Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten im Übrigen auch für die Reglemente über die Parkplatzordnung.

Die Reglemente über die Taxiunternehmen fallen derzeit noch unter die Ausführungsgesetzgebung zum Strassenverkehr (siehe Ziff. 15), aber die für diesen Bereich zuständige Direktion schlägt aus Gründen der Überführung der einschlägigen Gesetzgebung die Aufhebung vor. Der Vorschlag zu Artikel 195 Abs. 1 MobG betrifft lediglich das Erfordernis eines Reglements, in Anbetracht dessen, dass es um die Erhebung von Gebühren und die Benutzung des öffentlichen Grunds geht. Die Genehmigung wird nicht beibehalten.

15. 781.1 – Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG)

Dieses Gesetz sieht derzeit noch vor, dass das Gemeindereglement über die Taxiunternehmen bei der für diesen Bereich zuständigen Direktion zur Genehmigung zu unterbreiten ist und eine Stellungnahme des GemA erfordert. Da Fragen zu Taxifahrzeugbewilligungen jedoch nicht mehr unter die Gesetzgebung über den Strassenverkehr, sondern unter das MobG fallen, muss die entsprechende Bestimmung aufgehoben werden.

16. 810.2 – Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG)

Dieses Gesetz wird ergänzt, um die obligatorische Stellungnahme des Abfallreglements zu verankern. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Abfallreglement. Reglemente, die obligatorische Gebühren enthalten, rechtfertigen eine obligatorische Stellungnahme umso mehr, als bei Problemen der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ein erhöhtes Anfechtungspotenzial besteht. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe auch Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

17. 812.1 – Gewässergesetz (GewG)

Dieses Gesetz wird ergänzt, um die obligatorische Stellungnahme zum Reglement über die Gewässerbewirtschaftung zu verankern. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Reglement über die Gewässerbewirtschaftung. Reglemente, die obligatorische Gebühren enthalten, rechtfertigen eine obligatorische Stellungnahme umso mehr, als bei Problemen der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ein erhöhtes

Anfechtungspotenzial besteht. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

18. 821.0.1 – Gesundheitsgesetz (GesG)

Gemäss dem Entwurf werden die Friedhofreglemente nicht mehr zur Genehmigung unterbreitet. Daher muss Artikel 123 Abs. 1 GesG terminologisch angepasst werden (Streichung der Genehmigung durch die für diesen Bereich zuständige Direktion). Der Wortlaut wird zudem präzisiert. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

19. 821.32.1 – Gesetz über das Trinkwasser (TWG)

Einzig Artikel 37 TWG ist von der Revision betroffen. Grund der für Absatz 1 dieses Artikels vorgeschlagenen Änderung ist eine terminologische Anpassung («Gemeindereglement» anstatt «allgemeinverbindliches Gemeindereglement»). Es wird vorgeschlagen, die Genehmigung dieses Reglements durch die obligatorische Stellungnahme zu ersetzen. Dieser Aspekt kommt in Artikel 37 Abs. 2 TWG vor, der daher in diesem Sinne geändert wird. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Trinkwasserreglement. Reglemente, die obligatorische Gebühren enthalten, rechtfertigen eine obligatorische Stellungnahme umso mehr, als bei Problemen der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ein erhöhtes Anfechtungspotenzial besteht. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

20. 830.1 – Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG)

Artikel 5, der die Genehmigung des Reglements über die Pauschalentschädigung durch die für diesen Bereich zuständige Direktion vorsieht, muss aus Gründen der Kohärenz aufgehoben werden, da die Beibehaltung dieser Genehmigung im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht verlangt wurde. Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

21. 831.0.1 – Sozialhilfegesetz (SHG)

Dieses Gesetz wird nur geringfügig terminologisch angepasst. Artikel 47 Abs. 5 in seinem Wortlaut vom 1. Januar 2026 erwähnt ein «allgemeinverbindliches Reglement», das von der Sozialhilfe-region erlassen wird, um die Organisation und die Arbeitsweise der Sozialkommission festzulegen. Wie bei anderen Spezialgesetzen muss dieser Ausdruck durch den Begriff «Reglement» ersetzt werden, der gleichbedeutend ist und einen von der Delegiertenversammlung oder der Gemeindelegislative verabschiedeten Erlass bezeichnet. Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

22. 835.1 – Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)

Dieses Gesetz wird ergänzt, um die Reglemente über die familienergänzende Betreuung aufzunehmen. Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

23. 940.1 – Gesetz über die Ausübung des Handels (HAG)

Artikel 13 Abs. 2 HAG muss aus terminologischen Gründen angepasst werden («Reglement» anstelle von «allgemeinverbindliches Reglement»). Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

17 Abkürzungsverzeichnis

ABG	Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (SGF 810.2)
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz/Absätze
AggG	Gesetz vom 21. August 2020 über die Agglomerationen (SGF 140.2)
AggG-1995	Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (ausser Kraft)
ARGG	Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.11)
Art.	Artikel
ASF	Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BRG	Gesetz vom 14. Dezember 2017 über das freiburgische Bürgerrecht (SGF 114.1.1)
Bst.	Buchstabe(n)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CoPil	Lenkungsausschuss der für die Totalrevision des GG eingesetzten Projektorganisation
CoPro	Projektausschuss der für die Totalrevision des GG eingesetzten Projektorganisation
DSchG	Gesetz vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (SGF 17.1)
Einw.	Einwohner/innen
etc.	<i>et cetera</i>
FGV	Freiburger Gemeindeverband
ff.	und folgende
GemA	Amt für Gemeinden
GesG	Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 (SGF 821.0.1)
GewG	Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (SGF 812.1)
GFHG	Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SGF 140.6)
GFHV	Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SGF 140.61)
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1)
GGP	Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien der vergangenen Jahrhunderte (mehrere Erlassdaten)
GOG	Gesetz vom 20. Dezember 1831 über die Organisation der Gemeinden (ausser Kraft)
GRG	Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (SGF 121.1)
GStG	Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (SGF 632.1)
GZG	Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (SGF 141.1.1)
HGG	Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (SGF 16.1)
HHG	Gesetz vom 2. November 2006 über die Hundehaltung (SGF 725.3)
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2

ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5)
KGeoIG	Gesetz vom 24. November 2023 über die Geoinformation (SGF 214.7.1)
KOBG	Gesetz vom 6. Oktober 2021 über die kantons- und bundesrechtlichen Ordnungsbussen (SGF 33.1)
KV	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1)
KVAV	Verordnung vom 20. Februar 2024 über die amtliche Vermessung (SGF 214.7.12)
MobG	Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (SGF 780.1)
NB	<i>nota bene</i>
Nr.	Nummer
OrgR	Organisationsreglement
ÖSG	Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (SGF 750.1)
PolG	Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (SGF 551.1)
PRG	Gesetz vom 6. April über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1)
Prof.	Professor
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1)
S.	Seite(n)
SchG	Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SGF 411.0.1)
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SHG	Sozialhilfegesetz vom 9. Oktober 2024 (SGF 831.0.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StPG	Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (SGF 122.70.1)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SVOG	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1)
SZMG	Gesetz vom 19. Dezember 2014 über die Schulzahnmedizin (SGF 413.5.1)
TGR	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates
TWG	Gesetz vom 6. Oktober 2011 über das Trinkwasser (SGF (821.32.1)
VBV	Verordnung vom 28. Februar 2023 über das Verzeichnis der Bürgergemeinden (SGF 140.71)
usw.	und so weiter
VEG	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse und des Amtsblatts (SGF 124.1)
VE-GG	Vorentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden, wie er in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde
vgl.	vergleiche
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (SGF 17.3)
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)
WSchG	Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (SR 232.21)

z. B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer

Anhang

—
Bericht «Boussole 21» (besteht nur auf Französisch)

Révision totale de la loi sur les communes

Révision totale de la loi sur les communes -
Evaluation après consultation publique



Rapport complet de l'évaluation

Informations générales	page 2
Synthèse	page 3
Évaluation des critères	page 4
Check-list gestion de projet	page 6
Références	page 7



Informations générales

Porteur de projet

Samuel Russier
samuel.russier@fr.ch

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
Secrétaire général

Informations sur le projet

Description

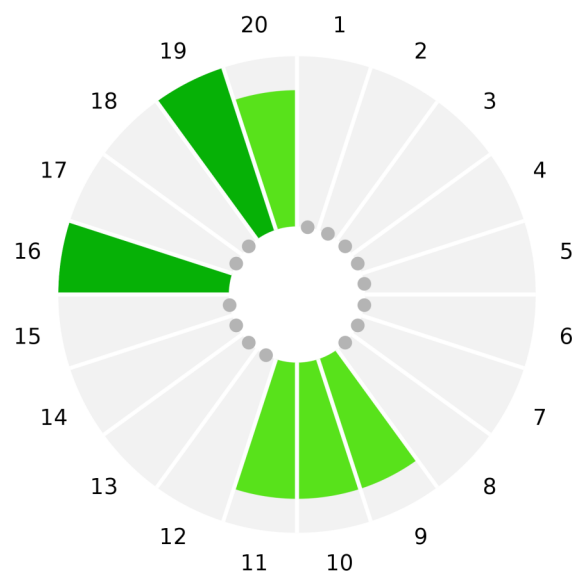
Révision totale de la loi sur les communes, datant de 1980

Contexte

Suite à une motion du Grand Conseil demandant la révision totale de la loi sur les communes, et avec le soutien du Conseil d'Etat, ce texte fondamental a été intégralement revu

Synthèse

1. Mobilité	●	11
2. Utilisation du sol	●	11
3. Qualité de l'air extérieur et intérieur	●	11
4. Cadre de vie et espace public	●	11
5. Énergie	●	7
6. Changements climatiques et risques	●	13
7. Diversité biologique et espace naturel	●	15
8. Qualité du sol et de l'eau	●	6
9. Création de richesse	●	8
10. Conditions cadre pour l'économie	●	9
11. Résilience économique	●	8
12. Compétitivité de l'économie et innovation	●	9
13. Consommation de ressources	●	12
14. Formation et éducation	●	4
15. Égalité des chances	●	10
16. Cohésion sociale	●	10
17. Santé et prévention	●	3
18. Culture, sport et loisirs	●	3
19. Gestion publique	●	16
20. Gouvernance et partenariat	●	16



Légendes

- Défavorable
- Défavorable avec points favorables
- Moyen
- Favorable avec réserves
- Favorable
- Pas concerné
- À approfondir

Évaluation des critères

1. Mobilité	 Pas concerné	11 
2. Utilisation du sol	 Pas concerné	11 
3. Qualité de l'air extérieur et intérieur	 Pas concerné	11 
4. Cadre de vie et espace public	 Pas concerné	11 
5. Énergie	 Pas concerné	7 
6. Changements climatiques et risques	 Pas concerné	13 
7. Diversité biologique et espace naturel	 Pas concerné	15 
8. Qualité du sol et de l'eau	 Pas concerné	6 
9. Création de richesse	 Favorable avec réserves	8 

Évaluation de l'impact

L'attention portée sur l'autonomie communale contribue indirectement à une répartition équilibrée de l'activité économique sur le territoire fribourgeois.

10. Conditions cadre pour l'économie	 Favorable avec réserves	9 

Évaluation de l'impact

L'autonomie communale contribue à améliorer et à adapter l'accompagnement de l'activité économique. La plus grande latitude offerte dans la gouvernance des associations régionales, qui réalisent de nombreuses infrastructures d'importance, devrait faciliter leur réalisation et donc leurs retombées économiques (réalisation puis fonctionnement).

11. Résilience économique	 Favorable avec réserves	8 

Évaluation de l'impact

L'autonomie communale permet une adaptation des prestations publiques aux besoins locaux, et donc une capacité accrue à absorber les chocs.

12. Compétitivité de l'économie et innovation	 Pas concerné	9 

13. Consommation de ressources	 Pas concerné	12 
14. Formation et éducation	 Pas concerné	4 
15. Égalité des chances	 Pas concerné	10 
16. Cohésion sociale	 Favorable	10 

Évaluation de l'impact

Les communes sont les actrices majeures de la mixité sociale et de la vie associative. Elles sont également le lieu d'échanges citoyens par excellence. En affirmant l'autonomie communale et en accordant aux autorités locales une plus grande liberté dans leur organisation, le projet de loi contribue au développement des actes citoyens et, de manière générale, de la cohésion sociale.

17. Santé et prévention	 Pas concerné	3 
18. Culture, sport et loisirs	 Pas concerné	3 
19. Gestion publique	 Favorable	16 

Évaluation de l'impact

En confirmant l'importance de la collaboration régionale, notamment pour la réalisation d'infrastructures publiques d'importance, et en accordant aux communes une plus grande liberté dans la gouvernance des associations de communes, le projet de loi encourage la collaboration entre communes et avec les structures régionales. Il favorise en particulier la réalisation d'infrastructures communes.

20. Gouvernance et partenariat	 Favorable avec réserves	16 

Évaluation de l'impact

En ouvrant la possibilité pour les communes d'adapter le mode de désignation de leurs délégué-e-s au sein des associations de communes, le projet permet une adaptation de la gouvernance des structures régionales aux besoins et à la volonté des autorités locales. La clarification de plusieurs éléments relatifs à la publication des documents officiels (notamment de la réglementation communale) contribue à une meilleure transparence publique.

Potentiel d'amélioration

Contrairement aux attentes initiales, la révision totale de la loi sur les communes n'a pas entraîné une réforme fondamentale de la gouvernance régionale: les échanges avec les principaux partenaires ont abouti au constat qu'un consensus au-delà d'ajustements ponctuels semblait difficile, et que la législation actuelle offrait déjà une marge de manoeuvre suffisante pour répondre, au moins partiellement, aux difficultés rencontrées.

Check-list gestion de projet

Analyse de la situation initiale

Conception de la stratégie du projet

Réalisation et suivi

Évaluation

Références

17 ODD Agenda 2030

-  1 Pas de pauvreté
-  2 Faim «zéro»
-  3 Bonne santé et bien-être
-  4 Éducation de qualité
-  5 Égalité entre les sexes
-  6 Eau propre et assainissement
-  7 Énergie propre et d'un coût abordable
-  8 Travail décent et croissance économique
-  9 Industrie, innovation et infrastructure
-  10 Inégalités réduites
-  11 Villes et communautés durables
-  12 Consommation et production responsables
-  13 Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques
-  14 Vie aquatique
-  15 Vie terrestre
-  16 Paix, justice et institutions efficaces
-  17 Partenariats pour la réalisation des objectifs

Annexe

GRAND CONSEIL

2021-DIAF-11

Projet de loi :

Projet de loi portant révision totale de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes

Proposition de la commission ordinaire CAH-2025-024

Présidence : Thierry Steiert

Membres : Eric Barras, Nicolas Berset, Laurent Bronchi, David Fattebert, Armand Jaquier, Markus Julmy, Savio Michellod, Jacques Morand, Nicolas Pasquier, Carole Raetzo

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement 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. Acte principal

Art. 6 al. 2

² Dans l'exercice de ses tâches, la commune veille au bien-être de la population, favorise une qualité de vie durable, ~~et assure des services de proximité et prend en compte, le cas échéant, les besoins des personnes non domiciliées sur son territoire.~~

Art. 13 al. 4 [biffer]

⁴ ~~Les règles d'importance prennent la forme du règlement communal.~~

A1

Anhang

GROSSER RAT

2021-DIAF-11

Gesetzesentwurf:

Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2025-024

Präsidium: Thierry Steiert

Mitglieder: Eric Barras, Nicolas Berset, Laurent Bronchi, David Fattebert, Armand Jaquier, Markus Julmy, Savio Michellod, Jacques Morand, Nicolas Pasquier, Carole Raetzo

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. Haupterlass

Art. 6 Abs. 2

² Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben achtet die Gemeinde auf das Wohlergehen der Bevölkerung, fördert eine nachhaltige Lebensqualität, und gewährleistet bürgernahe Dienstleistungen und ~~berücksichtigt gegebenenfalls die Bedürfnisse von Personen, die ihren Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben.~~

Art. 13 Abs. 4 [streichen]

⁴ ~~Wichtige Bestimmungen nehmen die Form des Gemeindereglements an.~~

A3

Art. 14 al. 3

³ Le règlement d'organisation est soumis au préavis obligatoire. Le règlement est préavisé sous l'angle de la légalité.

Art. 19 al. 1 let. i

¹ L'assemblée a les attributions suivantes:

a) [...]

[...]

i) elle surveille l'administration de la commune sous un angle politique;

Art. 28 al. 3 [modification rédactionnelle]

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 37 al. 3

³ Si l'ordre ne peut être rétabli, ~~au besoin avec l'appui~~ le président ou la présidente est habilité-e à requérir l'intervention de la Police cantonale. Si le trouble persiste, la séance est levée.

Art. 46 al. 3 (nouveau)

^{3 (nouveau)} De manière subsidiaire, les membres du conseil général peuvent être assermentés par le président ou la présidente du conseil général en séance plénière.

Art. 74 al. 3

³ L'ordonnance sur l'organisation interne du conseil communal peut prévoir la constitution de délégations formées de membres du conseil pour la préparation de certaines affaires; ~~le nombre de membres dans chacune d'elles doit être inférieur à la moitié du nombre de membres que forme le conseil.~~

Art. 14 Abs. 3

³ Das Organisationsreglement unterliegt der obligatorischen Stellungnahme. Das Reglement wird unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit vorgeprüft.

Art. 19 Abs. 1 Bst. i

¹ Die Gemeindeversammlung hat die folgenden Befugnisse:

a) [...]

[...]

i) Sie beaufsichtigt die Verwaltung der Gemeinde in politischer Hinsicht;

Art. 28 Abs. 3 [redaktionelle Änderung]

³ Es entscheidet bei Beanstandungen zum Verfahren insbesondere über Begehren ~~über~~ betreffend:

Art. 37 Abs. 3

³ Kann die Ordnung nicht wiederhergestellt werden, so ist die oder der Vorsitzende ermächtigt, die Intervention der Kantonspolizei anzufordern. ~~so wird die Gemeindeversammlung, wenn nötig mit Unterstützung der Kantonspolizei, aufgehoben.~~ Wenn die Störung andauert, wird die Gemeindeversammlung aufgehoben.

Art. 46 Abs. 3 (neu)

^{3 (neu)} Die Generalratsmitglieder können subsidiär durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Generalrats im Rahmen der Plenarsitzung vereidigt werden.

Art. 74 Abs. 3

³ Die Verordnung über die interne Organisation des Gemeinderats kann vorsehen, dass für die Vorbereitung bestimmter Geschäfte Delegationen gebildet werden, die sich aus Ratsmitgliedern zusammensetzen; ~~die Anzahl der Mitglieder jeder der Delegationen muss weniger als die Hälfte der Ratsmitglieder betragen.~~

Art. 101 al. 2 [biffer]

~~² L'accès du public aux conventions relatives aux ententes intercommunales, aux contrats portant délégation de tâches communales, ainsi qu'aux statuts des associations de communes et aux procès verbaux des assemblées des délégués des associations de communes et des conférences régionales est garanti; ces documents sont en outre publiés sur le site Internet de la commune.~~

Art. 121 al. 3

³ Un exemplaire de la convention est transmis au service en charge des communes¹⁶ et au préfet ou à la préfète. La convention est en outre publiée sur le site Internet des communes signataires.

Art. 168 al. 5

⁵ Aussi longtemps que la commune ne dispose pas d'un règlement d'organisation, c'est la convention de fusion qui ~~en tient lieu~~ s'applique.

Art. 171 al. 1

¹ L'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune peut décider d'abroger une obligation de la convention de fusion, au plus tôt trois ans après ~~la conclusion de ladite convention~~ le scrutin populaire sur ladite convention.

Art. 176 al. 2 let. b

² Il ou elle:

a) [...]

b) inspecte l'administration de chaque commune au moins une fois pendant la législature et informe la Direction en charge des communes²⁴ et la commune concernée de ses constatations;

Vote final

Par 8 voix contre 0 et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Art. 101 Abs. 2 [streichen]

B2

~~² Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Gemeindeübereinkünften, den Verträgen zur Übertragung von Gemeindeaufgaben sowie den Statuten der Gemeindeverbände und den Protokollen der Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände und der Regionalkonferenzen ist gewährleistet; diese Dokumente werden zudem auf der Website der Gemeinde veröffentlicht.~~

Art. 121 Abs. 3

B3

³ Je ein Exemplar der Vereinbarung ist dem für Gemeinden zuständigen Amt und dem Oberamt zu übermitteln. Die Vereinbarung wird zudem auf der Website der unterzeichnenden Gemeinden veröffentlicht.

Art. 168 Abs. 5

A16

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 171 Abs. 1

A17

¹ Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat der neuen Gemeinde kann beschliessen, eine Verpflichtung der Fusionsvereinbarung frühestens drei Jahre nach der Volksabstimmung über die Vereinbarung ~~nachdem Letztere abgeschlossen wurde~~, aufzuheben.

Art. 176 Abs. 2 Bst. b

A18

² Sie:

a) [...]

b) inspiziert mindestens einmal während der Legislaturperiode die Verwaltung jeder Gemeinde und unterrichtet die für die Gemeinden zuständige Direktion und die betroffene Gemeinde über ihre Feststellungen;

Schlussabstimmung

Mit 8 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

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

I. Acte principal

Art. 7 al. 1

¹ La délégation d'une tâche communale à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, publique ou privée, fait l'objet d'un règlement communal. Le Conseil d'Etat précise le contenu minimal de ce règlement. Celui-ci spécifie que les conditions de travail respectent au minimum les règles sur le personnel de droit public ou, à défaut, les conventions collectives de travail.

