

Valérie Défago Gaudin
Professeure, droit administratif
Faculté de droit
Université de Neuchâtel

Séverine Beuret
Eloi Jeannerat
Sabrina Magoga Sabatier
Collaboratrices et collaborateur scientifiques,
Faculté de droit
Université de Neuchâtel

Pascal Mahon
Professeur, droit constitutionnel
Faculté de droit
Université de Neuchâtel

Réformes des tâches des régions dans le Canton de Fribourg : présentation de quelques modèles et d'un concept de base

Etude exploratoire

établie à la demande

de Monsieur le Conseiller d'Etat Didier Castella, Chef de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du Canton de Fribourg, représentant l'Etat de Fribourg.

Sommaire

I. Introduction : mandat, objet et plan de l'étude.....	2
II. Le contexte de la présente étude : les réflexions et travaux menés à Fribourg et les réformes de l'organisation territoriale et/ou de la répartition des tâches dans les cantons.....	3
A. Synthèse des réflexions et travaux menés dans le Canton de Fribourg.....	3
1. Le rapport de l'Institut du fédéralisme.....	3
2. Les conclusions tirées à la suite de l'étude de l'Institut du fédéralisme.....	4
B. Synthèse des réformes de l'organisation territoriale et/ou de la répartition des tâches dans les autres cantons.....	5
III. Quelques exemples de réformes territoriales et/ou de répartition des tâches dans les cantons	8
A. Propos et observations liminaires	8
B. Réforme territoriale dans le Canton des Grisons	9
1. Le contexte et les objectifs de la réforme	9
2. Les réformes en matière communale	10
3. La réforme territoriale régionale.....	11
C. Réforme des structures de collaboration intercommunale et régionale dans le Canton de Zurich	12
D. Réforme des districts et des préfets dans le Canton de Vaud	14
E. Réforme de la répartition des tâches dans le Canton de Genève	15
IV. Ebauche d'un concept ou d'une démarche méthodologique propre à favoriser la réflexion à Fribourg.....	17
A. Approche conceptuelle.....	17
1. La répartition des tâches	17
2. Les niveaux d'action territoriale	18
3. Les contraintes, limites et interrogations entrant dans le champ de la réflexion	19
B. Choix de la méthode	20
C. Idée et possibilités de modèles d'organisation alternatifs et incitatifs	22

I. Introduction : mandat, objet et plan de l'étude

1. ***Demande d'étude et confirmation du mandat.*** – Par courriel du 9 octobre 2018, Monsieur Samuel Russier, Secrétaire général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) du Canton de Fribourg, a, au nom du Chef de cette Direction, Monsieur le Conseiller d'Etat Didier Castella, sollicité le second soussigné en vue d'une étude « sur les modèles de gouvernance régionale adaptés aux spécificités fribourgeoises ». Après quelques échanges téléphoniques, une rencontre entre les deux premiers soussignés, les professeurs Valérie Défago Gaudin et Pascal Mahon, et une délégation de la DIAF, emmenée par Monsieur le Conseiller d'Etat Didier Castella, s'est tenue à Fribourg le 26 novembre 2018¹, afin de discuter les éléments du mandat envisagé.

A la suite de cette discussion, il a été convenu de procéder par étapes. Dans une première étape, les soussignés proposeraient une présentation générale « des formes et modèles d'organisations des collectivités publiques » sur la base de quelques exemples de réformes territoriales cantonales récentes, de manière à permettre le développement d'un concept et d'une démarche méthodologique susceptibles de favoriser la réflexion souhaitée par le Conseil d'Etat.

Ces éléments, ainsi que les modalités du mandat, ont fait l'objet de confirmations successives et réciproques, par échanges de courriels des 4, 10 et 20 décembre 2018.

2. ***Acceptation et confirmation du mandat.*** – Le mandat a ensuite été formalisé et confirmé par contrat, daté du 21 décembre 2018, entre Monsieur le Conseiller d'Etat Didier Castella et les deux soussignés. Ce contrat, dont font partie intégrante les échanges de courriels précités, a encore fait l'objet de quelques précisions, apportées par échange de courriels des 4 et 9 janvier 2019.

Un entretien téléphonique entre le second soussigné et Monsieur Samuel Russier en date du 25 mars 2019 a encore permis de préciser certaines modalités quant au contenu de l'étude exploratoire de présentation de quelques formes et modèles d'organisation des collectivités publiques sur la base d'exemples cantonaux et d'un concept de mise en œuvre des réflexions.

Il a aussi été convenu que l'étude serait livrée pour fin avril 2019.

3. ***Résumé de l'objet de la présente étude et des questions posées.*** – L'objet de la présente étude, tel que déterminé par la discussion intervenue à Fribourg en date du 26 novembre 2018 et par les divers échanges de courriels évoqués, est double. D'une part, il s'agit de présenter quelques exemples de réflexions sur les réformes des tâches et/ou les réformes territoriales qui ont été menées dans différents cantons suisses, de manière à permettre d'identifier quelques « modèles » d'organisations régionales des tâches, afin de pouvoir déterminer, parmi ces « modèles », ceux qui pourraient être propres à alimenter la réflexion des autorités fribourgeoises. D'autre part, il s'agit aussi, à partir de ces exemples, de proposer ou développer un concept ou une démarche, notamment sur le plan méthodologique, susceptibles de guider cette réflexion.
4. ***Démarche et méthode.*** – Pour répondre à cette double finalité, la présente étude se fonde, s'agissant de la démarche, sur les méthodes traditionnelles de l'analyse juridique et sur les

¹ Participaient également à la séance, du côté de la DIAF, Messieurs Samuel Russier, Secrétaire général, Christophe Maillard, chef du Service des affaires institutionnelles et des naturalisations, ainsi que Gérald Mutrux, chef du Service des communes.

sources habituelles et généralement disponibles de la réglementation en vigueur – qu'elle soit constitutionnelle ou législative –, des travaux préparatoires des différentes réformes ou tentatives de réformes entreprises dans les collectivités publiques examinées, ainsi que, dans une moindre mesure, de la jurisprudence et de la doctrine juridique.

5. **Plan de l'étude.** – Pour ce qui est du plan, l'étude proposera tout d'abord, dans une deuxième partie faisant suite à cette introduction, une brève présentation du contexte général dans lequel s'inscrit l'analyse, à savoir essentiellement une synthèse des réflexions et travaux qui ont déjà été menés dans le Canton de Fribourg, d'une part, et, d'autre part, une synthèse des réformes de l'organisation territoriale et/ou des réformes des tâches dans les différents autres cantons suisses (ch. II).

Il sera alors possible, dans une partie successive, d'approfondir, à titre d'exemples, les « modèles » des réformes entreprises ou envisagées dans certains de ces cantons, qui nous paraissent particulièrement dignes d'intérêt, dans l'optique des spécificités fribourgeoises. Il s'agit des cantons des Grisons, de Zurich, de Vaud et de Genève (ch. III).

Il s'agira ensuite, dans la quatrième partie, de répondre au second volet de la question posée, à savoir celui du développement d'un concept ou d'une démarche méthodologiques propres à favoriser et faciliter la réflexion dans le Canton de Fribourg (ch. IV).

II. Le contexte de la présente étude : les réflexions et travaux menés à Fribourg et les réformes de l'organisation territoriale et/ou de la répartition des tâches dans les cantons

6. **Observations liminaires.** – Comme indiqué, on reviendra très brièvement, dans cette deuxième partie, sous forme de synthèse, sur les travaux et réflexions déjà menés ces dernières années dans le Canton de Fribourg en matière de réformes territoriales (A).

On proposera aussi, toujours sous forme de brève synthèse, un aperçu des diverses réformes effectuées ou envisagées en matière de structures territoriales et/ou de réorganisation de la répartition des tâches dans les autres cantons suisses (B).

A. Synthèse des réflexions et travaux menés dans le Canton de Fribourg

7. **Considérations générales.** – Ainsi que nous l'a expliqué M. Samuel Russier, le mandat relatif à la présente étude s'inscrit dans la foulée des réflexions qui ont été menées, et de certains travaux déjà accomplis, dans le canton de Fribourg, au cours des dernières années, en matière de réorganisation des tâches et/ou des structures territoriales. On reviendra donc ici, sans entrer dans le détail, sur ces réflexions et travaux, pour en faire une très brève synthèse. On distinguera pour ce faire entre le mandat confié à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg et le rapport de celui-ci, d'une part (1), et les conclusions tirées et les décisions prises, au niveau politique, suite à ce rapport, d'autre part (2).

1. Le rapport de l'Institut du fédéralisme

8. **Contexte du rapport.** – En 2010, suite au rapport n° 225 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les structures territoriales du canton de Fribourg, le Grand Conseil a décidé de

confirmer le découpage actuel des districts, tout en souhaitant une redéfinition du statut, du rôle et des tâches des préfets. Cette question nécessitait toutefois de rouvrir la question du découpage des structures territoriales en tenant compte notamment des nouveaux modèles d'organisation que sont les fusions de communes, agglomérations et collaborations intercommunales.

Selon le postulat déposé et développé le 6 janvier 2016 par les députés Peter Wüthrich et Marie-Christine Baechler, le *statu quo* décidé concernant les structures territoriales ne paraissait plus tenable. A la suite du mandat voté par le Grand Conseil le 16 juin 2016, un groupe de travail a donc été constitué par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et une étude a été confiée à l'Institut du fédéralisme dans le but d'élaborer un rapport sur les structures territoriales du canton et ses divisions administratives. Le mandat portait sur la réalisation d'une étude comparative des différentes entités chargées des tâches qui incombent au niveau régional dans les cantons limitrophes.

9. **Méthodologie utilisée.** – Dans son rapport², l'Institut du fédéralisme est parti du postulat que les structures, les instances, les tâches et les compétences sont étroitement imbriquées. Une double grille de lecture peut être appliquée, celle des structures territoriales et celle des attributions de tâches. Selon l'Institut, la quantité et la diversité des tâches rend toute synthèse extrêmement délicate.

