

RAPPORT N° 139
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 216.02 Antoinette Badoud
concernant le stationnement des gens du voyage

14 juin 2004

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat Antoinette Badoud concernant le stationnement des gens du voyage (N° 216.02).

Ce présent rapport comprend les points suivants:

1. Introduction
2. Problématique et aperçu de la situation en Suisse
3. Cadre légal
4. Commentaire
5. Conclusion

1. INTRODUCTION

1.1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 19 septembre 2002, la députée Antoinette Badoud demande au Conseil d'Etat si, parmi les terrains recensés à ce jour pour le stationnement des gens du voyage, l'un ou l'autre présenterait les caractéristiques d'une place de stationnement officielle et, si oui, qu'attend-on pour l'aménager. Elle demande également si cette problématique a été traitée lors de l'élaboration du nouveau plan directeur cantonal, et si elle fait partie des nombreux objectifs fixés par la politique cantonale. Elle attire l'attention sur le fait que les communes sont, en l'état, contraintes d'accueillir les gens du voyage sur leur territoire. A la fin du séjour, il appartient aux dites communes de remettre en état la place mise à disposition, laquelle se trouve parfois dans un état inqualifiable.

La postulante conclut que, si aucune solution ne peut être trouvée à court terme, le Conseil d'Etat étudie alors la possibilité de constituer un fonds pour indemniser les communes qui accueillent ces gens sur leur territoire.

1.2 Rappel de la procédure

Le postulat a été déposé et développé le 19 septembre 2002. Conformément à l'article 70a de la loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a répondu au postulat le 25 février 2003. En substance, il a déclaré dans sa réponse que le canton était toujours à la recherche de sites adéquats, plusieurs possibilités ayant été recensées. Il a néanmoins rappelé que cette problématique relevait de l'aménagement local, lequel est de la compétence des communes (art. 37 LATeC). Dans ce sens, le Conseil d'Etat ne souhaite pas imposer de telles places aux communes et préfère poursuivre ses négociations avec elles en vue de trouver une solution. S'agissant d'une tâche communale, il s'est également prononcé en défaveur de la création d'un fonds d'indemnisation pour les communes touchées par cette problématique. Pour ces raisons, il a invité le Grand Conseil à rejeter le postulat.

En date du 25 mars 2003, le Grand Conseil a néanmoins accepté le postulat par 51 voix contre 39 (avec des absentions).

Le présent rapport fait suite à cette acceptation.

2. PROBLÉMATIQUE ET APERÇU DE LA SITUATION EN SUISSE

Les gens du voyage suisses constituent une minorité qui est marquée par une culture non-sédentaire existant depuis plusieurs centaines d'années. Pour sauvegarder leur mode de vie, ils ont besoin d'un espace vital suffisant, dont il faut tenir compte dans l'aménagement du territoire. Or aujourd'hui, il est acquis que le mode de vie de cette communauté se heurte à divers obstacles, notamment le manque d'emplacements et d'aires de stationnement.

Au niveau fédéral, l'aménagement de places de stationnement en nombre suffisant dans les cantons, pour que les gens du voyage suisses puissent mener une vie conforme à leur tradition, a fait l'objet de démarches politiques entreprises depuis quelques années, notamment par la création le 1^{er} mai 1997 par la Confédération de la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses», destinée à analyser et à résoudre les problèmes pour cette communauté. Sur mandat de la Fondation, un rapport d'expertise sur le thème «Les gens du voyage et l'aménagement du territoire» a été publié en 2001. Se fondant sur un inventaire et sur une analyse des besoins, il arrive à la conclusion d'une part, qu'il conviendrait de réaliser 30 emplacements fixes et autant d'aires de transit, et d'autre part, que l'équipement de la plupart des emplacements devrait être amélioré.

La répartition des compétences ordonnée par la Constitution fédérale (Cst.) a toutefois pour conséquence que les questions touchant la vie quotidienne des gens du voyage sont du ressort des cantons et des communes.

Etant donné que la quasi-totalité de celles-ci s'opposent à l'arrêt sur leur territoire, même temporaire, des gens du voyage, certains cantons ont entrepris des démarches en vue de la création de places de stationnement. En 2002, le canton de Bâle-campagne a prévu d'aménager quatre nouveaux emplacements, pouvant accueillir chacun 10 caravanes. Dans les cantons du Valais et du Jura, il existe des plans concrets en vue de la création d'aires de transit. Dans le canton de St-Gall, un emplacement fixe pour nomades a vu le jour à Uznach (Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, rapport annuel 2002, p. 21).

