

RAPPORT No 225
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant les Structures territoriales
du canton de Fribourg

16 novembre 2010

Le présent rapport sur les « structures territoriales cantonales », que nous avons l'honneur de vous soumettre, s'inscrit dans les travaux de mise en œuvre de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Il concerne les projets législatifs no 26 « Définition des cercles électoraux » (art. 95 al. 3 / art. 151 Cst) et no 35 « Structures territoriales » (art. 134 al. 4, 136, 95 al. 3 Cst). Les deux projets figurent à l'inventaire annexé au rapport no 170 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale du 15 novembre 2004 (BO GC 2004, p. 1716 ss.).

Après un bref exposé sur la définition du cadre constitutionnel des deux domaines en cause et les enjeux qu'il implique, le présent rapport esquisse les différentes solutions qu'il y aura lieu de concrétiser en vue de l'application des mesures constitutionnelles nouvelles. Il se fonde pour l'essentiel sur les réflexions approfondies du Comité de projet, selon le mandat que lui a confié le Conseil d'Etat.

Un tel projet doit répondre à la question de savoir si les structures territoriales actuelles sont encore compatibles et, en adoptant une approche prospective, si elles ne doivent pas être adaptées à l'évolution des missions et des tâches étatiques du XXI^e siècle. Parce que la problématique de la définition des cercles électoraux est étroitement liée au découpage territorial cantonal, il est nécessaire de déterminer si les cercles électoraux actuels doivent aussi être modifiés et, dans l'affirmative, de dire s'ils doivent correspondre avec les limites des districts.

Le rapport est ainsi structuré de la manière suivante :

1	LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET SES ENJEUX	3
1.1	<i>L'article 136 de la Constitution cantonale</i>	3
1.2	<i>L'article 95 de la Constitution cantonale</i>	3
2	L'HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DE PROJET	3
2.1	<i>La mission générale du Comité de projet et la première phase des travaux</i>	3
2.2	<i>La feuille de route et l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 octobre 2007</i>	4
2.3	<i>La deuxième phase des travaux</i>	4
3	L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE : QUELQUES NOTIONS THEORIQUES	5
3.1	<i>La centralisation, la décentralisation et la déconcentration</i>	5
3.1.1	<i>Les définitions</i>	5
3.1.2	<i>Les avantages et les inconvénients des systèmes</i>	7
3.2	<i>Les tendances sur le plan suisse</i>	8
3.2.1	<i>La réforme des structures territoriales du canton de Berne</i>	9
3.2.2	<i>La réforme des districts du canton de Vaud</i>	11
4	L'ORGANISATION TERRITORIALE : UN ETAT DES LIEUX	11
4.1	<i>La notion de district</i>	11
4.1.1	<i>Un brin d'histoire</i>	11
4.1.2	<i>Essai de définition</i>	12
4.2	<i>La situation actuelle de l'organisation administrative territoriale</i>	13
4.3	<i>Les réflexions générales</i>	13
4.3.1	<i>Le district et l'Etat</i>	13

4.3.2	<i>Le district et la commune</i>	15
4.3.3	<i>Les contours du district</i>	15
4.3.4	<i>Le district sur les plans intercantonal et national</i>	16
4.3.5	<i>La synthèse des réflexions du Comité de projet</i>	17
5	LA PROXIMITE, NOTION CONSTITUTIONNELLE ADAPTEE AUX EXIGENCES DU XXIE SIECLE	20
5.1	La notion constitutionnelle	20
5.1.1	<i>La proximité des services publics par rapport au domicile</i>	20
5.1.2	<i>La desserte en transports publics du domicile au chef-lieu</i>	20
5.1.3	<i>Le temps en transport privé du domicile au chef-lieu</i>	20
5.1.4	<i>La qualité du traitement de la desserte</i>	21
5.1.5	<i>La fréquence de l'accès au service public</i>	21
5.2	L'enquête auprès des usagers	21
5.2.1	<i>Introduction</i>	21
5.2.2	<i>Portée</i>	21
5.2.3	<i>Objectifs</i>	22
5.2.4	<i>Méthode</i>	22
5.2.5	<i>Résultats</i>	23
5.2.6	<i>Conclusions</i>	30
6	LE ROLE DU PREFET : HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN	30
6.1	Le préfet sous l'empire de la loi actuelle	30
6.1.1	<i>Du lieutenant du Gouvernement au magistrat élu</i>	30
6.1.2	<i>Les tâches principales des préfets</i>	32
6.1.3	<i>Les difficultés liées au statut actuel du préfet</i>	33
6.2	Le préfet de demain	33
6.2.1	<i>Les statuts envisageables</i>	34
6.2.2	<i>Le statut souhaitable</i>	35
7	L'OPPORTUNITE D'UN REDECOUPAGE TERRITORIAL	35
7.1	Les options de découpage à la lumière de quelques principes « incontournables »	35
7.1.1	<i>L'option numéro 1 : Présentation géographique de l'option</i>	36
7.1.2	<i>L'option numéro 2 : Présentation géographique de l'option</i>	38
7.1.3	<i>L'option numéro 3 : Présentation géographique de l'option</i>	40
7.1.4	<i>L'option numéro 4 : Présentation géographique de l'option</i>	42
7.1.5	<i>L'option retenue par le Comité de projet</i>	44
7.2	Trois districts, vision réaliste mais peu réalisable	44
7.2.1	<i>Une option sans inconvénient majeur</i>	44
7.2.2	<i>Des avantages certains</i>	46
7.2.3	<i>Des avantages déterminants ?</i>	46
8	LES AUTRES PISTES DE REFLEXION	47
8.1	Le réexamen des tâches des préfets	47
8.2	Du district à la circonscription administrative	47
8.3	Le district, guichet unique de l'administration déconcentrée	49
9	LA QUESTION PARTICULIERE DES CERCLES ELECTORAUX	50
9.1	Rappel de notions relatives aux systèmes électoraux	50
9.2	Répartition actuelle des sièges du Grand Conseil	53
9.3	Exemples « théoriques » de nouveaux cercles électoraux	56
9.4	Synthèse des réponses au questionnaire	57

10	LES OPTIONS DU GOUVERNEMENT	58
11	CONCLUSION	59

Annexe 1 : Tableau « L'organisation administrative : quelques notions théoriques »

Annexe 2 : Cartographie de l'organisation administrative territoriale actuelle

1 LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET SES ENJEUX

Les deux dispositions concernées sont l'article 136 de la Constitution, consacré aux districts administratifs, et l'article 95, relatif aux cercles électoraux.

1.1 L'article 136 de la Constitution cantonale

Intégré dans le Titre VII de la Constitution, intitulé « *communes et structures territoriales* », cet article dispose que

¹ *Le territoire cantonal est divisé en districts administratifs.*

² *Un préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district. Il accomplit les tâches que la loi lui attribue.*

Contrairement à la Constitution de 1857, la Constitution de 2004 ne fixe pas le nombre des districts administratifs. De même, tandis que la Constitution de 1857 assignait au préfet la mission de représenter le Conseil d'Etat dans chacun des districts, la nouvelle Constitution est muette au sujet des attributions de ce magistrat. La loi doit donc définir à la fois *le nombre de districts* et *le rôle du préfet*.

1.2 L'article 95 de la Constitution cantonale

L'article 95 al. 3 de la Constitution, consacré aux cercles électoraux, dispose que « *la loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton* ». Sous l'empire de la Constitution de 1857, le nombre de huit cercles électoraux y était expressément nommé.

Actuellement, la loi doit donc définir *le nombre de cercles électoraux*. Dans cette délimitation, le législateur devra prendre en compte la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au quorum naturel admissible dans la représentation proportionnelle.

2 L'HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DE PROJET

2.1 La mission générale du Comité de projet et la première phase des travaux

Par arrêté du 10 octobre 2006, se fondant sur une étude préalable, le Gouvernement a institué une organisation de projet chargée de réexaminer l'ensemble des structures territoriales existantes et, le cas échéant, d'en esquisser de nouvelles adaptées aux exigences actuelles.

Placé sous l'autorité d'un Comité de pilotage composé du Conseiller d'Etat, directeur de l'économie et de l'emploi (DEE), du Conseiller d'Etat, directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts

(DIAF) et du Conseiller d'Etat, directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), le Comité de projet, dont le présent rapport est issu de ses travaux, comprenait :

- un représentant de chaque direction,
- trois préfets,
- un représentant de l'Association des communes fribourgeoises
- un représentant de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et grandes communes,
- le chef du service de la statistique (SStat)
- le chef du service des constructions et de l'aménagement (SeCA).

Des travaux d'appui ont été confiés à un groupe de projet formé des collaborateurs de la DIAF et d'un préfet qui a pu faire également appel à des experts.

La présidence de l'organisation de projet relevait du Conseiller d'Etat, directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.

La première phase des travaux a abouti à un premier rapport transmis au Conseil d'Etat le 20 juin 2007. Sur la base des réflexions du Comité de projet, le Comité de pilotage a proposé au Conseil d'Etat :

- a) que la transformation éventuelle du district en une collectivité publique décentralisée, dotée d'autonomie et d'une fiscalité propre, pourvue d'un organe délibératif, n'est pas souhaitable ;
- b) que le principe du redécoupage des districts doit être acquis, en examinant en particulier si la solution à trois districts ne devrait pas avoir la préférence ;
- c) que la législation sur les préfets, singulièrement sous l'angle de leur statut et de leurs attributions, devait être réexaminée.

2.2 La feuille de route et l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 octobre 2007

Se fondant à la fois sur les rapports du Comité de projet et du Comité de pilotage, le Conseil d'Etat a déclaré partager les propositions essentielles qui s'en dégagent. Par *arrêté du 30 octobre 2007*, il a confirmé l'organisation de projet mise en place par l'arrêté du 10 octobre 2006. Il a invité celle-ci à entreprendre une deuxième phase de ce projet, avec les missions suivantes :

- ❑ *poursuivre l'examen d'un nouveau découpage des districts ;*
- ❑ *privilégier l'option prévoyant la création de trois districts ;*
- ❑ *réexaminer la législation sur les préfets, singulièrement sous l'angle de leur statut et de leurs attributions.*

L'organisation de projet devait en outre veiller à harmoniser ses travaux avec ceux en cours de révision de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, la loi sur la promotion économique ainsi que l'organisation judiciaire et le réexamen des circonscriptions électorales.

Le 30 octobre 2007, le Conseil d'Etat a également approuvé une *feuille de route du Comité de projet* pour la deuxième phase des travaux, décrivant, dans le détail, les missions dudit Comité.

2.3 La deuxième phase des travaux

Sur la base de la feuille de route du Conseil d'Etat, le Comité de projet a procédé à la deuxième phase des travaux, dont le présent rapport est l'aboutissement.

Afin de mener à bien les missions confiées par le Gouvernement, le Comité de projet a adopté la planification des travaux suivante :

- a) Examen de l'option « trois districts »
 - d'un point de vue général, institutionnel ou organisationnel
 - du point de vue des tâches principales des préfets
 - du point de vue des principales activités déconcentrées
 - du point de vue de la délimitation des cercles électoraux
 - en relation avec l'organisation judiciaire
 - en relation avec la nouvelle politique régionale
 - en relation avec l'aménagement du territoire
 - en relation avec la poursuite de l'encouragement des fusions de communes
- b) Essai de découpage géographique
- c) Réexamen de la loi sur les préfets
- d) Un autre découpage est-il possible et envisageable ?

Le Comité de projet a tenu onze séances entre décembre 2007 et décembre 2008. De plus, deux séances ont réuni les représentants de partis politiques représentés au Grand Conseil afin d'entamer avec eux une première réflexion sur les cercles électoraux.