Art. 14 al. 2 let. c

² Le règlement d'organisation régit au moins les aspects suivants:

a) [...]

b) [...]

c) le nombre de membres du conseil communal et le choix du système électoral pour son élection ainsi que pour l'élection du syndic ou de la syndique;

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

I. Haupterlass

Art. 7 Abs. 1

A2 ¹ Die Übertragung einer Gemeindeaufgabe an einen Dritten, unabhängig davon, ob es sich um eine natürliche oder eine juristische Person des öffentlichen oder des privaten Rechts handelt, wird in einem Gemeindereglement geregelt. Der Staatsrat legt den Mindestinhalt dieses Reglements fest. Dieses schreibt vor, dass die Arbeitsbedingungen mindestens den Vorschriften über das öffentlich-rechtliche Personal oder falls diese nicht vorhanden sind, den Gesamtarbeitsverträgen entsprechen müssen.

Art. 14 Abs. 2 Bst. c

A4 ² Das Organisationsreglement regelt mindestens folgende Aspekte:

a) [...]

b) [...]

c) die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats und nach welchem Wahlsystem dessen Wahl sowie die Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten erfolgt;

Art. 14 al. 2 let. c

² Le règlement d'organisation régit au moins les aspects suivants:

a) [...]

b) [...]

c) le nombre de membres du conseil communal et le choix du système électoral pour son élection. Le syndic ou la syndique est élu-e par le peuple;

A5**Art. 14 Abs. 2 Bst. c**

² Das Organisationsreglement regelt mindestens folgende Aspekte:

a) [...]

b) [...]

c) die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats und nach welchem Wahlsystem dessen Wahl erfolgt. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident wird vom Volk gewählt;

Art. 14 al. 2 let. c

² Le règlement d'organisation régit au moins les aspects suivants:

a) [...]

b) [...]

c) le nombre de membres du conseil communal ~~et le choix du système électoral pour son élection;~~

A6**Art. 14 Abs. 2 Bst. c**

² Das Organisationsreglement regelt mindestens folgende Aspekte:

a) [...]

b) [...]

c) die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats ~~und nach welchem Wahlsystem dessen Wahl erfolgt;~~

Art. 35 al. 2

² Les membres du conseil communal ne sont pas autorisés à voter ~~sur:~~

~~a) les comptes;~~

~~b) une délégation de compétence.~~

A10**Art. 35 Abs. 2**

² Die Mitglieder des Gemeinderats dürfen nicht abstimmen ~~über:~~

~~a) die Jahresrechnung;~~

~~b) eine Kompetenzdelegation.~~

Art. 67 al. 1

¹ Le conseil communal est élu au scrutin populaire conformément à la législation sur les droits politiques ~~et selon le système électoral choisi dans le règlement d'organisation.~~

A13**Art. 67 Abs. 1**

¹ Der Gemeinderat wird in einer Volkswahl gemäss der Gesetzgebung über die politischen Rechte ~~und nach dem im Organisationsreglement festgelegten Wahlsystem gewählt.~~

Art. 129 al. 2

² Sauf disposition contraire des statuts, chaque commune dispose d'un-e ou ~~de plusieurs une~~ délégué-e-s qui représente-nt l'ensemble des voix de la commune.

A14**Art. 129 Abs. 2**

² Soweit die Statuten nichts anderes vorsehen, verfügt jede Gemeinde über eine oder mehrere delegierte Personen, die sämtliche Stimmen der Gemeinde vertreten.

Art. 131

¹ Les délégué-e-s sont nommés par le conseil communal. Les statuts peuvent toutefois prévoir que les délégué-e-s sont élus par le conseil général ou l'assemblée communale.

² Dans l'exercice de leurs fonctions, les délégué-e-s se réfèrent à l'avis du conseil communal. Le non respect de cet avis peut constituer un juste motif de révocation, sans préjudice d'autres justes motifs éventuels.

II. Modifications accessoires

11. Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)

Art. 36 al. 3 (nouveau) [ne figure pas dans le projet initial du CE]

³ (nouveau) La commission d'aménagement est consultée et préavise entre autres :

- a) la révision générale et les modifications partielles du plan d'aménagement local ;
- b) les modifications du règlement communal d'urbanisme ;
- c) l'élaboration et la modification des plans d'aménagement de détail ;
- d) les projets importants réalisés dans le périmètre du territoire communal, y compris les projets routiers, ayant des incidences sur l'aménagement du territoire, l'espace public et le paysage ;
- e) les projets de construction hors de la zone à bâtir.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

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

A15

Art. 131

¹ Die Delegierten werden vom Gemeinderat ernannt. Die Statuten können jedoch vorsehen, dass die Delegierten vom Generalrat oder der Gemeindeversammlung gewählt werden.

² Bei der Ausübung ihres Amtes richten sich die Delegierten nach dem Standpunkt des Gemeinderats. Die Nichtbeachtung dieses Standpunkts kann einen wichtigen Grund für die Abberufung darstellen; allfällige weitere wichtige Gründe bleiben vorbehalten.

II. Zusätzliche Änderungen

11. Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG)

Art. 36 Abs. 3 (neu) [steht nicht in der ursprünglichen Fassung des SR]

A19

³ (neu) Die Planungskommission wird insbesondere in folgenden Fällen konsultiert und gibt zu diesen eine Stellungnahme ab:

- a) bei der Gesamtrevision und bei Teilrevisionen des Ortsplans;
- b) bei Anpassungen des Gemeindebaureglements;
- c) bei der Ausarbeitung und der Anpassung der Detailbebauungspläne;
- d) bei umfangreichen Projekten, die im Perimeter des Gemeindegebiets durchgeführt werden, einschliesslich Strassenbauprojekten, die Auswirkungen auf die Raumplanung, den öffentlichen Raum und die Landschaft haben;
- e) bei Bauprojekten ausserhalb der Bauzone.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**A1
CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

**CE
A2**

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

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 2 abstentions.	A3 CE	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A4, opposée à la proposition A5, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	A4 A5	Antrag A4 obsiegt gegen Antrag A5 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A4	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	CE A6	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.	A7 CE	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention.	A8 CE	Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A10, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.	CE A10	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A10 mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition A12, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	A12 CE	Antrag A12 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A13, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A13	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A13 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A14, est acceptée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.	CE A14	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A14 mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A15, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstention.	CE A15	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A15 mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A19, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	CE A19	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A19 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	CE A6	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition B1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.	B1 CE	Antrag B1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition B2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.	B2 CE	Antrag B2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition B3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	B3 CE	Antrag B3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Troisième lecture

La proposition B1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.	B1 CE	Antrag B1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition B2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.	B2 CE	Antrag B2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition B3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.	B3 CE	Antrag B3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Le 2 mars 2026

Dritte Lesung

Den 2. März 2026

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

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

Vu la loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité (LMob);

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

Vu le message 2025-DIME-70 du Conseil d'Etat du 27 janvier 2026;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement de 10'000'000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue d'assurer le financement des études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030.

Art. 2

¹ Les crédits de paiement nécessaires aux études sont portés au budget d'investissement des routes cantonales, sous le centre de charges PCAM, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat (LFE).

² Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

Art. 3

¹ Le montant du crédit d'engagement sera majoré ou réduit en fonction:

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

Art. 4

¹ Les dépenses relatives aux études prévues seront activées au bilan de l'Etat, puis amorties conformément à l'article 27 LFE.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès son adoption.

Dekret über einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

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

gestützt auf das Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (MobG);

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

nach Einsicht in die Botschaft 2025-DIME-70 des Staatsrats vom 27. Januar 2026;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030 wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 10'000'000 Franken eröffnet.

Art. 2

¹ Die Zahlungskredite für die Studien werden unter der Kostenstelle PCAM in den Investitionsvoranschlag für das Kantonsstrassennetz aufgenommen und gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) verwendet.

² Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

Art. 3

¹ Der Verpflichtungskredit wird erhöht oder herabgesetzt entsprechend:

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

Art. 4

¹ Die Ausgaben für die Studien werden in der Staatsbilanz aktiviert und nach Artikel 27 FHG abgeschrieben.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit seiner Annahme in Kraft.



Message 2025-DIME-70

27 janvier 2026

Crédit d'engagement pour les études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030

Nous demandons l'octroi d'un crédit d'engagement de 10 000 000 francs pour les prestations de planification, d'études d'aménagement et de réaménagement du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030, en sus des projets spécifiques qui ont déjà fait l'objet d'octroi de crédits d'études et d'acquisitions propres.

Table des matières

1	Contexte	2
2	Crédit d'études demandé	2
3	Nature des études	3
4	Montant du crédit demandé	4
5	Autres aspects	4
6	Durabilité	5
7	Conclusion	5

1 Contexte

La présente demande de crédit d'engagement de 10 000 000 francs pour les prestations de planification, d'études d'aménagement et de réaménagement du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030, s'inscrit dans la continuité des quatre crédits d'engagement de même nature qui ont été adoptés par le Grand Conseil en 1998, 2006, 2013 et 2020.

Ces crédits permettent d'initier de nouvelles études pendant une certaine période et de poursuivre d'autres démarrées précédemment. Dans la plupart des cas, ces études aboutissent à la demande de crédits de construction pour réaliser les travaux. Ainsi, entre 2020 et 2025, ce sont 27 crédits d'engagement de construction pour un montant de plus de 60 millions qui ont été adoptés par le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil. Ils sont listés en annexe 1.

L'affectation du crédit d'études de 10 000 000 francs pour les années 2020 à 2025 est présentée en annexe 2. Au 31 décembre 2025, un solde de 186 000 francs est disponible.

Pour rappel, d'autres crédits d'études et d'acquisitions propres à des projets spécifiques servent à les financer, tels les projets de routes de contournement, le projet de liaison Marly–Matran, le projet de la nouvelle route d'accès à l'HFR et de la modification de la jonction autoroutière Fribourg-sud/centre et du carrefour Belle-Croix, les études liées à la protection contre le bruit routier, les études liées à la mise en conformité des arrêts de bus, les études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur de Chamblieux–Bertigny.

Dès 2026 et comme le prévoit la LMob, le Service des ponts et chaussées publie sur son site internet les programmes de construction des routes cantonales (art. 39) et des voies cyclables cantonales (art. 43) ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble publique des travaux à venir.

Toutes les études et acquisitions réalisées ont fait l'objet d'un appel d'offres dans le cadre légal des marchés publics et ont été adjudgées selon les règles de compétences financières de l'Etat. Les dépenses sont intégrées dans les budgets et comptes du centre de charge n° 3815 (investissements) du Service des ponts et chaussées.

Les études permettent de développer le projet jusqu'à son approbation, après la mise à l'enquête publique. Sur la base des principales offres d'entreprises, le montant des travaux est déterminé.

Pour les travaux de réalisation, le crédit est ensuite octroyé, en fonction du montant à charge de l'Etat, par le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil en application des compétence financières légales.

2 Crédit d'études demandé

Le crédit d'engagement général demandé par le présent décret porte sur les études pour les années 2026 à 2030. Il tient compte des éléments suivants :

- > Dès 2025, le réseau routier cantonal s'est allongé de 43,3 km par la reprise de certaines routes communales suite à l'adoption, par le Grand Conseil, de la loi sur la mobilité le 21 novembre 2021 ;
- > Dès 2026, en application de la nouvelle loi sur la mobilité, l'Etat est responsable de l'aménagement d'un réseau cantonal des voies cyclables.

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

Lorsque les études se situent sur une route principale suisse (RPS) subventionnée par la Confédération, le financement est assuré par le fonds RPS.

Ce crédit n'est pas destiné à l'acquisition préalable de parcelles de terrains qui peuvent se révéler stratégiques en vue d'échanges pour des projets routiers ou cyclables. En effet, il n'est pas possible d'évaluer les montants à prévoir pour honorer des transactions qui s'ouvrent au gré d'opportunités non planifiables. Cas échéant, un crédit d'engagement propre à la transaction sera sollicité. Ainsi les besoins financiers pour mener les études ne sont pas affectés par des acquisitions foncières.

3 Nature des études

Les études servent à développer les projets jusqu'à un stade de maturité suffisant pour présenter une demande de crédit d'engagement pour leur réalisation.

Au-delà des aspects fonciers et des procédures d'approbation des plans et d'adjudication des travaux, les questions d'évacuation des eaux, de protection du paysage, de coordination de réfection de l'infrastructure existante, de garantie d'accès latéraux à la route, de protection contre le bruit, d'impact climatique et sur l'environnement nécessitent des études, parfois pointues, voire complexes.

Les études sont de diverses natures :

- a) **Assainissement des ouvrages d'art** : Les ouvrages d'art et en particulier les ponts routiers sont des éléments déterminants du réseau routier cantonal. L'étude de leur assainissement nécessite des compétences techniques et scientifiques particulières. Les priorités sont fixées selon le programme de suivi de l'état des ouvrages d'art.
- b) **La sécurité routière** : Les études découlant de l'obligation légale fédérale en matière de sécurité routière Via Secura (art. 6a de la loi fédérale sur la circulation routière, entrée en force le 1^{er} juillet 2013) qui impose un renforcement de la sécurité de l'infrastructure routière, permettront d'améliorer encore la qualité et la sécurité des réseaux routiers et cyclables. Ainsi, de l'analyse des « points noirs » du réseau routier liés à des accidents de la circulation peut découler un projet d'adaptation d'un carrefour ou de correction d'un virage.
- c) **Dangers naturels** : Lorsque la modification naturelle du terrain avoisinant menace l'intégrité de la route ou crée un danger pour le trafic, le propriétaire de la route est tenu de prendre à ses frais les mesures de sécurité nécessaires. Les études ont pour but de définir la méthode de stabilisation et de deviser les travaux nécessaires. Les priorités sont fixées selon les observations et parfois les événements.
- d) **Aménagements cyclables** : Les nouveaux aménagements du réseau cantonal des voies cyclables nécessitent des études de planification sur des tronçons parfois de plusieurs kilomètres, ce qui permet ensuite d'étudier et de réaliser des aménagements par secteur de moindre longueur, avec une vue d'ensemble cohérente. A noter que le plan du réseau des voies cyclables cantonales est en consultation jusqu'en février 2026.
- e) **Traversée de localité (Valtraloc) et projets d'agglomération** : Lorsqu'une commune mène un projet de valorisation de la traversée de sa localité par la route cantonale (Valtraloc) ou tout autre projet édilitaire, l'Etat réalise également, par souci de coordination des travaux et si nécessaire, une adaptation de l'infrastructure, ce qui implique des études. Les études en lien avec les voies réservées aux bus des compagnies de transport public situées en agglomération sont également prises en charge par l'Etat. La priorisation et le calendrier des études de projets édilitaires sont dictés par les communes et, le cas échéant, sont fixés dans l'accord sur les prestations des projets d'agglomération (Agglo, MOBUL et Rivelac).
- f) **Protection contre le bruit routier** : Les études de protection contre le bruit routier doivent souvent être complétées par des études de modification de l'infrastructure routière, études dont les montants ne peuvent être imputés à la protection contre le bruit (dont les montants sont prélevés sur les crédits spécifiques déjà adoptés par le Grand Conseil en 2008, 2011, 2015 et 2020). On peut citer comme exemple la modification d'une canalisation nécessitée par l'implantation d'une paroi antibruit ou le changement de la fondation d'une chaussée existante sur laquelle il est prévu de poser un revêtement phonoabsorbant. Les priorités sont fixées par le cadastre du bruit.

- g) **Besoins de réaménagement de tronçons existants** : Certains tronçons routiers ou de voies cyclables existants nécessitent un réaménagement en profondeur, que ce soit pour des raisons sécuritaires, de gabarits ou tracés devenus inadaptés au vu de l'évolution de la charge de trafic.
- h) **Protection de l'environnement** : La législation fédérale et les normes nationales fixent le cadre et les conditions de la limitation des impacts environnementaux des infrastructures routières et du trafic, que ce soit en matière de zones de protection des eaux souterraines, de protection contre les accidents majeurs (OPAM), ou d'évacuation des eaux de chaussées (conditions de restitution des eaux à l'exutoire naturel, infiltration, rétention, protection de la nappe phréatique, traitement des eaux, etc.). Parfois, les mesures à entreprendre impliquent les communes ou des tiers (évacuation des eaux de chaussées communales et cantonales). La protection des usagers de la route mais aussi de la faune amène le Service des ponts et chaussées à réaliser des aménagements adaptés aux différentes situations : avertisseur sonore pour alerter la faune de l'arrivée d'un véhicule, signalisation à l'attention du conducteur de la présence de la faune à proximité de la chaussée, passage à faune par-dessus ou par-dessous la route. En outre, les examens climatiques des projets importants nécessitent également des études.

4 Montant du crédit demandé

Bien qu'il soit difficile de prévoir avec exactitude les montants nécessaires ces cinq prochaines années, le montant du crédit sollicité est basé sur la répartition (non liante) suivante :

	Fr.
Etudes liées à la sécurité routière	1 000 000
Etudes liées aux nouveaux aménagements cyclables	2 000 000
Etudes liées aux traversées de localités	2 000 000
Etudes liées aux aménagements de la protection contre le bruit routier	1 000 000
Etudes liées à l'assainissement des ouvrages d'art	1 000 000
Etudes liées aux dangers naturels	1 000 000
Etudes liées aux réaménagements de tronçons existants	1 000 000
Etudes liées à la protection de l'environnement	1 000 000
Total TTC (TVA : 8,1 %)	10 000 000

Ce montant s'inscrit dans le plan financier et est ensuite réparti dans les budgets des années concernées.

5 Autres aspects

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

Il n'a pas d'influence sur l'effectif du personnel de l'Etat et n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

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

6 Durabilité

Les études financées par le présent crédit contribuent à la mise en œuvre des objectifs de durabilité de l'Etat en intégrant, dès les phases de conception, les principes de durabilité suivants :

- > **Protection de l'environnement** : les études tiennent compte des besoins de la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et de la qualité des eaux, ainsi que de la réduction des nuisances (bruit, émissions polluantes) générées par le trafic routier.
- > **Adaptation aux changements climatiques** : les projets sont conçus pour renforcer la résilience du réseau face aux événements climatiques extrêmes (pluies intenses, glissements, chaleur), notamment par une meilleure gestion des eaux et une planification adaptée des matériaux et structures.
- > **Mobilité durable** : la planification intégrée du réseau routier et du réseau cantonal des voies cyclables décharge non seulement les communes comme le veut la LMob, mais favorise aussi les modes de déplacement actifs et la complémentarité avec les transports publics, contribuant ainsi à la réduction des émissions de CO₂.
- > **Efficience économique** : une planification et une coordination précoce des interventions permettent une utilisation optimale des ressources publiques, en évitant les redondances et en favorisant des solutions globales et durables.
- > **Qualité de vie et sécurité** : le renforcement de la sécurité routière et la réduction des nuisances subies par les personnes qui habitent le long des axes routiers cantonaux contribuent à la qualité de vie qui fait partie des objectifs sociaux de durabilité.

Par ailleurs, la fixation de critères dans les appels d'offres du Service des ponts et chaussées permet de garantir que les mandataires visent un standard élevé en matière de durabilité. Ces études permettent donc de garantir que les investissements publics futurs répondent aux exigences environnementales, techniques et sociétales du canton.

7 Conclusion

Nous vous invitons à permettre à l'Etat de préparer les travaux nécessaires par rapport à sa responsabilité dans son rôle de garantie de la mobilité et de la sécurité sur ses réseaux routier et de voies cyclables, dans le respect de l'environnement, en acceptant le présent décret.

Annexes :

1. Liste des crédits de construction routière adoptés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat entre 2020 et 2025 (en français uniquement)
2. Liste des études financées par le crédit d'études 2020–2025 (contenu dans le message 2020-DIME-21) (en français uniquement)



Botschaft 2025-DIME-70

27. Januar 2026

Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030

Wir beantragen die Gewährung eines Verpflichtungskredits von 10 000 000 Franken zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030. Dieser Kredit ergänzt die bereits bewilligten projektspezifischen Mittel für Studien und Landerwerbe.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	2
2	Gegenstand des Kredits	2
3	Studien	3
4	Höhe des beantragten Kredits	4
5	Weitere Aspekte	4
6	Nachhaltigkeit	5
7	Schlussfolgerung	5

1 Hintergrund

Der vorliegende Antrag auf einen Verpflichtungskredit von 10 000 000 Franken zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030 ist die Fortsetzung von vier Verpflichtungskrediten gleicher Art, die vom Grossen Rat 1998, 2006, 2013 und 2020 gewährt wurden.

Diese Kredite ermöglichen es, während eines bestimmten Zeitraums neue Studien zu lancieren und bereits begonnene weiterzuführen. In den meisten Fällen münden diese Studien in Baukreditgesuche für die Realisierung der entsprechenden Arbeiten: Zwischen 2020 und 2025 wurden vom Staatsrat oder vom Grossen Rat insgesamt 27 Baukredite im Umfang von über 60 Millionen Franken bewilligt. Sie sind in Anhang 1 aufgeführt.