Le canton de Vaud a quant à lui adopté le 8 janvier 2001 un arrêté relatif à la création de trois aires provisoires de stationnement pour les gens du voyage au vu de la difficulté d'aménager rapidement ces places selon les procédures habituelles. Cet arrêté prévoyait trois aires réparties sur le territoire cantonal que les gens du voyage pouvaient occuper de mars à novembre pour de courts séjours, gérées par l'Etat sur des terrains communaux ou cantonaux, devant faire l'objet dans les trois ans de procédures régulières de planification. Les communes concernées et certains citoyens appartenant à la communauté des gens du voyage ont recouru, invoquant une violation de leur autonomie, l'application des règles de l'aménagement du territoire et la violation de divers droits fondamentaux. Le Tribunal fédéral (TF) a partiellement admis le recours des communes, et a renvoyé l'affaire au Tribunal administratif, en constatant notamment que l'arrêté en question ne valait pas planification, car il n'avait pas suivi la procédure usuelle. Les autorités cantonales ont donc été invitées à suivre les procédures ordinaires pour aménager ces aires de stationnement (ATF du 8 octobre 2001, 1P.126/2001; voir aussi RDAF 2003,

p. 59 ss; Benoît Bovay en Droit de la construction 3/2003, le Jugement, p. 98).

3. CADRE LÉGAL

3.1 Dispositions constitutionnelles

Le principal problème de la population des gens du voyage a trait à la possibilité de vivre selon leur vie semi-nomade. Du fait du rôle du voyage pour les Tziganes, les difficultés relatives au stationnement touchent plusieurs droits fondamentaux dont notamment, les libertés d'établissement (art. 24 Cst.), économique (art. 27 Cst.) et de mouvement (art. 10 al. 2 Cst.), mais aussi l'interdiction de la discrimination en raison de son origine et de son mode de vie (art. 8 al. 2 Cst.), le droit au respect de sa vie privée et familiale (art. 13 al. 1 Cst., art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme – CEDH). Ces droits fondamentaux sont tous concernés lorsqu'il s'agit pour les Tziganes suisses de voyager et de pouvoir s'arrêter. Le voyage a en effet une fonction culturelle, économique familiale (Henri-Philippe Sambuc, *Le droit au stationnement des Tziganes nomades en Suisse*, RDAF 2003, p. 9 et ss.)

3.2 Législation sur l'aménagement du territoire

3.2.1 Au niveau fédéral

La loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT – RSF 700) fixe notamment les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Selon l'article 3 al. 3 LAT, les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population. En vertu de l'article 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Dans un important arrêt qu'il a rendu en 2003, le Tribunal fédéral (TF) a rappelé que les gens du voyage suisses constituent, dans notre pays, un groupe de population (population nomade, qui se distingue sur ce point du reste de la population sédentaire). A cet égard, il a précisé la portée de l'article 3 al. 3 LAT, par lequel il faut comprendre que les besoins spécifiques de la partie de la population que constituent les gens du voyage suisses doivent également être satisfaits. Aussi, les plans d'aménagement doivent-ils prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions. Le cas échéant, les autorités compétentes devront adapter la réglementation de zones à bâtir existantes pour permettre ce type d'utilisation du sol. S'il faut créer, dans une région, une nouvelle place de stationnement d'une certaine importance, il incombe en principe aux autorités chargées de l'aménagement du territoire d'adopter à cet effet un plan d'affectation spécial, conformément aux principes du droit fédéral en matière d'aménagement. En particulier, selon la jurisprudence, les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement sont importantes, doivent être prévus dans les plans d'aménagement (art. 2 al. 1, art. 6 ss et 14 ss LAT). Pour être légalisés, de tels projets ne peuvent pas uniquement faire l'objet d'une autorisation de construire, en l'occurrence d'une dérogation selon les

articles 24 ss LAT. Il faut donc en principe délimiter dans les plans d'affectation, les zones nécessaires à la réalisation de ces projets. Les autorités ont ainsi une obligation d'aménager le territoire, conformément au titre de l'article 2 LAT (ATF 129 II 321; également publié dans la RDAF, 2003, p 67 ss).

Il est intéressant de relever que le TF refuse une discrimination positive des gens du voyage en permettant aux intéressés ou aux autorités de déroger aux procédures ordinaires pour installer les aires de stationnement, sans planification préalable ou par des mesures d'urgence (voir le cas de l'arrêté du Conseil d'Etat vaudois mentionné au point II du présent rapport). On peut en effet imaginer que le reste de la population comprendrait mal de telles faveurs, alors même que les autres propriétaires et constructeurs doivent respecter l'ordre et la succession des procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation de construire pour leurs propres constructions et installations (Benoît Bovay, op.cit., p. 98).