Au terme de ses travaux, le Comité de projet est parvenu à un certain nombre de constats, qui lui ont permis d'émettre des recommandations. Il a également exploré d'autres pistes, qui n'étaient pas définies dans le mandat que lui avait confié le Conseil d'Etat, mais qui présentaient un intérêt certain. Il a consigné le résultat de ses réflexions dans un rapport final adopté le 12 octobre 2009.

Les principales conclusions de ce rapport peuvent être formulées ainsi :

- ❑ *le découpage en trois districts est une vision réaliste, mais peu réalisable ;*
- ❑ *toutefois, une redéfinition du statut et du rôle du préfet s'impose ;*
- ❑ *parmi les autres pistes de réflexion évoquées, figure celle qui consisterait à faire du district une simple circonscription administrative, sans qu'un magistrat soit placé à sa tête.*

3 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE : QUELQUES NOTIONS THEORIQUES

3.1 La centralisation, la décentralisation et la déconcentration

3.1.1 Les définitions

Nous connaissons deux types d'organisation de l'Etat : *l'administration centralisée et l'administration décentralisée.*

Dans *l'administration centralisée*, l'ensemble des tâches administratives est concentré dans les mains de l'Etat, le pouvoir de décision procédant d'un organisme unique organisé de façon hiérarchique.

La centralisation de l'administration est en règle générale tempérée par la *déconcentration* : le territoire de l'Etat est divisé en un certain nombre de circonscriptions géographiques, des offices y étant installés avec des compétences déterminées. Le pouvoir de décision est confié à des services qui demeurent toutefois soumis à l'autorité hiérarchique.

La déconcentration peut prendre deux formes:

- ❑ Elle est *territoriale*, si elle est exercée par un service déconcentré sur l'ensemble d'une circonscription administrative, dénuée en principe de la personnalité juridique, et qui se rapporte à tous les secteurs de l'activité administrative.

Exemple: les préfetures.

- ❑ Elle est *fonctionnelle*, lorsqu'un service détaché du pouvoir central est dirigé sur place par un service central et concerne un secteur particulier.

Exemples: les inspecteurs scolaires, les registres fonciers, les offices des poursuites, les bureaux de l'état civil, etc.

L'administration décentralisée consiste à confier l'exercice de tâches administratives à des organismes distincts de l'administration centrale, en leur octroyant une certaine autonomie, mais en les soumettant à la surveillance de l'administration centrale. Elle peut prendre deux formes :

- ❑ Elle est *territoriale*, si elle va dans le sens d'une collectivité territoriale qui se gère elle-même. De ce point de vue, la décentralisation constitue donc la collectivité territoriale dotée de compétences propres.

La décentralisation territoriale révèle les caractéristiques suivantes: la jouissance obligatoire de la personnalité morale de droit public, l'autonomie des organes dans l'organisation administrative, un contrôle de surveillance (par opposition au contrôle hiérarchique), l'élection des organes et l'attribution de compétences générales.

Exemple: les communes.

- ❑ Elle est *fonctionnelle*, si elle se rapporte à l'activité de services autonomes. La décentralisation fonctionnelle révèle les caractéristiques suivantes: la jouissance éventuelle de la personnalité morale de droit public, l'autonomie des organes dans l'organisation administrative, un contrôle de surveillance, la nomination des organes et une compétence limitée des établissements publics en raison de leur spécialité.

Exemples: les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve.

Enfin, la délocalisation est indépendante des aspects de répartition des tâches et des compétences résultant de la déconcentration ou de la décentralisation administrative. Elle n'a trait qu'à la localisation ou à l'implantation physique des unités de l'administration et ne concerne que la répartition des unités administratives sur l'ensemble du territoire.

La déconcentration n'est ainsi pas la décentralisation. La première est une redistribution des pouvoirs au sein de l'Etat ; la seconde vise à transférer des pouvoirs préalablement définis par le législateur aux collectivités locales.

3.1.2 Les avantages et les inconvénients des systèmes

La centralisation

Avantages:

- le pouvoir central étant concentré dans les mains d'un organisme unique, l'unification de la gestion administrative est mieux garantie;
- la concentration du pouvoir devrait garantir une gestion plus impartiale des affaires administratives;
- la concentration du pouvoir permet d'harmoniser le développement régional.

Inconvénients:

- les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie, les subordonnés ne disposent alors que d'un pouvoir d'exécution;
- l'éloignement de l'administration centrale des administrés peut avoir pour conséquence que les décisions ne sont pas vraiment perçues et peuvent être mal acceptées par ces derniers;
- sous sa forme la plus rigoureuse, la centralisation ne reconnaît aucune vie juridique aux collectivités locales; l'Etat décide de tout et jusqu'à l'extrémité de son territoire;
- cet organisme central unique pourrait être rapidement surchargé à cause de la multiplicité des tâches qu'il doit traiter; ainsi ses prises de décision risquent de souffrir d'une certaine lenteur dans ses affaires administratives.

La déconcentration

Conçue pour atténuer les effets de la centralisation, la déconcentration confère aux agents locaux un certain pouvoir. Plus ce dernier est étendu, plus la déconcentration est accrue et permet ainsi d'assurer un meilleur équilibre des activités de l'administration centrale.

Avantages:

- la déconcentration tend à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central, ce qui permet d'alléger ce dernier de certaines affaires administratives;
- l'agent déconcentré permet de rapprocher l'administration (centrale) du peuple, de la rendre plus humaine et plus accessible;
- les décisions locales sont normalement mieux ressenties, et en conséquence mieux préparées si elles le sont par l'agent déconcentré plutôt que par l'agent central;
- le contrôle hiérarchique garantit, comme pour la centralisation, une unité de vue dans la gestion administrative;
- ce système permet de mettre à disposition de la société une administration rapide;
- cette administration est en principe impartiale, en partie grâce au contrôle hiérarchique.

Inconvénients:

- les décisions de l'agent déconcentré sont toujours prises sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central;
- du fait du contrôle hiérarchique, les intérêts du pouvoir central priment en général les intérêts locaux;
- la déconcentration ne permet pas à la circonscription administrative de se gérer elle-même.

La décentralisation

La caractéristique principale des administrations décentralisées est leur autonomie par rapport au pouvoir central. De ce degré d'autonomie, qui doit être fixé par la législation, découlent ses principaux avantages ou inconvénients.

Avantages:

- la décentralisation est plus démocratique que la déconcentration, car elle suppose que les membres de ses organes soient élus, alors que les membres de l'organe déconcentré sont en général nommés par le pouvoir central;
- contrairement à la circonscription administrative, la collectivité décentralisée jouit de la personnalité morale qui lui permet de se gérer seule;
- à la décentralisation correspond le pouvoir de surveillance du pouvoir central. Cela implique que, dans les limites de l'autonomie reconnue à l'organe décentralisé, l'autorité « de surveillance » ne peut pas donner à cet organe des instructions sur la façon dont il doit traiter ses affaires, pas plus qu'elle ne peut contrôler la manière dont il s'acquitte de sa tâche. Autrement dit, les organes décentralisés ne sont pas soumis à un contrôle trop étroit du pouvoir central;
- dans les limites de son autonomie, l'organe décentralisé est à même d'agir rapidement, sans attendre les directives de l'administration centrale.

Inconvénients:

- le niveau de vie des habitants peut différer considérablement entre les collectivités locales décentralisées, ceci en raison des moyens financiers qui sont à disposition de ces dernières. En effet, les moyens financiers ne sont pas forcément identiques d'une collectivité locale à l'autre;
- dans un système décentralisé, les intérêts locaux peuvent primer sur les intérêts généraux;
- ce système risque de provoquer la diversité et la disparité de l'administration.

A signaler que ces notions ainsi que les avantages et les inconvénients qui y sont liés sont schématisés dans un tableau (cf. annexe I).

3.2 Les tendances sur le plan suisse

Les cantons de Berne et de Vaud ont modifié leurs structures territoriales de façon considérable.

3.2.1 La réforme des structures territoriales du canton de Berne

Dans le cadre du projet « *assainissement des finances 99* », le canton de Berne a décidé, en 1996, le réexamen des structures d'une part et du cahier des charges de préfets d'autre part. En 1999, il a demandé, dans une déclaration de planification, un allègement des structures de l'administration décentralisée.

Les domaines concernés par le projet de réforme se présentaient de manière très hétérogène:

Domaines concernés
26 districts avec, à leur tête, un préfet élu par le peuple
13 arrondissements du registre foncier, avec des agences
4 offices régionaux des poursuites et des faillites, avec des agences
4 offices régionaux du registre du commerce, avec des agences
24 offices de l'état civil
5 teneurs du contrôle de section régionaux
2 commandants d'arrondissement
5 régions regroupant 19 centres d'orientation scolaire et professionnelle
11 services psychologiques pour enfants et adolescents
5 inspections scolaires régionales
5 intendances régionales des impôts avec une caisse de l'Etat
13 tribunaux de première instance
4 services régionaux de juges d'instruction

L'administration décentralisée était dispersée sur une multitude de sites et de bâtiments. Les administrés ne savaient alors plus où trouver les prestations dont ils avaient besoin. Du point de vue économique, cette situation était problématique en raison de trop nombreux bâtiments.

Les différents domaines présentaient en outre de grandes disparités au niveau de leur structure organisationnelle et hiérarchique. Ils dépendaient notamment des différentes Directions. Aussi, le degré d'autonomie des unités variait-il d'un domaine à l'autre.

Il fallait également tenir compte des langues officielles de l'administration décentralisée, soit le français dans le Jura bernois, l'allemand et le français dans le district de Bienne et l'allemand dans le reste du canton. Une déclaration de planification du Grand Conseil a prévu que la région administrative du Seeland devait être bilingue dans son ensemble.

Au cours de l'élaboration du projet, il a été procédé à l'analyse des questions suivantes :

- ❑ les tâches actuellement effectuées de manière décentralisée doivent-elles continuer de l'être ?
- ❑ les tâches actuellement accomplies dans des structures décentralisées différentes pourraient-elles l'être dans des structures uniformisées ?
- ❑ certaines tâches aujourd'hui effectuées par les services centraux pourraient-elles être décentralisées ?

L'élément déterminant pour les administrés était *de savoir où se trouve le service administratif concerné et de pouvoir s'y rendre sans trop de difficultés lorsqu'ils ont à effectuer une démarche directe et que l'affaire ne peut être traitée à distance.*

Le canton de Berne est désormais délimité en 5 régions administratives et 10 arrondissements administratifs :

Régions	Arrondissements
1. Jura bernois	1. Jura bernois
2. Seeland	2. Biel/Bienne
3. Berne-Mittelland	3. Seeland
4. Emmental - Haute-Argovie	4. Berne-Mittelland
5. Oberland	5. Emmental
	6. Haute-Argovie
	7. Thoun
	8. Haut-Simmental-Gessenay
	9. Frutigen - Bas-Simmental
	10. Interlaken-Oberhasli

Cette articulation est coordonnée avec le projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Il s'appuie sur le périmètre actuel des conférences régionales des transports (CRT), qui devra être adapté aux régions définies ci-dessus. La délimitation des régions sera ainsi unifiée pour l'administration cantonale décentralisée (et l'administration de la justice et des tribunaux), la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, et les conférences régionales des transports. Les subdivisions territoriales de la Police cantonale devront également, dans toute la mesure du possible, être harmonisées aux régions administratives. Il conviendra d'examiner par la suite si les cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil doivent également être adaptés. On renonce à désigner des chefs-lieux des régions administratives et des arrondissements administratifs; l'élément déterminant sera le site où la tâche est accomplie.