Anhang 2 gibt Auskunft über die Verwendung des Studienkredits von 10 000 000 Franken für die Jahre 2020 bis 2025. Per 31. Dezember 2025 verbleibt ein Saldo von 186 000 Franken.

Zur Erinnerung: Zur Finanzierung von Studien und Landerwerben für andere Projekte (Umfahrungsstrassen, neue Strassenverbindung Marly–Matran, neue Zufahrtsstrasse Bertigny/HFR sowie Änderung des Autobahnanschlusses Freiburg-Süd/Zentrum und Anpassung der Kreuzung Belle-Croix, Studien für die Strassenlärmsanierung, Studien für die Anpassung der Bushaltestellen an die Vorgaben des BehiG, Studien für die Überdeckung des Autobahnabschnitts der N12 und die städtebauliche Entwicklung im Sektor Chamblioux–Bertigny) wurden projektspezifische Kredite gesprochen.

In Übereinstimmung mit dem Mobilitätsgesetz (MobG) veröffentlicht das Tiefbauamt ab 2026 die Bauprogramme für Kantonsstrassen (Art. 39) und kantonale Velowege (Art. 43) online. Damit wird sichergestellt, dass die Öffentlichkeit jederzeit über die geplanten Arbeiten informiert ist.

Alle Studien und Landerwerke wurden gemäss Beschaffungsrechts ausgeschrieben und von der zuständigen Behörde des Staats (von der Höhe des Betrags abhängig) vergeben. Die Ausgaben wurden in die Voranschläge und Jahresrechnungen der Kostenstelle Nr. 3815 (Investitionen) des Tiefbauamts eingetragen.

Gestützt auf die Studien werden die Projekte nach der öffentlichen Ausschreibung bis zu deren Genehmigung weiterentwickelt. Die Kosten der Bauarbeiten werden aufgrund der Hauptofferten ermittelt.

Für die Durchführung der Arbeiten wird der Kredit anschliessend entsprechend dem vom Staat zu tragenden Betrag und in Anwendung der gesetzlichen Finanzkompetenzen vom Staatsrat oder vom Grossen Rat bewilligt.

2 Gegenstand des Kredits

Der hier behandelte allgemeine Verpflichtungskredit hat die Studien und Landerwerke für die Jahre 2026 bis 2030 zum Gegenstand. Er berücksichtigt folgende Elemente:

- > Im Anschluss an die Verabschiedung am 21. November 2021 durch den Grossen Rat des neuen Mobilitätsgesetzes wurde das kantonale Strassennetz ab 2025 durch die Übernahme bestimmter Gemeindestrassen um 43,3 km erweitert,
- > Seit 2026 ist der Staat in Anwendung des neuen Mobilitätsgesetzes für den Ausbau eines kantonalen Velowegnetzes verantwortlich.

Diese Studien und Landerwerke werden gemäss Beschaffungsrechts ausgeschrieben und im Rahmen der jährlichen Investitionsbudgets von der Behörde des Staats, die aufgrund der Höhe des betroffenen Betrags zuständig ist, vergeben werden.

Wann immer eine Studie oder ein Landerwerb eine vom SHS-Fonds subventionierte Schweizer Hauptstrasse betrifft, erfolgt die Finanzierung über diesen Fonds.

Der vorliegende Kredit ist nicht für den vorzeitigen Erwerb von Grundstücken bestimmt, die im Hinblick auf einen späteren Austausch für Strassen- oder Velowegprojekte von strategischer Bedeutung sein könnten. Es ist nämlich nicht möglich, den für solche aus unvorhersehbaren Gelegenheiten entstehenden Transaktionen benötigten Betrag zu schätzen. Bei Bedarf wird stattdessen ein projektspezifischer Verpflichtungskredit beantragt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die für die Studien vorgesehenen Mittel nicht durch Landerwerbe geschmälert werden.

3 Studien

Die Studien dienen dazu, Projekte bis zu einem Reifegrad auszuarbeiten, der für die Unterbreitung eines Verpflichtungskreditbegehrens zur Verwirklichung des Projekts ausreicht.

Neben Grundstücksfragen, Plangenehmigungsverfahren und der Vergabe von Arbeiten benötigen insbesondere die Abwasserbeseitigung, der Landschaftsschutz, die Koordinierung der Sanierung der bestehenden Infrastruktur, die Sicherstellung seitlicher Zufahrten, der Lärmschutz sowie die Bewertung von Klima- und Umweltauswirkungen teilweise sehr umfangreiche und komplexe Studien.

Die Studien können in folgende Kategorien eingeteilt werden:

- a) **Sanierung von Kunstbauten:** Die Kunstbauten und insbesondere die Strassenbrücken haben eine grosse Bedeutung für das Kantonsstrassennetz. Studien für deren Sanierung erfordern besondere technische und wissenschaftliche Kenntnisse. Die Prioritäten sind im Programm für die Kontrolle des Zustands der Kunstbauten festgelegt.
- b) **Verkehrssicherheit:** Diese Studien sind die Folge der Vorgaben des Bundes im Bereich der Sicherheit der Strasseninfrastruktur (Art. 6a Strassenverkehrsgesetz des Bundes, der seit dem 1. Juli 2013 in Kraft ist). Das Verkehrssicherheitsprogramm «Via Secura» sieht unter anderem die Sanierung von Unfallschwerpunkten und Gefahrenstellen sowie die Überprüfung der Strassenbauprojekte auf allfällige Verkehrssicherheitsdefizite vor, was die Qualität und Sicherheit des Strassen- und des Velowegnetzes weiter verbessern wird. So kann beispielsweise aus der Analyse der Unfallschwerpunkte des Strassennetzes ein Projekt zur Anpassung eines Knotens oder zur Korrektur einer Kurve hervorgehen.
- c) **Naturgefahren:** Wird durch eine natürliche Veränderung des benachbarten Grundes der Bestand der Strasse bedroht oder der Verkehr gefährdet, so ist der Strasseneigentümer gehalten, die notwendigen Sicherheitsmassnahmen auf eigene Kosten zu treffen. Die Studien dienen dazu, die Sicherungsmassnahmen zu bestimmen und einen Kostenvoranschlag für die notwendigen Arbeiten zu erstellen. Die Prioritäten werden gestützt auf die Beobachtungen vor Ort und manchmal auch aufgrund der Ereignisse definiert.
- d) **Veloverkehrsanlagen:** Die neuen Anlagen des kantonalen Velowegnetzes erfordern Planungsstudien für Abschnitte, die teilweise mehrere Kilometer lang sind. So können anschliessend Anlagen für kürzere Abschnitte gemäss einem kohärenten Gesamtkonzept erarbeitet und realisiert werden. Der Plan für das kantonale Velowegnetz ist bis Februar 2026 in der Vernehmlassung.
- e) **Ortsdurchfahrten (Valtraloc) und Agglomerationsprogramme:** Führt eine Gemeinde ein Projekt zur Aufwertung der Ortsdurchfahrt auf einer Kantonsstrasse (Valtraloc-Projekt) oder ein anderes städtebauliches Projekt durch, nutzt der Staat bei Bedarf die Gelegenheit, um gleichzeitig Anpassungen an den Infrastrukturen durchzuführen, wofür Studien nötig sind. Auch die Studien für Busspuren in der Agglomeration werden vom Staat bezahlt. Die Prioritäten und der Zeitplan der Studien für städtebauliche Projekte werden von den Gemeinden festgelegt und gegebenenfalls in der Leistungsvereinbarung zum Agglomerationsprogramm (Agglo, MOBUL und Rivelac) festgehalten.
- f) **Strassenlärmsanierung:** Die Strassenlärmschutzstudien (für die der Grosse Rat 2008, 2011, 2015 und 2020 Kredite gesprochen hat) müssen oft durch Studien für die Anpassung der Strasseninfrastruktur ergänzt werden. Diese können jedoch nicht dem Lärmschutz belastet werden. Beispiele wären die Kanalisation, die wegen einer

neuen Lärmschutzwand anzupassen ist, oder der Unterbau einer bestehenden Fahrbahn, der für den Einbau eines neuen lärmarmen Strassenbelags hergerichtet werden muss. Die Prioritäten sind vom Lärmbelastungskataster vorgegeben.

- g) **Ausbaubedarf für bestehende Abschnitte:** Gewisse bestehende Strassen- und Velowegabschnitte müssen umfassend erneuert werden – aus Gründen der Sicherheit oder weil die Profile bzw. die Streckenführung nicht mehr an das Verkehrsaufkommen angepasst sind.
- h) **Umweltschutz:** Die Bundesgesetzgebung und die nationalen Normen legen den Rahmen und die Bedingungen für die Verringerung der Umweltauswirkungen der Strasseninfrastrukturen und des Verkehrs fest. Dies gilt insbesondere für die Grundwasserschutzzonen, den Schutz vor Störfällen (StfV) und die Strassenentwässerung (Bedingungen für die Einleitung der Abwässer in natürliche Vorfluter, Infiltration, Grundwasserschutz, Abwasserbehandlung usw.). In gewissen Fällen betreffen die Massnahmen auch die Gemeinde oder Dritte (Abwasserbeseitigung bei Gemeinde- und Kantonsstrassen). Um den Schutz der Verkehrsteilnehmenden, aber auch der Wildtiere zu gewährleisten, verwirklicht das Tiefbauamt verschiedene, der Situation angepasste Einrichtungen: akustische Warnung der Wildtiere vor der Ankunft eines Fahrzeugs, Signalisierung der Anwesenheit von Wildtieren in der Nähe der Fahrbahn für die Fahrzeuglenkerinnen und -lenker, Wildtierpassagen zur Über- oder Unterquerung der Fahrbahn). Darüber hinaus erfordern auch die Klimaverträglichkeitsprüfungen wichtiger Projekte weitere Studien.

4 Höhe des beantragten Kredits

Zwar ist es schwierig, die in den kommenden fünf Jahren benötigten Mittel genau zu bestimmen, doch wurde die Höhe des beantragten Kredits auf der Grundlage der nachfolgenden Posten errechnet (die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Posten ist nicht definitiv).

	Fr.
Studien für die Verkehrssicherheit	1 000 000
Studien für neue Fahrradinfrastrukturen	2 000 000
Studien für Ortsdurchfahrten	2 000 000
Studien für den Strassenlärmschutz	1 000 000
Studien für die Sanierung von Kunstbauten	1 000 000
Studien im Zusammenhang mit Naturgefahren	1 000 000
Studien für den Ausbau bestehender Strassenabschnitte	1 000 000
Studien für den Umweltschutz	1 000 000
Total inkl. MWST von 8,1 %	10 000 000

Dieser Betrag wird in den Finanzplan aufgenommen und anschliessend auf die Haushalte der betreffenden Jahre verteilt.

5 Weitere Aspekte

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

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

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

6 Nachhaltigkeit

Die aus diesen Mitteln finanzierten Studien tragen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele des Staats bei, indem bereits in der Planungsphase folgende Nachhaltigkeitsprinzipien berücksichtigt werden:

- > **Umweltschutz:** Die Studien berücksichtigen die Erfordernisse des Schutzes der natürlichen Umwelt, der Artenvielfalt und der Wasserqualität sowie der Verringerung der durch den Strassenverkehr verursachten Immissionen (Lärm, Schadstoffemissionen).
- > **Anpassung an den Klimawandel:** Die Projekte sollen die Widerstandsfähigkeit des Netzes gegenüber extremen Wetterereignissen (starke Regenfälle, Erdbeben, Hitze) stärken, insbesondere durch eine bessere Abwasserbewirtschaftung und eine angepasste Planung der Materialien und Strukturen.
- > **Nachhaltige Mobilität:** Die integrierte Planung des Strassennetzes und des kantonalen Velowegnetzes entlastet nicht nur die Gemeinden, wie es die MobG vorsieht, sondern fördert auch aktive Fortbewegungsarten und die Komplementarität mit dem öffentlichen Verkehr und trägt so zur Reduktion der CO₂-Emissionen bei.
- > **Wirtschaftliche Effizienz:** Eine frühzeitige Planung und Koordinierung der Massnahmen ermöglicht eine optimale Nutzung der öffentlichen Ressourcen, vermeidet Doppelspurigkeiten und fördert umfassende und nachhaltige Lösungen.
- > **Lebensqualität und Sicherheit:** Die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Verringerung der Immissionen für Anwohnerinnen und Anwohner von Kantonsstrassen erhöhen die Lebensqualität und entsprechen damit den sozialen Zielen der Nachhaltigkeit.

Darüber hinaus gewährleistet die Festlegung entsprechender Kriterien in den Ausschreibungen des Tiefbauamts, dass die Auftragnehmer einen hohen Nachhaltigkeitsstandard anstreben. Diese Studien tragen somit dazu bei, dass die öffentlichen Investitionen den ökologischen, technischen und gesellschaftlichen Anforderungen des Kantons entsprechen.

7 Schlussfolgerung

Wir ersuchen Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen, damit der Staat die Arbeiten vorbereiten kann, die für die Sicherstellung der Mobilität und Sicherheit auf dem auf dem Kantonsstrassennetz und dem kantonalen Velowegnetz sowie für den Umweltschutz nötig sind.

Anhänge:

1. Liste der vom Grossen Rat und vom Staatsrat zwischen 2020 und 2025 bewilligten Kredite für den Strassenbau (nur auf Französisch)
2. Liste der mit dem Studienkredit 2020–2025 finanzierten Studien, die in der Botschaft 2020-RIMU-21 enthalten sind (nur auf Französisch)

Objets des décrets du GC ou des arrêtés du CE	Date	Montant	ROF / ACE
Réaménagement du tronçon entre Berg et Ried	28.04.20	1 920 000	ACE 2020-330
Réaménagement de la route cantonale à Bulle "route de la Pâla" et "Rue de Vevey"	29.06.20	1 950 000	ACE 2020-557
Aménagement Villarsel-sur-Marly - Ferpicloz - Le Mouret avec aménagements cyclables	29.06.20	2 260 000	ACE 2020-558
Plaffeien, assainissement route et trottoir Kurschürli – Rufenenstutz	23.02.21	2 620 000	ACE 2021-244
Les Paccots - construction du pont des Braseyres, d'un trottoir et deux arrêts de bus	23.02.21	1 355 000	ACE 2021-243
Prolongement de la bande cyclable "en Bataille" à Broc, 2e étape	30.03.21	3 270 000	ACE 2021-485
Stabilisation des glissements à la Route de la Gruyère à Pont-la-Ville	05.04.22	2 140 000	ACE 2022-285
Aménagement Valtraloc, route de Montsalvens à Broc (part cantonale pour travaux non éditaires)	23.08.22	560 000	ACE 2022-918
Rénovation du pont sur la Serbache à La Roche	10.01.23	3 270 000	ACE 2023-12a
Aménagement Valtraloc, route de Domdidier à St-Aubin	17.01.23	1 400 000	ACE 2023-028
Aménagement entre Berg et Ried, 2e phase	14.02.23	1 050 000	ACE 2023-080
Réaménagement du Carrefour de Montet (Glâne)	06.06.23	770 000	ACE 2023-458
Réaménagement de la route de la Parqueterie à Romont	13.06.23	2 320 000	ACE 2023-488
Flamatt traversée localité Valtraloc	06.07.23	3 300 000	ACE 2023-688
Broc, Valtraloc rte du Prieuré	06.07.23	720 000	ACE 2023-689
Réaménagement du tronçon entre Corbières et Villarvolard, avec aménagements cyclables	22.08.23	4 725 000	ACE 2023-740
Aire multifonctionnelle de La Joux-des-Ponts pour l'accueil des gens du voyage, 2e étape	10.12.24	231 000	ACE 2024-1077a
Assainissement du Pont du Gerignoz	04.02.25	3 900 000	ACE 2025-233
Pont de Pérolles - remise en état de la superstructure	27.02.25	2 500 000	ACE 2025-285b
Le Pâquier, réaménagement de la route de la Gare	01.04.25	1 700 000	ACE 2025-363a
Valtraloc route du Grand Rhain à Domdidier	06.05.25	1 980 000	ACE 2025-579a
Le Flon, Traversée routière de Bouloz	23.06.25	5 150 000	ACE 2025-728
Route de liaison entre Grangeneuve et Agroscope	04.07.25	1 850 000	ACE 2025-857
Traversée Neyruz : séquence 3	11.11.25	6 800 000	ROF_2025_088
Riaz, Valtraloc, traversée du village, secteur 4a	26.08.25	1 070 000	ACE 2025-934a
Remise en état du soutènement de route au Bry	23.09.25	680 000	ACE 2025-1010
Vuippens, traversée du village	02.12.25	1 370 000	ACE 2025-1249
Le Mouret, Aménagement d'une infrastructure de mobilité douce, Le Pafuet	06.01.26	605 000	ACE 2026-101
Total		60 861 000	

Liste des études financées par le crédit d'études 2020 - 2025 (message 2020-DIME-21)

Objet des études et/ou des acquisitions	Catégorie (principale) du projet	Axe de la route cantonale	Montant réservé	Suite, commentaires, crédit d'engagement subséquent pour les travaux
Attalens-Bossonnens, liaison MD	Mobilité douce	1500	70 000	
Avry, évacuation EC Avry-Centre	Environnement / sécurité / technique	2000	40 000	
Avry, Prez-vers-Noréaz - Bandes cyclables	Mobilité douce	2100	150 000	
Avry, Route Avry-Matran (Pâla)	Traversée localité / commune	2110	80 000	
Avry, Trans Agglo, CO Rosé	Mobilité douce	ta	150 000	
Belfaux, VALTRALOC	Traversée localité / commune	2120/2200	30 000	
Belmont-Broye, giratoire centre à Vy	Traversée localité / commune	3400	150 000	
Botterens, trottoir+bandes cyclables	Mobilité douce	1200	185 000	
Broc, Valtraloc centre	Traversée localité / commune	1100	20 000	Crédit de construction du Conseil d'Etat de 600 000 francs.
Bulle, optimisation giratoires Planchy et Pâla	Traversée localité / commune	1000	40 000	
Cadastre SIG/évacuation eaux de chaussée	Environnement / sécurité / technique		80 000	
Charmey, aménagement 6 arrêts bus	Traversée localité / commune	1100	60 000	
Charmey, Pont-du-Roc	Environnement / sécurité / technique	1100	70 000	
Châtel, MD Châtel-Semsaies	Mobilité douce	1000	30 000	
Chénens, Valtraloc	Traversée localité / commune	2000	50 000	
Cottens, évacuation eau de chaussée	Environnement / sécurité / technique	1100	20 000	
Cottens-Matran, liaison MD	Mobilité douce	2000	160 000	
Courtepin, évaluation bassin versant	Traversée localité / commune	3300	30 000	
Cressier, traitem. eaux de chaussée	Environnement / sécurité / technique	3000	90 000	
Delley, Valtraloc	Traversée localité / commune	2510	80 000	
Divers aménagements cyclables	Mobilité douce		80 000	
Domdidier, MD sur la route St-Aubin	Mobilité douce	2510	50 000	
Domdidier, noeud routier Industriel	Environnement / sécurité / technique	2510/11	20 000	
Düdingen, Birch-Luggiwil, liaison routière	OFROU	3000	200 000	Etude menée par l'OFROU, Etat co-maître de l'ouvrage
Düdingen, Valtraloc	Traversée localité / commune	3000	480 000	
Estavayer, ass. évacuation des eaux Sur les Rives	Environnement / sécurité / technique	2500	10 000	
Estavayer, Valtraloc Font	Traversée localité / commune	2500	120 000	Crédit de construction de la compétence du Conseil d'Etat en cours d'élaboration
Fribourg, sécuris.carrefour Grandfey	Mobilité douce	3300	260 000	
Gempenach, croisée Ried b.Kerzers	Environnement / sécurité / technique	3400	140 000	
Gibloux / Hauterive, plan vélo	Mobilité douce	1300	20 000	
Gibloux-Hauterive, aménag. cyclable	Mobilité douce	1300	180 000	

Liste des études financées par le crédit d'études 2020 - 2025 (message 2020-DIME-21)