En revanche, cet arrêt a pour effet de limiter le pouvoir d'appréciation des autorités de planification. Pour la première fois, le TF exige des autorités cantonales et fédérales que les besoins spécifiques de la partie de la population que constituent les gens du voyage soient satisfaits. On relèvera encore qu'à la suite de la récente jurisprudence fédérale, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a saisi le 7 juillet 2003 le Conseil fédéral d'une motion pour y donner suite afin d'obtenir un rapport complet sur la situation des Tziganes suisses.

3.2.2 Au niveau cantonal

Dans le canton de Fribourg, l'aménagement local, en particulier l'établissement du plan d'affectation des zones, relève de la compétence communale, conformément à l'article 33 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). L'article 37 LATEC désigne le Conseil communal comme l'autorité responsable en la matière.

Le droit cantonal ne donne pas au canton la possibilité de se substituer à la commune pour planifier l'aménagement communal, sous réserve de deux cas prévus par la LATEC. L'article 34 LATEC vise une situation exceptionnelle qui permet au Conseil d'Etat de faire exécuter au besoin les travaux de planification aux frais de la commune, si celle-ci ne remplit pas ses obligations en tant qu'autorité de planification (p.ex. si elle refuse d'harmoniser son plan d'aménagement local avec le plan directeur cantonal ou un plan régional, ou si elle refuse de réviser un plan qui a dépassé la durée de validité légale). Quant à l'article 25 LATEC, il donne à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) la faculté d'établir un plan d'affectation cantonal notamment pour créer des zones d'installations publiques d'intérêt cantonal ou régional (al. 1 let. a). L'alinéa 2 de cette disposition précise que cette compétence est limitée aux cas où la réalisation des buts précités ne peut être obtenue par la voie des plans d'affectation communaux.

Il faut rappeler ici que la problématique du stationnement des gens du voyage n'a pas été intégrée dans le nouveau plan directeur cantonal. Toutefois, si elle y était mentionnée, le plan directeur cantonal ne désignerait pas explicitement des places. Il donnerait uniquement des conditions d'application à l'affectation d'une place de stationnement pour les gens du voyage.

4. COMMENTAIRE

Voilà maintenant de nombreuses années que certaines communes du canton doivent faire face à des situations de stationnement illégal des gens du voyage sur leur territoire. Ces situations nécessitent l'intervention régulière des préfets et de la police, notamment en raison de mauvais comportements de certains groupes de nomades. Mais comme le relève la Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses» dans son rapport annuel 2002, il est clair que l'on ne saurait se fonder sur de tels comportements pour s'opposer aux efforts tendant à faire droit aux revendications justifiées et admises des gens du voyage suisses de mettre à leur disposition un nombre suffisant de places de stationnement.

Le Conseil d'Etat est bien entendu préoccupé par cette problématique. La récente jurisprudence du TF, qui met les autorités cantonales et communales face à leurs responsabilités en tant qu'autorités de planification pour répondre aux besoins de la population spécifique des gens du voyage suisses, ne fait que confirmer la nécessité de trouver des solutions appropriées.

Il convient de relever à cet égard qu'une zone réservée aux gens du voyage existe dans le canton, à Châtillon, sur le territoire communal d'Hauterive. Son déplacement au sud de la zone de l'Usine d'incinération des déchets de Fribourg a été approuvé par la Direction des travaux publics (nouvellement Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions) le 15 juin 2000. Certes, il s'agit ici d'une situation particulière, puisque cette zone dans laquelle se trouvent des habitations fixes est réservée aux gens du voyage qui sont domiciliés dans le canton. Cette mesure de planification indique néanmoins que, dans la mesure où les exigences légales sont respectées, le canton est prêt à approuver de telles zones lorsqu'une solution peut être trouvée au niveau communal.

Le canton est toujours à la recherche de sites adéquats sur des terrains appartenant à l'Etat, en les évaluant sur la base de critères tels que leur situation, leur accessibilité, la possibilité d'aménagement sanitaire et l'installation d'une déchetterie. Le Conseil d'Etat reste d'avis que la sélection de terrains dont l'Etat est propriétaire constitue le meilleur moyen de concrétiser les démarches menées auprès des communes.

Jusqu'à ce jour, chaque fois qu'une possibilité s'est offerte, les communes concernées ont clairement refusé d'entrer en matière, cela quel que soit le district concerné. De même, ni les Préfets, ni les associations régionales n'ont encore présenté une quelconque possibilité d'emplacement.