Concernant les compétences des préfets, l'Institut a réalisé une liste exhaustive de toutes les dispositions légales dans lesquelles il est question de préfet dans chacun des cantons étudiés (à savoir Fribourg, Vaud, Berne et Neuchâtel). En parallèle, des informations ont pu être trouvées sur les sites Internet des cantons dans des rapports ou des projets de loi ; toutefois, elles ne se recoupent pas nécessairement. Dans tous les cas, il en résulte un foisonnement de compétences et de textes difficilement consolidable en un seul projet.

Concernant les associations de communes, l'Institut a répertorié les associations reconnues (et documentées), c'est-à-dire les plus importantes, soit celles disponibles sur les sites Internet des cantons, soit celles qui lui ont été communiquées par ceux-ci. Il résulte de l'étude une disparité entre les cantons et une grande variété de terminologies.

10. **Conclusions du rapport.** – Le premier constat de l'Institut est que, dans tous les cantons étudiés, le processus de changement ou d'adaptation aux circonstances est continu. Le deuxième constat réside dans la reconnaissance d'une extrême diversité entre les différents cantons, typiquement fédérale. Troisième constat : dans les cantons étudiés, le processus de réforme vise à trouver des structures aussi simples et lisibles que possible, sans pour autant avoir apporté une réponse à la préoccupation constante et toujours d'actualité qui est de posséder des structures adaptées à l'évolution des missions et des tâches étatiques. Enfin, la multitude des structures dans les cantons, ou entre cantons (p. ex. : conférences régionales et associations intercantionales formées par des concordats), voire enfin entre la Confédération et les cantons, dénote une forme d'atomisation du pouvoir en Suisse.

2. Les conclusions tirées à la suite de l'étude de l'Institut du fédéralisme

11. **Groupe de travail constitué par la DIAF.** – Le groupe de travail constitué par la DIAF, tout comme l'Institut du fédéralisme, souhaite inverser la perspective par rapport au mandat qui

² INSTITUT DU FÉDÉRALISME, Dr. Nicolas SCHMITT, Les structures territoriales comparées : Fribourg – Vaud – Berne – Neuchâtel, Fribourg, novembre 2017.

avait été confié : les structures territoriales doivent résulter d'une modification des habitudes et des prestations publiques plutôt que d'être imposées artificiellement, « par le haut » en quelque sorte, par une réorganisation autoritaire de ces structures.

Autrement dit, la réflexion doit s'orienter à l'avenir sur la répartition des tâches entre les structures territoriales existantes (cantons, districts, associations de communes, communes, etc.) et sur l'optimisation de la délivrance des prestations (synergies, cyberadministration, mutualisation des ressources). La question de la modification des frontières territoriales (définition des périmètres des districts) ne se fera que dans un deuxième temps.

Le *statu quo* en matière de découpage territorial ne doit cependant pas signifier un abandon des tentatives d'amélioration des structures, amélioration qui doit rester une préoccupation constante afin de répondre aux besoins de la population.

12. **Mesures envisagées pour l'avenir.** – Concernant les mesures à venir, les tâches étatiques dans leur ensemble doivent être réexaminées afin de décider s'il est le plus adéquat de les abandonner (lorsqu'elles ne répondent plus à un besoin) ou si elles doivent être maintenues et, dans ce cas, s'il faut soit les centraliser, soit les confier aux communes, en dotant celles-ci des moyens administratifs et financiers adéquats, ou encore aux préfetures.

Dans la foulée, le rôle de chaque niveau institutionnel doit être clarifié.

Selon le mandat qui lui a été confié par le législateur en décembre 2017, la Conférence des préfets doit ainsi formuler, à l'intention du Conseil d'Etat, des propositions de décloisonnement, de synergie et de rationalisation des tâches. Cela permettra de déterminer quelles sont les tâches qu'il convient de laisser aux préfets (tâches qui doivent être cohérentes et compatibles avec la mission des préfets de contribuer au développement de leur district).

B. Synthèse des réformes de l'organisation territoriale et/ou de la répartition des tâches dans les autres cantons

13. **Propos liminaires.** – La problématique de la réorganisation des tâches et/ou des structures territoriales qui se pose au Canton de Fribourg se retrouve, de manière générale, dans pratiquement tous les cantons.

Certes, tant au niveau administratif qu'au niveau politique, les cantons suisses forment un mille-feuille hétéroclite de différentes couches qui toutes ont des dénominations et des périmètres de compétence différents. La réalité économique, démographique, géographique et politique des cantons est également très différente d'un canton à l'autre et les différences liées aux caractéristiques linguistiques et culturelles viennent ajouter de la complexité à l'analyse.

Pourtant, à de rares exceptions près, des tendances générales identiques se dégagent dans tous les cantons : un besoin et une volonté de faire évoluer les structures administratives territoriales et politiques afin de rationaliser l'organisation, de moderniser les structures et de gagner en efficacité. Le contenu des modifications, leur mise en œuvre ou leur échec sont souvent liés en revanche à des raisons différentes.

On cherchera donc ici, avant même d'examiner de manière plus approfondie et détaillée certains modèles de réformes qui présentent un intérêt dans le contexte de la présente étude, à proposer une brève synthèse des réformes menées dans les différents cantons. Cette synthèse se base sur un tableau comparatif que nous avons constitué à travers nos recherches, tableau qui figure en annexe 1 de la présente étude.

14. **Diminution du nombre des communes par voie de fusions.** – Une première tendance assez générale réside dans la réduction du nombre des communes³. Ce nombre est en constante diminution, et la tendance est régulière, mais plus ou moins forte selon les Cantons. De nombreux cantons prévoient des mécanismes législatifs et financiers destinés à inciter les communes à fusionner. On citera ici en exemple le Tessin, qui a décidé en décembre 2018 de consacrer 73,8 millions au financement de l'agrégation de ses communes, ou Saint-Gall, dont la Constitution consacre une obligation de fusionner pour les communes. Les fusions de communes sont parfois délicates notamment à cause des disparités financières ou fiscales entre les communes et de l'opposition de la population, pour qui la commune a une dimension identitaire importante. Les processus sont assez longs et complexes, mais l'Office fédéral de la statistique publie chaque année un document récapitulatif des changements annoncés, qu'ils soient approuvés, décidés, en examen ou simplement demandés. Pour l'année 2018, la disparition de 10 communes a ainsi été validée.

Le Tessin est le champion avec 27 communes en cours de fusion (sans parler des fractions de communes) qui n'en formeront à terme que 7. En Argovie, 23 communes sont en cours de fusion pour n'en former plus que 5. A Berne, 23 communes sont en cours de fusion pour n'en former plus que 9. A Fribourg, ce sont 20 communes qui sont en cours de fusion pour n'en former que 5 à terme (dont celle du Grand Fribourg). Dans le canton de Vaud, 17 communes n'en formeront que 6, alors qu'à Zurich, 12 communes ont déjà fusionné, pour n'en former plus que 3. Sont absents de la liste notamment Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle (les deux cantons), Appenzell (les deux cantons), Thurgovie et Genève⁴.

15. **Réformes de l'organisation administrative territoriale et/ou de la répartition des tâches cantonales.** – Au-delà de la réorganisation et de la réduction du nombre des communes, une réorganisation des tâches cantonales, ou parfois des structures territoriales du canton, est une préoccupation de quasiment tous les cantons en Suisse, à l'exception de Schwyz, Obwald, Nidwald et Schaffhouse. A noter qu'il est parfois difficile de distinguer les projets de fusion ou de regroupement de communes et de leurs tâches, de la réorganisation des tâches cantonales, et de la question du transfert de tâches des cantons aux communes, ce qui montre que les trois sujets sont intrinsèquement liés.

Selon les règles organisationnelles du canton, une réorganisation ou une réforme nécessite l'accord de la population. Celui-ci a alors un effet de levier important, que ce soit pour accélérer le processus de réforme, comme à Glaris, ou en Appenzell Rhodes-Extérieures (où le principe d'une optimisation des structures a été accepté en 2018), ou pour stopper une telle réforme, comme cela a été le cas à Schwyz (rejet de la réforme des districts le 26 novembre 2006), mais aussi à Schaffhouse, où la population a rejeté la suppression de l'échelon communal le 26 février 2016, ou encore en Appenzell Rhodes-Intérieures, où la population a rejeté en 2012 une initiative demandant une réforme structurelle.

Dans les autres cas, bien que les autorités politiques reconnaissent le besoin de réorganisation, elles peinent souvent à mettre en œuvre un processus de réforme, comme dans le canton de Zoug : la réforme lancée en 2007 fait encore l'objet de controverses politiques. Cela vaut aussi à

³ On entend ici le terme de communes dans un sens générique, sans distinguer les nombreuses formes de communes, voire de regroupements (ou subdivisions) de communes qui existent dans les différents cantons (communes scolaires, communes bourgeoises ou bourgeoisies, *Korporationen* qui s'occupent des grands biens immobiliers, travaux publics et événements culturels (Uri), *ortsbürgerlichen Korporationen* et *örtlichen Korporationen*, etc, ainsi que syndicats de communes, fractions de communes (*Ortsgemeinde* à Saint-Gall, *Gebiete* ou *frazioni* au Tessin), etc. Partout, cependant, les communes « politiques » constituent les entités ou les collectivités territoriales principales au plan local.

⁴ OFS, Répertoire officiel des communes, *Liste des modifications annoncées répertoriées par l'OFS*, 18 décembre 2018, p. 2 à 4 [consultable ici](#).

Soleure, où une nouvelle réflexion sur le désenchevêtrement des tâches entre canton et communes a été lancée par le gouvernement en 2018, après qu'il ait partiellement mis en œuvre le projet lancé en 2010, ou à Bâle-Campagne, qui n'a pas encore finalisé le projet lancé en 2014 bien que la réforme soit déjà ancrée dans la Constitution. En Argovie, où un projet de réforme territoriale « Aargau 21 » a été rejeté par le Parlement cantonal le 14 mai 2008, un nouveau rapport établi en 2018 prévoit non pas une réforme profonde mais des adaptations continues et progressives du cadre institutionnel et territorial.