Objet des études et/ou des acquisitions	Catégorie (principale) du projet	Axe de la route cantonale	Montant réservé	Suite, commentaires, crédit d'engagement subséquent pour les travaux
Givisiez, réaménag. rte Jo Siffert	Traversée localité / commune	2200	240 000	
Granges, Pont sur la Biorde	Environnement / sécurité / technique	1540	410 000	
Grolley, évacuation des eaux	Environnement / sécurité / technique	2200	25 000	Travaux subséquents financés par le budget de fonctionnement
Gruyères, bandes cycl. Pra-Riond	Mobilité douce	1100	100 000	Travaux subséquents financés par le budget de fonctionnement
Gruyères, liaison cyclable Epagny	Mobilité douce	1000	30 000	
Guin, réaménag.carrefour Bundtels	Eni	3220/3260	40 000	
Hauterive, carrefour d'Ecuvillens	Traversée localité / commune	1300	20 000	
Hauterive, Carrefours La Tuffière-Ecuvillens	Traversée localité / commune	1300	40 000	
Hauterive, giratoire Grangeneuve	Traversée localité / commune	1300	10 000	Travaux subséquents financés par le budget de fonctionnement
Hauterive, liaison IAG-agroscope	Mobilité douce	1350	200 000	Crédit de construction du Conseil d'Etat de 1 850 000 francs.
Haut-Intyamon, étude préliminaire MD Villars-sous-Mont - Lessoc	Mobilité douce	1000	40 000	
Innovation, recherche et développement	Environnement / sécurité / technique		290 000	
Kerzers, Valtraloc Murtenstrasse Süd	Traversée localité / commune	3450	90 000	
Le Pâquier, Réaménagement rte de la Gare	Réaménagement	1070	50 000	
Marly, Bassin traitement sous pont Pérolles	Environnement / sécurité / technique	1200	60 000	
Marly, requalif. RC Grangette-Gérine	Traversée localité / commune	1200	275 000	
Ménières, collecteur d'eau	Environnement / sécurité / technique	2300	20 000	
Ménières,Valtraloc route de Fétygny	Traversée localité / commune	2300	-	
Montagny, route de Parchy	Environnement / sécurité / technique	2200	140 000	
Murten, assainissement virage Riedli Courlevon	Environnement / sécurité / technique	3300	24 000	
Murten, Valtraloc u. Bushalt.Leimera	Traversée localité / commune	3000	100 000	
Neyruz, réaménagement traversée	Traversée localité / commune	2000	400 000	Crédit de construction du Grand Conseil de 6 800 000 francs
OPAM, comptage transport mat. dangereuse	Environnement / sécurité / technique		330 000	
Orsonnens, réaménagement RC	Traversée localité / commune	1320	180 000	
Plaffeien, Ausbau der KS, Hohenstein	Environnement / sécurité / technique	3000	160 000	
Prez-vers-Noréaz, projet Valtraloc	Traversée localité / commune	2100	80 000	
PSV, Mesures ponctuelles, Lac et Düringen	Mobilité douce		60 000	
PSV, Mesures ponctuelles, Singine	Mobilité douce		50 000	
Riaz, traversée Valtraloc	Traversée localité / commune	1300	300 000	Crédit de construction du Conseil d'Etat de 1 070 000 francs.
Riaz, Valtraloc - remise état infrastructures	Traversée localité / commune	1300/1230	110 000	

Liste des études financées par le crédit d'études 2020 - 2025 (message 2020-DIME-21)

Objet des études et/ou des acquisitions	Catégorie (principale) du projet	Axe de la route cantonale	Montant réservé	Suite, commentaires, crédit d'engagement subséquent pour les travaux
Romont-Drogneus, piste cyclable	Mobilité douce	2010	-	
Semsaes, Pont sur la Broye	Environnement / sécurité / technique	1000	90 000	
Semsaes, Valtraloc	Traversée localité / commune	1000	20 000	
Semsaes-Vaulruz, liaison MD	Mobilité douce	1000	30 000	
Siviriez, reconstruction pont sur la Glâne Villaraboud	Environnement / sécurité / technique	2000	150 000	
Sorens, carrefour du Gérignoz	Traversée localité / commune	1300	10 000	
St-Aubin, OA Petite Glâne-mobilité	Mobilité douce	2510	580 000	
Tafers, Radweg Weissenbach	Mobilité douce	3200	270 000	
Tafers, Sanierung Durchl. Seelimatte	Environnement / sécurité / technique	3000	40 000	
Tafers, Tafers-Alterswil	Réaménagement	3000	60 000	
Traitement eau de chaussée / cantonal	Environnement / sécurité / technique		60 000	
Ursy, centre du village	Traversée localité / commune	2010/1530	230 000	
Vaulruz-Vuadens, aménag. MD	Mobilité douce	1000	60 000	
Villars-Hauterive, aménagement cyclable	Mobilité douce	1300	215 000	
Villars-sur-Glâne, aménagement cyclable	Mobilité douce	ta	110 000	
Villars-sur-Glâne, passerelle Villars-Vert	Mobilité douce	2200	230 000	Participation de l'Etat
Villars-sur-Glâne, voie additionnelle	Route de liaison	2210	30 000	
Villaz, liaison cyclable	Mobilité douce	2000	80 000	
Villaz-St-Pierre, eaux de chaussée	Environnement / sécurité / technique	2000	20 000	
Villaz-St-Pierre, giratoire G.-Tell	Environnement / sécurité / technique	1320	20 000	Travaux subséquents financés par le budget de fonctionnement
Vuadens, aménagement MD / Le Dally	Mobilité douce	1000	90 000	
Vuadens, projet Valtraloc	Traversée localité / commune	1000	30 000	
Vuisternens, assainissement carrefour Poyet	Traversée localité / commune	1400	30 000	
Wünnewil-Flamatt, Neuanschl Chrumatt	Réaménagement	3100	270 000	
Wünnewil-Flamatt, Tunnel Chrumatt	Réaménagement	3100	70 000	
			Total	9 814 000
			Montant du crédit d'engagement	10 000 000
			Solde	186 000

Annexe

GRAND CONSEIL

2025-DIME-70

Projet de décret :
Crédit d'engagement pour les études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030

Propositions de la Commission des routes et cours d'eau 2022-2026 CRoutes-22-26

Présidence : Jean-Daniel Chardonens

Membres : Eliane Aebischer, David Bonny, Jean-Daniel Chardonens, Charly Cotting, Marc Fahrni, François Genoud (Braillard), Benoît Glasson, Fritz Glauser, Regula Hayoz Helfer, Markus Julmy

Membres suppléants : Mathieu Aebischer, Nicolas Bürgisser, Bertrand Gaillard, Armand Jaquier, Eric Barras

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 9 mars 2026

Anhang

GROSSER RAT

2025-DIME-70

Dekretsentswurf:
Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030

Antrag der Kommission für Strasse und Wasserbau 2022-2026 StraK-22-26

Präsidium: Jean-Daniel Chardonens

Mitglieder: Eliane Aebischer, David Bonny, Charly Cotting, Marc Fahrni, François Genoud (Braillard), Benoît Glasson, Fritz Glauser, Regula Hayoz Helfer, Markus Julmy

Stv. Mitglieder: Mathieu Aebischer, Nicolas Bürgisser, Bertrand Gaillard, Armand Jaquier, Eric Barras

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentswurf 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 9. März 2026

Annexe

GRAND CONSEIL

2025-DIME-70

Projet de décret:

Crédit d'engagement pour les études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030

*Propositions de la Commission des finances et de gestion
CFG*

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Andreas Freiburghaus, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Jean-Daniel Schumacher, Julien Vuilleumier

Membres suppléants : Urs Perler, Daniel Bürdel, Christophe Chardonnens, Pierre-Alain Bapst, Gaétan Emonet, Lucas Dupré

Entrée en matière

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

Vote final

Par 13 voix contre 1 et 0 abstention (1 membre est excusé et non remplacé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Anhang

GROSSER RAT

2025-DIME-70

Dekretsentswurf:

Verpflichtungskredit zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium: Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Riedo

Mitglieder: Catherine Beaud, Christel Berset, Andreas Freiburghaus, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Jean-Daniel Schumacher, Julien Vuilleumier

Stv. Mitglieder: Urs Perler, Daniel Bürdel, Christophe Chardonnens, Pierre-Alain Bapst, Gaétan Emonet, Lucas Dupré

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 13 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentswurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats, anzunehmen.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement de ~~10'000'000~~ 8'000'000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue d'assurer le financement des études du réseau routier cantonal et du réseau cantonal des voies cyclables pour les années 2026 à 2030.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 9 voix contre 4 et 1 abstention.

Le 11 mars 2026

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 1

¹ Zur Finanzierung von Studien zum Kantonsstrassennetz und zum kantonalen Velowegnetz für die Jahre 2026 bis 2030 wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von ~~10'000'000~~ 8'000'000 Franken eröffnet.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**CE
A1**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 9 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 11. März 2026

Loi adaptant la législation cantonale à l'interdiction de se dissimuler le visage

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **31.1** | 33.1

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 2 al. 3 et 3 al. 2 de la loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV);

Vu le message 2024-CE-37 du Conseil d'Etat du 2 décembre 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [31.1](#) (Loi d'application du code pénal (LACP), du 06.10.2006) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 1 (modifié)

¹ La présente loi régit l'application du code pénal et d'autres dispositions du droit fédéral liées au domaine pénal. Elle détermine en particulier les autorités compétentes et pose les règles en matière d'application et d'exécution des sanctions pénales, à l'exception des peines privatives de liberté, des mesures et des peines restrictives de liberté relevant du droit pénal.

Art. 8c (nouveau)

Autorisation de se dissimuler le visage

¹ Le préfet ou la préfète est compétent-e pour statuer sur la demande d'autorisation de se dissimuler le visage au sens de l'article 2 al. 3 de la loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV).

² La demande doit contenir les informations nécessaires et être déposée dans un délai raisonnable. Le Conseil d'Etat détermine le contenu de la demande et le délai dans lequel celle-ci doit parvenir à l'autorité compétente.

³ Avant de statuer sur la demande, le préfet ou la préfète requiert le préavis de la Police cantonale et de la ou des commune(s) concernée(s).

⁴ L'autorisation accordée par le préfet ou la préfète peut être révoquée en tout temps si des circonstances nouvelles ou imprévues surviennent, notamment si les conditions ayant justifié l'octroi de l'autorisation ne sont plus remplies ou si des motifs d'ordre public ou de sécurité l'exigent.

Art. 8d (nouveau)

Traitement des données personnelles pour l'autorisation de se dissimuler le visage

¹ L'autorisation de se dissimuler le visage se fonde sur un fichier de données spécialement créé et composé des données collectées auprès de la personne demanderesse lors du dépôt de la demande.

² Le préfet ou la préfète, la Police cantonale et la ou les communes concernées sont habilités à traiter les données personnelles contenues dans la demande, y compris les données sensibles sur les opinions religieuses, l'origine raciale ou ethnique et sur des poursuites ou des sanctions pénales et administratives, dans la mesure où ce traitement est nécessaire à l'examen et au suivi de la demande. Le Conseil d'Etat détermine le contenu du fichier, les conditions de sa conservation, de son archivage ou de sa destruction, les modalités d'accès ainsi que les mesures techniques et organisationnelles à prendre.

³ La législation sur la protection des données est réservée.

Art. 12a al. 1 (modifié)

Interdiction de porter des objets dangereux (*titre médian modifié*)

¹ La personne qui porte des objets propres à porter atteinte à l'intégrité corporelle ou à causer un dommage matériel lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public est punie de l'amende.

II.

L'acte RSF [33.1](#) (Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO), du 06.10.2021) est modifié comme il suit:

Art. 20 al. 1

Compétence du préfet ou de la préfète (*titre médian modifié*) [DE: (*inchangé*)]

¹ En cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre, les infractions aux législations suivantes sont dénoncées au préfet:

j) (*nouveau*) législation fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Gesichtsverhüllungsverbot

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **31.1** | 33.1

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 2 Abs. 3 und 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. September 2023 über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG);

nach Einsicht in die Botschaft 2024-CE-37 des Staatsrats vom 2. Dezember 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [31.1](#) (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), vom 06.10.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 (geändert)

¹ Dieses Gesetz regelt die Anwendung des Strafgesetzbuches und anderer strafrechtlicher Bestimmungen des Bundesrechts. Es bezeichnet insbesondere die zuständigen Behörden und legt die Regeln für den Vollzug und für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen fest, mit Ausnahme der strafrechtlichen Freiheitsstrafen und freiheitsbeschränkenden Strafen und Massnahmen.

Art. 8c (neu)

Bewilligung für die Gesichtsverhüllung

¹ Für die Bewilligung von Gesichtsverhüllungen im Sinne von Artikel 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 29. September 2023 über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG) ist die Oberamtperson zuständig.

² Gesuche müssen die nötigen Informationen enthalten und innert angemessener Frist eingereicht werden. Der Staatsrat bestimmt, welchen Inhalt das Gesuch haben und in welcher Frist dieses bei der zuständigen Behörde eingehen muss.

³ Vor ihrem Entscheid holt die Oberamtperson die Stellungnahmen der Kantonspolizei und der betroffenen Gemeinde/n ein.

⁴ Die von der Oberamtperson erteilte Bewilligung kann jederzeit widerrufen werden, wenn neue oder unvorhergesehene Umstände auftreten, namentlich wenn die Bedingungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr erfüllt sind oder wenn es aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit erforderlich ist.

Art. 8d (neu)

Bearbeitung von Personendaten für Bewilligungen für die Gesichtsverhüllung

¹ Eine Bewilligung für die Gesichtsverhüllung beruht auf einer Datei, die eigens dafür erstellt wird und Daten enthält, die bei Einreichung des Gesuchs bei der gesuchstellenden Person eingeholt werden.

² Die Oberamtperson, die Kantonspolizei und die betroffene/n Gemeinde/n sind befugt, die im Gesuch enthaltenen Personendaten, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten zu religiösen Ansichten, zur Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie und zu Betreibungen oder zu strafrechtlichen und administrativen Sanktionen zu bearbeiten, soweit dies für die Prüfung und Bearbeitung des Gesuchs notwendig ist. Der Staatsrat bestimmt den Inhalt der Datei, die Bedingungen für ihre Aufbewahrung, Archivierung oder Vernichtung, die Zugriffsmodalitäten sowie die zu treffenden technischen und organisatorischen Massnahmen.

³ Die Datenschutzgesetzgebung bleibt vorbehalten.

Art. 12a Abs. 1 (geändert)

Verbot des Mitführens gefährlicher Gegenstände (Artikelüberschrift geändert)

¹ Wer bei Veranstaltungen mit einem gesteigerten Gemeindegebrauch des öffentlichen Grundes Gegenstände mit sich führt, welche die körperliche Integrität schädigen oder materielle Schäden verursachen können, wird mit Busse bestraft.

II.

Der Erlass SGF [33.1](#) (Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG), vom 06.10.2021) wird wie folgt geändert:

Art. 20 Abs. 1

Zuständigkeit der Oberamtsperson (*unverändert*) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]

¹ Bei einem Scheitern des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens werden Verstösse gegen die folgenden Gesetzgebungen bei der Oberamtsperson angezeigt:

- j) *(neu)* Bundesgesetzgebung über das Verbot der Verhüllung des Gesichts.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV)

du 29 septembre 2023 (État le 1^{er} janvier 2025)

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 123, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹,
vu le message du Conseil fédéral du 12 octobre 2022²,
arrête:*

Art. 1 Objet et champ d'application

¹ La présente loi régit la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst).

² Elle ne s'applique pas:

- a. à bord des aéronefs civils en Suisse et à l'étranger;
- b. dans les locaux servant aux relations diplomatiques et consulaires ou occupés à des fins officielles par les bénéficiaires institutionnels visés à l'art. 2, al. 1, de la loi du 22 juin 2007 sur l'État hôte³.

Art. 2 Interdiction de se dissimuler le visage

¹ Il est interdit de dissimuler son visage de manière à rendre ses traits méconnaissables dans les lieux publics ou privés accessibles au public à titre gratuit ou payant.

² L'interdiction ne s'applique pas aux personnes qui dissimulent leur visage:

- a. dans les lieux de culte;
- b. pour protéger leur santé ou la recouvrer ou pour protéger la santé d'autrui;
- c. pour garantir leur sécurité;
- d. pour se protéger des conditions climatiques;
- e. pour entretenir des coutumes locales;
- f. à des fins artistiques ou de divertissement;
- g. à des fins publicitaires.

RO 2024 620

¹ RS 101

² FF 2022 2668

³ RS 192.12

³ L'autorité compétente peut en outre, à condition que la sécurité et l'ordre publics ne soient pas compromis, autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics:

- a. pour exercer leurs droits fondamentaux à la liberté d'opinion ou à la liberté de réunion lorsque la dissimulation du visage est nécessaire à leur propre protection, ou
- b. pour exprimer figurativement leur opinion.

Art. 3 Disposition pénale

¹ Est puni d'une amende de 1000 francs au plus quiconque contrevient à l'interdiction visée à l'art. 2.

² La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 4 Modification d'un autre acte

...⁴

Art. 5 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Date de l'entrée en vigueur: 1^{er} janvier 2025⁵

⁴ Les mod. peuvent être consultées au RO **2024** 620.

⁵ ACF du 6 nov. 2024

Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)

vom 29. September 2023 (Stand am 1. Januar 2025)

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 12. Oktober 2022²,
beschliesst:*

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Umsetzung des Verbots der Verhüllung des eigenen Gesichts (Art. 10a BV).

² Das Gesetz findet keine Anwendung:

- a. an Bord von zivilen Luftfahrzeugen im In- und Ausland;
- b. in Räumlichkeiten, die dem diplomatischen und konsularischen Verkehr dienen oder von institutionellen Begünstigten nach Artikel 2 Absatz 1 des Gaststaatsgesetzes vom 22. Juni 2007³ für dienstliche Zwecke benutzt werden.

Art. 2 Verbot der Gesichtsverhüllung

¹ Es ist verboten, das eigene Gesicht an öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, so zu verhüllen oder zu verbergen, dass die Gesichtszüge nicht erkennbar sind.

² Ausgenommen von dem Verbot sind Gesichtsverhüllungen:

- a. in Sakralstätten;
- b. zum Schutz und zur Wiederherstellung der eigenen Gesundheit oder der Gesundheit von Dritten;
- c. zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit;
- d. zum Schutz vor klimatischen Bedingungen;
- e. zur Pflege des einheimischen Brauchtums;
- f. bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen;
- g. zu Werbezwecken.

AS 2024 620

¹ SR 101

² BBl 2022 2668

³ SR 192.12

³ Sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden, kann die zuständige Behörde Gesichtsverhüllungen an öffentlichen Orten ausserdem bewilligen, wenn:

- a. die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit für den eigenen Schutz notwendig ist; oder
- b. die Gesichtsverhüllung eine Form der bildlichen Meinungsäusserung darstellt.

Art. 3 Strafbestimmung

¹ Wer gegen das Verbot nach Artikel 2 verstösst, wird mit Busse bis zu 1000 Franken bestraft.

² Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

Art. 4 Änderung eines anderen Erlasses

...⁴

Art. 5 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Inkrafttreten: 1. Januar 2025⁵

⁴ Die Änderung kann unter AS **2024** 620 konsultiert werden.

⁵ BRB vom 6. Nov. 2024



Message 2024-CE-37

2 décembre 2025

Loi adaptant la législation cantonale à l'interdiction de se dissimuler le visage

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message sur la loi d'application de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

Table des matières

1	Contexte	2
1.1	Origine de la proposition et nécessité du projet	2
1.2	Résultats de la consultation	2
2	Contenu du projet	3
2.1	Modification de la LACP	3
2.2	Modification de la LCAO	5
3	Conséquences du projet	5

1 Contexte

1.1 Origine de la proposition et nécessité du projet

Le 29 septembre 2023, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV ; FF 2023 2295). Cette nouvelle loi a pour but de concrétiser l'art. 10a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) qui a pour but premier de permettre aux individus de se rencontrer à visage découvert dans l'espace public et protéger le « vivre ensemble ». Elle a été introduite suite à l'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage », le 7 mars 2021 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

La LIDV vise à mettre en œuvre cette interdiction de façon uniforme dans toute la Suisse tout en garantissant en particulier la possibilité de se dissimuler le visage en cas de besoin individuel de protection.

Concrètement, et sous l'angle des objectifs fondamentaux de l'art. 10a Cst., la LIDV pose le principe de l'interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public, notamment dans le but de protéger l'ordre public, en empêchant que des personnes se camouflent le visage lors de manifestations et de rassemblements dans l'espace public pour commettre des infractions de manière anonyme ou se soustraire à des poursuites pénales. L'art. 2 al. 2 LIDV dresse le catalogue exhaustif des exceptions permettant aux personnes de pouvoir encore se dissimuler le visage dans certaines circonstances et dans certains lieux. En outre, la loi a institué un régime d'autorisation pour pouvoir se dissimuler le visage dans les lieux publics, mais à condition que la sécurité et l'ordre public ne soient pas compromis. Les modalités de ce régime doivent être définies par les cantons.

S'agissant des sanctions, la loi prévoit ainsi l'application de la procédure d'amende d'ordre à la poursuite et au jugement des infractions. La poursuite de ces dernières incombe aux cantons.

Au vu de ce qui précède, il convient de noter qu'au niveau cantonal, la mise en œuvre de la loi fédérale s'étend à deux niveaux. Pour mettre en place le régime des autorisations, par le biais des dispositions d'application, il faut désigner l'autorité qui en sera compétente. De plus, sous l'angle de la poursuite de l'infraction pénale, il sied de régler la compétence de l'autorité qui devra être saisie dans les cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre.

1.2 Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe du projet s'est déroulée du 20 novembre 2024 au 31 janvier 2025. Le projet de révision a été très bien accueilli par toutes les entités consultées.

La majorité des autorités et organismes sollicités ont exprimé leur soutien au projet, les communes se ralliant à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), qui a salué la clarté du texte et la cohérence des compétences attribuées aux préfectures. Plusieurs entités ont relevé la simplicité et la non-bureaucratie de la procédure proposée, ainsi que son adéquation avec les pratiques actuelles. Quelques remarques légistiques et techniques ont été formulées, notamment sur la protection des données, en particulier les données sensibles, la formulation des articles et l'emplacement des dispositions, mais elles n'ont pas remis en cause le fond du projet. Seuls les Vert-e-s fribourgeois ont exprimé des réserves sur la loi fédérale elle-même, tout en reconnaissant les limites du cadre cantonal. Considérant la marge de manœuvre laissée aux cantons, ils ont demandé que la dissimulation du visage dans l'espace public pour des raisons culturelles ou religieuses tombe sous le coup de l'exception prévue à l'article 2 al. 3 let. b LIDV. Pour le surplus, la consultation a dans l'ensemble permis de confirmer la pertinence du projet et d'en affiner certains aspects formels.