Dans la mesure où l'aménagement local reste la responsabilité des communes (art. 37 LATeC), le Conseil d'Etat ne souhaite pas leur imposer de telles places. Même si l'examen de cette problématique commande l'implication du canton dans la recherche d'une solution, il n'en reste pas moins que, concrètement, le choix du ou des sites qui seraient retenus est en lien direct avec la planification locale. L'accord préalable des communes concernées semble indispensable avant qu'une procédure de planification soit engagée, que ce soit au niveau cantonal (établissement d'un plan d'affectation cantonal) ou communal (modification de PAL). Le Conseil d'Etat est convaincu qu'une solution imposée à une commune serait vouée à l'échec et ouvrirait la porte à d'autres situations conflictuelles. En particulier, même si la création

d'une place de stationnement permettait de répondre aux besoins de la population des gens du voyage, il serait illusoire de penser qu'elle réglerait tout conflit local entre les résidents, les voisins et la commune d'accueil. La situation serait d'autant plus problématique dans une commune qui s'est opposée à la création d'une telle place sur son territoire.

Estimant que le dialogue constitue la méthode la plus adaptée afin de trouver des solutions adéquates, le Conseil d'Etat ne peut donc que poursuivre ses négociations avec les communes en vue de l'aménagement de telles places sur leur territoire, tout en faisant appel à leur solidarité.

A l'heure actuelle, sans garantie quant à l'emplacement et aux nombres des sites qui seraient retenus, il est encore trop tôt de déterminer par quel instrument de planification les places de stationnement pour les gens du voyage devront être créées.

En ce qui concerne la création d'un éventuel fonds d'indemnisation pour les communes qui accueillent sur leur territoire les gens du voyage, le Conseil d'Etat rappelle, comme il l'a déjà fait dans sa réponse du 25 février 2003, qu'il n'existe en l'état, aucune base légale permettant de procéder à cette opération au niveau du canton. S'agissant en fait d'une tâche communale, le Conseil d'Etat n'y est donc pas favorable.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat reconnaît que la planification et l'aménagement d'emplacements permanents et d'aires de transit destinés à des gens du voyage conservent un caractère de nécessité. Il appuie à cet effet les communes en vue de créer des places de stationnement, poursuit ses négociations avec elles, tout en réitérant l'engagement de l'Etat à assumer les frais d'infrastructures, d'entretien et d'encadrement dans le cas où des places seraient trouvées.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

BERICHT NR. 139
des Staatsrats an den Grossrat
zum Postulat Nr. 216.02 Antoinette Badoud
betreffend Standplätze für Fahrende

14. Juni 2004

Um der Annahme durch den Grossen Rat des Postulats Antoinette Badoud betreffend Standplätze für Fahrende (Nr. 216.02) Folge zu leisten, unterbreiten wir Ihnen hiermit den entsprechenden Bericht.

Der Bericht gliedert sich in folgende Abschnitte:

1. Einleitung
2. Problematik und Überblick über die Situation in der Schweiz
3. Gesetzlicher Rahmen
4. Kommentar
5. Schlussfolgerungen

1. EINLEITUNG

1.1 Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 19. September 2002 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat bittet Grossrätin Antoinette Badoud den Staatsrat um Auskunft darüber, ob

unter den bis anhin als Standplatz für Fahrende geprüften Grundstücken das eine oder andere als offizieller Standplatz für Fahrende in Frage käme und wenn ja, wieso man mit dessen Einrichtung zuwarte. Sie möchte auch wissen, ob diese Problematik im Rahmen der Erarbeitung des neuen Kantonalen Richtplanes behandelt worden sei, und ob sie auch in den zahlreichen durch die kantonale Politik festgehaltenen Zielen enthalten sei. Sie weist darauf hin, dass die Gemeinden beim heutigen Stand der Dinge gezwungen sind, die Fahrenden auf ihrem Gebiet aufzunehmen. Am Ende des Aufenthalts sei es dann an diesen Gemeinden, die zur Verfügung gestellten Plätze, welche sich zum Teil in einem unbeschreiblichen Zustand befinden würden, wieder in Ordnung zu bringen.

Sollte kurzfristig keine andere Lösung gefunden werden, verlangt die Verfasserin des Postulats, dass der Staatsrat die Möglichkeit der Einrichtung eines Fonds prüft, aus dem die Gemeinden, die Fahrende auf ihrem Gebiet aufnehmen, entschädigt würden.