En dehors des réorganisations qui font l'objet d'un examen plus détaillé dans la suite de la présente étude (ch. III ci-dessous), il est intéressant de mentionner spécifiquement ici celle de Lucerne, qui se fait par touches, selon trois axes : celui des tâches, celui des finances et celui des structures, et se base sur la capacité des communes dites « moyennes ».

A Neuchâtel, un office d'organisation à vocation transversale travaille en étroite collaboration avec le Conseil d'Etat, les départements et les services de l'administration cantonale en tant que centre de compétences dans les domaines de l'organisation, de la gestion des projets et des mandats de prestations. Il aide les unités administratives à améliorer leur efficacité et leur efficacité.

Quoi qu'il en soit, on peut constater que la taille des cantons, ou plus précisément leur volume de population, n'a pas d'influence sur les réformes : il y a eu et il y a des réformes dans des « petits » cantons comme dans les « grands » cantons. Pourtant cette dimension modifie considérablement les problématiques et donc l'intérêt des réformes menées au regard de la présente étude.

16. **Réformes des circonscriptions électorales.** – Il faut préciser encore que la problématique des quorums naturels dans les élections à la proportionnelle, conséquence de la jurisprudence très dynamique du Tribunal fédéral au cours des 20 dernières années⁵, et qui a connu son point culminant entre 2014 et 2016⁶, a eu une influence certaine sur l'organisation des districts ou des communes, notamment en tant que circonscriptions ou cercles électoraux dans de nombreux cantons, comme ceux du Valais, de Zoug, de Nidwald et de Schwyz, mais aussi de Neuchâtel, de Berne et du Jura. A Neuchâtel et Berne, par exemple, ces réformes ont influencé le processus d'organisation territoriale et la problématique des tâches.
17. **Rôle des districts.** – La question de l'évolution et du rôle des districts a été largement traitée par l'Institut du fédéralisme, elle n'est donc pas reprise dans cette synthèse. Nous retenons toutefois de ce rapport que l'institution des districts existe encore dans dix cantons sur les vingt-six. La question de leur rôle et de leur avenir se pose régulièrement dans ces cantons. Trois cantons ont réduit leur nombre, trois, dont Fribourg, ont rejeté l'idée de leur disparition. Concernant les seize autres, huit cantons n'ont jamais mis en place cette institution et sept l'ont supprimée, un canton n'ayant conservé les districts qu'à des fins statistiques⁷.

⁵ Voir notamment à ce sujet les ATF 129 I 185 (ville de Zurich), 131 I 74 (Canton d'Argovie), 131 I 85 (Canton du Valais), 136 I 352 (Canton de Nidwald), 136 I 376 et 139 I 195 (Canton de Zoug), 136 I 364 (fusion des communes d'Aarau et de Rohr), ainsi que TF 1C_407/2011, du 19 mars 2012 (Canton de Schwyz). Voir aussi l'arrêt du Tribunal administratif du Canton de Fribourg, du 4 septembre 2012, qui a conduit à la réforme des cercles électoraux fribourgeois.

⁶ Voir en particulier l'ATF 140 I 107, du 12 février 2014, où le Tribunal fédéral a jugé contraire à la Constitution fédérale le système du découpage électoral valaisan, fondé sur les districts. Cf. aussi, sur les systèmes mixtes des Cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Uri, les ATF 140 I 394 et 143 I 92.

⁷ Pour compléter cette analyse nous résumons ici l'article d'Armin Stähli et Benjamin Schindler, Bezirksstrukturen in den Kantonen – Annäherungsversuch an ein staats- und verwaltungsrechtliches Mauerblümchen, ZBI 119/2018, pp. 227-229, en ce qu'il propose une typologie permettant de donner une vue d'ensemble de la diversité

III. Quelques exemples de réformes territoriales et/ou de répartition des tâches dans les cantons

A. Propos et observations liminaires

18. **Choix des exemples.** – Comme indiqué, il s’agit dans cette partie de se pencher de manière un peu plus approfondie et détaillée sur les réformes engagées ou réalisées dans certains cantons, qui présentent un intérêt particulier dans l’optique de la présente étude, c’est-à-dire dans la perspective des réflexions susceptibles d’être menées dans le Canton de Fribourg, compte tenu de ses spécificités et réalités.

Les critères de choix ont été les suivants : une approche engagée par une réflexion sur la répartition des tâches, les critères utilisés pour attribuer une tâche à un certain niveau de collectivité publique plutôt qu’à un autre, la définition de périmètres d’action, la mise en place de structures régionales, couvrant le cas échéant plusieurs frontières institutionnelles, des solutions originales relatives aux districts et aux compétences attribuées aux préfets.

Sur la base de ces critères, nous nous pencherons donc successivement, ci-après, sur la réforme territoriale réalisée entre 2010 et 2014 dans le Canton des Grisons (B), sur la réforme des structures de collaboration intercommunale et régionale dans le Canton de Zurich (C), sur la modification de la loi sur les préfets et les préfectures dans le Canton de Vaud (D) ainsi que sur la réforme de la répartition des tâches mises en œuvre dans le Canton de Genève dans la foulée de la nouvelle Constitution cantonale (E).

institutionnelle des cantons. Selon les auteurs, les cantons qui ont aujourd’hui des structures de districts se caractérisent soit par leur territoire vaste et accidenté (Grisons, Berne et Valais), soit par leur forte population (Zurich, Berne et Vaud), soit encore par leur multilinguisme (Grisons, Berne, Fribourg et Valais). Les cantons plus petits et plus homogènes ne connaissent pas les structures des districts ou ont eu plus de facilités à les réformer. Les cantons peuvent ainsi être répartis en cinq catégories. **Type 1 absence de districts** : la majorité des cantons suisses n’a pas de structure de districts, soit que ceux-ci n’ont jamais été présents (Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville, Genève, Glaris [sans Werdenberg], Obwald, Nidwald, Zoug), soit qu’ils ont été abolis (Uri [1888], Appenzell Rhodes-Extérieures [1995], Schaffhouse [1999], Saint-Gall [1999, 2000, 2003], Lucerne [2007], Neuchâtel [e.v. 2021], soit enfin qu’ils ont été privés de leurs fonctions malgré une mention explicite dans la constitution cantonale, par exemple comme circonscriptions, offices notariaux ou districts judiciaires (Argovie, Bâle-Campagne, Jura, Soleure, Tessin, Thurgovie). **Type 2 « bras étendu du gouvernement cantonal »** dans la « périphérie » : dans ce cas, le district représente l’administration cantonale localement déconcentrée mais hiérarchiquement structurée (sans personnalité juridique propre), le gouverneur ou le préfet est nommé par le gouvernement cantonal. Répandu jusqu’aux années 1830, on ne le trouve aujourd’hui sous cette forme (pure) que dans le canton de Vaud. **Type 3 « autonomie régionale »** : le district est un niveau de communauté indépendant entre les communes et le canton, doté de la personnalité juridique accomplissant des tâches régionales d’autonomie. Aujourd’hui sous sa forme pure uniquement dans le canton de Schwyz. **Type 4 « formes mixtes »** des types 2 et 3, le district est devenu un intermédiaire entre la population régionale, les communes et le canton. Cela concerne la plupart des cantons qui ont encore aujourd’hui des structures de districts, soit que les cantons étaient organisés selon le modèle d’autonomie (type 3) et qu’une autorité nommée par le gouvernement cantonal (type 2) a été introduite (Valais), soit que le district en tant que représentant des autorités (type 2) a été remanié dans le sens d’une autonomie régionale avec à sa tête un « préfet » élu par le peuple du district (type 3) (Zurich, Berne et Fribourg). **Type 5 « chargé de mission mixte du canton et des communes »** : le cas des Grisons. Plutôt de type 3 (entités distinctes avec une forte identité) jusqu’à la fin de 2015, les régions nouvellement créées en 2016 sont plutôt les institutions qui exécutent les tâches assignées par le canton et les communes et n’ont pas de champ d’action qui leur soit propre.

B. Réforme territoriale dans le Canton des Grisons

1. Le contexte et les objectifs de la réforme

19. **Contexte de la réforme.** – En octobre 2010, après un examen approfondi des structures territoriales, le Conseil d'Etat du Canton des Grisons a présenté au Grand Conseil les grandes lignes d'une réforme territoriale de première importance. Selon les termes employés par l'exécutif, le canton était « sur-structuré » (« *überstrukturiert* ») ; en effet, à cette date, le canton ne dénombrait pas moins de 180 communes, 115 bourgeoises, 11 districts, 13 associations régionales et plus de 400 formes de coopération intercommunale. Le Conseil d'Etat constatait dès lors que la présence de microstructures dans le canton était de nature à nuire à une exécution efficace et autonome de certaines tâches et représentait ainsi un frein à une utilisation efficiente des ressources étatiques. Avec en toile de fond la réforme des institutions judiciaires, il s'est avéré que de nombreuses tâches administratives, à l'instar de celles déléguées aux offices des poursuites ou aux autorités de protection de l'enfance, nécessitaient un champ d'action plus large que la commune. En effet, plus de 100 communes comptaient moins de 500 habitants de sorte que dans de telles circonstances, il pouvait sembler peu rationnel d'administrer ces services à une telle échelle.

Face à ce constat, le gouvernement du canton des Grisons a donc proposé de procéder à une réforme structurelle impliquant tous les niveaux de l'Etat⁸. Cette nouvelle orientation devait intervenir en deux volets : au niveau local, dans le cadre des réformes communales, d'une part, et au niveau régional, dans le cadre d'une réforme territoriale, d'autre part. En février 2011, le Grand Conseil a examiné la proposition de l'exécutif et a reconnu tant le caractère « sur-structuré » du canton que la nécessité d'agir. Dès lors, il a suivi les propositions de réformes aussi bien communales que territoriale du gouvernement cantonal.