2 Contenu du projet

Le présent projet de loi d'application de la LIDV, consiste d'une part en une modification de la loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1), et d'autre part en une modification de la loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO ; RSF 33.1). De manière générale, la modification de la LACP vise la désignation de l'autorité compétente en droit cantonal pour délivrer les autorisations conformément à l'art. 2 al. 3 LIDV. En revanche, l'adaptation de la LCAO a pour seul objet de régler la compétence en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure simplifiée de l'amende d'ordre.

2.1 Modification de la LACP

Le régime d'autorisation prévu à l'art. 2 al. 3 LIDV, couvre les deux situations où la dissimulation du visage dans les lieux publics doit rester possible pour l'exercice de la liberté d'opinion ou de réunion. Cette disposition prévoit en effet que :

« L'autorité compétente peut en outre, à condition que la sécurité et l'ordre publics ne soient pas compromis, autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics :

- a. pour exercer leurs droits fondamentaux à la liberté d'opinion ou à la liberté de réunion lorsque la dissimulation du visage est nécessaire à leur propre protection, ou*
- b. pour exprimer figurativement leur opinion. »*

Ce régime de l'autorisation restreint la possibilité de se montrer ou de se rassembler dans les lieux publics spontanément en se dissimulant le visage.

Selon le message du Conseil fédéral du 12 octobre 2022 concernant la LIDV : *« Le régime de l'autorisation permet aux autorités de mieux déterminer avec les milieux concernés, avant une manifestation ou une autre action, si l'exception est applicable. La procédure d'autorisation peut être conçue de façon simple et non bureaucratique. On peut aussi envisager des décisions de portée générale que les autorités compétentes pourraient même accorder sur place. L'instauration d'un régime d'autorisation implique un peu plus de travail administratif en amont, mais elle clarifie la situation pour les autorités qui doivent mettre en œuvre l'interdiction de se dissimuler le visage le moment venu, et elle permet également de restreindre le travail administratif lié aux sanctions. »* (Message du CF concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, FF 2022 2668, p. 40/44).

A préciser également en amont que l'art. 2 al. 3 LIDV ne protège d'emblée que les activités qui ne troublent pas l'ordre et la sécurité publics. Aucune protection n'est assurée aux personnes ou groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre des atteintes au droit sous couvert de l'anonymat. Une personne qui viole l'ordre juridique ou prend des dispositions dans ce but ne peut pas invoquer les exceptions. Dans ces cas, la dissimulation du visage est punissable et les autorités compétentes peuvent donner des amendes même si la dissimulation du visage a été autorisée au préalable (Message du CF concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, FF 2022 2668, p. 41/44).

La mise en œuvre de la LIDV au niveau du régime des autorisations, aurait idéalement impliqué la création d'une loi cantonale spéciale laquelle n'aurait finalement dû contenir que quelques articles. Par souci de simplification, il est proposé de procéder à une modification de la LACP pour y insérer les dispositions d'application de la LIDV. Néanmoins, pour ce faire, il convient d'abord d'adapter le champ d'application de cette loi. En effet, la LACP actuelle régit l'application du code pénal (art. 1 al. 1) et fixe les contraventions de police et les dispositions générales applicables aux infractions de droit cantonal (art. 1 al. 2).

La modification concrète de la LACP consiste ainsi en :

- > l'ouverture de son champ d'application à la mise en œuvre d'autres lois fédérales en matière pénale ne faisant pas l'objet d'une législation d'application spécifique (art. 1 al.1 modifié) ;

-
- > l'insertion d'une nouvelle section 4a, relative aux dispositions d'application d'autres lois fédérales en matière pénale ;
 - > l'ajout d'un nouvel art. 8c pour la mise en œuvre de l'art. 2 al. 3 LIDV au niveau cantonal ;
 - > l'ajout d'un nouvel art. 8d pour le traitement des données personnelles pour l'autorisation de se dissimuler le visage.

Commentaire par article

Art. 1 al. 1 LACP

Comme mentionné précédemment, la structure et le champ d'application de la LACP actuelle ne permet pas d'y ajouter des dispositions d'application d'une loi fédérale, en particulier en matière pénale. Afin d'éviter de créer une loi cantonale spéciale qui contiendrait un seul ou au maximum deux articles, il est paru plus adéquat d'élargir le champ d'application de la LACP en modifiant l'article 1 al. 1.

Cette manière de faire permettra également de faciliter la mise en œuvre d'autres éventuelles lois fédérales en matière pénale pour lesquelles une législation d'application spécifique n'existerait pas dans le droit cantonal.

Art. 8c LACP

Actuellement, l'art. 12a al. 2 LACP confère aux préfetures la compétence d'autoriser des exceptions sur les interdictions de se masquer et de porter des objets dangereux. Ces dernières sont en effet, responsables du maintien de l'ordre public (art. 19 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1) ; et Message No 67 du 25 juin 2013 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Police cantonale, ad. art. 12a LACP).

A l'instar de la compétence actuelle dont les préfets disposent déjà lors de manifestations, il paraît cohérent de leur attribuer également la compétence découlant de la législation fédérale pour délivrer les autorisations au sens de l'art. 2 al. 3 LIDV.

Consultée en amont, la Conférence des préfets, compte tenu de la proximité de la loi actuelle, s'est prononcée favorablement sur le principe de se voir octroyer la compétence en question, sous réserve de la charge de travail supplémentaire qu'elle peut représenter.

Il est ainsi proposé d'attribuer la compétence de délivrer les autorisations de se dissimuler le visage au préfet ou à la préfète du lieu où se déroule la manifestation ou l'action (art. 8c al. 1 du projet de loi).

S'agissant de la forme, il est dans l'optique de la loi fédérale de prévoir une procédure d'autorisation simple et non bureaucratique. Pour cette raison, le droit cantonal ne fixera pas une forme particulière sous laquelle déposer la demande d'autorisation. Toutefois, il est important que la demande soit déposée dans un délai raisonnable et que l'autorité compétente puisse disposer des informations nécessaires pour pouvoir statuer (art. 8c al. 2 du projet de loi). Les informations que doit contenir la demande et le délai dans lequel celle-ci doit parvenir à l'autorité sont déterminés par le Conseil d'Etat.

Avant de statuer sur la demande, le préfet ou la préfète devra requérir le préavis de la Police cantonale et de la commune concernée (art. 8c al. 3 du projet de loi). Ceci, afin d'instaurer une coordination entre ces autorités concernées par les demandes faites sur la base de l'art. 2 al. 3 LIDV et les événements visés par cette disposition. Finalement, l'autorité préfectorale peut révoquer une autorisation en cas de changement de circonstances ou pour des raisons d'ordre public ou de sécurité, dans le respect des principes généraux de droit administratif, notamment le droit d'être entendu et la proportionnalité de la mesure.

Art. 8d LACP

Cet article encadre le traitement des données personnelles nécessaires à l'examen et au suivi des demandes d'autorisation de se dissimuler le visage. L'alinéa 2 précise les autorités habilitées à accéder aux données, y compris les données sensibles, et délègue au Conseil d'Etat la définition des modalités de gestion des fichiers. Le traitement de données sensibles (p. ex. : opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, sphère intime ou origine raciale ou ethnique, poursuites ou sanctions pénales et administratives) est expressément prévu dans

la mesure où il ne saurait être exclu dans le cadre d'une demande d'autorisation de se dissimuler le visage, notamment en lien avec les motifs invoqués. Le catalogue des données traitées dans le cadre d'une demande d'autorisation de se dissimuler le visage, le fonctionnement du cycle de vie des données (durée de conservation, destruction, archivage, etc.), ainsi que les modalités de traitement (stockage, cercle des bénéficiaires d'un droit d'accès, étendue du droit d'accès, etc.) et les mesures techniques et organisationnelles propres à garantir la sécurité des données figurent également dans l'ordonnance d'application du Conseil d'Etat.

Art. 12a LACP

Le droit cantonal fribourgeois prévoit déjà tant l'interdiction de se dissimuler le visage que le règlement des autorisations, pour ce qui concerne les manifestations impliquant un usage accru du domaine public (art. 12a LACP). Toutefois, la LIDV règle désormais de manière complète la punissabilité des personnes qui se dissimulent le visage dans des lieux public ou privés accessibles au public pour une utilisation gratuite et payante. Dès lors que le droit fédéral a force obligatoire et prime les réglementations cantonales qui lui seraient contraires, les lois cantonales interdisant de se camoufler le visage deviennent pratiquement inapplicables avec l'entrée en vigueur de cette législation fédérale.

La modification de l'art. 12a LACP implique ainsi uniquement la suppression de l'interdiction de se dissimuler le visage au niveau cantonal pour les raisons susmentionnées.

2.2 Modification de la LCAO

Pour rappel, la LIDV institue l'application de la procédure d'amende d'ordre à la poursuite et au jugement des infractions ressortant de cette loi (art. 4 LIDV). L'art. 4 LIDV complète l'énumération figurant à l'art. 1 al. 1 let. a de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 314.1) par un chiffre 18 permettant de sanctionner une infraction à l'interdiction de se dissimuler le visage par une amende d'ordre. Cette modification implique par conséquent une modification de l'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre (OAO ; RS 314.11) afin d'intégrer les infractions à la LIDV à la liste des amendes de l'annexe 2.

Au niveau de la compétence pour percevoir ces amendes d'ordre, le droit cantonal donne la compétence générale à la Police cantonale (art. 5 al. 1 let. a LCAO). Dans ce cadre, il n'y a aucune adaptation à faire, la Police cantonale sera l'autorité cantonale compétente pour percevoir également les amendes d'ordres sur la base de la législation fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

En revanche, il sied de préciser dans la LCAO quelle sera l'autorité compétente en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre.

Dans la même logique que pour l'octroi de la compétence de délivrer les autorisations, il est prévu de donner cette compétence également au préfet. Les infractions à la LIDV, en cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre, devront être dénoncées au préfet (art. 20 al. 1 let. j (*nouveau*) du projet de loi).

3 Conséquences du projet

Lors de l'adoption du projet de loi fédérale, il a été signalé que la poursuite pénale et l'examen judiciaire seraient du ressort des cantons et que ces derniers pourraient donc avoir besoin de plus de moyens, financiers et humains (Message du CF concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, FF 2022 2668, p. 42/44).

Après une première analyse, il paraît que l'application au niveau cantonal de la loi fédérale concernée n'impliquera pas d'engagement de besoins supplémentaires notables. En effet, l'interdiction de se dissimuler le visage est entrée en vigueur au niveau cantonal en 2013. Jusqu'à présent et sur cette base, le canton de Fribourg n'a noté aucune contravention sanctionnant une violation de l'interdiction de se dissimuler le visage. Au vu de ces données, il ne faudra pas s'attendre à un très grand nombre de cas d'application concrète de la LIDV. De plus, la loi prévoit la

poursuite des infractions LIDV par le biais de la procédure d’amende d’ordre, laquelle est relativement simple, et son application ne nécessite pas le déploiement des ressources supplémentaires importantes. La même affirmation concerne la charge de travail relativement faible qui sera occasionnée au sein des préfectures pour la délivrance des autorisations conformément à la nouvelle compétence qui leur est octroyée par ce projet de loi modificatrice.

Annexe

—
Loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage et son message, en français et en allemand



Botschaft 2024-CE-37

2. Dezember 2025

Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Gesichtsverhüllungsverbot

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
1.1	Hintergrund des Vorschlags und Notwendigkeit des Entwurfs	2
1.2	Ergebnisse der Vernehmlassung	2
2	Inhalt des Gesetzesentwurfs	3
2.1	Änderung des EGStGB	3
2.2	Änderung des KOBG	5
3	Auswirkungen des Entwurfs	5

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund des Vorschlags und Notwendigkeit des Entwurfs

Am 29. September 2023 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG; BBl. 2023 2295) verabschiedet. Mit dem neuen Gesetz wird Artikel 10a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) konkretisiert, dessen Hauptziel darin besteht, dass sich die Menschen im öffentlichen Raum mit offenem Gesicht begegnen und dass das «Zusammenleben» geschützt wird. Es wurde eingeführt, nachdem Volk und Stände am 7. März 2021 die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» angenommen hatten, und ist am 1. Januar 2025 in Kraft getreten.

Das BVVG dient der landesweit einheitlichen Umsetzung des Verbots der Verhüllung des eigenen Gesichts und stellt gleichzeitig sicher, dass Gesichtsverhüllungen zur Wahrung persönlicher Schutzbedürfnisse weiterhin erlaubt sind.

Konkret regelt das BVVG in Bezug auf die zwei grundlegenden Ziele von Artikel 10a BV den Grundsatz des Gesichtsverhüllungsverbots an öffentlichen Orten, namentlich zum Schutz der öffentlichen Ordnung, indem die Vermummung an Auftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum nicht missbraucht werden kann, um anonym Straftaten zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen. Artikel 2 Abs. 2 BVVG enthält den abschliessenden Ausnahmekatalog, mit dem sichergestellt wird, dass die Gesichtsverhüllung unter bestimmten Umständen und an bestimmten Orten weiterhin erlaubt sind. Im Übrigen sieht das Gesetz ein System vor, mit dem die Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten bewilligt werden kann, sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Die Modalitäten der Bewilligungspflicht müssen von den Kantonen geregelt werden.

Im Bereich der Sanktionen sieht das Gesetz für die Strafverfolgung und für die Beurteilung von Verstössen die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens vor. Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.

Die kantonale Umsetzung des BVVG erfolgt demnach auf zwei Ebenen: Einerseits ist für die Einführung des Bewilligungssystems mit Hilfe der Ausführungsbestimmungen die zuständige Behörde zu bezeichnen. Andererseits gilt es, im Bereich der Strafverfolgung die Kompetenz jener Behörde zu regeln, die angerufen wird, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert oder nicht anwendbar ist.

1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 20. November 2024 bis 31. Januar 2025. Der Revisionsentwurf wurde von allen konsultierten Stellen sehr gut aufgenommen.

Die Mehrheit der angefragten Behörden und Organisationen unterstützte den Entwurf. Die Gemeinden schlossen sich der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an, der die Klarheit des Textes und die Kohärenz der Kompetenzen, die den Oberämtern zugewiesen werden, lobte. Mehrere Stellen hoben hervor, dass das vorgeschlagene Verfahren einfach und unbürokratisch sei und der aktuellen Praxis entspreche. Es gab einige gesetzestechnische und fachspezifische Anmerkungen, namentlich zum Datenschutz und insbesondere zu den besonders schützenswerten Personendaten sowie zur Formulierung der Artikel und zur Platzierung der einzelnen Bestimmungen. Der Inhalt des Entwurfs wurde dadurch jedoch nicht in Frage gestellt. Einzig die Freiburger Grünen äusserten Vorbehalte gegen das Bundesgesetz selbst, erkannten jedoch die Grenzen des kantonalen Rahmens an. In Anbetracht des Handlungsspielraums der Kantone, forderten sie, dass die Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum aus kulturellen oder religiösen Gründen unter die Ausnahme nach Artikel 2 Abs. 3 Bst. b BVVG fällt. Im Übrigen bestätigte die Vernehmlassung im Grossen und Ganzen die Zweckmässigkeit des Entwurfs und trug zur Verfeinerung einiger formaler Aspekte bei.

2 Inhalt des Gesetzesentwurfs

Der vorliegende Entwurf des Einführungsgesetzes zum BVVG umfasst eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) und eine Änderung des Gesetzes über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG; SGF 33.1). Der Zweck der EGStGB-Änderung besteht namentlich in der kantonalrechtlichen Bezeichnung der Behörde, die für die Bewilligungen nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG zuständig ist. Die Anpassung des KOBG hat dagegen einzig zum Ziel, die Zuständigkeit bei einem Scheitern oder bei Unanwendbarkeit des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens zu regeln.

2.1 Änderung des EGStGB

Das Bewilligungssystem nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG deckt die beiden Situationen ab, in denen die Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten zur Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit weiterhin möglich sein muss. Die Bestimmung lautet wie folgt:

«Sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden, kann die zuständige Behörde Gesichtsverhüllungen an öffentlichen Orten ausserdem bewilligen, wenn:

- a. die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit für den eigenen Schutz notwendig ist; oder*
- b. die Gesichtsverhüllung eine Form der bildlichen Meinungsäusserung darstellt.»*

Die Bewilligungspflicht schränkt die Möglichkeit spontaner Auftritte und Versammlungen mit verhülltem Gesicht ein.

In der Botschaft des Bundesrates zum BVVG vom 12. Oktober 2022 heisst es dazu: *«Mit einer Bewilligungspflicht können die Behörden zusammen mit den interessierten Kreisen im Vorfeld von Kundgebungen oder Standaktionen besser klären, ob ein Ausnahmefall gegeben ist. Das Bewilligungsverfahren kann einfach und niederschwellig ausgestaltet werden. Denkbar wären auch Allgemeinverfügungen, die die zuständigen Behörden allenfalls sogar noch vor Ort erteilen könnten. Die Einführung einer Bewilligungspflicht verursacht etwas mehr Aufwand vor einer Veranstaltung. Sie schafft aber mehr Klarheit für die Behörden, die das Gesichtsverhüllungsverbot vor Ort durchsetzen müssen, und sie könnte auch dazu führen, dass der Sanktionierungsaufwand kleiner wird»* (Botschaft des BR zum Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts, BBl. 2022 2668, S. 41).

Festzuhalten ist auch, dass Artikel 2 Abs. 3 BVVG von vornherein nur Aktivitäten schützt, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigen. Keinen Schutz finden Gesichtsverhüllungen von Personen oder Personengruppen, die durch ihr Verhalten oder vorgängige Ankündigungen zum Ausdruck bringen, dass sie im Schutz der Anonymität Rechtsverletzungen begehen wollen. Wer die Rechtsordnung missachtet oder entsprechende Vorbereitungen dazu trifft, kann sich nicht auf Ausnahmen berufen. In solchen Fällen bleibt die Gesichtsverhüllung strafbar, und die zuständigen Behörden können Bussen aussprechen, auch wenn zuvor eine Bewilligung für die Gesichtsverhüllung erteilt wurde (Botschaft des BR zum Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts, BBl. 2022 2668, S. 41 f.).

Idealerweise wäre das Bewilligungssystem des BVVG mit einem kantonalen Spezialgesetz mit nur wenigen Artikeln umzusetzen gewesen. Der Einfachheit halber wird jedoch vorgeschlagen, die Ausführungsbestimmungen in das EGStGB zu integrieren. Dazu muss allerdings zunächst dessen Geltungsbereich angepasst werden. Derzeit regelt das EGStGB die Anwendung des Strafgesetzbuches (Art. 1 Abs. 1) sowie die Polizeiübertretungen und die auf die Übertretungen des kantonalen Rechts anwendbaren allgemeinen Bestimmungen (Art. 1 Abs. 2).

Der vorliegende Entwurf umfasst konkret die folgenden Änderungen des EGStGB:

- > Erweiterung des Geltungsbereichs auf die Ausführung anderer strafrechtlicher Bundesgesetze, für die es keine spezifische Ausführungsgesetzgebung gibt (Art. 1 Abs. 1 geändert);

-
- > neuer Abschnitt 4a für die Bestimmungen zur Ausführung anderer strafrechtlicher Bundesgesetze;
 - > neuer Artikel 8c zur Ausführung von Artikel 2 Abs. 3 BVVG auf kantonaler Ebene;
 - > neuer Artikel 8d über die Bearbeitung von Personendaten für Bewilligungen für die Gesichtsverhüllung.

Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 1 EGStGB

Wie oben erwähnt, erlauben es Struktur und Geltungsbereich des EGStGB aktuell nicht, Bestimmungen zur Ausführung eines, insbesondere strafrechtlichen, Bundesgesetzes einzufügen. Anstatt ein kantonales Spezialgesetz zu schaffen, das nur einen bis höchstens zwei Artikel enthalten hätte, schien es sinnvoller, den Geltungsbereich des EGStGB mit einer Änderung von Artikel 1 Abs. 1 zu erweitern.

Dies vereinfacht auch die Ausführung allfälliger weiterer strafrechtlicher Bundesgesetze, für die es im Kantonsrecht keine spezifische Ausführungsgesetzgebung gibt.

Art. 8c EGStGB

Derzeit gibt Artikel 12a Abs. 2 EGStGB den Oberämtern die Kompetenz, Ausnahmen vom Vermummungsverbot und vom Verbot des Mitführens gefährlicher Gegenstände zu bewilligen. Die Oberämter sind denn auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich (Art. 19 des Gesetzes über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1) und Botschaft Nr. 67 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 25. Juni 2013 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei, ad Art. 12a EGStGB).

Analog zu der Zuständigkeit, über welche die Oberamtspersonen bei Veranstaltungen bereits verfügen, soll ihnen nun auch die Kompetenz zur Ausstellung von Bewilligungen nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG übertragen werden.