Tâches des régions administratives	Tâches des arrondissements
Registre foncier	Surveillance des communes et justice administrative décentralisée de première instance
Office des poursuites et des faillites	Coordination en cas de catastrophe
Etat civil (salles de mariage supplémentaires)	Surveillance dans le domaine de la tutelle; privation de liberté à des fins d'assistance
Administration militaire (teneurs du contrôle de section régionaux)	Permis de construire et police des constructions
Orientation scolaire et professionnelle (antennes)	Activité d'organe de médiation
Inspection scolaire	
Intendance des impôts / Caisse de l'Etat	

Un certain nombre de tâches exécutées auparavant par les préfetures ont été confiées à d'autres services. D'autres tâches ont été purement et simplement abandonnées.

La réforme de l'administration déconcentrée devait permettre de réaliser des *économies annuelles* : suppression de quelques 50 postes de travail (4 millions de francs par ans), économie de locaux, autres économies (un million de francs par an). Elle a entraîné des investissements (5,4 millions de

francs pour la transformation des bâtiments, 5 millions pour la construction de nouveaux bâtiments). Enfin, la vente de bâtiments libérés par l'administration cantonale devait, selon les prévisions, engendrer un *gain comptable* de 37,4 millions de francs.

3.2.2 La réforme des districts du canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, un district est une entité administrative et judiciaire où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité. Les districts constituent également les arrondissements électoraux.

La Constitution du canton de Vaud de 2003 invitait le Conseil d'Etat à proposer « *un nouveau découpage administratif du Canton en vue de la réduction du nombre des districts, en tenant compte des besoins de la population et des facilités de communication* ».

Le Comité de pilotage chargé de faire des propositions au Conseil d'Etat a orienté sa réflexion sur l'évolution de la population et de sa densité depuis le début du XIX^{ème} siècle, sur les statistiques de pendularité qui permettent de démontrer le tissu des pôles d'emploi, sur la répartition territoriale de différents services et, enfin, sur la cohésion territoriale et la fluidité des frontières.

Il a ensuite proposé six modèles de découpages. Finalement, le nombre de districts a été arrêté à 10 (contre 19 auparavant). Une particularité réside dans le fait que *le nombre de préfets ne coïncide pas avec celui des districts*. Le Conseil d'Etat a fixé le nombre de préfets dans le Canton à 17. Les plus grands districts compteront plus d'un préfet.

La répartition des préfets, effective à partir du 1er janvier 2008 est la suivante:

- ❑ un préfet dans les districts d'Aigle, de Lavaux-Oron, de la Broye-Vully, du Gros-de-Vaud, et de l'Ouest lausannois,
- ❑ deux préfets dans les districts de Nyon, de Morges et de la Riviera-Pays-d'Enhaut,
- ❑ trois préfets dans les districts de Lausanne et du Jura-Nord vaudois.

4 L'ORGANISATION TERRITORIALE : UN ETAT DES LIEUX

4.1 La notion de district

4.1.1 Un brin d'histoire¹

Jusqu'en 1798, les territoires de la Ville-Etat n'étaient pas organisés de façon centralisée. Si des terres étaient rattachées aux bannières de la Ville, chaque bailliage était administré par un bailli logeant en général au château, dont les tâches consistaient à administrer le pays, à percevoir les droits féodaux, à exercer la police et à faire régner la justice.

La Constitution helvétique de 1798 allait bouleverser un système rongé de l'intérieur. La Suisse, république une et indivisible, devenait un Etat unitaire, les cantons devenant de simples circonscriptions administratives administrées par des préfets « *nationaux* ». La loi du 30 mai 1798 divisa le territoire de la Ville et République de Fribourg en douze districts².

¹ GEORGES EMERY, Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg, Fribourg 1986, p. 18 ss.

² Fribourg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat.

Les bouleversements survenus entre 1798 et 1803 conduisirent Napoléon à présenter l'Acte de Médiation. D'Etat unitaire, la Suisse devenait une Confédération d'Etats composée de dix-neuf cantons souverains. On ne parlerait néanmoins plus de la Ville et République de Fribourg, mais, plus simplement, du canton de Fribourg. Après avoir envisagé la création de 5 districts, les autorités décidèrent de constituer douze arrondissements de préfectures.

La Constitution de 1814 allait conserver la division en douze préfectures³. Dix-sept ans plus tard, la Constitution de 1831 allait apporter une modification de taille : la Ville de Fribourg était scindée en deux districts : l'un pour la partie allemande, l'autre pour la partie française. De douze, on passait ainsi à treize districts. Cette division allait demeurer jusqu'en 1848.

L'article 21 de la Constitution de 1848 consacrait l'existence des sept districts administratifs que nous connaissons encore aujourd'hui. La Constitution de 1857 n'allait pas modifier ce choix, sans que le nombre de sept y soit inscrit. En 1874, les constituants allaient indirectement le fixer dans notre loi fondamentale en prévoyant que les cercles électoraux (au nombre de sept) auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en 1950, année au cours de laquelle le cercle électoral de la Sarine fut scindé en deux, sans que la disposition constitutionnelle ne soit pour autant modifiée.

Depuis leur institution, les districts ont connu des visages divers, qui comprenaient un tribunal, une direction d'orphelins, un juge de paix. La fonction préfectorale a, elle aussi, considérablement évolué : en 1848, « *le but était de faire des préfets, des organes d'exécution administratifs du gouvernement, des contrôleurs de l'esprit politique qui régnait dans le district et des censeurs de la morale. Ces préfets avaient pour tâche essentielle de rapporter au Conseil d'Etat sur tout ce qu'ils voyaient et entendaient. Les idées étaient à la centralisation. Les districts n'existaient pas comme partenaires de l'Etat mais uniquement comme circonscriptions administratives sans vocation bien définie ; on ne cherchait pas à les développer et à en faire des entités vivantes* »⁴.

Avec la loi de 1975, le préfet voit ses attributions augmenter. Il veille au développement économique, touristique et socio-culturel du district. Il devient l'artisan de la collaboration intercommunale, le coordinateur régional. Son rôle de surveillant et de censeur disparaît au profit d'un rôle de conseiller des communes. Depuis 1982, les préfets deviennent autorité de recours administrative contre les décisions communales⁵.

4.1.2 Essai de définition

L'examen des travaux de la Constituante et les réflexions du Comité de projet permettent de donner du district fribourgeois la définition suivante :

Le district est le maillage de base pour le plus grand nombre d'activités dé-concentrées, tout autre découpage constituant l'exception.

³ Fribourg, Morat, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

⁴ GEORGES EMERY, op. cit. p. 226.

⁵ Ibidem, p. 227.

4.2 La situation actuelle de l'organisation administrative territoriale

Résultat de choix pris au fil de l'histoire, l'organisation administrative territoriale de l'Etat de Fribourg n'est pas homogène. La cartographie de cette organisation territoriale figure en annexe.

4.3 Les réflexions générales

Dans sa première phase des travaux, le Comité de projet s'est livré à des réflexions sur les rapports entre le district et les autres collectivités publiques, d'une part, et sur les contours du futur district, de l'autre. La synthèse de ces réflexions peut être présentée ainsi.

4.3.1 Le district et l'Etat

Le district, « succursale locale » de l'Etat

Le Comité de projet a examiné la question de savoir si notre canton avait encore besoin d'un étage institutionnel intermédiaire entre l'Etat et les communes. Même si la Constitution a répondu à la question, la définition du rôle futur du district, de même que le dessin de ses contours géographiques, impliquent que l'on s'interrogeât sans a priori sur le principe même de son maintien.

- *Le district, un étage à conserver*

Le Comité de projet fut unanime à considérer que l'Etat doit pouvoir disposer de têtes de pont régionales, dans lesquelles un certain nombre de services et de tâches sont concentrées. Cela ne signifie pas pour autant que le statu quo doit être maintenu. Une réflexion sur le rôle des préfets et des préfectures, intégrant un examen des tâches confiées à ce magistrat et de celles qui pourraient l'être, s'est révélée indispensable.

- *Un centre de gravité difficile à trouver*

Si on compare notre canton avec les cantons de Neuchâtel et du Valais, on peut ressentir l'impression de se trouver en présence d'un « *canton courant d'air* » : le canton de Neuchâtel dispose d'un pôle horloger mondialement reconnu, celui du Valais d'un pôle touristique. Fribourg n'a pas de véritable pôle et est tiraillé entre la région bernoise (avec le pendularisme qui y est associé) et le pôle lémanique (dont la structure démographique et le développement ont été marqués par le réseau autoroutier). Notre canton peine à se retrouver autour d'un centre de gravité, étant admis qu'il dispose de l'avantage certain de constituer un pont linguistique.

Il est indéniable que le canton de Fribourg constitue un pôle d'excellence en matière de formation, dès lors qu'il dispose d'une offre complète et de grande qualité.

- *Des réflexions inquiétantes*

Le Comité de projet a pris connaissance du résultat d'une étude approfondie intitulée « *La Suisse : portrait urbain* », réalisée sous l'égide du Studio Basel.

Fribourg y est prévu comme une zone de calme, entre les pôles de développement que seraient l'arc lémanique et le Mittelland bernois. Un tel choix politique conduirait à l'interdiction de tout développement sérieux.

Sans tomber dans le catastrophisme, le Comité de projet a jugé cette vision inquiétante. A son sens, notre canton devrait se profiler avec ses atouts que sont la richesse du paysage, sa qualité de vie, ses voies de communication, en vue d'un développement économique de qualité.

- *Un poids démographique qui augmente*

Les services fédéraux de la statistique prévoient que le canton de Fribourg verra sa population croître de 21% d'ici à 2030.

Il s'agit d'anticiper cette évolution en organisant le territoire du canton de façon à ce que les services déconcentrés de l'Etat soient fixés dans des lieux qui répondent aux besoins des administrés et qui tiennent compte des facilités de communication.

- *Un attachement au district qui diminue*

L'attachement du citoyen à son district a fortement baissé durant ces dernières années ; c'est encore plus le cas des jeunes générations. La population attend de l'Etat des prestations de qualité, abordables à une distance raisonnable, sans attacher une importance démesurée à la délimitation territoriale du district qui les assume.

- *Une réflexion du point de vue de l'utilisateur*

L'exécution déconcentrée des tâches ne doit pas être vue seulement du point de vue des besoins et des ressources de l'Etat, mais aussi des utilisateurs ou des bénéficiaires des prestations publiques. Dans cette optique, le développement des moyens de communications électroniques (e-government) doit être pris en compte, étant admis que certaines tâches nécessiteront toujours un service de proximité.

- *Le préfet, un interlocuteur sollicité et apprécié*

La fonction de préfet répond actuellement à une attente, tant des citoyens que des communes. Sur la base de l'organisation actuelle, cette fonction ne devrait dès lors pas être affaiblie, mais au contraire renforcée dans son rôle d'interlocuteur privilégié des collectivités publiques et (pour ce qui concerne les tâches qui lui sont dévolues) des administrés vis-à-vis de l'Etat.

Vers un renforcement de la décentralisation

Le Comité de projet s'est interrogé sur un éventuel renforcement de la décentralisation, en faveur d'une structure supra-communale. La question était la suivante : une transformation du district en région, dotée d'une assemblée délibérative, serait-elle alors envisageable ?

- *Une décentralisation possible*

Le Comité de projet ne s'est pas montré hostile à un renforcement de la décentralisation pour certaines tâches précises. Toutefois, même si le nombre de communes devait encore diminuer, il est indéniable qu'elles devraient se regrouper pour assumer certaines tâches.

- *Un refus de la régionalisation*

Le Comité de projet s'est en revanche déclaré hostile à tout étage supplémentaire entre la commune et l'Etat (en sus de ceux prévus par la Constitution et par la loi). Le système actuel, qui prévoit – sans compter les formes de collaboration intercommunales – l'agglomération, les structures administratives régionales et les districts, est largement suffisant, pour ne pas dire excessif, pour une collectivité publique aux dimensions du canton de Fribourg. A fortiori, une fiscalité propre à une telle région, elle aussi, rencontre un refus.