20. **Inscription dans l'axe prioritaire de renforcement de la croissance économique du canton.** – Il semble intéressant de souligner que cette réforme s'inscrivait également dans le cadre du Programme 2013-2016 du gouvernement. Avec pour axe prioritaire la croissance économique du canton, le gouvernement avait identifié sept champs d'action et choisi 25 secteurs prioritaires concrets de développement et de mesures qui devaient permettre d'atteindre l'objectif fixé, à savoir l'augmentation de la croissance. Parmi les différents volets, le troisième visait spécifiquement la simplification des structures et des processus de l'Etat afin de les rendre plus accessibles aux citoyens (« *Staatliche Strukturen und Verfahren vereinfachen und für Bürgerinnen und Bürger greifbarer machen* »⁹). En ce sens, le gouvernement insistait sur le fait que les réformes structurelles entamées devaient être poursuivies et les tâches de l'Etat réalisées de manière à ce que les ressources humaines et financières soient utilisées de façon rationnelle et que les procédures soient coordonnées et simplifiées, notamment. En outre, le gouvernement reconnaissait la complexification des tâches et le besoin accru en ressources qui en découle. Pour y faire face, il prônait un transfert des ressources vers les zones de croissance ainsi qu'une exécution davantage « transversale » des tâches, permettant en particulier une réduction des charges.

21. **Objectifs et stratégie.** – L'adéquation entre les structures territoriales et l'accomplissement des tâches représentait le fer de lance de cette réforme ; les structures nouvellement mises en place

⁸ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8/2010-2011, p. 590.

⁹ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 11/2011/2012, Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013-2016, p. 1293.

devaient être organisées de sorte à ce qu'elles reposent sur l'accomplissement des tâches. En ce qui concerne les réformes communales, l'objectif formulé était de réduire le nombre de communes à 100 à court terme, puis à 50 à moyen terme, par le biais d'un soutien accru en faveur des fusions de communes (approche ascendante). En réduisant le nombre de microstructures, les communes seraient plus à même d'exécuter les tâches qui leur sont dévolues de manière efficace, indépendante et rentable, tout en étant aussi proches du citoyen que possible. Au niveau régional, le canton devrait être divisé en trois niveaux : le canton, les communes puis, au niveau intermédiaire, les régions. La région représentait une nouvelle structure, qui absorberait aussi bien les districts que les associations régionales, et pour laquelle une modification constitutionnelle serait nécessaire (approche descendante). La simplification des structures au niveau régional devait permettre d'accroître la transparence et la sécurité juridique ainsi que d'améliorer les conditions préalables à l'accomplissement des tâches régionales. La réforme prévoyait que les régions seraient compétentes notamment pour la gestion des services sociaux, l'élimination des déchets ainsi que les offices des poursuites et des faillites. Toutefois, il n'en demeurerait pas moins que l'attribution des tâches à la région serait décidée au cas par cas. Finalement, notons que la réforme structurelle (réformes communales et réforme territoriale) devait être menée indépendamment des discussions relatives à une réforme électorale, conformément au mot d'ordre de cette réforme, qui se voulait avant tout territoriale : « *Zuerst Gebietsreform, dann Wahlreform* »¹⁰. En d'autres termes, ce n'est qu'une fois la réforme territoriale achevée que la réforme électorale pourrait être mise sur la table.

2. Les réformes en matière communale

22. **Réduction du nombre des communes : l'incitation aux fusions.** – En vue de réduire le nombre de communes¹¹, l'exécutif n'entendait pas mettre en œuvre une politique contraignante en imposant par exemple des fusions¹². En effet, la volonté du gouvernement était de poursuivre dans la ligne suivie jusqu'alors, en favorisant les démarches amorcées par les communes elles-mêmes et en partant de l'idée que les fusions doivent être décidées localement. En ce sens, le gouvernement visait un renforcement des mesures incitatives (soutien financier par exemple), tout en réduisant les obstacles indirects tels que ceux trouvant leur source dans la péréquation financière et dans les politiques sectorielles. Le rapport du gouvernement mentionnait également une adaptation des instruments de financement afin de favoriser les fusions de communes d'une certaine importance et pas uniquement les fusions de petites communes.
23. **Redimensionnement de la coopération intercommunale.** – Face à la complexification et à la multiplication des tâches dévolues aux communes, un cadre supra-communal s'était montré opportun pour l'exécution de tâches dans certains domaines, tels que ceux de l'éducation, des services du feu, de la gestion des forêts ou encore du traitement des eaux usées. Ces formes de coopération entre les communes étaient d'ailleurs à l'origine de la révision partielle de la loi cantonale sur les communes en 2006. Bien qu'il paraisse opportun d'exécuter certaines tâches à une échelle supra-communale, la coopération entre les communes présente toutefois aussi des inconvénients majeurs, en particulier en ce qui concerne la responsabilité, le manque de transparence en termes de coûts, ou encore en raison du désintérêt politique qu'elle génère

¹⁰ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8/2010-2011, p. 592.

¹¹ Notons toutefois que l'exécutif relativise en spécifiant que la réduction du nombre de communes n'est pas un but en soi mais que les fusions permettent un renforcement de l'institution de la commune en favorisant un accomplissement des tâches de manière autonome et efficace.

¹² Le canton n'a jamais par le passé eu recours à sa compétence pour imposer une fusion de commune.

auprès des personnes directement concernées¹³. Dès lors, suite à la réforme, la coopération intercommunale ne serait plus encouragée ; au contraire, les différentes formes de coopération devront être examinées, voire dissoutes, lorsqu'elles ne correspondent pas aux nouvelles structures.

24. **Mise en œuvre.** – Les réformes opérées au niveau communal impliquaient en particulier une révision partielle de la loi cantonale sur les communes ainsi qu'une révision de la loi cantonale sur la péréquation financière.

3. La réforme territoriale régionale

25. **Cercles ou arrondissements (« Kreise »).** – Avant la réforme, les cercles ou arrondissements abritaient essentiellement des services en matière judiciaire, en matière de poursuite et de faillite ainsi qu'en matière de protection de l'adulte et de l'enfance (tâches confiées aux cercles ou arrondissements par le canton ou par les communes). Au-delà des tâches confiées par le canton, le cercle ou arrondissement assumait des tâches liées aux affaires supra-municipales. Afin de suivre la volonté du gouvernement dans le cadre de la réforme territoriale, les dispositions constitutionnelles et législatives confiant l'exécution de tâches cantonales aux cercles devaient être modifiées rapidement de manière à ce que ces tâches ne leur reviennent plus. En ce sens, le cercle ou arrondissement ne devrait plus se voir confier des tâches cantonales mais pourrait toutefois, pour une période transitoire, servir de socle à l'accomplissement de tâches communales et intercommunales. La fonction et la délimitation des cercles en tant que support des élections pour le Grand Conseil n'avaient pas à être traitées dans le cadre de la réforme dans la mesure où cette discussion devait faire partie de la réforme électorale qui n'interviendrait que dans un second temps.
26. **Districts et associations régionales.** – Avant la réforme, les 11 districts avaient des fonctions en matière judiciaire, civile et pénale ; toutefois, avec la réforme des institutions judiciaires, seules certaines tâches de droit civil devaient rester de leur compétence. A l'origine, les associations régionales avaient été créées par l'exécution des tâches d'aménagement du territoire, la promotion économique, puis, au fil du temps, l'éventail de leurs tâches n'avait cessé de s'accroître, reposant aussi bien sur des dispositions applicables aux communes que sur des dispositions relatives à la coopération intercommunale, de sorte qu'elles apparaissaient à bien des égards sur un pied d'égalité avec les districts, rendant dès lors la lecture des différentes structures éminemment complexe, en matière de surveillance notamment.
27. **Objet et mise en œuvre de la réforme régionale.** – Face au constat que la commune et le canton ne sont pas des périmètres d'action opportuns pour la réalisation de certaines tâches et qu'une simplification des structures existantes se révélait nécessaire, le gouvernement proposait donc l'introduction d'un niveau intermédiaire : la région, qui remplit cette fonction de niveau intermédiaire et peut se voir déléguer des tâches tant par les communes que par le canton. Par exemple, la région pourrait assumer un rôle en matière d'aménagement du territoire, d'état civil, de service social, de développement économique (d'où l'intérêt à la simplification des structures dans le rapport préconisant des mesures en faveur de l'accroissement économique), de gestion des déchets, en matière de scolarité ou de transport, de droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, ou encore pour le recouvrement de créances et la faillite notamment.

¹³ Pour davantage d'exemples, voir Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8/2010-2011, p. 661.

Les régions ont donc pour mission d'accomplir les tâches confiées par les communes ou le canton lorsque ce périmètre d'action ne permet pas d'accomplir la tâche de manière efficace ; les régions remplacent les districts et les associations régionales. Dans la mesure où les districts n'auront plus de tâches à accomplir, sous réserve des compétences électorales, et que les associations comme les districts doivent être remplacés par les régions, il revient au canton et aux communes de préciser par qui les tâches actuellement exercées par ces structures appelées à disparaître devront être exécutées par la suite.

La proposition initiale du gouvernement prévoyait différentes variantes, comprenant une division allant de cinq à huit régions qui devraient ensuite être inscrites dans la Constitution. Toutefois, c'est finalement le nombre de onze régions qui a été retenu dans le Message relatif à la révision partielle de la Constitution cantonale¹⁴.

Les régions ne sont pas souveraines en matière fiscale et la détermination des objectifs supra-communaux revient aux communes. En outre, et ce dès que la révision constitutionnelle serait entrée en vigueur, chaque commune devra être attribuée à une région. L'attribution de tâches à une région sera opérée au cas par cas de sorte que la région est une notion à géométrie variable en termes de tâches.

28. **Aboutissement et entrée en vigueur de la réforme.** – En novembre 2014, la population des Grisons a approuvé la réforme à hauteur de 62,6% de votes favorables. Les nouvelles régions, au nombre de onze finalement, comme indiqué, sont opérationnelles depuis 2016 et elles absorbent, comme mentionné ci-avant, tant les districts que les associations régionales. Le canton et les communes ont depuis lors délégué aux régions un certain nombre de tâches obligatoires, telles que celles liées à l'aménagement du territoire. D'autres tâches en revanche, telles que le développement économique et le développement régional, relèvent de démarches volontaires (tâches facultatives). Concrètement, cela implique que les communes de la région peuvent déléguer ces tâches au moyen d'un mandat de prestations, mais peuvent également aussi les exécuter elles-mêmes.