1.2 Erläuterung des Verfahrens

Das Postulat wurde am 19. September 2002 eingereicht und gleichentags begründet. Gemäss Artikel 70a des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates hat der Staatsrat am 25. Februar 2003 das Postulat beantwortet. Zusammenfassend erklärte er in seiner Antwort, dass der Kanton noch immer auf der Suche nach angemessenen Standorten sei, wobei mehrere mögliche Standorte erfasst worden seien. Gleichzeitig erinnerte der Staatsrat daran, dass es sich um eine Angelegenheit der Ortsplanung handelt, für die die Gemeinden zuständig sind (Art. 37 RPBG). In diesem Sinne möchte der Staatsrat den Gemeinden keine Standplätze aufzwingen, sondern mit ihnen im Hinblick auf eine Lösungsfindung weiter verhandeln. Da es sich um eine Aufgabe der Gemeinden handelt, hat er sich auch gegen die Einrichtung eines Fonds zur Entschädigung der von dieser Problematik betroffenen Gemeinden ausgesprochen. Aus diesen Gründen hat er dem Grossen Rat empfohlen, das Postulat abzulehnen.

Am 25. März 2003 wurde das Postulat jedoch mit 51 gegen 39 Stimmen (bei Enthaltungen) vom Grossen Rat angenommen.

Der vorliegende Bericht leistet nun der Annahme des Postulats durch den Grossen Rat Folge.

2. PROBLEMATIK UND ÜBERBLICK ÜBER DIE SITUATION IN DER SCHWEIZ

Die Fahrenden schweizerischer Nationalität stellen eine Minderheit dar, die durch eine mehrere hundert Jahre alte, nicht sesshafte Kultur gekennzeichnet ist. Um ihre Lebensweise bewahren zu können, benötigen sie genügend Lebensraum, der in der Raumplanung zu berücksichtigen ist. Die Lebensform dieser Gemeinschaft ist heute mit verschiedenen Problemen verbunden, insbesondere dem Fehlen von Stand- und Durchgangsplätzen.

Auf Bundesebene ist die Einrichtung von genügend Standplätzen in den Kantonen mit dem Ziel, den Fahrenden schweizerischer Nationalität das Fortführen ihrer traditionellen Lebensform zu ermöglichen, schon seit einigen Jahren Gegenstand politischer Schritte, insbesondere mit der Schaffung der Stiftung «Zukunft für Schweizer

Fahrende» durch den Bund am 1. Mai 1997. Die Stiftung hat zum Ziel, die Probleme, mit denen diese Gemeinschaft zu kämpfen hat, zu analysieren und Lösungen zu erarbeiten. Im Jahr 2001 wurde im Auftrag der Stiftung ein Expertenbericht zum Thema «Fahrende und Raumplanung» veröffentlicht, der sich auf ein Inventar und eine Analyse der Bedürfnisse stützt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass es einerseits angebracht wäre, 30 Standplätze und ebenso viele Durchgangsplätze zu realisieren und dass andererseits die Einrichtungen an den meisten Standorten zu verbessern wären.

Aufgrund der in der Bundesverfassung (BV) geregelten Aufgabenteilung gehören die Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Alltag der Fahrenden jedoch in den Kompetenzbereich der Kantone und der Gemeinden.

Da sich praktisch sämtliche Gemeinden gegen einen – auch nur befristeten – Halt der Fahrenden auf ihrem Gebiet wehren, haben einige Kantone Schritte zur Schaffung von geeigneten Plätzen eingeleitet. Im Jahre 2002 hat der Kanton Basel-Landschaft die Einrichtung von vier neuen Plätzen für je 10 Wohnwagen vorgesehen. In den Kantonen Wallis und Jura bestehen konkrete Pläne für die Schaffung von Durchgangsplätzen. Im Kanton St. Gallen wurde in Uznach ein Standplatz für Fahrende eröffnet (Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende, Jahresbericht 2002, S. 21).