Si le principe d'une assemblée délibérative du district est combattu, la réunion des syndics, organisée en conférence, est une piste intéressante.

Enfin, même si l'on se dirige vers un renforcement de la décentralisation, c'est vers des associations de communes à buts multiples (et même à géométrie variable), que l'on devrait se diriger, plutôt que vers l'institution d'un échelon supplémentaire.

4.3.2 Le district et la commune

- *Les « structures administratives régionales »*

Le Comité de projet s'est également interrogé sur les « *structures administratives régionales* », telles que prévues par la Constitution de 2004.

Selon lui, cette notion n'est pas clairement définie. Certes, il s'agit d'une structure communale soumise au droit cantonal des communes. Mais qu'est-ce qui la différenciera des associations de communes ?

Si certaines tâches ne peuvent pas, ou plus être assumées au niveau des communes (ou des associations de communes), il s'agirait plutôt de les confier au canton, plutôt que de créer un échelon supplémentaire dont les contours demeurent très flous.

- *Le préfet, représentant de l'Etat et/ou des communes ?*

Si le district devait devenir une collectivité publique décentralisée, dotée d'une fiscalité propre et pourvue d'un organe délibératif, le préfet ne pourrait, selon le Comité de projet, plus assumer son rôle de représentant de l'Etat.

En revanche, si l'on conserve au district son rôle de subdivision administrative, ce que le Comité de projet souhaite, le préfet doit continuer à jouer son rôle d'interface entre l'Etat et les communes et, dans le cadre de ses compétences, les administrés.

Cependant, pour le Comité de projet, la « *double casquette* » préfectorale (représentant de l'Etat et porte-parole d'une région) est de nature à poser problème. L'élection des préfets par le peuple a renforcé cette ambiguïté. Le rôle et la place des préfets devraient dès lors être rediscutés.

4.3.3 Les contours du district

- *Le district participe à la vie de la cité*

Le district, par les services qu'il offre, participe à la vie de la cité, que ce soit en terme d'emplois ou d'effets induits (attractivité du chef-lieu).

Pour autant, cette considération ne doit en aucun cas servir de prétexte à figer le contour actuel des districts. En effet, d'autres moyens, tirés d'une politique d'aménagement du territoire harmonieuse, peuvent conduire au même résultat. On peut également songer à la délocalisation de certains services de l'Etat. Cette réflexion doit être menée dans le cadre des travaux de la nouvelle politique régionale et du réexamen des tâches de l'Etat.

- *Une carte à redessiner*

Le Comité de projet a, dans sa très large majorité, manifesté l'avis que les contours du district ne doivent pas forcément être identiques aux délimitations actuelles. La carte des districts doit être dessinée, sans a priori, afin de répondre aux besoins des administrés et aux ressources de l'Etat, en prenant en considération le développement des moyens de communication, tant physiques qu'électroniques, durant ces deux dernières décennies.

- *Un district articulé autour de sa population ou du nombre de communes qui le composent ?*

Le Comité de projet est d'avis que, si des ordres de priorité devaient être définis, il faudrait prendre en compte le critère de la population, suivi des conditions géo-topographiques. Cela dépendra naturellement des tâches assumées au niveau des districts. Il s'agira de s'inspirer des réflexions qui ont conduit à la régionalisation, réussie, de la gendarmerie ou de l'Office de la circulation et de la navigation.

- *Le refus d'un district purement alémanique*

Le Comité de projet a été unanime à refuser la création d'un district purement alémanique. Le bilinguisme, qui est une carte que le canton doit jouer davantage encore, en souffrirait considérablement.

4.3.4 Le district sur les plans intercantonal et national

- *Une subdivision territoriale influencée par les pôles bernois et lémanique ?*

Du point de vue statistique, il y a lieu de mettre en évidence la dépendance du canton à l'égard des agglomérations bernoise et lémanique. L'organisation territoriale institutionnelle doit-elle être prise en compte dans ce contexte ?

Le Comité de projet en est convaincu. L'intercantonalité joue un rôle de plus en plus important pour les districts limitrophes, plusieurs réalisations récentes le démontrent (Hôpital intercantonal de la Broye, Gymnase intercantonal de la Broye, par exemple). A cet égard, les régions de notre canton doivent être renforcées. D'autres instruments, comme le plan régional intercantonal ou des structures à géométrie variable, doivent être utilisés. Cela vaut d'autant plus que les cantons de Berne et Vaud ont très récemment totalement remodelisé leur organisation territoriale, dans le but de rendre leurs pôles encore plus attractifs.

- *Quel modèle d'organisation ?*

Les réalités intercantionales devant être prises en compte, vers quel modèle d'organisation devrait-on se diriger ? Une organisation plus centralisée ? Eventuellement déconcentrée ou au contraire décentralisée ?

Pour le Comité de projet, le processus de déconcentration et de décentralisation doit être mené dans le cadre de la répartition des tâches.

- *L'agglomération, concurrente du district ?*

L'option d'une agglomération fribourgeoise (Agglo-FR) forte a été privilégiée. Quelles sont les incidences sur l'organisation des districts ?

Le renforcement du centre cantonal et une nouvelle définition des structures territoriales ne sont, du point de vue du Comité de projet, pas antagonistes. Il s'agira de trouver un équilibre entre l'agglomération et les autres régions ; celles-ci devront agir comme contrepoids de l'agglo dans le cadre des structures territoriales.

- *Le district et les communautés régionales prévues par la LATeC*

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) prévoit l'institution de communautés régionales dotées de la personnalité morale de droit public et chargées de tâches d'aménagement du territoire. Est-il envisageable de superposer le district à cette région ?

Une fois encore, le Comité de projet a émis le souhait de ne pas multiplier les échelons. A cet égard, une superposition des deux institutions est souhaitable. Les critères permettant de définir les contours de cette région d'aménagement sont cependant difficiles à cerner, ce qui est voulu afin de lui conserver flexibilité et souplesse. Il faudrait, dans tous les cas, éviter qu'une telle communauté régionale se situe à cheval sur deux districts.

- *Le district et la nouvelle politique régionale*

Dans le cadre de la mise en place de la nouvelle politique régionale instituée par la Confédération (NPR), il est aussi question de « régions ». Est-il envisageable de superposer le district à cette région ?

La difficulté se trouve dans le fait que la politique régionale ne fixe pas les régions, contrairement à la LIM qui est basée sur des régions bien définies. La liberté donnée aux cantons de définir les régions doit être conservée ; il faut éviter de figer les choses.

La région, sous l'angle de la NPR, doit être vue comme une plate-forme à partir de laquelle des projets ayant un impact territorial optimal pourront être élaborés. Quant à la question de savoir si cette plate-forme doit correspondre aux limites du district, elle ne reçoit pas de réponse définitive, ni du côté de la NPR, ni du côté des structures territoriales. Ce qui est certain, en revanche, c'est que les deux institutions s'influenceront réciproquement.

Le Comité de projet a émis le souhait de ne pas multiplier les structures, ne serait-ce qu'en raison des coûts.

4.3.5 La synthèse des réflexions du Comité de projet

- *Le district, espace de déconcentration et de proximité*

Créé en 1798, réorganisé en 1848, maintenu en 2004, le district est l'échelon déconcentré prépondérant de l'Etat. Son maintien est une condition du renforcement de la déconcentration des tâches que souhaite majoritairement le Comité de projet.

Le Comité a estimé que le district doit demeurer l'échelon pertinent pour assumer des compétences qui nécessitent à la fois proximité et maîtrise de la complexité, impliquant une échelle plus large que la commune ou l'intercommunalité. Ce besoin d'un territoire plus étendu que la commune, et même que les structures intercommunales, se justifie également par la nécessité d'établir une coordination et une collaboration plus intenses encore entre les collectivités locales, voire entre les districts eux-mêmes.

- *La clarification des compétences de chaque niveau structurel*

L'intervention croissante de chaque collectivité dans la sphère de compétences des autres brouille le schéma initial qui veut que chaque collectivité assume une compétence globale. Etat, districts, associations de communes et communes peuvent ainsi se retrouver acteurs dans le cadre de l'exercice d'une même compétence.

L'organisation de la décentralisation est devenue progressivement plus complexe. Aux trois niveaux traditionnels (Etat, districts, communes), se sont ajoutées de nouvelles structures locales (associations de communes, agglomération). Cette complexité n'est pas critiquable en soi, dès lors qu'elle répond à un besoin, mais, poussée à l'extrême, elle traduit l'inadaptation de la taille des différents niveaux. De plus, elle ne favorise pas nécessairement les économies d'échelle.

L'utilisateur, l'électeur ne sait parfois plus qui fait quoi. Les responsabilités sont diluées. Aussi est-il indispensable que les élus assument clairement des responsabilités définies avec précision. A chaque territoire, doit correspondre un bloc de compétences.

Le Comité de projet a donc jugé nécessaire de clarifier les compétences des uns et des autres et d'éviter qu'une collectivité n'intervienne dans le champ de compétences d'une collectivité relevant d'un autre niveau (notamment l'Etat et les communes, même si des efforts ont été faits).

- *La déconcentration, mouvement parallèle à la décentralisation*

De nombreuses tâches ont été confiées aux communes qui, pour certaines, se sont regroupées pour en assurer une exécution efficace et économe. Face à un pouvoir local élu renforcé, il paraît nécessaire d'avoir un pouvoir local de l'Etat en capacité de décider et d'agir.

Le Comité souhaite donc une nouvelle définition des missions de l'Etat au niveau des préfets. Il convient à cet égard de renforcer le rôle du préfet comme interlocuteur pour l'Etat des élus locaux. Il convient notamment que toute tentative de créer un interlocuteur d'Etat distinct du préfet au niveau du district soit contrecarrée.

Sur la base de l'organisation actuelle, le Comité de projet invitait l'Etat à donner au préfet des pouvoirs plus étendus dans la coordination des collectivités publiques décentralisées.

- *Le refus d'une transformation des districts en collectivités publiques décentralisées (régionalisation)*

Le Comité de projet n'était pas favorable, pour ne pas dire est hostile, à la transformation du district administratif en une collectivité publique régionale, dotée d'autonomie et d'une fiscalité propre, pourvue d'un organe délibératif. La taille du canton, l'accélération des modes de transmission des informations, le développement des intercommunalités, la création d'un nouvel échelon sous la forme de l'agglomération militent contre une telle hypothèse, qui engendrerait au demeurant des coûts supplémentaires importants.

- *La clarification des compétences en matière de développement et d'infrastructures*

L'articulation territoriale de l'Etat doit être coordonnée avec le projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale.

Plus largement encore, le Comité de projet estimait que, en matière de développement et de transports régionaux, le district est l'interlocuteur privilégié pour la définition des périmètres de développement des transports régionaux et de l'aménagement régional.

- *Le renouvellement de l'organisation territoriale de l'Etat, condition d'une carte territoriale lisible et cohérente*

Les différents services de l'Etat et de ses établissements publics ont des périmètres qui se superposent et s'enchevêtrent, alors qu'un effort de rationalisation est demandé en la matière aux collectivités locales. Il importe que les objectifs de lisibilité, de simplification et de cohérence s'appliquent à l'Etat. Ainsi, un certain nombre de services déconcentrés devraient-ils avoir un périmètre d'action identique à celui des districts et concentrés dans les préfectures.

Le Comité de projet invitait l'Etat à réexaminer la configuration de ses services déconcentrés en les concentrant au niveau du district.