C. Réforme des structures de collaboration intercommunale et régionale dans le Canton de Zurich

29. **Contexte de la réforme.** – Lancée en 2001, la politique fédérale des agglomérations a servi d'impulsion aux réflexions menées dans le canton de Zurich, plus précisément dans la métropole zurichoise, relatives aux structures de coopération intercommunales et régionales, et, partant, intégrant les cantons limitrophes à la réflexion. En 2004, la Conférence tripartite d'agglomération a adopté plusieurs recommandations avec pour priorité de favoriser la coopération entre les cantons, les villes et les communes et à repenser les structures de coopération.

Dans la première partie d'un rapport rendu en 2005¹⁵, faisant l'état des lieux des formes de coopération dans la métropole zurichoise, les auteurs constataient un nombre très important de formes de coopération intercommunales et régionales – chaque commune participant en

¹⁴ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 18/2011-2012, p. 1994.

¹⁵ SCHENKEL WALTER/KÜBLER DANIEL, Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich - Grundlagenbericht, Zurich 2005 ; disponible sur : https://www.metropolitanraum-zuerich.ch/files/Metro/user_upload/Dokumente/Verein/Agglomerationspolitik_Grundlagenbericht_051122.pdf; voir également SCHENKEL WALTER/KÜBLER DANIEL, Bericht über das Projekt – Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich, Zurich 2006.

moyenne à sept associations¹⁶. Le rapport déplorait d'une part l'absence de vision globale découlant du fait que ces structures demeuraient très indépendantes les unes des autres, et d'autre part le fait que ces formes de coopération ne permettaient pas toujours de satisfaire à l'exigence d'une organisation démocratique prévue par la Constitution cantonale (art. 93 Cst. ZH).

30. **Objectifs.** – Afin de pallier ces déficits, manque de coopération multithématique et absence de soutien démocratique, deux propositions ont été émises : premièrement, transférer de nouvelles compétences et moyens et réformer les structures de décision afin de renforcer les régions d'aménagement du territoire ; deuxièmement, créer une conférence régionale de l'aire métropolitaine, en s'inspirant du modèle prôné par la Conférence tripartite sur les agglomérations transcantoniales. Si la première des propositions a entraîné une levée de boucliers de la part des communes, peu enclines à transférer leurs compétences à une structure supra-communale, la seconde proposition a fait son chemin et dans tous les cas ce rapport a permis de d'amorcer le dialogue entre les différents acteurs. Ainsi, en 2006, la majorité des participants se sont prononcés en faveur d'une meilleure coopération intercommunautaire et d'une modernisation des structures institutionnelles dans l'espace économique zurichois. Notons que même si ce rapport indique que la notion de réforme territoriale n'est plus un sujet tabou dans le canton, il signale aussi que les propositions allant dans ce sens, par la création de régions par exemple, avaient par le passé échoué, notamment devant l'Assemblée constituante, en raison des craintes relatives à la complexification des structures dans un Etat fédéral. Finalement, même si la fusion de communes facilite une exécution efficace des tâches, cette méthode ne permet toutefois pas de traiter de manière efficace les problèmes qui se posent à une échelle supracommunale.

Dès lors, pour les auteurs du rapport susmentionné, il apparaissait comme étant plus réaliste de miser sur une stratégie de coopération permettant une plus grande flexibilité pour la mise en place de processus à long terme¹⁷. Les ambitions de cette stratégie étaient la simplification des structures, l'accroissement de la transparence et une résolution plus efficace des problèmes, au niveau où ils se présentent, à savoir à l'échelle de l'agglomération.

31. **Méthode et mise en œuvre.** – Cette réflexion a conduit les autorités à se fonder notamment sur un renforcement de la coopération intercommunale ainsi que sur le développement de stratégies élaborées à l'échelle de l'aire métropolitaine zurichoise en particulier. Concernant la coopération intercommunale, des conférences ont été mises en place afin de faciliter une coopération stratégique entre les acteurs, à savoir les villes et le Canton de Zurich, avec dans l'idée à terme de conduire une politique de coopération plus contraignante, en matière de financement et de participation démocratique par exemple. Pour ce qui est du développement de stratégies à l'horizon métropolitain, l'association *Verein Metropolitanraum Zürich*, créée en 2009 représente sa plus fervente représentante et rassemble de nombreuses villes et communes du canton de Zurich mais également d'Argovie, de Schwyz, de Zoug, de Schaffhouse, de Thurgovie et de Saint-Gall. Il s'agit d'une association qui se définit selon ses statuts comme un organe de coordination stratégique. Cette association représente une innovation majeure dans la politique zurichoise dans la mesure où, malgré l'existence de multiples formes de coopération dans le canton, aucune de portée suprarégionale n'avait jusqu'alors été développée.

¹⁶ SCHENKEL/KÜBLER (note 15), p. 8.

¹⁷ SCHENKEL/KÜBLER (note 15), p. 10.

Notons que si cette variante a su convaincre, au détriment d'une politique contraignante en matière de fusion de communes ou de création de régions par exemple, c'est avant tout car elle s'inscrit dans la continuité des processus de coopération existant déjà entre les communes. L'association comprend plusieurs organes : l'assemblée des membres avec une chambre des cantons et une chambre des villes et des communes dont les votes sont pondérés en fonction de la taille du territoire que le membre représente, ainsi qu'un conseil métropolitain, composé de membres de la chambre des cantons et de la chambre des villes et des communes ; ces membres doivent être des élus au sein de l'exécutif du canton ou de la commune qu'ils représentent. Jusqu'à présent, des projets en matière de transports, d'économie et de logement ont, avec succès, vu le jour mais il demeure encore aujourd'hui des lacunes en termes de participation, notamment pour les communes. Toutefois, ce projet a permis de dépasser le morcellement institutionnel pour mettre en place un travail stratégique facilitant des actions collectives à l'échelle d'un espace fonctionnel pour reprendre les termes du Projet de Territoire Suisse.

D. Réforme des districts et des préfets dans le Canton de Vaud

32. **Contexte de la réforme.** – Alors qu'il a toujours compté 19 districts depuis sa création en 1803, le Canton de Vaud a, dans la foulée de sa nouvelle Constitution, adoptée en septembre 2002 et entrée en vigueur le 14 avril 2003, date du bicentenaire de l'entrée du canton dans la Confédération, procédé à une réforme importante de son système de découpage territorial. Si elle maintenait une structure à deux niveaux – communes et districts¹⁸ –, la nouvelle Constitution entendait en effet réduire le nombre de districts, lequel passait de 19 à une fourchette située entre huit et douze¹⁹.

C'est ainsi que le Grand Conseil a adopté, en date du 30 mai 2006, une nouvelle *loi sur le découpage territorial*²⁰, qui prévoit que le canton est composé de dix districts (Aigle, Broye-Vully, Gros-de-Vaud, Jura-Nord vaudois, Lausanne, Lavaux-Oron, Morges, Nyon, Ouest lausannois et Riviera-Pays-d'Enhaut, art. 1^{er}) et définit l'appartenance des communes à chaque district. Cette loi est complétée par une nouvelle *loi sur les préfets et les préfectures*, du 27 mars 2007²¹, qui a elle pour objet et pour but de fixer le statut des préfets, de déterminer leurs compétences et de régler l'organisation des préfectures.

33. **Contenu et objectifs de la réforme.** – La loi sur les préfets prévoit que chaque district comporte une préfecture, qui est l'entité administrative de proximité de l'Etat sur le territoire, le préfet exerçant les compétences administratives et juridictionnelles que les lois spéciales lui confient (art. 2). La loi innove en prévoyant que le Conseil d'Etat nomme un préfet au moins par district, préfet qui assume la direction de la préfecture, dont il est le répondant auprès du gouvernement cantonal, mais en prévoyant aussi qu'un district peut comporter plusieurs préfets (art. 3 al. 3²²) et que, à l'inverse, les « préfets peuvent exercer leur charge dans plusieurs

¹⁸ Voir, pour ceux-ci, les articles 158 à 160 de la Constitution vaudoise (RS 131.231). Cf. aussi, sur la question, JACQUES HALDY, *L'organisation territoriale et les communes*, in : PIERRE MOOR (édit.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne, 2004, pp. 291-310, spéc. 306-310.

¹⁹ Voir l'art. 179 ch. 5 de la Constitution vaudoise, disposition transitoire qui donnait en outre au Conseil d'Etat un délai de dix ans dès l'entrée en vigueur de la Constitution pour présenter un projet de nouveau découpage administratif en ce sens.

²⁰ LDecTer, RSV 132.15.

²¹ LPréf, RSV 172.165.

²² Auquel cas un règlement fixe l'organisation interne de la préfecture. Voir le *règlement d'application de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfectures* (RLPréf), du 7 novembre 2007, RSV 172.165.1. Il y a

districts » (art. 4) ; il y a donc dissociation, en quelque sorte, de la compétence fonctionnelle ou matérielle²³ du préfet et de sa compétence territoriale²⁴.