Die im Vorfeld konsultierte Oberamtspersonenkonferenz äusserte sich angesichts der Ähnlichkeit zum heutigen Gesetz positiv zum Grundsatz ihrer neuen Zuständigkeit, unter Vorbehalt des zusätzlichen Arbeitsaufwands, der damit verbunden sein könnte.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Kompetenz zur Erteilung von Bewilligungen für die Gesichtsverhüllung der Oberamtsperson jenes Ortes zuzuweisen, an dem die Veranstaltung oder Aktion stattfindet (Art. 8c Abs. 1 des Gesetzesentwurfs).

Was die Form betrifft, ist es im Sinne des Bundesgesetzes, ein einfaches und niederschwelliges Bewilligungsverfahren vorzusehen. Aus diesem Grund wird im Kantonsrecht keine besondere Form für die Einreichung der Gesuche festgelegt. Es ist jedoch wichtig, dass das Gesuch innert angemessener Frist eingereicht wird und dass die zuständige Behörde über die nötigen Informationen für ihren Entscheid verfügt (Art. 8c Abs. 2 des Entwurfs). Der Informationen, die im Gesuch enthalten sein müssen, und die Frist, innert der dieses bei der Behörde eingehen muss, werden vom Staatsrat bestimmt.

Die Oberamtsperson muss vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der Kantonspolizei und der betroffenen Gemeinde einholen (Art. 8c Abs. 3 des Entwurfs), damit sich die Behörden, die von den Gesuchen nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG und den entsprechenden Veranstaltungen betroffen sind, koordinieren können. Schliesslich kann die Oberamtsbehörde eine Bewilligung entziehen, wenn sich die Umstände geändert haben oder wenn es aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit erforderlich ist. Dabei sind die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze einzuhalten, namentlich das rechtliche Gehör und die Verhältnismässigkeit der Massnahme.

Art. 8d EGStGB

Dieser Artikel regelt die Bearbeitung der Personendaten, die für die Prüfung und Weiterverfolgung eines Gesichtsverhüllungsgesuchs benötigt werden. Absatz 2 bestimmt die Behörden, die befugt sind, auf die Daten – einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten – zuzugreifen und überträgt dem Staatsrat die Aufgabe, die Einzelheiten für die Verwaltung der Dateien festzulegen. Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten (z. B. religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten, Intimsphäre oder Zugehörigkeit zu einer «Rasse» oder Ethnie, Betreibungen oder strafrechtliche und administrative Sanktionen usw.) ist ausdrücklich vorgesehen, da sie für die Bearbeitung eines Gesichtsverhüllungsgesuchs unter anderem in Zusammenhang mit dessen Begründung nicht ausgeschlossen werden kann. Der Katalog der Daten, die im Rahmen der Prüfung eines Gesichtsverhüllungsgesuchs bearbeitet werden, der Lebenszyklus der Daten (Aufbewahrungsdauer,

Vernichtung, Archivierung usw.) sowie die Einzelheiten ihrer Bearbeitung (Speicherung, Zugriffsberechtigte, Umfang des Zugriffsrechts usw.) sowie die technischen und organisatorischen Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit werden ebenfalls in der Ausführungsverordnung des Staatsrats geregelt.

Art. 12a EGStGB

Das Freiburger Kantonsrecht sieht für Veranstaltungen mit einem gesteigerten Gemeingebrauch bereits ein Gesichtsverhüllungsverbot und ein Bewilligungssystem vor (Art. 12a BVVG). Das BVVG regelt die Strafbarkeit der Gesichtsverhüllung an öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, jedoch umfassend. Da die Bundesregelung derogatorische Kraft hat und kantonalen Regelungen, die dazu im Widerspruch stehen, vorgeht, sind die kantonalen Gesetze, die ein Vermummungsverbot enthalten, mit Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes praktisch nicht mehr anwendbar.

Mit der Änderung von Artikel 12a EGStGB wird deshalb das kantonrechtliche Gesichtsverhüllungsverbot aufgehoben.

2.2 Änderung des KOBG

Wie oben erwähnt werden Verstösse gegen das BVVG nach dem Ordnungsbussenverfahren verfolgt und beurteilt (Art. 4 BVVG). Artikel 4 BVVG ergänzt die Liste von Artikel 1 Abs. 1 Bst. a des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 (OBG; SR 314.1) um eine Ziffer 18, die es erlaubt, Verstösse gegen das Gesichtsverhüllungsverbot mit einer Ordnungsbusse zu bestrafen. Diese Änderung zieht eine Änderung der Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11) nach sich, mit der Verstösse gegen das BVVG in die Bussenliste von Anhang 2 aufgenommen werden.

Die allgemeine Zuständigkeit für die Verhängung dieser Ordnungsbussen wird im Kantonsrecht der Kantonspolizei zugewiesen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a KOBG). Diesbezüglich ist keine Anpassung erforderlich: Die Kantonspolizei wird auch für die Verhängung von Ordnungsbussen nach der Gesetzgebung über das Verbot der Verhüllung des Gesichts zuständig sein.

Im KOBG festzulegen ist hingegen, welche Behörde bei einem Scheitern oder bei Unanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens zuständig ist.

Ebenso wie die Kompetenz zur Erteilung der Bewilligungen ist auch hier die Zuständigkeit der Oberamtspersonen vorgesehen. Verstösse gegen das BVVG sind bei einem Scheitern oder bei Unanwendbarkeit des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens bei der Oberamtsperson anzuzeigen (Art. 20 Abs. 1 Bst. j (*neu*) des Entwurfs).

3 Auswirkungen des Entwurfs

Bei der Verabschiedung des Bundesgesetzesentwurfs wurde darauf hingewiesen, dass die Strafverfolgung und die richterliche Beurteilung Sache der Kantone sein würden und dass sich daher bei den Finanzen und beim Personal ein Mehrbedarf ergeben könnte (Botschaft des BR zum Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts, BBl. 2022 2668, S. 43).

Nach einer ersten Analyse scheint die Einführung des BVVG auf kantonaler Ebene keinen nennenswerten Bedarf an zusätzlichen Mitteln zur Folge zu haben. Das Gesichtsverhüllungsverbot ist im Kanton Freiburg bereits im Jahr 2013 in Kraft getreten. Seither wurde im Kanton Freiburg auf dieser Grundlage keine Übertretung verzeichnet, die als Verstoß gegen das Vermummungsverbot bestraft worden wäre. Angesichts dieser Daten dürften nicht allzu viele konkrete Anwendungsfälle des BVVG zu erwarten sein. Überdies sollen Verstösse gegen das BVVG im Ordnungsbussenverfahren verfolgt werden, das relativ einfach ist und dessen Anwendung keine umfangreichen Zusatzmittel erfordert. Dies trifft auch auf den relativ geringen Mehraufwand zu, der bei den Oberämtern anfallen

wird, wenn sie die neuen Bewilligungen ausstellen, für die ihnen mit dem vorliegenden Änderungsentwurf die Kompetenz erteilt wird.

Anhang

—
Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts, auf Deutsch und Französisch

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-CE-37

Projet de loi :
Loi adaptant la législation cantonale à l'interdiction de se dissimuler le visage

Propositions de la commission ordinaire CAH-2025-022

Présidence : Nicolas Galley

Membres : Laurent Baeriswyl, Bernard Bapst, Hubert Dafflon, Regula Hayoz Helfer, Armand Jaquier, Grégoire Kubski, Sandra Lepori, Sophie Moura, Vincent Pfister, Dominic Tschümperlin

Membres remplaçants : David Bonny

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 8c al. 2, 1^{re} phr.

² La demande doit contenir les informations nécessaires et être déposée dans un délai ~~raisonnable~~ fixé par le Conseil d'Etat. [...].

Art. 8c al. 2, 2^e phr.

² [...]. Le Conseil d'Etat détermine le contenu de la demande ~~et le délai dans lequel celle-ci doit parvenir à l'autorité compétente~~.

A1

A2

Anhang

GROSSER RAT

2024-CE-37

Gesetzesentwurf: Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2025-022

Präsidium: Nicolas Galley

Mitglieder: Laurent Baeriswyl, Bernard Bapst, Hubert Dafflon, Regula Hayoz Helfer, Armand Jaquier, Grégoire Kubski, Sandra Lepori, Sophie Moura, Vincent Pfister, Dominic Tschümperlin

Stellvertretende Mitglieder: David Bonny

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 8c Abs. 2, 1. Satz

² Gesuche müssen die nötigen Informationen enthalten und innert ~~angemessener~~ einer vom Staatsrat festgelegten Frist eingereicht werden. [...].

Art. 8c Abs. 2, 2. Satz

² [...]. Der Staatsrat bestimmt, welchen Inhalt das Gesuch haben ~~und in welcher Frist dieses bei der zuständigen Behörde eingehen muss~~.

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)

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

A1
CE

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

A2
CE

Le 6 janvier 2026

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 (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 6. Januar 2026

Loi modifiant la loi sur la vidéosurveillance

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **17.3**

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la motion 2023-GC-201;

Vu l'article 120 de la loi sur la mobilité (LMob);

Vu le message 2024-DSJS-155 du Conseil d'Etat du 2 décembre 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF [17.3](#) (Loi sur la vidéosurveillance (LVid), du 07.12.2010) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 1a (nouveau)

^{1a} Des systèmes de vidéosurveillance sans enregistrement peuvent être installés et exploités dans les lieux publics afin d'atteindre les mêmes buts que ceux visés à l'alinéa 1. Ces mêmes systèmes peuvent également être installés à des fins de gestion des infrastructures publiques par les organes publics, lorsqu'il n'y a pas de risques importants ou disproportionnés pour la sphère privée des personnes concernées.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

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

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Videoüberwachung

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **17.3**

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Motion 2023-GC-201;

gestützt auf Artikel 120 des Mobilitätsgesetzes (MobG);

gestützt auf die Botschaft 2024-DSJS-155 des Staatsrats vom 2. Dezember 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [17.3](#) (Gesetz über die Videoüberwachung (VidG), vom 07.12.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1a (neu)

^{1a} Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung können in der Öffentlichkeit auf öffentlichem Grund für dieselben Zwecke wie jene nach Absatz 1 eingerichtet oder betrieben werden. Solche Anlagen können auch für die Verwaltung der öffentlichen Infrastruktur durch öffentliche Organe eingerichtet werden, wenn keine erheblichen und unverhältnismässigen Risiken für die Privatsphäre der betroffenen Personen bestehen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message 2024-DSJS-155

2 décembre 2025

Projet de loi modifiant la loi sur la vidéosurveillance

Ce document donne suite à la :

Motion 2023-GC-201	Adaptation LVID - Permettre l'installation de caméras pour la gestion de parkings au sens de l'article 120 de la nouvelle loi sur la mobilité
Auteur-e-s :	Senti Julia / Morand Jacques

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	2
1.1	Motion	2
1.2	Groupe de travail	2
2	Système proposé	3
3	Résultats de la consultation	3
4	Conclusion	4
5	Commentaire des articles	4
6	Conséquences du projet	5

1 Origine et nécessité du projet

Le 1^{er} janvier 2023, la nouvelle loi sur la mobilité (LMob) est entrée en vigueur, visant à régler l'ensemble de la mobilité des personnes et des marchandises dans le canton. Plus particulièrement, l'article 120 LMob prévoit que l'organisation du stationnement incombe à l'Etat en ce qui concerne les infrastructures dont il est propriétaire et à la commune pour toutes les autres infrastructures. Ainsi, les exploitants d'un parking à usage public d'une taille significative – qui comprend au moins 40 places de stationnement – sont tenus d'y installer un tableau à chaque entrée indiquant en temps réel le nombre de places de parc disponibles et de mettre les données à disposition des collectivités publiques.

Si des systèmes tels qu'une barrière ou des tickets peuvent être mis en place dans la plupart des parkings pour répondre à l'obligation de l'article 120 LMob, tel n'est cependant pas le cas dans certains centres villes, comme en vieille ville de Morat. Pour ce genre de situation, il faut dès lors trouver d'autres solutions, comme l'installation de caméras de vidéosurveillance destinées aux systèmes de guidage de parking. Or, cette solution s'avère non conforme à la loi sur la vidéosurveillance (LVid) actuelle, laquelle ne permet que les installations de vidéosurveillance à des fins de prévention et de répression des infractions.

1.1 Motion

Par motion déposée le 6 septembre 2023, les député-e-s Julia Senti et Jacques Morand, se fondant sur l'article 120 LMob, ont dès lors demandé une modification de la législation sur la vidéosurveillance permettant d'élargir le champ d'application de la loi et de ne plus le limiter aux seules fins de prévention et de répression des infractions. Le Conseil d'Etat, considérant que le système actuel fixé par la LVid peut engendrer des solutions insatisfaisantes au vu des évolutions technologiques, a invité le Grand Conseil à accepter la motion, ce que ce dernier a fait par décision du 22 mai 2024.

1.2 Groupe de travail

Lors de la consultation de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après : ATPrDM) dans le cadre de la réponse à la motion, celle-ci a relevé que l'évolution des technologies et l'entrée en vigueur de la LMob devaient éventuellement conduire à revoir le système de la LVid, sans pour autant en compromettre le but. Afin de discuter des enjeux d'une telle révision et d'élaborer la meilleure solution possible, en tenant compte de la motion et également de la volonté de s'adapter aux évolutions technologiques, un groupe de travail a été mis sur pied et s'est réuni à deux reprises. Ce dernier était constitué des deux motionnaires, du Préfet du Lac, de la Préposée à la transparence et à la protection des données, de la Secrétaire générale de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) et d'une conseillère juridique de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS).

Les discussions ont mis en avant diverses problématiques en lien avec la vidéosurveillance et allant au-delà de la simple gestion des places de stationnement. En ce qui concerne par ailleurs les parkings, il est apparu que la nécessité d'une installation de vidéosurveillance pouvait également survenir pour d'autres fins que la gestion des places, par exemple pour régler leur fonctionnement et la gestion d'incidents tels qu'une barrière coincée, un problème à la caisse, etc. De plus, d'autres problématiques ont été mises en avant : le dépôt de déchets sauvages dans certaines villes aux points de récolte des déchets ou encore l'évolution du gel sur les routes. Finalement, le groupe de travail s'est également penché sur la question des webcams.

2 Système proposé

La DSJS est parvenue à la conclusion qu'outre l'importance de donner suite à la motion 2023-GC-201, il était nécessaire de revoir le système en vue d'une gestion rationnelle et efficace des installations publiques.

Une jurisprudence du Tribunal cantonal (TC), soit l'arrêt du 20 août 2015 de la 1^{ère} Cour administrative (arrêt 601 2014 46) a précisé le champ d'application de la LVid en faisant mention du fait que les conditions exprimées à l'article 3 al. 1 LVid sont cumulatives. Ainsi, un système de vidéosurveillance ne peut être installé et exploité dans un lieu public que s'il sert à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et à contribuer à la poursuite et à la répression des infractions. La prévention et la répression sont dès lors des conditions indissociables afin de garantir le respect du principe de finalité.

En ouvrant le champ d'application de l'article 3 al. 1 LVid, relatif aux principes de la vidéosurveillance, par une solution alternative et non plus cumulative, certaines problématiques de surveillance avancées par le groupe de travail pourraient ainsi être solutionnées par l'installation d'un système de caméras, comme c'est le cas des déchets sauvages, conformément à la loi sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2). En ce qui concerne la gestion des parkings publics et des places de stationnement, il faut désormais faire la différence entre les systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement, qui ne servent qu'à prévenir et réprimer des infractions, et le système de vidéosurveillance sans enregistrement, qui pourrait permettre la gestion des infrastructures publiques par les organes publics, sous réserve du respect du principe de proportionnalité. Rappelons ici que tout système de vidéosurveillance sans enregistrement doit faire l'objet d'une annonce au préfet ou à la préfète, ainsi qu'au ou à la préposé-e à la transparence et à la protection des données (art. 3 al. 2 et 7 al. 1 LVid).

S'agissant finalement des webcams, à l'instar de ce qui avait été décidé lors de l'entrée en vigueur de la loi en 2011, la DSJS a décidé de considérer qu'il s'agit d'un dispositif purement récréatif dont l'installation reste libre, pour autant qu'il respecte les prescriptions de la législation relative à la protection des données. L'ATPrDM se penchera par ailleurs sur l'opportunité d'élaborer une fiche informative à ce sujet.

3 Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 14 mars au 16 juin 2025, avec une prolongation au 31 août 2025 afin que les communes puissent se déterminer individuellement. En effet, dans la mesure où les communes sont les premières à bénéficier de l'ouverture de la loi à la gestion des infrastructures publiques, il était essentiel qu'elles puissent se déterminer dans ce cadre également. Finalement, toutes les Directions, ainsi que leurs services spécifiquement concernés, ont été consultés.

De manière générale, le projet de révision a été globalement bien accueilli, en particulier le fait de pouvoir utiliser la vidéosurveillance comme moyen de gestion de certaines infrastructures publiques, et aucune opposition de principe n'est à relever. Un certain nombre de remarques ont été formulées lors de la procédure de consultation ; en particulier, plusieurs entités ont mentionné qu'il existait des risques liés à l'ouverture du champ d'application de la loi, le projet allant ainsi plus loin que la motion parlementaire. La Police cantonale a notamment indiqué qu'avec les conditions alternatives telles que proposées, elle se demandait dans quelle mesure elle pourrait encore exploiter des images prises à des fins de prévention, pour les besoins d'une enquête pénale, le principe de finalité ne semblant alors plus respecté.

En outre, certaines remarques ayant trait essentiellement à l'application et à la mise en œuvre de la LMob, comme par exemple les conséquences financières de la télégestion des parkings, il a été décidé de ne pas entrer en matière ; d'autres, d'ordre formel, ont permis l'adaptation du projet de loi. Finalement, certaines observations ont permis d'ajouter des précisions dans le présent message afin de lui offrir davantage de clarté.

En conclusion, la procédure de consultation aura permis de procéder à quelques modifications substantielles, permettant une compréhension plus adéquate de la loi. Elle aura également eu pour effet de constater la nécessité de revoir certains aspects du système, sans modifier les buts de la loi et l'essence-même de celle-ci.

4 Conclusion

La collecte et l'utilisation par la Police cantonale, à des fins de police (telles que prévues à l'article 2 de la loi sur la Police cantonale ; LPol ; RSF 551.1), d'images de vidéosurveillance de l'espace public provenant d'un système tiers doit notamment se baser sur une disposition légale et satisfaire au principe de finalité (art. 7 LPrD). La LVid ne régit pas les compétences de la Police cantonale. Néanmoins, elle conditionne l'autorisation d'un système de vidéosurveillance à son utilisation selon des finalités prédéterminées (prévention et/ou répression). Ses finalités engagent dans une certaine mesure les autorités de police. Par conséquent, si un système de vidéosurveillance a été autorisé dans un but « préventif » uniquement, la question de l'utilisation « répressive » dans le cadre de la LPol se pose, eu égard au principe de finalité (art. 7 LPrD).

Par conséquent, sur la base des réflexions approfondies menées par la Police cantonale et de divers échanges, notamment avec l'ATPrDM, la DSJS a choisi de maintenir la solution cumulative de l'article 3 al. a LVid afin de ne pas entraver les activités de la Police cantonale.

Cela étant, l'article 3 al. 1a du projet de révision LVid permet tout de même la gestion des infrastructures publiques telle que sollicitée par la motion Senti/Morand, se fondant notamment sur l'article 120 LMob.

5 Commentaire des articles

Article 3 al. 1a (nouveau)

Le nouvel alinéa 1a prévu à l'article 3 permet désormais aux organes publics de gérer les infrastructures publiques, moyennant le respect du principe de proportionnalité, par le biais d'installations de vidéosurveillance sans enregistrement. On entend ainsi par vidéosurveillance sans enregistrement les systèmes qui captent des images en temps réel. De plus, les organes publics visés par cette disposition sont les organes de l'Etat, des communes et des autres personnes morales de droit public.

En l'occurrence, il s'agit non seulement de répondre à la requête de la motion précitée en lien avec le nombre de places de stationnement, mais également d'autoriser la gestion du fonctionnement d'un parking public et des difficultés qui peuvent y être liées, comme une barrière qui ne s'ouvre plus ou une caisse pour le paiement qui ne fonctionne plus. La surveillance via un système de caméra peut ainsi permettre de cibler les problématiques et de les résoudre éventuellement à distance. Cette possibilité n'existe évidemment que si les risques pour la sphère privée des personnes concernées ne sont pas importants ou disproportionnés. Notons que dans la mesure où aucun enregistrement n'est effectué, le risque de violation des droits fondamentaux est moindre. Le fait que l'organe public qui souhaite installer de telles caméras soit toutefois soumis à l'obligation d'annonce permet aux autorités de vérifier la pertinence d'un tel système et de sa proportionnalité.

Finalement, il sied de noter qu'un système de vidéosurveillance au sens de l'article 3 al. 1a LVid, installé à des fins de gestion des infrastructures publiques, demeure soumis à l'article 7 LVid.

6 Conséquences du projet

Aucune conséquence financière n'est à prévoir pour le canton en lien avec le présent projet. L'avant-projet de loi est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral, ainsi que la Constitution cantonale. S'agissant de sa portée en matière de développement durable, il convient de relever que les systèmes de guidage du trafic ont pour effet de limiter la circulation inutile et ainsi de réduire les émissions de CO2 et de favoriser la mobilité douce.