- *Le redécoupage des districts, un sujet non tabou*

Le Comité de projet était d'avis que le découpage des districts devait être conduit en fonction de considérations socio-démographiques et géo-topographiques, en prenant en compte le développement des moyens de communications (physiques et électroniques) intervenu durant ces dernières décennies. Le redécoupage éventuel des structures territoriales doit se faire autour de deux idées forces :

En premier lieu, le renforcement de l'agglomération de Fribourg doit être équilibré par la création de régions fortes, clairement identifiées, dotées de compétences accrues.

En second lieu, une réforme des structures ne doit pas limiter la compétitivité des régions, mais y contribuer.

Le Comité de projet n'a vu aucune contre-indication à ce que les limites géographiques des districts soient redessinées et, partant, à ce que le nombre de districts soit réduit.

- *Une harmonisation avec la réforme de la justice*

A l'instar de nos voisins bernois, *le Comité de projet a jugé judicieux que la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat soit conduite en parallèle avec un redécoupage des arrondissements judiciaires de première instance.*

- *Le redécoupage des cercles électoraux*

Pour assurer la lisibilité de la carte cantonale que le Comité de projet a appelé de ses vœux, *la réforme de la structure territoriale doit impérativement aller de pair avec un redécoupage des cercles électoraux.* A défaut, les fondements mêmes de la réflexion perdraient en cohérence.

5 LA PROXIMITE, NOTION CONSTITUTIONNELLE ADAPTEE AUX EXIGENCES DU XXIE SIECLE

Poser, au XXI^e siècle, la question des structures territoriales implique qu'on réponde à l'exigence constitutionnelle de la proximité. Une enquête réalisée auprès des usagers de certains services déconcentrés permet de mieux définir les attentes des citoyens du canton sur le plan de la proximité.

5.1 La notion constitutionnelle

Selon l'article 118 al. 2 de la Constitution de 2004, le Conseil d'Etat doit veiller à ce que l'administration « assure un service de proximité ». Encore faut-il déterminer le contenu de cette notion.

Le district doit-il être délimité de façon à ce que chaque administré puisse atteindre, en un minimum de temps, les services publics qui sont concentrés dans le chef-lieu ? Telle est la question qui résume le mieux l'examen de cette notion.

A l'heure actuelle, l'exigence de proximité physique semble moins aiguë qu'il y a encore dix ans. Les moyens techniques permettent en effet d'obtenir des informations, respectivement de remplir de nombreuses démarches administratives, sans qu'on ait besoin, pour cela, de se déplacer auprès de l'autorité.

Cinq critères permettent de mieux approcher cette notion.

5.1.1 La proximité des services publics par rapport au domicile

De profonds changements sont intervenus dans les modes de vie. On observe que les usagers travaillent de moins en moins à l'endroit où ils habitent. Dans ces conditions, il ne paraît plus nécessaire que les services publics demeurent déconcentrés dans des régions où la plupart des personnes intéressées ne rentrent que pour dormir ? Le service à la population ne serait-il pas mieux assuré si l'administration était concentrée dans les grands centres, où les gens se rendent quotidiennement pour travailler ?

5.1.2 La desserte en transports publics du domicile au chef-lieu

Chaque administré ne dispose pas d'un véhicule privé ; de plus, et cela tombe sous le sens, on ne devrait pas créer de centres administratifs dans des lieux inaccessibles par les transports publics. Pour autant, la desserte d'un centre administratif par les transports publics constitue-t-elle encore un critère important, compte tenu, comme on vient de le voir, de l'évolution de la technique ?

5.1.3 Le temps en transport privé du domicile au chef-lieu

Ce critère se distingue du critère a) en ce sens que, ici, c'est la définition du chef-lieu qui est mise en exergue. Quand bien même la proximité physique des services publics pourrait passer à l'arrière-plan, il n'en demeure que les usagers pourraient souhaiter accéder au chef-lieu sans devoir consacrer trop de temps au déplacement. Cet enjeu est important, dans la détermination des contours du district. Celui qui, pour obtenir un document, devrait se déplacer de Domdidier à Bulle estimerait que, quand bien même il n'a nul besoin d'une proximité géographique constante de l'ensemble des services publics, le temps pour parvenir au chef-lieu est néanmoins trop long.

5.1.4 La qualité du traitement de la desserte

Le souci de la proximité géographique coïncide-t-il avec la qualité de la desserte ? Un service de proximité est-il plus rapide qu'une administration concentrée dans un grand centre ? Ce sont ces questions qui sont visées par ce critère.

5.1.5 La fréquence de l'accès au service public

Une enquête a été faite sur la fréquence de l'accès aux différents services déconcentrés⁶. Si elle est porteuse d'enseignements, on doit cependant s'interroger sur sa portée. La fréquentation d'un service déconcentré est-elle la preuve d'un véritable besoin de proximité ou, au contraire, est-ce la déconcentration qui favorise la fréquentation ? Certains usagers pourraient parfaitement remplir un certain nombre de démarches par téléphone, ou par écrit, ou par le biais d'internet ; par facilité, ils se rendent néanmoins auprès de l'administration. Quelle importance donnent les personnes interrogées à cette fréquentation pour la délimitation des districts ?

5.2 L'enquête auprès des usagers

L'enquête menée auprès des usagers d'un certain nombre de services publics, devait permettre de déterminer si l'avis exprimé par les membres du Comité de projet était partagé par les principaux intéressés.

5.2.1 Introduction

La proximité constitue un critère d'évaluation des avantages retirés par la décentralisation de certains services de l'Administration cantonale. L'étude avait pour but principal d'apporter quelques éléments quantitatifs sur cet aspect de la problématique des structures territoriales. A noter toutefois que le mandat a été limité à l'étude des questions de proximité au sens « *topographique* » du terme, à l'exclusion des aspects sociaux, lesquels ont aussi des effets sur l'efficacité et la qualité des services offerts à la population.

Avant le début de l'enquête proprement dite, les services concernés ont été informés soit par présentation orale, soit par un courrier électronique. Le matériel d'enquête composé du formulaire, d'une affiche d'avertissement du public, d'une lettre explicative du Service de la statistique et d'une lettre de motivation du Président du Gouvernement, a ensuite été acheminé 10 jours avant le début de l'enquête, qui s'est déroulée entre le 24 et le 30 novembre 2008.

5.2.2 Portée

L'enquête a été réalisée auprès des

- ❑ Préfectures
- ❑ registres fonciers
- ❑ offices des poursuites et faillites
- ❑ services de l'état civil.

⁶ Cf. pt 5.2.2

5.2.3 Objectifs

L'objectif de l'enquête consistait à évaluer

- ❑ le nombre de visites sur une année
- ❑ le type de visites
- ❑ la raison pour laquelle un déplacement était nécessaire ou préférable
- ❑ la distance parcourue
- ❑ le moyen de transport utilisé
- ❑ la fréquence des visites d'une même personne.

5.2.4 Méthode

- *Enquête*

L'enquête a été menée par questionnaire écrit, à remplir par les préposés au guichet, de façon exhaustive au niveau des services concernés et sur une semaine. 1823 formulaires ont été remplis, dont 47 ont été considérés comme non plausibles. Les 1776 formulaires plausibles ont ensuite été complétés par 75 imputations (pour traitement des données manquantes du Registre foncier de la Gruyère) et 424 duplications (données du Services des poursuites de la Sarine), soit un total de 2275 visites validées sur la semaine considérée.

- *Echantillon*

S'agissant d'estimer le nombre de visites sur une année entière, la limitation de l'enquête à une seule semaine peut paraître réductrice. Ce choix a été dicté par le souci de limiter les coûts de l'enquête pour les services concernés.

- *Enquête complémentaire*

Afin de compenser la relative faiblesse d'un échantillon d'une semaine pour représenter l'ensemble de l'année, l'enquête principale sur les visites effectives a été complétée par une enquête auprès des responsables de chacun des services et portant sur leur propre estimation du nombre de visites dans leurs services respectifs sur l'ensemble de l'année.

- *Validation*

Les données ont été soumises à des tests de plausibilité. Les valeurs extrêmes ont fait l'objet de vérifications. Ces vérifications ont notamment permis de déceler des cas limites de personnes effectuant plus de 100 visites par année dans le même service. Les cas où il s'agissait de la Poste ou d'un courrier interne ont été marqués d'un statut « courrier », qui a été généralement exclu des tableaux de résultats. Les cas indiquant des distances non plausibles par rapport au lieu d'origine du déplacement ont été marqués du code « non plausible » et également exclus des tableaux de résultats. Les visites ayant pour but unique un paiement n'avaient pas été prévues. Elles ont été comptabilisées sous la rubrique « dépôt ou retrait d'un document ».

- *Extrapolation*

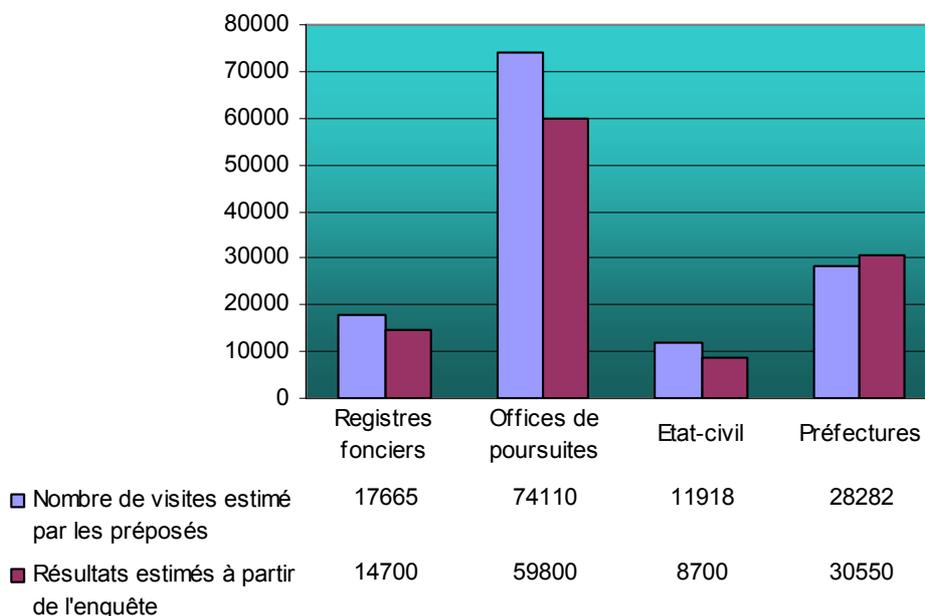
Pour l'extrapolation du nombre de visites, on a considéré que l'année compte 52 semaines et qu'il y a environ 10 jours fériés qui tombent sur des jours ouvrables. Le coefficient d'expansion (inverse du taux de sondage) retenu a donc été fixé à 50. Pour l'Office des poursuites de la Sarine, il aurait été disproportionné de réaliser l'enquête sur une semaine, car le nombre de visite y est très élevé. Sur demande de ce service, l'enquête a donc été limitée à un jour et le poids de chaque observation a été multiplié par 5. Pour faciliter l'analyse des données avec des outils conventionnels et éviter la pondération systématique des informations, les observations de l'Office des poursuites de la Sarine ont simplement été répétées 5 fois dans le fichier. Enfin, les données manquantes du Registre foncier de la Gruyère ont été imputées selon l'estimation du préposé.

- *Non-réponse*

Les non réponses sur des questions particulières (« *item non response* ») n'ont pas été traitées de façon particulière, ce qui signifie qu'on a fait l'hypothèse implicite que les valeurs de non réponse ne s'écartent pas des valeurs moyennes.