34. **Une innovation intéressante.** – C'est cette innovation qui nous paraît intéressante dans le contexte qui nous occupe. S'agissant des raisons de cette dissociation, toutefois, on ne trouve guère d'information dans le commentaire de la disposition proposée qui est donné dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du projet de loi. Celui-ci se contente en effet d'indiquer que « [l]a notion de préfet itinérant est introduite dans la loi, à l'image des présidents itinérants prévus par la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire. Il s'agit de permettre une plus grande souplesse au niveau de l'organisation des préfetures. Dans le cadre de la nomination d'un préfet itinérant, le Conseil d'Etat devra préciser les districts dans lesquels ce dernier sera compétent au plan juridictionnel. Il en va de la garantie du juge de for pour le justiciable »²⁵. Même si ce commentaire semble réduire l'innovation à la fonction judiciaire des préfets, il n'en est en réalité pas nécessairement ainsi. La partie générale de l'exposé des motifs en dit d'ailleurs un peu plus les potentialités des dispositions en cause (art. 3 al. 3 et 4) et notamment sur l'ouverture et la souplesse qu'elles autorisent : « Dans cette logique, c'est la distribution des rôles entre préfets d'un même district qui pourrait se modifier. Ainsi, on peut imaginer, et mettre à l'épreuve sur le terrain, une distribution des rôles où l'un des préfets serait spécialiste dans certains domaines, et où l'autre préfet serait davantage un généraliste, un répondant du district auprès du Conseil d'Etat. Un autre scénario, celui d'un préfet itinérant, pourra également se produire, car actuellement les remplacements entre préfets sont fréquents. Par ailleurs, les parcours professionnels antérieurs des préfets sont très divers et apportent également une valeur ajoutée, lors de certains remplacements »²⁶.

L'idée qui nous paraît devoir être retenue ici est donc celle de cette dissociation, possible, du moins dans certains domaines et pour certaines tâches, entre préfet et district ou territoire.

E. Réforme de la répartition des tâches dans le Canton de Genève

35. **Contexte de la réforme. Une réforme touchant uniquement à la répartition des tâches, non aux structures territoriales.** – Dans sa nouvelle Constitution, du 12 octobre 2012, le Canton de Genève s'est doté d'une disposition constitutionnelle relative à la répartition des tâches entre le canton et les 45 communes qui le composent. L'article 133 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012²⁷ prévoit ce qui suit : « ¹La répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité. ²La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires. ³Le canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes ». Avec le principe dit de proximité, le rôle des communes devait et continue de devoir être revalorisé, dans un canton où l'organisation s'était au fil du temps

actuellement 14 préfets, quatre districts ayant deux préfets à leur tête (<https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/districts-prefectures/competences-des-prefets-et-prefectures/>).

²³ Pour les compétences administratives, juridictionnelles et autres des préfets, voir les articles 16 à 34 LPréf.

²⁴ L'art. 4 al. 2 du règlement précité (note 22) prévoit même que le « Conseil d'Etat peut désigner des préfets ayant la compétence d'exercer régulièrement leur fonction dans plusieurs districts ».

²⁵ Conseil d'Etat, *Exposé des motifs et projet de loi sur les préfets et préfetures*, septembre 2006, p. 16.

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

²⁷ RSG A 2 00, Cst.-GE.

largement centralisée au profit du canton et au détriment des tâches accomplies par les communes, causant un déficit de débat public au niveau des communes et des doublons²⁸.

36. **Objectifs.** – La réforme poursuivait et poursuit donc six objectifs, qui sont de permettre à terme aux habitants du canton de bénéficier de prestations délivrées au niveau institutionnel le plus adapté, de renforcer la proximité entre le citoyen et l'Etat, de réduire les enchevêtrements et doublons qui entravent la bonne marche des institutions, de simplifier les processus générant des conflits de compétences, de rapprocher partout où c'est possible la compétence de la responsabilité financière (selon le principe « qui paie décide ») et d'assurer que le niveau institutionnel qui doit exercer une compétence dispose également des ressources nécessaires à la financer²⁹. A cet effet, il s'est agi et s'agit toujours de procéder au vaste chantier d'inventaire et d'analyse des tâches assumées par le canton et les communes³⁰.
37. **Méthode et mise en œuvre.** – La méthode utilisée par les autorités genevoises reposait sur un déroulement par étapes après adoption d'une loi-cadre fixant les principes de la nouvelle répartition des compétences.

Pour satisfaire au délai de cinq ans imposé par la Constitution pour la répartition des tâches modifiée, les autorités ont décidé de procéder en plusieurs temps. Dans un premier temps, une loi-cadre fixant les modalités de la répartition des tâches a été adoptée, il s'agit de la *Loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton* du 24 septembre 2015³¹. Le projet de loi est issu des travaux d'un comité de pilotage réunissant des représentants de l'Association des communes genevoises et du Conseil d'Etat. Cette loi définit les principes constitutionnels de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité. Ainsi, le principe de proximité suppose que les tâches publiques doivent s'accomplir au niveau le plus proche possible du citoyen (art. 3 al. 1 LRT) ; le principe de subsidiarité suppose que le canton n'assume une tâche que dans la mesure où il peut mieux s'en acquitter que les communes (art. 3 al. 2 LRT) ; le principe de transparence suppose que la répartition des tâches repose sur le modèle le moins complexe possible, le plus clair et le plus compréhensible pour le citoyen (art. 3 al. 3 LRT) ; enfin, le principe d'efficacité suppose que les tâches sont attribuées à la collectivité qui est mieux à même de les exécuter (art. 3 al. 4 LRT). Elle définit également trois catégories de tâches publiques : les tâches exclusives³², les tâches conjointes³³ et les tâches complémentaires³⁴ (art. 3 al. 5 à 7 LRT). Elle prévoit que les collectivités publiques peuvent déléguer l'exécution d'une tâche leur incombant, à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome (art. 4 LRT) ainsi que, notamment, le transfert des ressources est attaché au transfert de la tâche (art. 7 LRT) ; un fonds de régulation est prévu à cet effet (art. 8 LRT), de même que la bascule fiscale qui en découle (art. 9 LRT).

²⁸ Projet de loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) présenté par le Conseil d'Etat le 21 janvier 2015, PL 11585, p. 4.

²⁹ *Ibid.*, p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 6.

³¹ RSG A 2 04, LRT.

³² « Les tâches exclusives sont celles qui ne peuvent être exercées que, respectivement, par le canton ou les communes. Les communes peuvent collaborer entre elles pour l'exécution des tâches exclusives qui leur sont attribuées. » (art. 3 al. 5 LRT).

³³ « Les tâches conjointes sont celles qui doivent être exercées par plusieurs collectivités publiques de manière coordonnée. La loi fixe les principes de cette coordination. » (art. 3 al. 6 LRT).

³⁴ « Les tâches complémentaires sont celles qui, bien qu'attribuées en priorité à une ou plusieurs collectivités publiques, peuvent faire l'objet d'autres actions décidées par d'autres collectivités publiques. » (art. 3 al. 7 LRT).

Trois trains de mesures, concrétisés dans des lois, ont par la suite été adoptés, par politiques sectorielles, tout d'abord dans les domaines de la formation, de l'action sociale, des personnes âgées, de la mobilité³⁵, ensuite dans le domaine de la culture³⁶, et enfin dans le domaine du sport³⁷. Les travaux ont été menés par un groupe de travail composé de représentants du canton et des communes avant d'être soumis au Grand Conseil.

La méthode choisie permet de n'aborder que les champs de l'activité étatique dans lesquels une nouvelle répartition semble souhaitable. Elle permet également de laisser subsister les compétences existantes qui répondent d'ores et déjà aux principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité.

38. **Rapport avec la péréquation financière.** – Le législateur genevois a fait le choix, dans sa réforme de la répartition des tâches, de distinguer ce projet de celui de la péréquation financière : la réforme de la répartition des compétences ambitionne la neutralité financière, les compétences étant transférées avec les ressources ; la réforme de la péréquation financière est destinée à être mise en œuvre ultérieurement³⁸. En cela, la méthode choisie et utilisée par les autorités genevoises se distingue de ce qui a été fait, par exemple, dans le canton de Vaud avec la réforme « EtaCom », qui était intimement liée à l'objectif visant à réduire l'écart de ressources fiscales entre les communes, par de forts effets péréquatifs³⁹.

IV. Ebauche d'un concept ou d'une démarche méthodologique propre à favoriser la réflexion à Fribourg

A. Approche conceptuelle

39. **Observations liminaires.** – Dans cette quatrième partie, nous proposons une approche conceptuelle pour orienter la réflexion. Nous posons le postulat de base que la réflexion territoriale doit être précédée d'une réflexion sur la répartition des tâches et proposons de modéliser celle-ci (1). Nous décrivons ensuite les différents niveaux d'action territoriale que nous suggérons pour l'accomplissement des tâches publiques (2) puis évoquons les contraintes et limites que ne peut ou ne doit pas franchir notre analyse (3).

1. La répartition des tâches

40. **Une approche précédée d'une réflexion sur la répartition des tâches.** – Cela a déjà été identifié par le groupe de travail constitué par la DIAF (*supra* n. 11), une réflexion sur la réorganisation territoriale doit être accompagnée d'un travail de réflexion sur la répartition des tâches. En effet, dans la perspective de l'efficacité de l'action des collectivités publiques, il s'agit d'évaluer les besoins liés à l'accomplissement des tâches de l'Etat et d'identifier le niveau d'action territoriale adéquat, compte tenu des besoins précédemment mis en évidence. En outre, une

³⁵ Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train) du 18 mars 2016, RSG A 2 05, LRT-1.

³⁶ Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2^{ème} train) du 1^{er} septembre 2016, RSG A 2 06, LRT-2.

³⁷ Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de sport (3^{ème} train) du 31 août 2017, RSG A 2 07, LRT-3.

³⁸ PL 11585, p. 6.

³⁹ PL 11585, p. 13-15.

réflexion qui partirait des frontières et niveaux institutionnels existants ne permettrait pas d'isoler ce que l'on appelle des périmètres d'action ou territoires fonctionnels, soit des territoires aux sein desquels l'action publique doit être coordonnée⁴⁰. La réflexion sur la répartition des tâches peut accompagner et être simultanée à la réflexion sur la réorganisation territoriale. C'est ce qui a été fait dans bon nombre de cantons, qui ont procédé aux réformes territoriales en examinant conjointement l'axe des tâches et les structures territoriales, voire également l'axe des finances (*supra* n. 15, en général, et n. 35 et 36, pour Genève, en particulier). Mais la réflexion sur la répartition des tâches peut également précéder la réflexion sur la réorganisation territoriale. Il s'agit en effet d'un exercice qui a des enjeux non seulement sur les choix d'organisation territoriale, mais également en termes de péréquation financière. A notre sens, la réflexion sur la répartition des tâches doit constituer un exercice en soi, qui sert de fondement pour les choix pris subséquentement, en matière territoriale ou financière.