Botschaft 2024-DSJS-155

2. Dezember 2025

Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Videoüberwachung

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2023-GC-201	VidG-Anpassung – Ermöglichen der Installation von Kameras für das Parkplatzmanagement im Sinne von Artikel 120 des neuen Mobilitätsgesetzes
Urheber/in:	Senti Julia / Morand Jacques

Inhaltsverzeichnis

1	Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	2
1.1	Motion	2
1.2	Arbeitsgruppe	2
2	Vorgeschlagenes System	3
3	Ergebnisse der Vernehmlassung	3
4	Schlussfolgerung	4
5	Kommentar zu den einzelnen Artikeln	4
6	Auswirkungen des Entwurfs	5

1 Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Am 1. Januar 2023 trat das neue Mobilitätsgesetz (MobG) in Kraft, dessen Revision die Regelung der gesamten Mobilität von Personen und Gütern im Kanton zum Ziel hatte. Im Besonderen sieht Artikel 120 des neuen MobG vor, dass die Gestaltung der Parkplatzordnung für Infrastrukturen, die im Eigentum des Staates sind, dem Staat, und jene für alle übrigen Infrastrukturen der jeweiligen Gemeinde obliegt. Die Betreiberinnen und Betreiber von öffentlichen Parkplätzen erheblicher Grösse – das heisst mit mindestens 40 Parkplätzen – werden verpflichtet, an jedem Eingang eine Tafel, welche die Anzahl der verfügbaren Parkplätze in Echtzeit anzeigt, einzurichten und dem Gemeinwesen diese Daten zur Verfügung zu stellen.

Bei den meisten Parkplätzen liessen sich Schranken oder Ticketsysteme einrichten, um die Pflicht nach Artikel 120 MobG zu erfüllen. In einigen Stadtzentren wie der Altstadt von Murten war dies jedoch nicht möglich. Für solche Fälle müssen daher andere Lösungen gefunden werden. So könnten für das Parkleitsystem zum Beispiel Videoüberwachungskameras installiert werden. Diese Lösung ist allerdings nicht mit dem geltenden Gesetz über die Videoüberwachung (VidG) vereinbar, da dieses Videoüberwachungsanlagen nur für die Prävention und Repression von Übergriffen erlaubt.

1.1 Motion

Mit einer am 6. September 2023 eingereichten Motion beantragten Grossrätin Julia Senti und Grossrat Jacques Morand gestützt auf Artikel 120 MobG deshalb eine Änderung der Gesetzgebung über die Videoüberwachung, die den Anwendungsbereich des Gesetzes so erweitern sollte, dass er nicht mehr auf die Prävention und Repression von Übergriffen beschränkt ist. Da der Staatsrat der Ansicht war, dass das aktuelle System des VidG angesichts der technologischen Entwicklung zu unbefriedigenden Situationen führen könne, beantragte er dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen, was dieser mit Entscheid vom 22. Mai 2024 auch tat.

1.2 Arbeitsgruppe

In ihrer Stellungnahme im Rahmen der Beantwortung der Motion wies die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) darauf hin, dass das System des VidG aufgrund der technologischen Entwicklung und des neu in Kraft getretenen MobG allenfalls überarbeitet werden müsse, ohne jedoch seinen Zweck zu gefährden. Um den Inhalt der Revision zu beraten und die bestmögliche Lösung zu finden, wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese traf sich zweimal und berücksichtigte bei ihrer Arbeit die Motion und den Wunsch einer Anpassung an die technologische Entwicklung. Der Arbeitsgruppe gehörten die Urheberin und der Urheber der Motion, der Oberamtmann des Seebezirks, die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte, die Generalsekretärin der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) und eine juristische Beraterin der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) an.

In der Diskussion zeigten sich verschiedene Problembereiche in Zusammenhang mit der Videoüberwachung, die über die einfache Parkplatzverwaltung hinausgehen. Im Übrigen stellte sich heraus, dass die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage bei Parkhäusern auch aus anderen Gründen als für die Parkplatzverwaltung notwendig sein kann, zum Beispiel zur Regelung des Parkhausbetriebs und zur Behandlung von Ereignissen wie einer blockierten Schranke oder Problemen an der Kasse. Als weitere Probleme wurden zudem genannt: Littering an den Sammelstellen mancher Städte oder die Entwicklung vereister Strassen. Schliesslich beschäftigte sich die Arbeitsgruppe auch mit der Frage der Webcams.

2 Vorgeschlagenes System

Die SJSD kam zum Schluss, dass nicht nur der Motion 2023-GC-201 Folge gegeben, sondern vielmehr das System überarbeitet werden sollte, um eine rationelle und effiziente Verwaltung der öffentlichen Infrastruktur zu ermöglichen.

Das Kantonsgericht (KG) hat in seiner Rechtsprechung (Entscheid des 1. Verwaltungsgerichtshofs 601 2014 46 vom 20. August 2015) den Anwendungsbereich des VidG mit dem Hinweis geklärt, dass die Bedingungen nach Artikel 3 Abs. 1 VidG kumulativ seien. Eine Videoüberwachungsanlage darf demnach nur dann (in der Öffentlichkeit) auf öffentlichem Grund eingerichtet und betrieben werden, wenn sie dazu dient, Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen. Prävention und Repression sind somit untrennbare Bedingungen für die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung.

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs von Artikel 3 Abs. 1 VidG über die Grundsätze der Videoüberwachung mit einer alternativen und nicht mehr kumulativen Lösung könnten einige der Überwachungsprobleme, die von der Arbeitsgruppe angeführt wurden, mit der Installation von Kameras gelöst werden, beispielsweise in Fall des Litterings nach dem Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2). Bei der Verwaltung öffentlicher Parkhäuser und Parkplätze muss nun zwischen Videoüberwachungsanlagen mit und ohne Datenaufzeichnung unterschieden werden. Anlagen mit Datenaufzeichnung dienen nur dazu, Übergriffen vorzubeugen und diese zu ahnden, während solche ohne Datenaufzeichnung, unter Vorbehalt der Verhältnismässigkeit, die Verwaltung öffentlicher Infrastruktur durch öffentliche Organe erlauben würden. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass jede Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung der Oberamtfrau bzw. dem Oberamtmann und der oder dem kantonalen Datenschutzbeauftragten gemeldet werden muss (Art. 3 Abs. 2 und 7 Abs. 1 VidG).

Was Webcams betrifft, hat die SJSD in Übereinstimmung mit dem Entscheid bei Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2011 beschlossen, diese als rein touristische Anlagen zu betrachten. Sie erfordern keine Bewilligung, sofern die Vorschriften der Gesetzgebung über den Datenschutz eingehalten werden. Die ÖDSMB wird im Übrigen prüfen, ob ein Informationsblatt dazu erstellt werden soll.

3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte von 14. März bis 16. Juni 2025, und wurde 31. August 2025 verlängert, damit die Gemeinden individuell Stellung nehmen konnten. Da die Gemeinden als Erste von der Ausdehnung des Gesetzes auf die Verwaltung öffentlicher Infrastruktur profitieren werden, war es zentral, dass sie sich ebenfalls zum Vorentwurf äussern konnten. Schliesslich wurden auch alle Direktionen und ihre besonders betroffenen Ämter konsultiert.

Der Änderungsentwurf wurde insgesamt gut aufgenommen. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit, Videoüberwachung als Mittel für die Verwaltung bestimmter öffentlicher Anlagen einzusetzen. Grundsätzliche Einwände gab es keine, es wurden jedoch einige Anmerkungen gemacht. Namentlich wiesen mehrere Stellen darauf hin, dass die Öffnung des gesetzlichen Anwendungsbereichs Risiken berge, weil der Entwurf damit über die parlamentarische Motion hinausgehe. Die Kantonspolizei fragte sich insbesondere, ob sie unter den vorgeschlagenen alternativen Bedingungen Bilder, die zu Präventionszwecken aufgenommen wurden, noch für eine Strafuntersuchung auswerten könne, da der Grundsatz der Zweckbindung dann nicht mehr erfüllt wäre.

Bei einigen Anmerkungen, die sich hauptsächlich auf die Anwendung und Umsetzung des MobG wie zum Beispiel die finanziellen Auswirkungen des Fernmanagements von Parkplätzen bezogen, wurde beschlossen, nicht darauf einzutreten. Andere formale Bemerkungen wurden im Gesetzesentwurf berücksichtigt. Schliesslich wurden aufgrund

weiterer Anmerkungen zusätzliche Ausführungen in die Botschaft aufgenommen, um noch mehr Klarheit zu erreichen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Vernehmlassungsverfahren einige wesentliche Änderungen ermöglicht hat, die zu einem genaueren Verständnis des Gesetzes beitragen. Es hat auch gezeigt, dass bestimmte Aspekte des Systems überarbeitet werden müssen, ohne jedoch die Ziele und den Kern des Gesetzes zu verändern.

4 Schlussfolgerung

Die Kantonspolizei darf Bilder, die zur Überwachung des öffentlichen Raums mit einem System von Dritten aufgenommen wurden, nur dann zu polizeilichen Zwecken beschaffen und verwenden (gemäss Artikel 2 des Gesetzes über die Kantonspolizei; PolG; SGF 551.1), wenn dies namentlich auf der Grundlage einer Gesetzesbestimmung geschieht und dem Grundsatz der Zweckbindung genügt (Art. 7 DSchG). Das VidG regelt die Befugnisse der Kantonspolizei nicht. Es bestimmt jedoch, dass vor der Bewilligung einer Videoüberwachungsanlage deren Zweck (Prävention und/oder Repression) festgelegt werden muss. Die Zweckbestimmung ist für die Polizeibehörden in gewissem Masse bindend. Wenn also eine Videoüberwachungsanlage nur zu «präventiven» Zwecken genehmigt wurde, ist eine «repressive» Verwendung im Rahmen des PolG aufgrund des Grundsatzes der Zweckbestimmung (Art. 7 DSchG) in Frage gestellt.

Daher hat sich die SJSD gestützt auf die reiflichen Überlegungen der Kantonspolizei und nach verschiedenen Gesprächen – insbesondere mit der ÖDSMB – dafür entschieden, die kumulative Lösung von Artikel 3 Abs. a VidG beizubehalten, um die Tätigkeit der Kantonspolizei nicht zu behindern.

Artikel 3 Abs. 1a des Revisionsentwurfs zum VidG ermöglicht jedoch die Verwaltung öffentlicher Infrastruktur, wie sie in der Motion Senti/Morand auf der Grundlage von Artikel 120 MobG gefordert wird.

5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Artikel 3 Abs. 1a (neu)

Der neue Absatz 1a von Artikel 3 erlaubt öffentlichen Organen nun, öffentliche Infrastruktur mit Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung zu verwalten, sofern der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten wird. So versteht man unter Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung Systeme, die Bilder in Echtzeit aufnehmen. Die von dieser Bestimmung betroffenen öffentlichen Organe sind die Organe des Staates, der Gemeinden und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Vorliegend soll also nicht nur dem Antrag aus der obgenannten Motion betreffend die Anzahl verfügbarer Parkplätze entsprochen, sondern auch die Verwaltung öffentlicher Parkhäuser und die Behandlung der damit verbundenen Probleme (Bsp. blockierte Schranke oder Kasse ausser Betrieb) mit Hilfe von Videoüberwachung erlaubt werden. Die Überwachung über ein System von Kameras kann somit dazu beitragen, Probleme gezielt zu erkennen und gegebenenfalls aus der Ferne zu lösen. Diese Möglichkeit besteht natürlich nur, wenn die Risiken für die Privatsphäre der betroffenen Personen nicht erheblich oder unverhältnismässig sind. Da jedoch keine Daten aufgezeichnet werden, ist das Risiko von Grundrechtsverletzungen gering. Da öffentliche Organe, die solche Kameras installieren wollen, der Meldepflicht unterstehen, können die Behörden, die Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit der entsprechenden Systeme prüfen.

Schliesslich ist zu beachten, dass Videoüberwachungsanlagen im Sinne von Artikel 3 Abs. 1a VidG, die für die Verwaltung der öffentlichen Infrastruktur eingerichtet werden, weiterhin Artikel 7 VidG unterliegen.

6 Auswirkungen des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Der Vorentwurf steht im Einklang mit übergeordnetem Recht, das heisst mit europäischem Recht, mit Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung. Zu den Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung ist festzuhalten, dass Verkehrsleitsysteme den unnötigen Verkehr beschränken und damit zur Reduktion der CO₂-Emissionen und zur Förderung der sanften Mobilität beitragen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-DSJS-155

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur la vidéosurveillance (mise en œuvre de la motion 2023-GC-201)

Propositions de la commission ad hoc CAH-2025-023

Présidence : Laurent Baeriswyl

Membres : Bernhard Altermatt, Jean-Daniel Chardonens, Urs Hauswirth, Marie Hug, Roland Kehl, Anne Meyer Loetscher, Jacques Morand, Tina Raetzo, Katharina Thalmann-Bolz, Peter Wüthrich

Entrée en matière

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

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Le 19 janvier 2026

Anhang

GROSSER RAT

2024-DSJS-155

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Videoüberwachung (Umsetzung von Motion 2023-GC-201)

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2025-023

Präsidium: Laurent Baeriswyl

Mitglieder : Bernhard Altermatt, Jean-Daniel Chardonens, Urs Hauswirth, Marie Hug, Roland Kehl, Anne Meyer Loetscher, Jacques Morand, Tina Raetzo, Katharina Thalmann-Bolz, Peter Wüthrich

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt Die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 19. Januar 2026



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2025-GC-153

Obligation d'un minimum de pratique des avocat-e-s avant l'engagement de stagiaire

Auteurs :	Mauron Pierre / Dorthe Sébastien
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	03.06.2025
Développement :	03.06.2025
Transmission au Conseil d'Etat :	03.06.2025
Réponse du Conseil d'Etat :	13.01.2026

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 3 juin 2025, les motionnaires demandent de modifier la loi fribourgeoise sur la profession d'avocat (LAv, RSF 137.1) afin d'instaurer une obligation de pratique minimale avant qu'un avocat ou une avocate puisse engager un ou une stagiaire. Actuellement, un avocat ou une avocate peut former un ou une stagiaire dès son inscription au registre cantonal des avocats, ce qui, selon les motionnaires, ne garantit pas une formation de qualité vu l'augmentation du nombre d'avocats, la réduction de la durée du stage à 12 mois et la diversification des pratiques professionnelles (dont le télétravail). Inspirés notamment du Canton de Vaud, qui impose sept ans d'expérience, ils suggèrent d'introduire à l'article 21 de la loi une exigence de cinq ans de pratique (voire sept, selon la décision du Conseil d'Etat), dont deux au cours des deux dernières années, afin d'assurer un meilleur encadrement des stagiaires.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation légale et réglementaire actuelle

1.1. La loi sur la libre circulation des avocats (LLCA ; RS 935.61)

Au niveau fédéral, la loi sur la libre circulation des avocats (LLCA ; RS 935.61) fixe les principes applicables à l'exercice de la profession dans toute la Suisse. Elle garantit que tout avocat titulaire d'un brevet cantonal et inscrit au registre cantonal peut exercer dans l'ensemble du pays. En revanche, elle ne réglemente pas directement la formation des stagiaires. En effet, l'article 3 LLCA réserve expressément aux cantons le droit de fixer les conditions d'obtention du brevet d'avocat, y compris les modalités du stage et les exigences liées à la fonction de maître de stage.

1.2. La loi fribourgeoise sur la profession d'avocat (LAv ; RSF 137.1)

Le seul critère formel requis pour exercer la fonction de maître de stage dans le canton de Fribourg est l'inscription au registre cantonal des avocats (art. 21 al. 1 LAv). Aucune durée minimale de pratique n'est exigée. Le maître de stage est tenu d'accueillir le stagiaire au sein de son étude pour une durée effective d'au moins douze mois, dans le cadre d'un stage dont la durée totale est de dix-huit mois,

sauf dérogation accordée par la Commission d'examen. Les six mois complémentaires peuvent être accomplis auprès d'une autorité judiciaire, du Ministère public, dans un service juridique d'une administration ou d'une entreprise, ou encore auprès d'avocats ou d'autorités judiciaires d'autres cantons ou de la Confédération (art. 21 al. 2 LAv).

1.3. Comparaison intercantonale

Canton de Vaud

La loi vaudoise sur la profession d'avocat (LPAv ; RSVD 177.11) prévoit à son article 22 que seuls les avocats ayant au moins sept ans de pratique en tant qu'avocats inscrits à un registre cantonal, dont deux au cours des deux dernières années peuvent former des stagiaires. Elle ajoute également des restrictions à savoir que nul ne peut former des avocats stagiaires s'il a fait l'objet, au cours des cinq dernières années : a. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de former des avocats stagiaires ou ; b. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de pratiquer de manière temporaire ou ; c. d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession, à moins que cette condamnation ne figure plus sur l'extrait privé du casier judiciaire.

En principe, un avocat ne peut avoir qu'un seul avocat stagiaire sous sa responsabilité. Sous réserve de circonstances particulières dûment motivées, la Chambre du stage peut, sur demande, autoriser un avocat à accueillir deux avocats stagiaires simultanément, pour une période déterminée (art. 22 al. 3 LPAv).

Le règlement sur le déroulement du stage d'avocat (RDSAV ; RSVD 177.11.3) prévoit par ailleurs que le maître de stage doit pratiquer le barreau à un taux d'activité permettant d'encadrer de manière attentive la formation de l'avocat stagiaire et qu'il doit pratiquer le barreau principalement dans des locaux sis à proximité de ceux dans lesquels l'avocat stagiaire exerce son activité (art. 2 et 3 RDSAV).

Canton de Genève

A Genève, le maître de stage doit justifier d'au moins cinq années de pratique, dont trois dans le canton et pratiquer comme chef d'étude ou collaborateur (art. 12 al. 1 du Règlement d'application de la loi sur la profession d'avocat (RPAv) ; RSGE E 6 10.01).

Le maître de stage doit former personnellement le stagiaire, consacrer le temps nécessaire et veiller à ce que le stagiaire reçoive une formation complète. Il ne peut d'ailleurs pas commencer la formation d'un second stagiaire avant que le premier ait accompli 6 mois de stage au minimum et réussi l'examen approfondi (art. 12 al. 2 et 3 RPav).

Canton du Valais

Le canton du Valais exige que les avocats maîtres de stage soient inscrits à un registre cantonal des avocats comme indépendants, associés ou collaborateurs, depuis deux années consécutives au moins. Les maîtres de stage ne peuvent se charger, simultanément, que de la formation de deux stagiaires au maximum (art. 4 du Règlement concernant la loi sur la profession d'avocat (RLPAv) ; RSVS 177.101).

Le maître de stage doit former personnellement le stagiaire. Pour cela, il y consacre le temps nécessaire et veille à ce que le stagiaire reçoive une formation pratique complète et aussi diversifiée que possible. Il lui enseigne la déontologie professionnelle (art. 5 RLPAv).

Canton de Neuchâtel

A Neuchâtel, le maître de stage doit exercer à plein temps depuis au moins deux ans et ne peut se charger, simultanément, que de la formation d'un stagiaire au maximum (art. 1a et 1b de l'arrêté concernant la formation des avocates et avocats stagiaires ; RSN 165.106).

L'article 19 al. 2 de la Loi sur la profession d'avocat ou d'avocate (LAv ; RSN 165.10) exige que le maître de stage veille à ce que le stagiaire reçoive une formation pratique aussi complète et diversifiée que possible, notamment en lui enseignant les règles et la déontologie professionnelles.

Canton du Jura

Dans le canton du Jura, aucune durée minimale de pratique n'est explicitement exigée pour les maîtres de stage. Le stage est effectué auprès d'un avocat inscrit au registre cantonal ou membre de l'Ordre des avocats (art. 33 al. 2 de la loi sur la profession d'avocat ; RSJU 188.11).

Les activités du stagiaire auprès d'une étude d'avocat consistent, notamment, à conseiller les clients de l'étude, à rédiger des pièces de procédure et à plaider devant les tribunaux. L'avocat maître de stage forme personnellement le stagiaire, y consacre le temps nécessaire, veille à ce qu'il reçoive une formation complète et à ce qu'il puisse exercer pleinement ses activités de stagiaire (art. 9 al. 4 du Règlement sur le stage et les examens d'avocat : RSJU 188.211).

1.4. Chartes et directives cantonales

Dans les cantons romands où une durée minimale de pratique a été instaurée, des chartes et directives ont également été mises en place afin d'encadrer la formation des avocats stagiaires. Elles définissent les attentes réciproques, notamment en matière d'accompagnement pédagogique, de disponibilité des maîtres de stage ainsi que de diversité et de pertinence des tâches confiées. Ces règles supplétives visent à renforcer la qualité de la formation en garantissant un cadre de stage plus structuré et équitable.

Dans le canton de Vaud, l'Ordre des avocats a édicté deux directives dans le but de régler la formation des stagiaires pendant leur stage. Les maîtres de stage veillent à accorder à l'avocat stagiaire le temps nécessaire à l'accomplissement et au suivi des formations mensuelles. Ils accordent par ailleurs à l'avocat-stagiaire une durée d'un mois de préparation des examens à l'issue des deux années de stage (<https://oav.ch/wp-content/uploads/2016/11/directive-conseil-stagiaires-septembre2016.pdf> et [20160324 directive sur la formation des avocats stagiaires.pdf](https://oav.ch/wp-content/uploads/2016/03/24_directive_sur_la_formation_des_avocats_stagiaires.pdf)).