5.2.5 Résultats

- *Comparaison des estimations*



Le nombre total de visites estimé sur l'ensemble de l'année à partir des résultats de l'enquête se monte à 113 750, alors que le total des estimations fournies par les préposés se monte à 131 974, soit une différence de 18 224 ou 16%. A noter que les non réponses à notre enquête sur l'estimation sur le nombre de visites annuel estimé par les préposés (5 cas sur 28 services) ont été complétées par nos soins à partir de la moyenne du nombre de visites dans les autres services du même type, pondérée par le nombre d'habitants. Compte tenu de la marge d'erreur attendue des deux types

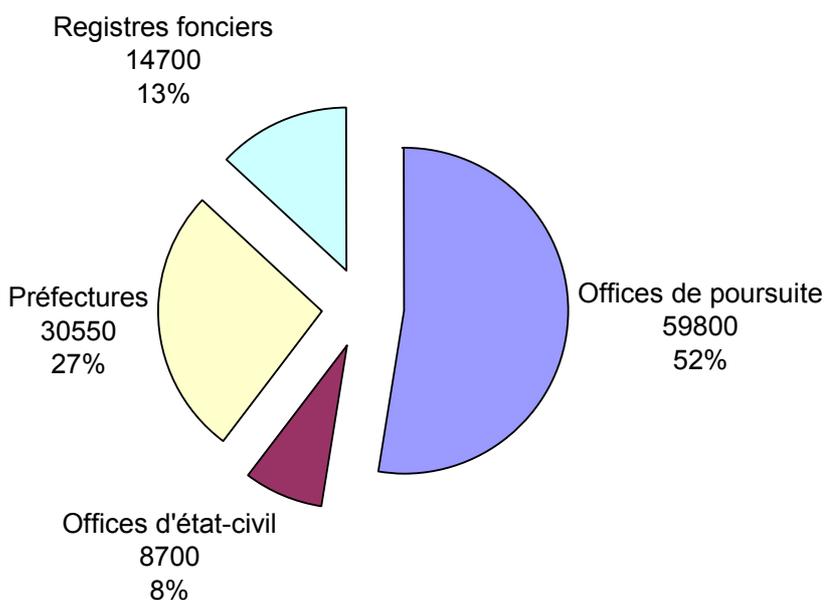
d'estimation, qui est toutefois impossible à calculer, cette différence peut être considérée comme acceptable.

A l'exception des Préfectures, les autres types de service ont en moyenne fourni des estimations supérieures à ce qu'a livré l'enquête. Plusieurs préposés ont d'ailleurs relevé que le nombre de visites peut connaître des fluctuations saisonnières qui ont échappé à notre enquête en raison du fait qu'elle s'est limitée à une seule semaine. Il serait techniquement envisageable de calibrer les résultats de l'enquête de novembre au moyen des estimations des préposés. Comme la différence observée entre les deux estimations ne remet pas fondamentalement en cause les résultats de l'enquête, le Service de la statistique propose de ne pas procéder à une calibration, tout en acceptant la conclusion que la semaine retenue pour l'enquête ne permet pas de refléter certains pics saisonniers propres aux différents services.

Dans la suite du chapitre, on se référera exclusivement aux estimations réalisées à partir des résultats de l'enquête de novembre, lesquels fournissent davantage de détails.