Notre postulat de départ est donc que la réflexion sur la réorganisation territoriale doit être précédée d'une réflexion sur la répartition des tâches dans la mesure où celle-ci déterminera le contenu de celle-là. La réflexion sur la répartition des tâches doit ainsi représenter la première étape, bien distincte, du processus de réforme territoriale.

41. **Une réflexion sur la répartition des tâches modélisée.** – La répartition des tâches entre différents niveaux de collectivités publiques repose, comme déjà indiqué, sur des motifs liés à l'efficacité de l'action publique. A cet effet, il s'agit de définir les critères servant à attribuer l'accomplissement d'une tâche publique à un niveau ou l'autre de collectivité publique.

A notre sens, cette démarche mérite d'être objectivée. Fixer des critères objectifs pour la répartition des tâches permet en effet de réfléchir en amont aux priorités à donner à l'action publique ; ensuite, une fois le cadre posé, cela confère une certaine cohérence à celle-ci. En outre, l'objectivation des critères en amont permet, par la suite, de justifier l'attribution de l'accomplissement d'une tâche à un niveau territorial plutôt qu'à un autre, ce qui permet, le cas échéant, de dépassionner le débat lors des discussions relatives à qui doit, concrètement, être chargé d'une tâche sectorielle ou une autre.

2. Les niveaux d'action territoriale

42. **Niveaux institutionnels et niveaux intermédiaires.** – Outre les trois niveaux institutionnels que connaît déjà le Canton de Fribourg et qui sont le canton, les districts et les communes, ainsi que l'agglomération de Fribourg dont il sera question ci-après (*infra* n. 44), il s'avère nécessaire de prévoir des niveaux d'action intermédiaires qui permettent de satisfaire les besoins liés à l'accomplissement des tâches à certains niveaux de territoire, respectivement sur certaines portions de territoire, afin de répondre aux besoins de périmètres d'action dans des territoires fonctionnels ; ces besoins sont avérés et illustrés par le foisonnement d'associations de communes et autres modes de collaboration intercommunale dans le canton notamment. On verra en cela que la réflexion est à la fois verticale et horizontale. La réflexion est verticale lorsqu'il s'agit de la répartition entre les différents niveaux institutionnels de collectivités publiques (le canton et les communes), respectivement de structures administratives (les districts), ou de l'attribution d'une tâche à un niveau institutionnel intermédiaire ; elle est à certains égards également horizontale, lorsqu'il s'agit de comprendre tout ou partie du découpage d'un district, voire d'une commune, respectivement de ne pas faire coïncider un découpage territorial avec les frontières d'un district, voire d'une commune.

⁴⁰ ELOI JEANNERAT, L'organisation régionale conventionnelle à l'aune du droit constitutionnel – Questions choisies de collaboration intercantonale et intercommunale, thèse Neuchâtel, Bâle 2018, pp. 79-82.

43. **Cinq niveaux de répartition territoriale.** – Il est donc possible d'envisager une répartition territoriale à cinq niveaux, trois niveaux principaux et deux niveaux intermédiaires. Les niveaux principaux sont les niveaux institutionnels du canton, des districts et des communes ; ils ont les frontières qu'on leur connaît. En revanche, les niveaux intermédiaires sont, à ce stade de la réflexion, des hypothèses territoriales : l'on peut les situer dans une certaine verticalité entre canton et districts, respectivement entre districts et communes, mais leur assiette horizontale n'est qu'hypothèse tant que les périmètres fonctionnels des tâches qui devraient leur revenir ne sont pas définis, définition qui est inhérente à chaque type de tâche et qui peut, par conséquent, varier. Il s'agit à ce stade, après avoir défini des territoires d'action, de rattacher leurs niveaux respectifs à une proposition de classification ; en particulier, pour ce qui est des niveaux intermédiaires, il n'est pas – encore et nécessairement – lieu d'imaginer de créer des échelons institutionnels supplémentaires ou nouveaux, comme l'a par exemple fait le canton des Grisons qui a créé des régions (*supra* n. 25-27). Comme on le verra en effet, l'identification d'un niveau ou l'autre de territoire d'action, au niveau régional notamment, permet de façonner et de proposer plusieurs solutions de mise en œuvre des tâches publiques qui peuvent s'insérer dans les niveaux institutionnels existants (*infra* n. 52).

Si l'on procède à la description dans un ordre vertical descendant, le premier niveau d'action territoriale est le **canton**. Le deuxième niveau d'action territoriale est la **région**. Il s'agit d'un territoire pour lequel l'action publique doit se réaliser au-delà de l'échelle d'un seul district. De notre point de vue, la région peut comprendre plusieurs districts dans leur ensemble, mais aussi un ou plusieurs districts (entiers) et une ou plusieurs portions d'autres districts, selon les besoins liés à l'accomplissement de la tâche. Le troisième niveau d'action territoriale est le **district**, selon le découpage actuel, qui n'est pas remis en question. Le quatrième niveau d'action territoriale est un niveau que nous appelons **supra-communal** : il regroupe plusieurs communes, que celles-ci soient ou non situées dans le même district. En revanche, par définition, ce niveau d'action ne regroupe pas l'ensemble des communes d'un district ; si l'ensemble des communes d'un district est concerné, le niveau d'action est celui du district, et si l'ensemble des communes d'un district ainsi que d'autres communes d'un autre district forment un même territoire d'action, l'on se situe alors au niveau de la région. Enfin, le cinquième niveau d'action territoriale est la **commune**.

3. Les contraintes, limites et interrogations entrant dans le champ de la réflexion

44. **L'agglomération.** – Le périmètre de l'agglomération de Fribourg est un cas particulier de territoire d'action. Se situant selon la classification proposée au niveau supra-communal, puisqu'il regroupe une partie des communes du district de la Sarine et une partie des communes du district de la Singine, cette entité dispose d'une structure apte à répondre à la politique des agglomérations menée par la Confédération en application du droit fédéral et à bénéficier du subventionnement découlant, en particulier, de la Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération du 30 septembre 2016⁴¹. Aussi, il s'agit de partir du principe que les limites territoriales, les tâches et les compétences des organes de l'agglomération ne sont a priori pas remises en cause dans la présente réflexion.
45. **Les contraintes liées aux districts.** – Il n'est pas envisagé de repenser les districts tels qu'ils existent dans le canton. Plus précisément, leurs limites territoriales, de même que l'institution du préfet qui est à leur tête, doivent demeurer, conformément à ce qu'a décidé le Grand Conseil en 2010 et aux limites du mandat qui nous a été confié. Autrement dit, il ne saurait être

⁴¹ RS 752.13, LFORTA.

question, comme aux Grisons, de faire absorber les districts par les régions. En revanche, il est possible – et même souhaitable – de repenser le rôle et les compétences des préfets, et de réfléchir en termes de dissociation des compétences matérielles ou fonctionnelles des préfets de leur compétence territoriale, comme cela a été le cas dans le Canton de Vaud et comme cela sera décrit ci-dessous (*infra* n. 52).

46. **La réforme de la péréquation financière ?** – Enfin, parmi d'autres questions qui seront certainement encore identifiées, il s'agit de déterminer si la réflexion sur la répartition des tâches et la réforme territoriale doit être couplée à une réforme de la péréquation financière, comme cela a été le cas de la réforme « EtatCom » dans le canton de Vaud ou de la réforme en cours dans le canton de Lucerne, ou si au contraire la démarche doit dans la mesure du possible demeurer neutre.

B. Choix de la méthode

47. **Observations préliminaires.** – Ces éléments étant posés, il nous est possible d'évoquer un certain nombre de pistes ou choix méthodologiques. Le premier choix méthodologique a trait au processus de « modélisation » des critères permettant de répartir les tâches selon les territoires d'action. Ce premier choix correspond également à la première étape du processus tendant à définir le niveau d'action territoriale pour une tâche donnée, à savoir le niveau cantonal, régional, à l'échelle du district, supra-communal ou communal. Le deuxième choix tend à opter pour un modèle directif ou au contraire incitatif, lorsqu'une tâche peut, ou plus précisément doit, selon les critères retenus, être accomplie à un niveau intermédiaire, régional ou supra-communal. Cette deuxième étape du processus, décrite brièvement ci-dessous, sera développée sous lettre C ci-après.
48. **La modélisation des critères de répartition des tâches.** – La réflexion sur la démarche de la création d'un modèle de répartition des tâches doit être menée sous deux aspects, l'un tendant au fond, l'autre à la mise en œuvre de ce chantier de répartition des tâches.

Tout d'abord, sous le premier aspect, relatif au fond, il s'agit de dégager les critères à retenir pour définir le niveau d'action territoriale le plus adéquat. Le premier critère devant guider la réflexion est celui de la subsidiarité, ainsi que le prévoit l'article 5a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999⁴². Appliqué à l'Etat fédéral, le principe de la subsidiarité veut qu'une collectivité territoriale donnée n'assume une tâche (ou une partie de celle-ci) que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur ; ce principe part implicitement de l'idée que les tâches publiques doivent s'accomplir autant que possible à proximité des citoyens, de sorte que ceux-ci puissent influencer au mieux sur le processus politique⁴³.

Ce principe vaut également pour l'attribution des tâches aux collectivités de rang infra cantonal. Pour ce qui est des autres critères, il est certain que les critères de la proximité, de la transparence ou de l'efficacité, comme ils ont été énoncés dans la récente loi genevoise, méritent d'être envisagés. L'on peut, en outre, imaginer d'intégrer aux critères pertinents ou d'ajouter plus simplement des critères portant sur les enjeux géographiques ou linguistiques particuliers qui sont ceux du Canton de Fribourg, voire des enjeux économiques comme cela a été le cas dans la réforme menée dans le Canton des Grisons (*supra* n. 20).