Der Kanton Waadt verabschiedete am 8. Januar 2001 einen Beschluss über die Schaffung von drei provisorischen Standplätzen für Fahrende, und zwar auf Grund der Schwierigkeit, solche Plätze über das übliche Verfahren rasch realisieren zu können. Dieser Beschluss sah drei Areale vor, die über das ganze Kantonsgebiet verteilt sind und die von den Fahrenden zwischen März und November für kurzfristige Aufenthalte hätten genutzt werden können. Die Plätze hätten vom Staat auf Kantons- oder Gemeindegebiet bewirtschaftet werden sollen. Innerhalb einer dreijährigen Frist hätte das ordentliche Planungsverfahren nachträglich durchgeführt werden sollen. Die betroffenen Gemeinden und einige Vertreter der Fahrenden erhoben Beschwerde, wobei sie die Verletzung ihrer Autonomie, die Anwendung der Bestimmungen der Raumplanung und die Verletzung verschiedener Grundrechte geltend machten. Das Bundesgericht (BG) hat die Beschwerde der Gemeinden teilweise gutgeheissen und den Fall ans Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Es hat namentlich festgehalten, dass der betreffende Beschluss nicht als Planung gelten könne, weil nicht das übliche Verfahren angewendet worden sei. Die Gemeindebehörden wurden aufgefordert, für die Einrichtung dieser Plätze das ordentliche Verfahren anzuwenden (BGE vom 8. Oktober 2001, 1P.126/2001; siehe auch RDAF 2003, S. 59ff; Benoît Bovay in Droit de la construction 3/2003, le Jugement, S. 98).

3. GESETZLICHER RAHMEN

3.1 Verfassungsbestimmungen

Der Wunsch nach einer halbnomaden Lebensform stellt das Hauptproblem der fahrenden Bevölkerung dar. Das Umherziehen spielt für die Fahrenden eine wichtige Rolle. Durch die Schwierigkeiten, die sich im Zusammenhang mit der vorübergehenden Niederlassung auf Standplätzen ergeben, werden mehrere Grundrechte tangiert, namentlich die Niederlassungsfreiheit (Art. 24

BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), aber auch das Diskriminierungsverbot wegen der Herkunft oder der Lebensform (Art. 8 Abs. 2 BV) und der Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV, Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention - EMRK) sind betroffen. All diese Grundrechte werden tangiert, wenn es für Schweizer Fahrende darum geht, reisen oder halten zu können. Das Reisen hat nämlich für sie eine kulturelle, wirtschaftliche und familienstärkende Funktion. (Henri-Philippe Sambuc, *Le droit au stationnement des Tziganes nomades en Suisse*, RDAF 2003, S. 9ff.)

3.2 Gesetzgebung über die Raumplanung

3.2.1 Auf Bundesebene

Das Gesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG - SR 700) hält die Ziele und Grundsätze der Raumplanung fest. Nach Artikel 3 Abs. 3 RPG sind die für Siedlungen und Erwerbstätigkeit reservierten Gebiete nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten. Die Bestimmungen in Artikel 2 Abs. 3 RPG halten weiter fest: Die mit Raumplanungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen.

In einem wichtigen Urteil von 2003 erinnert das Bundesgericht (BG) daran, dass die Schweizer Fahrenden in unserem Land eine Bevölkerungsgruppe darstellen (eine nicht-sesshafte Bevölkerung, die sich in diesem Punkt von der sesshaften Bevölkerung unterscheidet). Das Bundesgericht hat diesbezüglich die Bedeutung von Artikel 3 Abs. 3 RPG präzisiert. Dieser ist so zu verstehen, dass den besonderen Bedürfnissen der Bevölkerungsgruppe der Schweizer Fahrenden auch Rechnung zu tragen ist. Bei der Raumplanung müssen deshalb passende Zonen und Standorte vorgesehen werden, wo diese Leute ihrer Tradition entsprechend leben können. Wenn nötig müssen die zuständigen Behörden die Reglemente bestehender Bauzonen anpassen, um eine solche Nutzung des Bodens zu ermöglichen. Muss in einer Region ein neuer Standplatz mit einer gewissen Bedeutung eingerichtet werden, so ist es im Prinzip Sache der für die Raumplanung zuständigen Behörden, zu diesem Zweck in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Bundesgesetzes auf dem Gebiet der Raumplanung einen speziellen Nutzungsplan zu erlassen. Im Besonderen müssen gemäss Rechtsprechung diejenigen Projekte in den Plänen vorgesehen werden, die ein gewisses Ausmass haben oder deren Auswirkungen auf die Ortsplanung oder die Umwelt von Bedeutung sind. (Art. 2 Abs. 1, Art. 6 ff und 14 ff RPG). Für solche Projekte reicht eine Baubewilligung, im vorliegenden Fall eine Abweichung gemäss Artikel 24 ff RPG, nicht. Für eine ausreichende Rechtsgrundlage ist es vielmehr erforderlich, dass in den Nutzungsplänen grundsätzlich die für die Verwirklichung dieser Projekte nötigen Zonen festgelegt werden. Die Behörden sind somit zur Planung verpflichtet, gemäss dem Titel von Artikel 2 des RPG (BGE 129 II 321; ebenso veröffentlicht in RDAF, 2003, S. 67 ff).