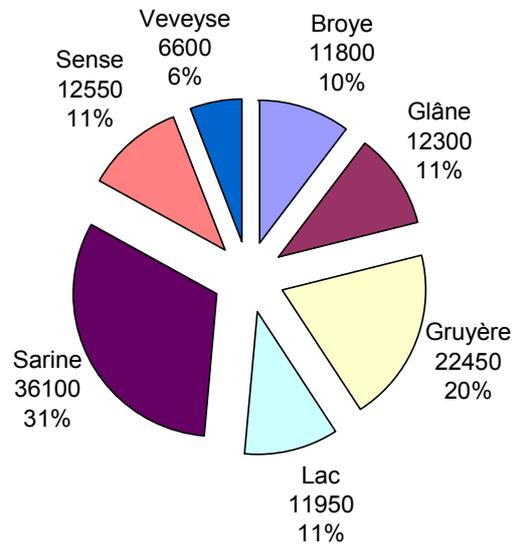
- *Répartition par types de services*

Nombre de visites estimé sur une année



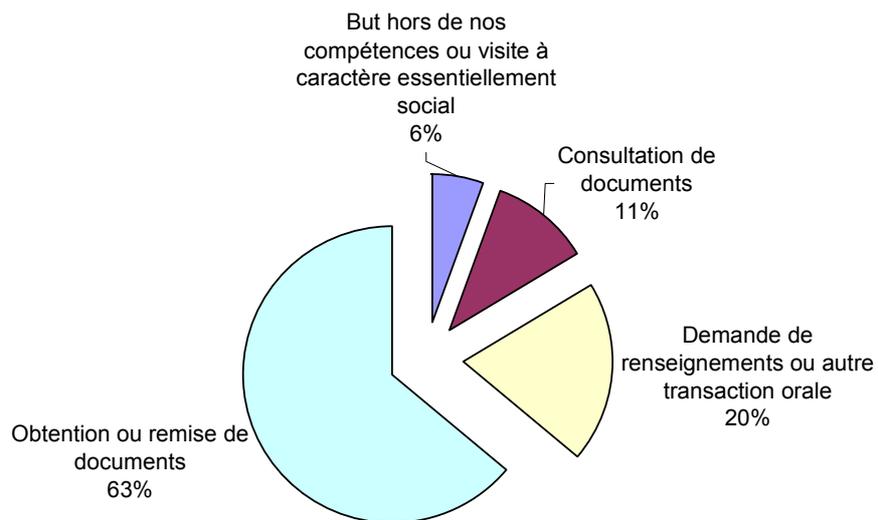
- Répartition par districts

Nombre de visites estimé sur une année

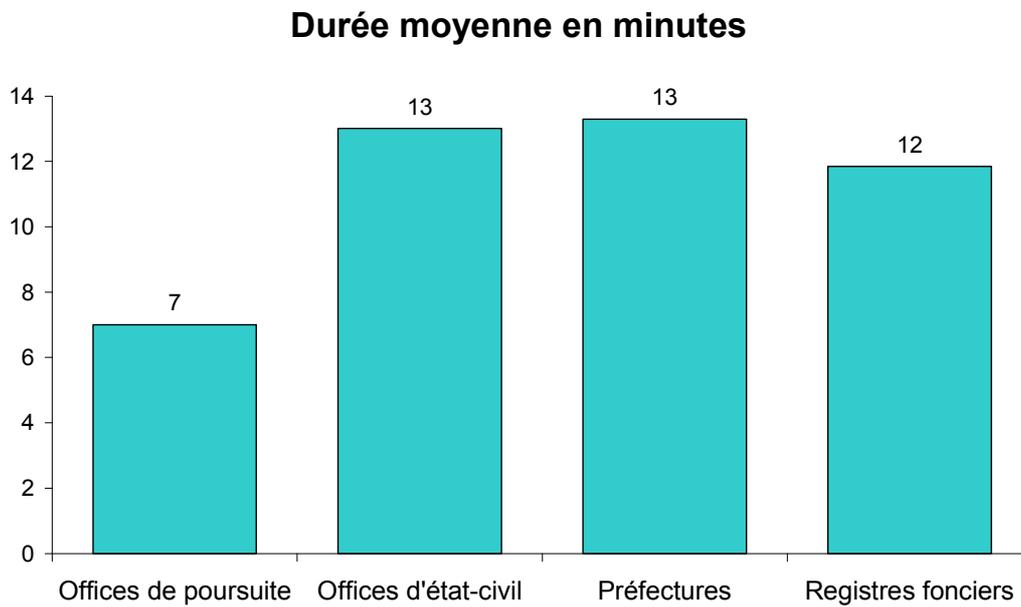


- But des visites

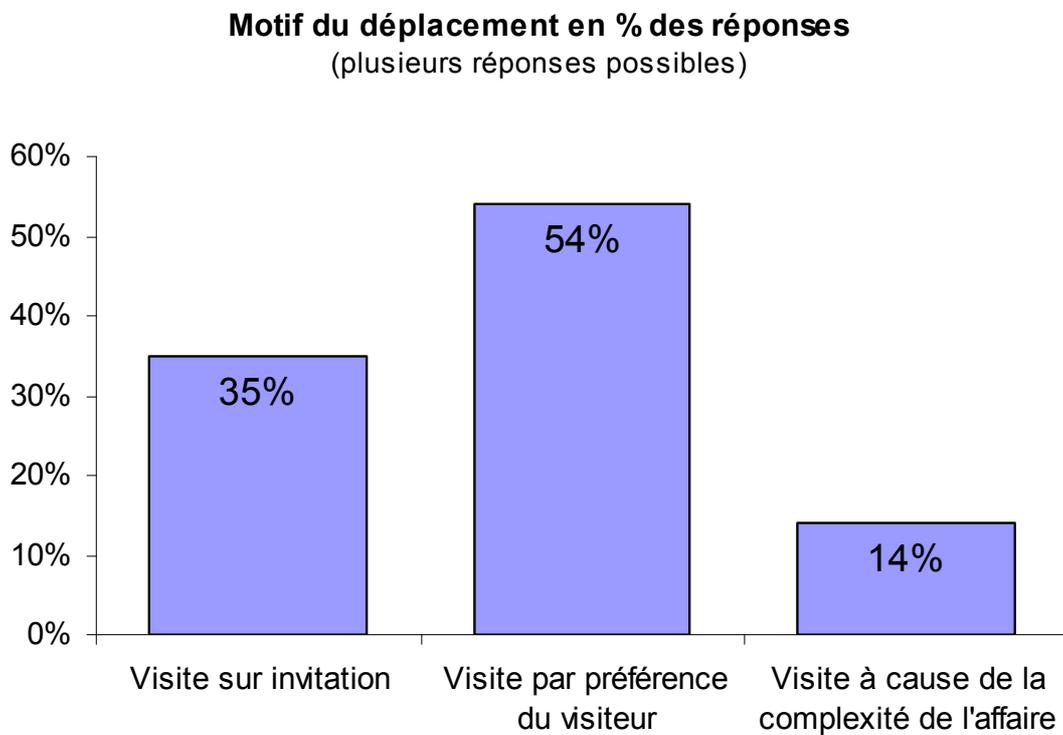
Nombre de visites estimé sur une année



- *Durée*

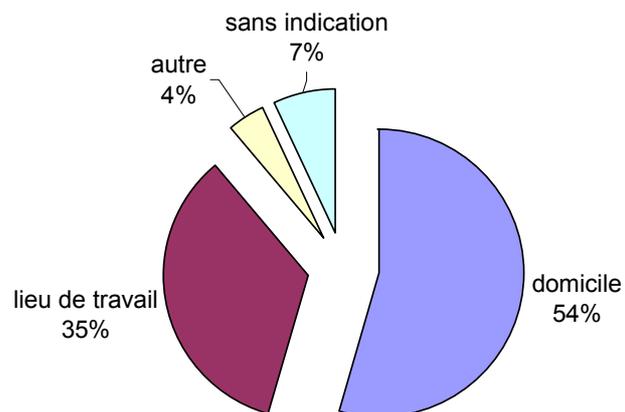


- *Raisons du déplacement*



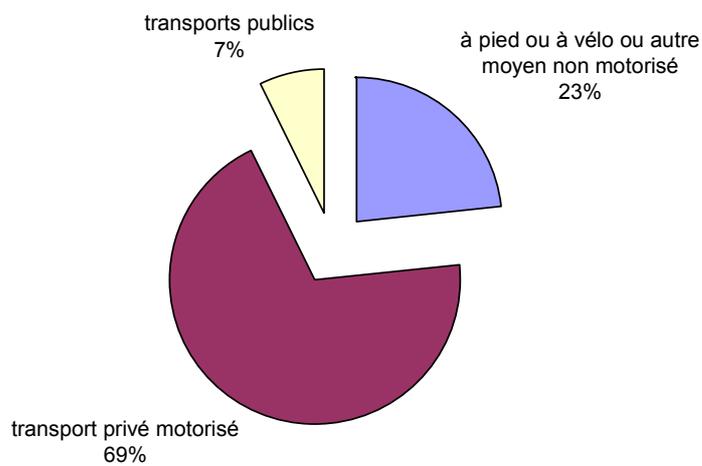
- *Provenance*

Répartition des visites selon l'origine du déplacement



- *Moyen de transport*

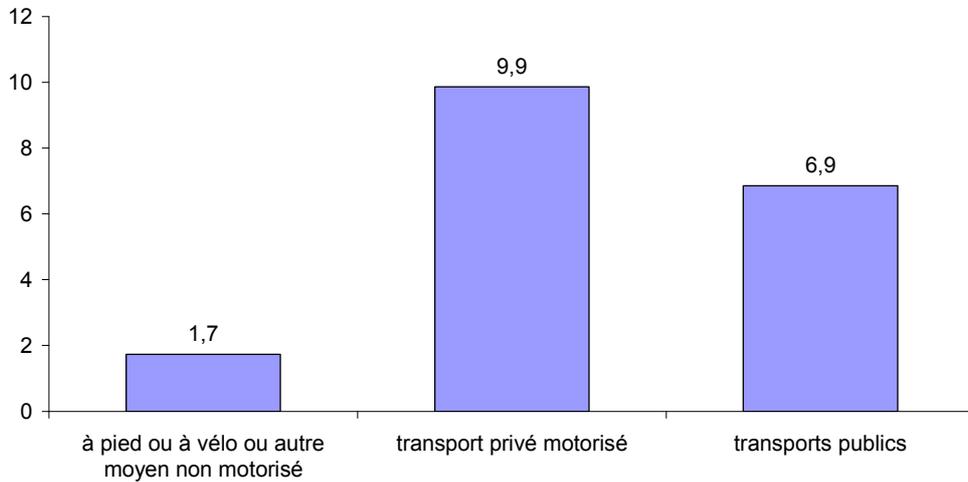
Répartition des visites selon le mode de transport utilisé



- Distances

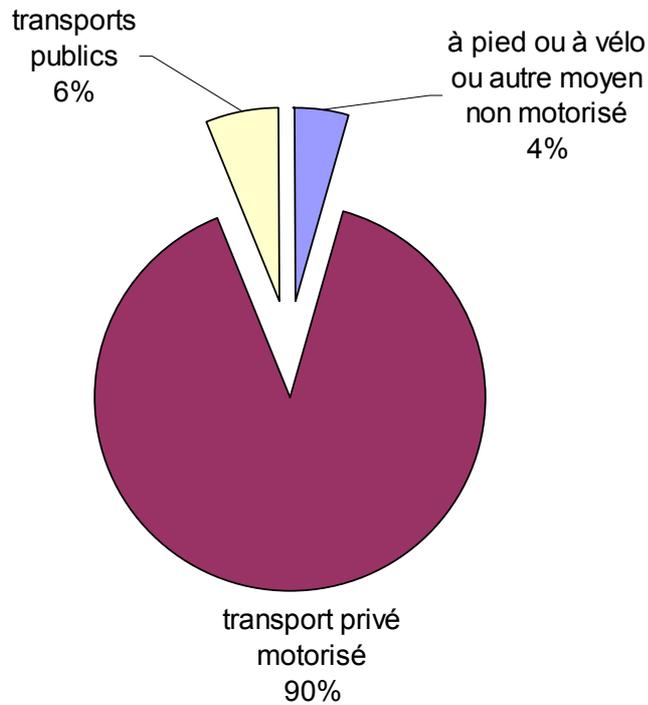
Distances moyennes selon le mode de transport

Simple course, en kilomètres



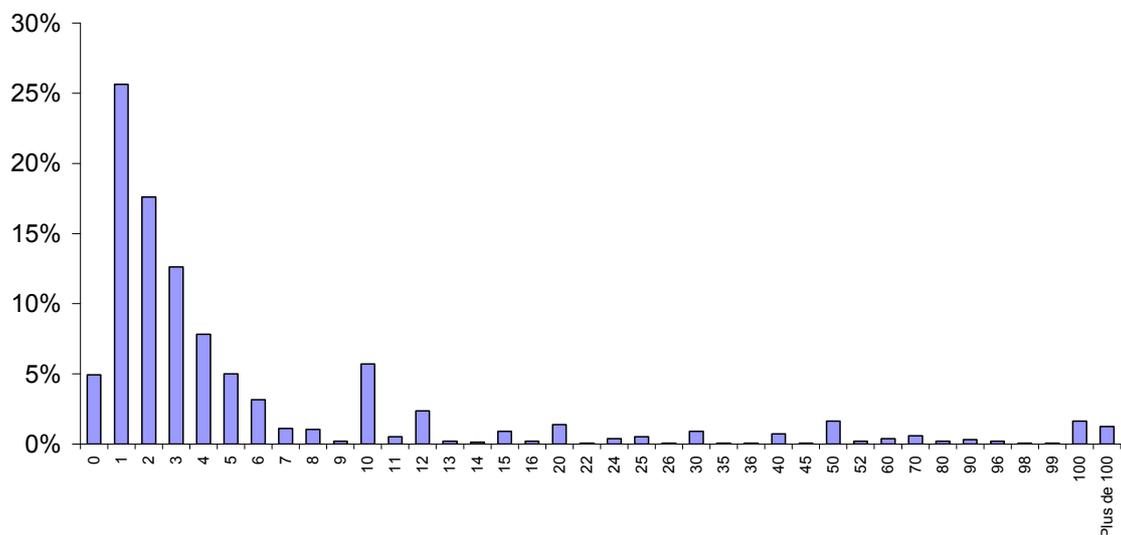
La distance totale moyenne parcourue par les visiteurs ayant indiqué une distance et un moyen de transport est de 8,0 kilomètres. Au total, et correction faite des données sans indications, ce sont donc environ 911 000 kilomètres par an qui sont parcourus en simple course pour se rendre dans un service décentralisé de l'Etat, dont 90% en transport individuel motorisé.

Répartition des distances parcourues selon le mode de transport



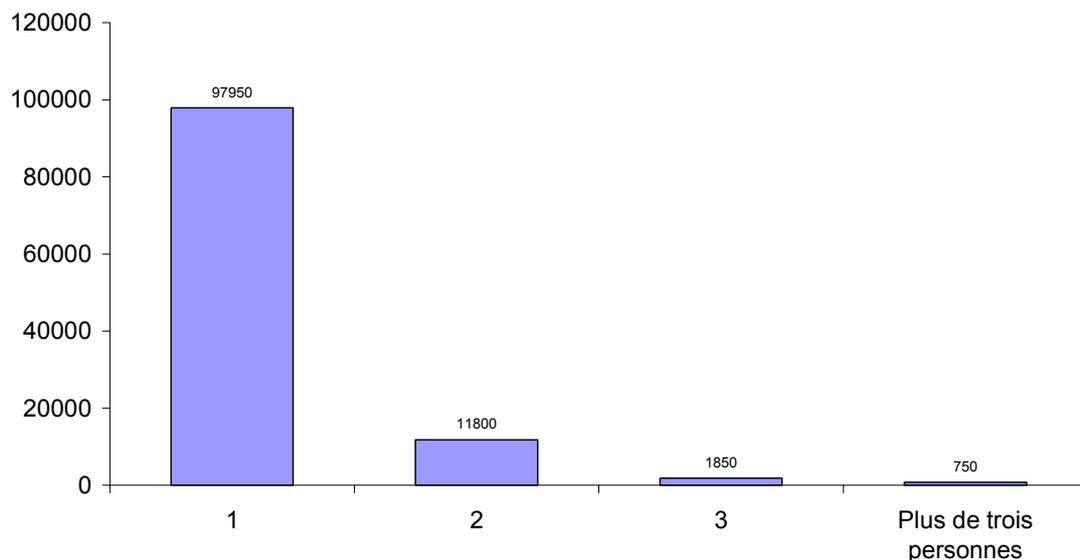
- *Ventilation des visiteurs selon la fréquence des visites durant les 12 derniers mois*

Distribution des visiteurs selon le nombre de visites sur les 12 derniers mois



- *Ventilation des visites selon le nombre de personnes concernées*

Visites selon le nombre de personnes



L'extrapolation du nombre de visiteurs à partir des réponses fournies sur l'ensemble de l'année donne un chiffre de 130 000 « personnes », étant entendu qu'une personne peut être comptée plusieurs fois si elle fait plusieurs visites. Comme nous avons renoncé à identifier les personnes de façon formelle, il n'est pas possible d'obtenir le nombre exact et net de personnes concernées par les visites sur un an.

5.2.6 Conclusions

Les Fribourgeois parcourent au total environ 911 000 km par année pour se rendre dans un service décentralisé de l'Etat (simple course). Ce chiffre a priori important doit être relativisé. Il ne représente qu'environ 3,5 km par personne et par année, soit un de moins que ce que parcourt un Fribourgeois moyen en un seul jour, uniquement pour ses achats, ou encore 15 fois moins que ce même Fribourgeois parcourt au total et en moyenne en un seul jour. Au total, et même en considérant que les trajets de retour sont équivalents aux trajets de l'aller, ces déplacements représentent moins de 0,4 pour mille de la mobilité fribourgeoise.

Les usagers se rendent dans les services spécialisés de l'Etat essentiellement en transport individuel motorisé (près de 70% des cas ou 90% de la distance parcourue), éventuellement à pied ou à vélo (23%), mais rarement en transports publics (7%).

Bien que l'enquête ne permette pas de déterminer le nombre de personnes concernées par ces visites dans des services décentralisés de l'Etat, on peut estimer que, avec 113 750 visites (130 000 personnes) pour plus de 260 000 habitants et avec un relativement fort taux de répétition dans certains groupes restreints de la population, la probabilité pour une personne quelconque de se rendre au moins une fois dans l'un ou l'autre des services concernés sur une année se situe largement en dessous de 50%.

Dans la plupart des cas, les personnes choisissent de se déplacer dans le service concerné parce que c'est leur préférence. Dans plus d'un tiers des cas toutefois, le déplacement répond à une obligation, une convocation de la part du service. La complexité d'une affaire à traiter est relativement rarement (14% des cas) évoquée pour justifier la nécessité de se déplacer. Dans près des deux tiers des cas, la visite est liée au dépôt ou au retrait d'un document.

Certaines personnes effectuent un grand nombre de visites auprès de l'un ou l'autre type de services, jusqu'à quatre par jour. Le Service de la statistique a identifié une partie de ces cas extrêmes comme étant des courriers, voire des facteurs de la Poste. Ces cas ont été éliminés des présents résultats. Il subsiste toutefois des cas de personnes effectuant plusieurs dizaines de visites par an, sans que l'on sache pour quelle raison. Ces cas ont une certaine influence sur les résultats, mais il est difficile de décider de leur pertinence pour la présente étude sans une connaissance approfondie de chaque situation.

6 LE ROLE DU PREFET : HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Ce chapitre répond à la mission du Conseil d'Etat de réflexion sur l'évolution du rôle du préfet. Cette question est ainsi primordiale dès lors qu'elle est étroitement liée à la notion de district et de leur découpage.

6.1 Le préfet sous l'empire de la loi actuelle

Comment le lieutenant du gouvernement qu'était le préfet de 1858 est-il devenu le magistrat élu, doté d'une autonomie peu commune au sein de l'Etat cantonal, assumant un rôle de plus en plus actif au profit de sa région ? Quelles sont les tâches exercées par le préfet ? A quelles difficultés se trouve-t-on confronté aujourd'hui ?