A Genève, le Conseil de l'Ordre des avocats et le Comité du Jeune Barreau recommandent notamment aux maîtres de stage de procéder à une évaluation semestrielle visant à s'assurer que l'avocat stagiaire acquière une formation complète et de qualité, notamment par l'appréhension d'une variété d'activités et la fréquentation de différents tribunaux. À cette fin, ils invitent les maîtres de stage et avocats stagiaires à se référer à une liste exemplative annexé à la charte comprenant l'essentiel des écritures et audiences (https://odage.ch/wp-content/uploads/2021/12/charte-stage_2023).

En Valais, l'Ordre des avocats valaisans et l'Association des Jeunes Barreau et Notariat valaisans ont notamment prévu, dans la charte du stage, qu'en cas de litige ou de contestation entre le stagiaire et son maître de stage, ou en cas de résiliation anticipée du contrat, chacun pourra saisir l'autorité de médiation formée du bâtonnier et du président de l'association, laquelle tentera une médiation et s'efforcera de permettre au stagiaire d'achever sa formation. (<https://jbnvs.ch/wp-content/uploads/2021/04/Charte-du-stage.pdf>)

Enfin, à Neuchâtel, après avoir constaté plusieurs lacunes dans la formation des stagiaires, la Commission d'examen a édictée des recommandations dans le but d'informer les stagiaires ainsi que leurs maîtres de stage du déroulement des examens et de ce qui est attendu des candidats. Elles comprennent une liste exemplative des matières que les stagiaires doivent toucher ainsi que les actes de procédure qu'ils doivent préparer pendant le stage (<https://www.ne.ch/autorites/DESC/SCPO/avocats/Documents/Recommandations.pdf>).

2. Evolution de la profession d'avocat-e et expérience

Comme beaucoup d'autres professions, celle d'avocat et d'avocate évolue sous l'effet des transformations technologiques, notamment liées à l'intelligence artificielle (IA). L'IA modifie les pratiques juridiques en automatisant certaines tâches, en facilitant l'analyse de données et en améliorant l'accès à l'information. Cette évolution invite les avocats à adapter continuellement leurs compétences.

Dans ce contexte, l'expérience professionnelle reste certes un atout précieux pour former les avocats stagiaires. Elle permet en effet de transmettre des savoir-faire, de partager une diversité de cas concrets, d'enseigner les réflexes du métier et d'incarner les exigences déontologiques. Toutefois, les changements profonds que connaît - et va encore connaître- la profession remettent en question ce paradigme, en soulignant la nécessité d'une formation continue et d'une adaptation constante aux nouvelles réalités technologiques et sociétales.

L'expérience ne saurait à elle seule garantir une formation de qualité. Celle-ci dépend plutôt de l'engagement personnel du maître de stage, de la structuration du stage, du suivi proposé, de la diversité des tâches confiées et de la capacité à créer un environnement propice à l'apprentissage.

Par ailleurs, dans l'état actuel du droit, rien ne permet d'affirmer qu'un jeune avocat ou une jeune avocate forme systématiquement moins bien un ou une stagiaire qu'un avocat ou une avocate plus expérimenté-e. Certains jeunes praticiens font preuve d'un grand sens pédagogique, d'une disponibilité réelle et d'un investissement personnel important dans la formation.

3. Constatations sur le terrain

En l'état, le Service de la justice, qui assure le secrétariat de la Commission du barreau et de la Commission d'examen du barreau, ne constate pas de problèmes particuliers ni récurrents avec des stagiaires qui seraient mal formés par de jeunes avocats fraîchement installés. Il n'y a pas d'indices qui permettent de penser que cela devrait changer. Dans les faits, il est compliqué pour un avocat ou une avocate d'engager directement un ou une stagiaire après son installation. L'avocat ou l'avocate doit en particulier d'abord se constituer une clientèle suffisante pour avoir des affaires à confier à un ou une stagiaire. Par ailleurs, les personnes candidates au stage d'avocat choisissent les études où elles postulent.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance d'un encadrement de qualité pour les avocats stagiaires, mais estime qu'une exigence légale de durée minimale de pratique ne constitue pas la solution la plus adaptée. Une telle mesure risquerait de réduire le nombre de place de stages disponibles, en particulier dans les régions où le barreau est peu étoffé, et d'exclure des jeunes avocats compétents et motivés.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas lieu de modifier la loi fribourgeoise sur la profession d'avocat (LAv, RSF 137.1) et invite le Grand Conseil à rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2025-GC-153

Obligatorium für minimale Praxiserfahrung von Anwältinnen und Anwälten vor der Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten

Urheber:	Mauron Pierre / Dorthe Sébastien
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	03.06.2025
Begründung:	03.06.2025
Überweisung an den Staatsrat:	03.06.2025
Antwort des Staatsrats:	13.01.2026

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 3. Juni 2025 eingereichten und gleichentags begründeten Motion stellen die Motionäre den Antrag, das Freiburger Gesetz über den Anwaltsberuf (AnwG, SGF 137.1) dahingehend zu ändern, dass Anwältinnen und Anwälten für die Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten minimale Praxiserfahrung nachweisen müssen. Momentan dürfen diese direkt nach ihrer Eintragung ins kantonale Anwaltsregister eine Praktikantin oder einen Praktikanten ausbilden, was nach Ansicht der Motionäre keine gute Ausbildungsqualität gewährleiste, weil die Zahl der Anwältinnen und Anwälte zunehme, die Praktikumsdauer auf 12 Monate gesenkt wurde und die Art der Berufsausübung (darunter Telearbeit) vielfältiger geworden sei. Sie schlagen deshalb vor, nach dem Vorbild des Kantons Waadt, der sieben Jahre Berufserfahrung verlangt, in Artikel 21 des AnwG fünf (oder, je nach Entscheid des Staatsrats, sieben) Jahre Praxiserfahrung vorzuschreiben, wovon zwei in den letzten zwei Jahren liegen müssten. So soll eine bessere Betreuung der Praktikantinnen und Praktikanten sichergestellt werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Aktuelle gesetzliche und reglementarische Situation

1.1. Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61)

Auf Bundesebene sind die Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs in der ganzen Schweiz im Gesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61) geregelt. Das Gesetz garantiert, dass alle Anwältinnen und Anwälte, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügen und im kantonalen Register eingetragen sind, in der ganzen Schweiz praktizieren können. Die Ausbildung der Praktikantinnen und Praktikanten wird darin jedoch nicht direkt geregelt. Artikel 3 BGFA behält den Kantonen ausdrücklich das Recht vor, die Bedingungen für den Erwerb des Anwaltspatentes und damit auch die Praktikumsmodalitäten und die Anforderungen an die Praktikumsleitung festzulegen.

1.2. Freiburger Gesetz über den Anwaltsberuf (AnwG; SGF 137.1)

Das einzige formelle Kriterium für die Ausübung der Funktion als Praktikumsleiterin oder Praktikumsleiter im Kanton Freiburg ist die Eintragung im kantonalen Anwaltsregister (Art. 21 Abs. 1 AnwG). Es ist keine Mindestpraxiserfahrung erforderlich. Die Praktikumsleitung ist verpflichtet, die Praktikantin oder den Praktikanten für mindestens zwölf Monate in der Kanzlei aufzunehmen, wobei das Praktikum insgesamt 18 Monate dauert, sofern die Prüfungskommission keine Ausnahme bewilligt hat. Die übrigen sechs Monate können bei einer Gerichtsbehörde, bei der Staatsanwaltschaft, im Rechtsdienst einer Verwaltung oder eines Unternehmens oder bei Anwältinnen und Anwälten oder Gerichtsbehörden anderer Kantone oder des Bundes absolviert werden (Art. 21 Abs. 2 AnwG).

1.3. Kantonsvergleich

Kanton Waadt

Das Anwaltsgesetz des Kantons Waadt (Loi vaudoise sur la profession d'avocat; LPAv; RSVD 177.11) bestimmt in Artikel 22, dass nur Anwältinnen und Anwälte mit mindestens sieben Jahren Praxiserfahrung, die während dieser Zeit in einem kantonalen Register eingetragen waren, Praktikantinnen und Praktikanten ausbilden dürfen, wobei zwei Jahre Erfahrung auf die letzten zwei Jahre entfallen müssen. Hinzu kommen Einschränkungen, wonach keine Anwaltspraktikantinnen und -praktikanten ausbilden darf, wer in den letzten fünf Jahren betroffen war: a. von einer Disziplinar massnahme, die ihm die Ausbildung von Anwaltspraktikantinnen und -praktikanten verbietet; b. von einer Disziplinar massnahme, die ihm vorübergehend die Berufsausübung verbietet, oder c. von einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Handlungen, die mit dem Anwaltsberuf nicht zu vereinbaren sind, es sei denn, diese Verurteilung erscheine nicht mehr im privaten Strafregistrauszug.

Grundsätzlich dürfen Anwältinnen und Anwälte nur eine Praktikantin oder einen Praktikanten beaufsichtigen. Unter Vorbehalt hinreichend begründeter Umstände kann die Praktikumschammer einer Anwältin oder einem Anwalt auf Antrag erlauben, für einen beschränkten Zeitraum gleichzeitig zwei Praktikantinnen oder Praktikanten zu beschäftigen (Art. 22 Abs. 3 LPAv).

Das Reglement über den Ablauf des Anwaltspraktikums (*Règlement sur le déroulement du stage d'avocat*; RDSAV; RSVD 177.11.3) sieht zudem vor, dass die Praktikumsleitung den Anwaltsberuf in einem Pensum ausüben muss, das eine sorgfältige Betreuung der Anwaltspraktikantin oder des Anwaltspraktikanten erlaubt, und dass sie den Anwaltsberuf hauptsächlich in der Nähe des Arbeitsortes der Praktikantin oder des Praktikanten ausüben muss (Art. 2 und 3 RDSAV).

Kanton Genf

In Genf müssen Praktikumsleitende mindestens fünf Jahre Praxiserfahrung nachweisen (davon drei im Kanton) und als Kanzleichefin oder Kanzleichef oder als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter tätig sein (Art. 12 Abs. 1 des Ausführungsreglements über den Anwaltsberuf (*Règlement d'application de la loi sur la profession d'avocat*; RPAv; RSGE E 6 10.01)).

Die Praktikumsleitenden müssen ihre Praktikantinnen und Praktikanten selbst ausbilden, die nötige Zeit dafür aufwenden und für deren vollständige Ausbildung sorgen. Die Ausbildung einer zweiten Praktikantin oder eines zweiten Praktikanten darf überdies erst begonnen werden, wenn die erste Person mindestens sechs Monate Praktikum absolviert und die Vertiefungsprüfung bestanden hat (Art. 12 Abs. 2 und 3 RPav).

Kanton Wallis

Der Kanton Wallis verlangt, dass die sogenannten Praktikumsmeisterinnen und Praktikumsmeister der Anwaltschaft seit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren als Unabhängige, Partner/innen oder Mitarbeiter/innen im kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind. Praktikumsmeisterinnen und Praktikumsmeister dürfen höchstens zwei Praktikantinnen und Praktikanten gleichzeitig ausbilden (Art. 4 des Reglements betreffend das Gesetz über den Anwaltsberuf, RAnwG; SRVS 177.101).

Die Praktikumsmeisterinnen und Praktikumsmeister müssen ihre Praktikantinnen und Praktikanten persönlich ausbilden. Dafür widmen sie der Ausbildung die nötige Zeit und achten darauf, dass die Praktikantin oder der Praktikant eine vollständige und möglichst vielseitige praktische Ausbildung erhält. Sie vermitteln ihnen die Berufsethik (Art. 5 RAnwG).

Kanton Neuenburg

In Neuenburg müssen Praktikumsleitende seit mindestens zwei Jahren Vollzeit im Beruf tätig sein und dürfen jeweils nur eine Praktikantin oder einen Praktikanten auf einmal ausbilden (Art. 1a und 1b des Beschlusses über die Ausbildung der Anwaltspraktikantinnen und Anwaltspraktikanten (*Arrêté concernant la formation des avocates et avocats stagiaires*); RSN 165.106).

Gemäss Artikel 19 Abs. 2 des Gesetzes über den Anwaltsberuf (*Loi sur la profession d'avocat ou d'avocate*; LAV; RSN 165.10) muss die Praktikumsleitung darauf achten, dass die Praktikantin oder der Praktikant eine möglichst vollständige und vielseitige praktische Ausbildung erhält, indem unter anderem auch die Berufs- und Standesregeln vermittelt werden.

Kanton Jura

Im Kanton Jura wird von Praktikumsleitenden keine Mindestpraxiserfahrung verlangt. Das Praktikum wird bei einem Anwalt oder einer Anwältin absolviert, der oder die im kantonalen Register eingetragen oder Mitglied des Anwaltsverbands ist (Art. 33 Abs. 2 des Gesetzes über den Anwaltsberufs (*Loi sur la profession d'avocat*); RSJU 188.11).

Zu den Praktikumstätigkeiten in einer Anwaltskanzlei gehört unter anderem die Beratung der Klientschaft in der Kanzlei, das Verfassen von Rechtsschriften und das Halten von Plädoyers vor Gericht. Der praktikumsleitende Anwalt oder die praktikumsleitende Anwältin bildet die Praktikantin oder den Praktikanten persönlich aus, wendet dafür die nötige Zeit auf und sorgt dafür, dass die Praktikantin oder der Praktikant eine vollständige Ausbildung erhält und seine oder ihre Praktikumstätigkeiten in vollem Umfang ausüben kann (Art. 9 Abs. 4 des Reglements über das Anwaltspraktikum und die Anwaltsprüfungen (*Règlement sur le stage et les examens d'avocat*): RSJU 188.211).

1.4. Kantonale Chartas und Richtlinien

In den Westschweizer Kantonen mit einer Mindestpraxisdauer wurden zusätzlich Chartas und Richtlinien zur Regelung der Ausbildung von Anwaltspraktikantinnen und -praktikanten eingeführt. Sie legen die Erwartungen der Beteiligten, namentlich an die Ausbildungsbetreuung, die Verfügbarkeit der Praktikumsleitenden sowie die Vielfalt und Zweckmässigkeit der übertragenen Aufgaben fest. Diese ergänzenden Regeln sollen die Qualität der Ausbildung verbessern, indem sie einen besser strukturierten und gerechteren Rahmen für Praktika gewährleisten.

Im Kanton Waadt hat der Anwaltsverband zwei Richtlinien erlassen, um die Ausbildung der Praktikantinnen und Praktikanten während des Praktikums zu regeln. Demnach sorgen die Praktikumsleitenden dafür, dass den Praktikantinnen und Praktikanten die erforderliche Zeit für den Besuch und die Nachbearbeitung der monatlichen Weiterbildungen eingeräumt wird. Ausserdem gewähren sie den Praktikantinnen und Praktikanten nach Ablauf des zweijährigen Praktikums einen Monat Zeit für die Prüfungsvorbereitung (<https://oav.ch/wp-content/uploads/2016/11/directive-conseil-stagiaires-septembre2016.pdf> und [20160324_directive_sur_la_formation_des_avocats_stagiaires.pdf](https://oav.ch/wp-content/uploads/2016/11/directive-sur-la-formation-des-avocats-stagiaires.pdf), Französisch).

In Genf empfehlen der Rat des Anwaltsverbands und der Vorstand der jungen Anwältinnen und Anwälte den Praktikumsleitenden namentlich, eine halbjährliche Bewertung vorzunehmen, um sicherzustellen, dass die Praktikantin oder der Praktikant eine vollständige und gute Ausbildung erhält, insbesondere durch die Ausübung vielfältiger Tätigkeiten und den Besuch verschiedener Gerichte. Zu diesem Zweck werden die Praktikumsleitenden sowie die angehenden Anwältinnen und Anwälte aufgefordert, eine der Charta beigefügte Musterliste zu beachten, welche die wichtigsten Rechtsschriften und Verhandlungen enthält (https://odage.ch/wp-content/uploads/2021/12/charte-stage_2023, Französisch).

Im Wallis haben der Walliser Anwaltsverband und der Verein Junger Walliser Anwälte und Notare in der Praktikumscharta insbesondere vorgesehen, dass Praktikumsleitende sowie Praktikantinnen und Praktikanten bei Streitigkeiten oder Beanstandungen oder im Falle einer vorzeitigen Kündigung des Praktikumsvertrags die Schlichtungsstelle anrufen können, die aus dem Präsidenten des Anwaltsverbands und dem Präsidenten des Vereins besteht; diese versucht eine Schlichtung versucht und bemüht sich, der Praktikantin oder dem Praktikanten den Abschluss der Ausbildung zu ermöglichen (<https://jbnvs.ch/wp-content/uploads/2021/04/Charte-du-stage.pdf>, Französisch).

Nachdem sie verschiedene Mängel in der Ausbildung der Praktikantinnen und Praktikanten festgestellt hatte, erliess die Prüfungskommission in Neuenburg Empfehlungen, um die Praktikantinnen und Praktikanten und ihre Praktikumsleitenden über den Ablauf der Prüfungen und deren Anforderungen zu informieren. Sie enthalten eine Musterliste der Themen, mit denen sich die Praktikantinnen und Praktikanten befassen sollten, sowie Verfahrenshandlungen, die sie im Praktikum vorbereiten sollten (<https://www.ne.ch/autorites/DESC/SCPO/avocats/Documents/Recommandations.pdf>, Französisch).

2. Entwicklung des Anwaltsberufs und Bedeutung der Berufserfahrung

Wie jene vieler anderer Berufe wird auch die Entwicklung des Anwaltsberufs von technologischen Veränderungen wie der künstlichen Intelligenz (KI) beeinflusst. KI verändert den Anwaltsberuf, indem sie bestimmte Aufgaben automatisiert, die Datenanalyse erleichtert und den Zugang zu Informationen verbessert. Im Zuge dessen sind Anwältinnen und Anwälte aufgefordert, ihre Kompetenzen kontinuierlich anzupassen.

Auch in diesem Kontext ist Berufserfahrung sicherlich ein wertvoller Vorteil bei der Ausbildung von Praktikantinnen und Praktikanten. Sie ermöglicht die Weitergabe von Know-how, den Austausch über eine Vielzahl konkreter Fälle, die Vermittlung beruflicher Automatismen und die Verinnerlichung berufsethischer Anforderungen. Die tiefgreifenden Veränderungen, denen der Beruf heute und auch in Zukunft unterworfen ist, stellen dieses Paradigma jedoch in Frage und machen deutlich, dass sich Anwältinnen und Anwälte kontinuierlich weiterbilden und an neue technologische und gesellschaftliche Gegebenheiten anpassen müssen.

Erfahrung allein kann eine hohe Ausbildungsqualität nicht garantieren. Diese hängt vielmehr vom persönlichen Engagement der Praktikumsleitenden, von der Strukturierung des Praktikums, von der Betreuung, von der Vielfalt der Aufgaben und von der Fähigkeit ab, ein lernförderliches Umfeld zu schaffen.

Ausserdem lässt sich nach dem heutigen Stand des Rechts nicht behaupten, dass junge Anwältinnen und Anwälte ihre Praktikantinnen und Praktikanten systematisch schlechter ausbilden würden als ihre erfahrenen Kolleginnen und Kollegen. Einige junge Anwältinnen und Anwälte zeigen grosses pädagogisches Geschick, echte Verfügbarkeit und grosses persönliches Engagement in der Ausbildung.

3. Beobachtungen aus der Praxis

Derzeit stellt das Amt für Justiz, welches das Sekretariat der Anwaltskommission und der Anwaltsprüfungskommission führt, keine besonderen oder wiederkehrenden Probleme mit Praktikantinnen und Praktikanten fest, die von jungen, neu eingestiegenen Anwältinnen und Anwälten schlecht ausgebildet worden wären. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies ändern sollte. In der Praxis ist es für Anwältinnen und Anwälte schwierig, direkt nach dem Berufseinstieg eine Praktikantin oder einen Praktikanten einzustellen. Sie müssen sich zuerst einen ausreichenden Kundenstamm aufbauen, damit sie eine Praktikantin oder einen Praktikanten mit Fällen betrauen können. Überdies wählen die Anwaltskandidatinnen und -kandidaten selbst, bei welchen Kanzleien sie sich bewerben wollen.

4. Fazit

Der Staatsrat anerkennt die Bedeutung einer guten Betreuung der Anwaltspraktikantinnen und -praktikanten, ist jedoch der Ansicht, dass eine gesetzliche Mindestpraxisdauer nicht die ideale Lösung darstellt. Eine solche Massnahme könnte dazu führen, dass die Zahl der verfügbaren Praktikumsplätze sinkt – insbesondere in Regionen mit weniger Anwältinnen und Anwälten – und dass kompetente und motivierte junge Anwältinnen und Anwälte ausgeschlossen werden.

Aus diesen Gründen hält der Staatsrat eine entsprechende Änderung des Freiburger Gesetzes über den Anwaltsberuf (AnwG, SGF 137.1) nicht für angebracht und empfiehlt dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.