Interessanterweise lehnt das BG eine Begünstigung der Fahrenden ab, bei der den Betroffenen und den Behörden erlaubt würde, von den ordentlichen Verfahren abzuweichen und Standplätze ohne vorgängige Planung oder mittels dringender Massnahmen zu errichten (siehe den in

Punkt 2 dieses Berichts erwähnten Beschluss des Waadtländer Staatsrats). Es ist in der Tat undenkbar, dass der Rest der Bevölkerung solche Begünstigungen verstehen würde, wenn doch die übrigen Eigentümer und Bauherren für ihre eigenen Bauten und Installationen den ordentlichen Verlauf der Raumplanungs- und Baubewilligungsverfahren respektieren müssen (Benoît Bovay, op.cit., S. 98).

Dieser Entscheid hat dagegen zur Folge, dass der Ermessensspielraum der Planungsbehörden eingeschränkt wird. Zum ersten Mal verlangt das BG von den kantonalen Behörden und den Bundesbehörden, dass den besonderen Bedürfnissen der fahrenden Bevölkerung Rechnung getragen wird. Im Weiteren ist festzuhalten, dass in der Folge der jüngsten Rechtsprechung des Bundes die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats am 7. Juli 2003 dem Bundesrat eine Motion unterbreitet und darin einen umfassenden Bericht über die Situation der Schweizer Fahrenden gefordert hat.

3.2.2 Auf Kantonsebene

Nach Artikel 33 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) vom 9. Mai 1983 sind im Kanton Freiburg die Gemeinden für die Ortsplanung und im Besonderen für das Erstellen des Zonen-Nutzungsplans zuständig. Laut Artikel 37 RPBG ist der Gemeinderat die zuständige Behörde in dieser Sache.

Nach kantonalem Recht ist es nicht möglich, dass der Kanton bei der Planung der kommunalen Raumplanung die Rolle der Gemeinde einnimmt, mit Ausnahme von zwei im RPBG vorgesehenen Fällen. In RPBG Artikel 34 geht es um folgende aussergewöhnliche Situation: Wenn eine Gemeinde ihre Pflichten als Planungsbehörde nicht wahrnimmt (wenn sie sich z.B. weigert, ihre Ortsplanung auf den kantonalen Richtplan oder einen Regionalplan abzustimmen, oder wenn sie sich weigert, einen Plan zu revidieren, der die gesetzliche Gültigkeitsdauer überschritten hat) kann der Staatsrat wenn nötig die Planungsarbeiten auf Kosten der Gemeinde ausführen lassen. Artikel 25 RPBG seinerseits lässt der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Wahl, einen kantonalen Nutzungsplan insbesondere für die Schaffung von öffentlichen Anlagen von kantonalem oder regionalem Interesse zu erstellen (Abs. 1 Bst. a). Absatz 2 dieser Bestimmung präzisiert, dass sich diese Befugnis auf die Fälle beschränkt, in denen die Verwirklichung der obgenannten Ziele nicht mittels kommunalen Nutzungsplänen erreicht werden kann.

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass die Problematik des vorübergehenden Aufenthalts der Fahrenden nicht in den neuen kantonalen Richtplan integriert worden ist. Auch wenn sie darin erwähnt wäre, würde der kantonale Richtplan dennoch nicht ausdrücklich Plätze bestimmen. Er würde nur die Bedingungen für die Verwendung eines Standplatzes für die Fahrenden festlegen.

4. KOMMENTAR

Seit vielen Jahren schon müssen gewisse Gemeinden des Kantons mit illegalen Aufenthalten von Fahrenden auf ihrem Gebiet fertig werden. Regelmässig müssen dabei die Oberamtmänner und die Polizei eingreifen, namentlich wegen schlechten Benehmens gewisser Gruppen von Fahrenden. In ihrem Jahresbericht 2002 hält die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende» jedoch fest, dass solches Verhalten nicht der Grund sein darf, sich gegen die

berechtigten und anerkannten Forderungen der Schweizer Fahrenden nach genügend Standplätzen zu stellen.

Der Staatsrat ist natürlich besorgt über diese Problematik. In der neueren Rechtsprechung des BG werden die kantonalen und kommunalen Behörden mit ihrer Verantwortung als Planungsbehörden konfrontiert. Sie sind zuständig dafür, dass den Bedürfnissen der besonderen Bevölkerungsgruppe der Schweizer Fahrenden Rechnung getragen wird. Diese Rechtsprechung bestätigt noch die Notwendigkeit, geeignete Lösungen zu finden.

Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass es im Kanton eine für die Fahrenden reservierte Zone gibt, und zwar in Châtillon, auf dem Gebiet der Gemeinde Hauterive. Am 15. Juni 2000 hat die Baudirektion (neu Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion) einer Verschiebung südlich der Zone der freiburgischen Kehrichtverbrennungsanlage zugestimmt. Es handelt sich hier zwar um eine besondere Situation, da diese Zone, in der feste Wohnungen bestehen, für im Kanton ansässige Fahrende reserviert ist. Diese Planungsmassnahme zeigt jedoch, dass der Kanton durchaus bereit ist, solche innerhalb des gesetzlichen Rahmens errichteten Zonen gutzuheissen, wenn auf Gemeindeebene eine Lösung gefunden werden kann.

Der Kanton ist immer noch auf der Suche nach geeigneten Plätzen auf Staatsgebiet. Diese werden aufgrund von Kriterien wie Lage, Erreichbarkeit und Möglichkeit, sanitäre Anlagen und eine Abfallsammelstelle einzurichten, beurteilt. Nach Meinung des Staatsrats wäre es der beste Weg, wenn Land des Staates verwendet werden könnte, um die bei den Gemeinden unternommenen Schritte zu konkretisieren.

Bis heute haben sich die betroffenen Gemeinden unabhängig vom Bezirk jedes Mal, wenn sich eine Möglichkeit angeboten hätte, geweigert, darauf einzutreten. Dergleichen haben weder die Oberamtmänner noch die regionalen Verbände je irgendeinen möglichen Standplatz vorgeschlagen.

Da die Ortsplanung Sache der Gemeinden ist (Art. 37 RPBG), möchte der Staatsrat diesen keine solchen Plätze aufzwingen. Die Untersuchung dieser Problematik hat zwar gezeigt, dass bei der Lösungsfindung die Beteiligung des Kantons erforderlich ist. Die konkrete Auswahl des oder der in Frage kommenden Plätze hängt dann allerdings direkt von der Ortsplanung ab. Es scheint unbedingt notwendig zu sein, dass die betroffenen Gemeinden ihre Zustimmung geben, bevor ein Planungsverfahren, ob auf kantonaler Ebene (Erstellen eines kantonalen Nutzungsplans) oder auf kommunaler Ebene (Änderung der Ortsplanung) in Angriff genommen wird.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass eine Lösung, die einer Gemeinde aufgezwungen wird, zum Scheitern verurteilt wäre und lediglich weitere Konflikte nach sich ziehen würde. Auch wenn durch die Schaffung eines Standplatzes den Bedürfnissen der fahrenden Bevölkerung Rechnung getragen würde, wäre es illusorisch, zu glauben, damit wären alle Konflikte zwischen Fahrenden, Anwohnern und der Gastgemeinde beigelegt. In einer Gemeinde, die sich der Schaffung eines solchen Platzes auf ihrem Gebiet widersetzt hat, wäre die Lage nur umso problematischer.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Dialog die beste Methode ist, um passende Lösungen zu finden. Es bleibt ihm daher nichts anderes, als die Verhandlungen mit den Gemeinden im Hinblick auf die Schaffung solcher Plätze auf ihrem Gebiet fortzuführen und an ihre Solidarität zu appellieren.

Zurzeit ist es noch verfrüht, das Planungsinstrument zu bestimmen, das für die Schaffung von Standplätzen für Fahrende zur Anwendung kommen soll, da man ja noch nichts Genaues über Ort und Anzahl der ausgewählten Plätze weiss.

Was die Schaffung eines möglichen Entschädigungsfonds für Gemeinden, die auf ihrem Gebiet Fahrende aufnehmen, anbelangt, erinnert der Staatsrat wie schon in seiner Antwort vom 25. Februar 2003 daran, dass beim heutigen Stand der Dinge keine gesetzliche Grundlage existiert, die ein solches Vorgehen auf Kantonsebene erlauben würde. Da es sich ja um eine Aufgabe der Gemeinden handelt, ist der Staatsrat gegen die Schaffung eines solchen Fonds.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Staatsrat anerkennt, dass die Planung und die Einrichtung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende noch immer notwendig ist. Zu diesem Zweck unterstützt er die Gemeinden im Hinblick auf die Schaffung solcher Plätze und führt seine Verhandlungen mit den Gemeindevertretern fort. Er wiederholt auch seine Zusage für die Übernahme der Infrastruktur-, Unterhalts- und Betreuungskosten, sollten solche Plätze gefunden werden.

Wir laden Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