⁴² RS 101, Cst.

⁴³ Message du Conseil fédéral concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 14 novembre 2001, FF 2001 p. 2155, 2168.

Ensuite, il s'agit de se demander comment le modèle doit être mis en œuvre. Plusieurs solutions sont envisageables. Il est possible de procéder à la réflexion sur les critères de répartition des tâches et de proposer dans la foulée les répartitions souhaitées par politiques sectorielles, comme l'a fait dans une grande mesure la Confédération lors de la RPT entrée en vigueur en 2008 et semblent l'avoir fait de nombreux autres cantons (*supra* n. 15). Une autre démarche pourrait être analogue à celle suivie par le canton de Genève, qui, pressé par les délais transitoires fixés dans sa nouvelle Constitution, a dans un premier temps adopté une loi-cadre relative à la répartition des tâches destinée à poser le modèle, puis a ultérieurement adopté des lois sur la répartition des tâches par politiques sectorielles.

Une telle démarche est à notre sens une piste intéressante à creuser dans la mesure où elle permet de réfléchir sereinement et objectivement au modèle et aux critères devant guider la répartition des tâches à l'un ou l'autre des niveaux d'action territoriale, d'une part ; d'autre part, elle a probablement le mérite d'éviter de cristalliser divers courants d'oppositions dans un seul projet.

49. **Une méthode « autoritaire » ou participative ?** – On notera que déjà à ce (premier) stade de la réflexion sur la répartition des tâches et de la modélisation des critères de répartition un choix de méthode se pose : celui d'une méthode plutôt dirigiste ou « autoritaire », ou « *top down* », ou, à l'inverse, d'une méthode participative, qui, si elle n'est pas complètement « *bottom up* », associe à la réflexion les diverses institutions et les différents acteurs intéressés (canton, districts, communes, associations de communes, etc.). Là encore, la démarche suivie par le Canton de Genève paraît intéressante à cet égard aussi (comité de pilotage regroupant représentants des associations de communes et du Conseil d'Etat, cf. *supra* n. 37) ; cela semble être par ailleurs la direction générale prise par Fribourg, du moins en partie, au vu du mandat confié en décembre 2017 à la Conférence des préfets, en vue d'obtenir des propositions de décloisonnement, synergie et rationalisation des tâches (*supra* n. 12).

50. **L'organisation ou la mise en œuvre de l'accomplissement des tâches : le choix d'un modèle directif ou incitatif.** – Une fois le niveau d'action territoriale défini, pour une tâche donnée, selon la première étape du processus, se pose une autre question, qui est celle de la manière dont l'accomplissement de la tâche en question sera organisé ou mis en œuvre à ce niveau territorial.

Et, là aussi, existe un choix méthodologique, entre deux modèles, l'un que nous désignons de directif et un autre que nous qualifions d'incitatif. Ce choix se pose avant tout pour les niveaux intermédiaires d'action territoriale que nous avons identifiés ci-avant, le niveau régional et le niveau supra-communal.

En effet, une fois que le niveau d'attribution d'une tâche au niveau du canton, d'un district ou d'une commune est défini selon les critères retenus lors de la première étape, il n'y a alors en principe guère de place pour une discussion sur les possibilités de mise en œuvre à ces niveaux ; autrement dit, lorsqu'une tâche s'avère devoir être accomplie au niveau cantonal, d'un district ou d'une commune, cela emporte une certaine forme de directivité, comme cela a d'ailleurs été le cas jusqu'à présent. Si la tâche est définie comme étant de niveau territorial cantonal, il appartient au canton de l'assumer ; à l'inverse, si son niveau territorial est défini comme étant celui de la commune, c'est à celle-ci de la prendre en charge. On ne voit guère d'autre possibilité, dans ces cas, de confier la mise à en œuvre de la tâche à une autre entité. Il en va de même pour certaines tâches devant être assumées par les districts, en particulier en tant que ceux-ci constituent des circonscriptions électorales.

En revanche, lorsqu'une tâche doit être accomplie à un niveau intermédiaire, régional ou supra-communal, deux options sont possibles. La première est d'imposer la structure organisationnelle qui devra être utilisée. La seconde est de laisser aux entités et collectivités concernées, districts et communes, le choix des modèles d'organisation à adopter, voire de leur donner un choix, limité, entre deux ou plusieurs modèles proposés. L'une et l'autre option ont leurs avantages et leurs inconvénients, qu'il s'agisse du rythme de leur mise en œuvre, respectivement de leur acceptation par districts et communes concernées, ainsi que par la population.

A vrai dire, on pourrait éventuellement aussi imaginer un modèle incitatif, avec diverses variantes de mise en œuvre ou modèles d'organisation, même lorsque le niveau d'attribution d'une tâche se situe à l'échelon du district.

Quoi qu'il en soit, si le principe d'un modèle incitatif est retenu, il y a alors lieu de s'interroger sur les possibilités de sa mise en œuvre.

C. Idée et possibilités de modèles d'organisation alternatifs et incitatifs

51. ***L'idée de modèles d'organisation alternatifs ou fondés sur des variantes: améliorer l'acceptation des réformes.*** – Comme le montrent les expériences menées dans plusieurs cantons (*supra* ch. III.), les réformes de l'organisation territoriale et/ou de la répartition des tâches entre les diverses collectivités publiques et entités territoriales concernées sont souvent des entreprises délicates et difficiles à mener. Elles touchent à de multiples intérêts, plus ou moins légitimes, mais toujours sensibles, et à des équilibres subtils, d'intérêts particuliers et de sentiments d'appartenance, souvent très émotionnels. L'idée d'offrir ou de proposer aux différentes instances concernées, dans la mesure du possible, différents modèles – ou des variantes – d'organisation ou de mise en œuvre des tâches, une fois défini le niveau territorial d'attribution de celles-ci, a donc pour but de chercher à améliorer l'acceptation de ces réformes. Cette idée peut, à titre d'exemples, être concrétisée ou modélisée comme suit.

52. ***Les diverses variantes envisageables aux différents niveaux territoriaux concernés.*** – Comme on l'a dit, lorsqu'une tâche déterminée est définie, au terme de la première étape du processus proposé, comme étant de niveau territorial cantonal, il appartient au canton de l'assumer et on ne voit guère quel autre mode d'organisation de la mise en œuvre pourrait être envisagé. De même, dans le cas où le niveau d'attribution de la tâche est celui de la commune (*supra*, n. 50) .

En revanche, pour une tâche qui doit être accomplie à un niveau régional – niveau régional dont la dimension ou la définition « horizontale » pourrait, on l'a dit, varier selon les types de tâches – diverses modalités ou divers modèles d'organisation institutionnelle ou de mise en œuvre sont envisageables. On pourrait ainsi imaginer, en reprenant l'exemple vaudois des compétences « extraterritoriales » des préfets, que la loi confie une telle tâche régionale à un des préfets de la « région », lequel deviendrait donc un préfet « spécialiste » en quelque sorte, pour reprendre l'expression du Conseil d'Etat vaudois, et verrait sa compétence, pour cette tâche, s'étendre à toute la « région ». Mais on pourrait aussi concevoir d'autres modalités d'organisation – par exemple, une forme de collaboration régionale, une association de toutes les entités, districts et communes concernés, voire, si l'on retient dans ce cas un modèle incitatif, offrir une faculté de choix entre ces modalités, le premier (préfet « spécialiste » désigné par l'Etat) étant conçu comme une variante du second, subsidiaire, pour le cas où les entités concernées ne parviendraient pas à se mettre d'accord, par exemple.

De même, pour une tâche qui devrait être accomplie à un niveau supra-communal, diverses modalités ou divers systèmes d'organisation institutionnelle ou de mise en œuvre sont là aussi

envisageables, de même qu'un modèle « incitatif », laissant le choix entre ces diverses modalités : par exemple que les communes concernées peuvent opter pour une fusion ou, si elles ne le font pas, doivent choisir entre une association de communes (regroupant toutes les communes concernées) et le fait de confier la tâche en question au préfet du ou d'un district concerné. Cette approche s'insère dans l'approche actuelle du canton en matière de fusions de communes, qui fait le choix de les susciter mais non de les contraindre.

Enfin, comme indiqué, on pourrait même concevoir un tel modèle de variantes ou d'alternatives lorsqu'une tâche déterminée est attribuée au niveau territorial du district, en particulier lorsqu'il s'agit de tâches aujourd'hui communales qui seraient « rehaussées », en quelque sorte, à un échelon territorial supérieur : dans ce cas, on pourrait, toujours si l'on veut retenir un modèle incitatif, plutôt que de confier tout simplement la tâche considérée au préfet du district, laisser aux communes de ce district le choix entre diverses solutions, en cascade (fusion, association de communes ou, à défaut, attribution de la tâche au préfet), tout en précisant que seule une solution les incluant toutes serait admissible en tant qu'alternative à la solution du préfet.

53. ***Un concept à développer et tester.*** – Les quelques exemples qui précèdent servent uniquement à illustrer ce que nous entendons par modèle incitatif fondé sur des modalités d'organisation ou de mise en œuvre institutionnelle alternatives, c'est-à-dire offrant aux entités concernées diverses variantes, à choix, le cas échéant avec, bien entendu, des conditions à définir. Il est certain qu'un modèle de ce genre, prévoyant de telles modalités alternatives, voire un système de choix de diverses solutions, n'est pas des plus simple, ni à concevoir, ni à modéliser concrètement, ni, surtout, à mettre en œuvre. Il pourrait en revanche éventuellement permettre d'atténuer, sinon de résoudre certains obstacles de caractère politique auxquels ne manquerait pas de se heurter une démarche plus directive.

En tous les cas, si un tel modèle devait être retenu, il conviendrait de le développer plus avant et de le tester en le confrontant aux réalités « du terrain ».

A ce stade, nous présentons en annexe 2 à la présente étude une brève synthèse, sous forme de schéma, de la démarche méthodologique proposée.

Neuchâtel, le 6 mai 2019

Valérie Défago Gaudin

Pascal Mahon