6.1.1 Du lieutenant du Gouvernement au magistrat élu

Le préfet, tel que le voyait le Constituant de 1858, était l'œil, l'oreille, la voix, le bras armé du Gouvernement dans chacun des districts. La faiblesse, pour ne pas dire l'indigence des moyens de

communication et de déplacement imposait que le gouvernement disposât d'un relais doté de compétences générales, ayant la charge de l'intérêt de l'Etat, du contrôle administratif des communes et du respect des lois. Sans que l'on s'en cachât d'ailleurs, ce modèle était directement inspiré du préfet français, tel que l'avait voulu et conçu le premier consul Bonaparte afin de contrôler les départements et de pacifier le pays après les événements révolutionnaires⁷.

C'est ainsi que la Constitution de 1858 posait le principe que le Conseil d'Etat était représenté dans chaque district par un préfet. Ce faisant, elle liait indissociablement le préfet à son district et consacrait sa double mission constitutionnelle⁸ :

- ❑ Le préfet *représente le Gouvernement*, prend ses instructions et le renseigne. Intermédiaire agissant dans le cadre d'un territoire donné, il participe à la direction générale de la politique.
- ❑ A ce rôle politique, s'ajoutait la *direction d'une partie de l'administration déconcentrée* dans le district.

La loi sur les préfets de 1975⁹ allait consacrer cette mission constitutionnelle en faisant du préfet un véritable agent du Gouvernement :

- ❑ le préfet représente le Conseil d'Etat et chacune de ses Directions dans le district (art. 1)
- ❑ il est soumis à la surveillance et au pouvoir disciplinaire, exercés par le Conseil d'Etat (art. 5)
- ❑ il relève directement du Conseil d'Etat et de ses Directions et est placé sous l'autorité administrative de la Direction à laquelle sont rattachées les préfetures (art. 7)
- ❑ il exerce les attributions que les lois et les règlements lui confèrent et exécute les ordres et les instructions du Conseil d'Etat et de ses Directions (art. 14)
- ❑ il adresse chaque année au Conseil d'Etat un rapport sur son activité et sur la situation dans le district (art. 21).

A teneur de ces seules dispositions légales, le préfet est un agent du pouvoir central chargé d'exécuter les ordres et les instructions du Conseil d'Etat et de ses Directions. Il ne dispose ainsi d'aucune autonomie ; ses actes sont soumis à la surveillance et à la sanction de l'autorité exécutive cantonale. Sous cet angle, le préfet est un véritable élément de l'administration déconcentrée¹⁰.

A partir de 1974, le préfet fribourgeois est élu par le peuple, alors que les autres agents déconcentrés sont nommés par l'autorité supérieure. Ce changement va donner au préfet une stature telle que la fonction qui lui avait été primitivement assignée s'en trouvera transformée, voire, pour certains, dénaturée. Désormais en charge du développement de son district et des collaborations régionales et intercommunales, le préfet joue un rôle de plus en plus politique, à mesure que le district, de simple arrondissement administratif, devient lui aussi une circonscription à caractère politique. Les compétences préfectorales d'aide et de conseil aux communes ont accru le poids politique des préfets, tout en leur laissant une marge de manœuvre appréciable dans un domaine qui dépasse le cadre administratif de leurs fonctions. Ces compétences ont peu à peu transformé les préfets en porte-parole de

⁷ Ses pouvoirs étaient tellement étendus que le Comte de Vaublanc, futur préfet de Metz, avait cru pouvoir écrire en 1805 que cette magistrature était l'une des institutions les plus monarchiques que l'on ait jamais pu imaginer.

⁸ Cf. Cahier d'idées numéro 4, « *Structures territoriales* », dans le cadre de la révision totale de la Constitution, p. 17ss.

⁹ RSF 122.3.1.

¹⁰ Cf. Cahier d'idées numéro 4, « *Structures territoriales* », dans le cadre de la révision totale de la Constitution, p. 18.

leur district. Du statut d'agent déconcentré, ils ont échappé, dans une certaine mesure, au contrôle hiérarchique du pouvoir central, devenant en quelque sorte des « *agents décentralisés* »¹¹.

Lors des travaux de la Constituante relatifs au maintien des districts, la fonction du préfet a été abordée par certains constituants. Relevant que les communes étaient faibles, de sorte que la fonction politique qu'elles devaient assumer était de plus en plus souvent l'apanage du préfet, la constituante Yvonne Gendre plaidait pour une réduction à trois ou quatre districts mais ne voulait pas pour autant de « *supersyndics* » échappant à tout contrôle. Elle appelait de ses vœux une fonction préfectorale clarifiée et démocratisée. Un préfet à la tête d'un grand district cumulerait trop de pouvoirs, dans l'état actuel des tâches, par rapport aux communes et au Conseil d'Etat. Elle évoquait la possibilité de créer un conseil préfectoral.

A l'inverse, Madame Rose-Marie Ducrot défendait le maintien des structures actuelles, lesquelles avaient fait leurs preuves. Le préfet, argumentait-elle, doit avoir la nuque souple pour remplir une double tâche : faire accepter dans son district les messages de l'Etat et défendre à Fribourg les options de sa région. Nulle ambiguïté, selon elle, à servir de pont entre deux collectivités et le rôle d'ambassadeur dévolu au préfet ne pouvait que le conforter dans sa fonction.

Quant à M. Jacques Barras, il voyait dans le préfet, élu par le peuple et représentant l'Etat, le modérateur d'un fonctionnariat qui pourrait prendre trop d'aise.

6.1.2 Les tâches principales des préfets¹²

Le préfet, on l'a vu, *représente le Conseil d'Etat et chacune de ses Directions* dans le district¹³. Cette mission concerne notamment le remplacement du Conseil d'Etat pour des représentations, (centaines de citoyens, manifestations, assemblées)¹⁴. Il est chargé d'assermenter des élus (conseillers généraux, conseillers communaux) et certains agents de l'Etat (officiers d'état civil, greffiers, gardes-faune, etc.). Il peut également légaliser les documents. Il assure également le déroulement régulier des scrutins.

Le préfet est également *autorité administrative de première instance dans le district* : il délivre les permis de construire, certaines patentes et autorisations touchant les établissements publics, les autorisations en matière de réclame¹⁵. Il est également appelé à émettre des préavis. Il est également autorité de transmission, notamment en matière de police des étrangers.

Le préfet est encore *autorité judiciaire de première instance dans le district : en matière pénale*, il prononce certaines sanctions pénales. Il est chargé de la répression des infractions aux règles de construction. Il exerce les fonctions de magistrat conciliateur. *En matière administrative*, il connaît des recours contre les décisions des autorités communales ou intercommunales.

Le préfet est aussi *autorité de police* : il est, de façon générale, responsable du maintien de l'ordre public dans son district. Il est en outre chargé de certaines mesures de surveillance, voire d'intervention, dans les domaines de la lutte contre le feu ou les incendies.

¹¹ En 1974 déjà, le Rapport relatif à la révision de la loi sur les préfets indiquait que des problèmes d'autorité et d'indépendance du préfet verraient le jour. « *Le Conseil d'Etat devra asseoir son autorité sur les préfets, ce qui n'est pas chose facile (...) le préfet lui-même aura de la peine à rester indépendant tant vis-à-vis tant de ses administrés et des communes du district, que surtout – l'élection populaire ne faisant que déplacer et l'allégeance et la difficulté !- du parti qui l'a porté à sa charge* » cf. Cahier d'idées numéro 4, « *Structures territoriales* », dans le cadre de la révision totale de la Constitution, p. 20.

¹² Cf. en outre annexe 2

¹³ Art. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1).

¹⁴ Art. 20 de la loi sur les préfets.

¹⁵ Art. 9, 13 et 18 de la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (RSF 941.2).

Le préfet est *autorité de coordination* : il préside, dans les faits, la commission de district d'aide et de soins à domicile, ainsi que la commission des EMS de son district. Il suscite et encourage la collaboration régionale. Il assure la promotion et la mise en route des fusions de communes.

Enfin, le préfet est *une instance de médiation et d'information* : il est souvent appelé à donner des informations, voire à orienter l'administré dans le labyrinthe de la législation. Il joue également le rôle d'ombudsman dans les relations entre le citoyen et l'Etat, le citoyen et sa commune, voire entre les communes elles-mêmes.

6.1.3 Les difficultés liées au statut actuel du préfet

La fonction préfectorale a, comme on l'a vu, subi de profondes mutations. D'administrative, elle est devenue ainsi politique. La particularité de cette évolution est qu'elle n'a pas été réfléchie, pensée dans sa globalité, mais qu'elle s'est faite de manière quelque peu hétéroclite. L'élection des préfets par le peuple a sa part dans la transformation. L'inscription, dans la loi, de la tâche de promotion du district et des collaborations régionales ne doit toutefois pas être mésestimée.

Le fruit de cette évolution est de nature à susciter des interrogations.

Ces questions procèdent *en premier lieu* des attributions des préfets dans le domaine communal. D'un côté, les préfets prêtent, de par la loi, aide et conseils aux communes ; chargés de susciter et de favoriser la collaboration intercommunale, ils ont été amenés, à ce titre, à présider les associations de communes qu'ils ont contribuées à mettre en place. D'un autre côté, la loi sur les communes fait des préfets les surveillants de ces mêmes communes et des associations intercommunales.

La dernière révision de la loi sur les communes a maintenu le statu quo. Renforçant le devoir des communes à trouver, en leur sein, le remède à leurs difficultés, elle n'a cependant pas ôté au préfet sa fonction de surveillance. Tout au plus a-t-elle réglé, de manière pragmatique, la question de la surveillance des associations dans lesquelles le préfet assume un rôle¹⁶.

Ces fonctions sont-elles encore compatibles ? Les préfets sont-ils à même de remettre à l'ordre les communes qu'ils conseillent, et avec lesquelles ils travaillent au quotidien ?

En second lieu, le rôle de plus en plus politique assumé par les préfets leur a permis d'échapper, dans une certaine mesure, au contrôle hiérarchique exercé par le Conseil d'Etat.

Cette situation peut-elle perdurer ? Le représentant de la région qu'est désormais le préfet devrait-il être soumis au contrôle d'une autre autorité ?

6.2 Le préfet de demain

Au contraire de la Constitution de 1858, l'article 136 de la Constitution du 16 mai 2004 n'est pas d'un grand secours pour définir le rôle assigné au préfet :

«¹ Le territoire cantonal est divisé en districts administratifs.

² Un préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district. Il accomplit les tâches que la loi lui attribue. »

¹⁶ L'article 146 al. 4 de la loi sur les communes prévoit que si le préfet exerce une fonction au sein de l'association concernée, la surveillance de l'association concernée est exercée par un autre préfet, désigné par le Conseil d'Etat.

Pour répondre à ces interrogations, trois options ont été envisagées, qui ont permis de définir le statut et les fonctions souhaitables de ce magistrat.

6.2.1 Les statuts envisageables

- *Le préfet, magistrat « sui generis »*

Afin de pallier les difficultés évoquées plus haut, liées au statut hybride du préfet, celui-ci deviendrait un magistrat élu, indépendant de l'Etat central. Il ne serait plus placé sous le contrôle hiérarchique du Conseil d'Etat, mais, à l'instar des communes, serait soumis à la haute surveillance de l'Etat, qui l'exercerait par le biais d'une autorité à désigner (le Grand Conseil, par exemple). Il ne recevrait plus d'instruction des organes de l'Etat, auxquels il ne devrait rendre aucun compte. Ses décisions ne pourraient faire l'objet que des voies de droit prévues par la loi.

Le préfet verrait attribuer, principalement, la tâche de promouvoir son district, de susciter et de favoriser la collaboration régionale et intercommunale. Il pourrait être chargé de tâches que l'Etat lui déléguerait et qu'il exercerait sous sa propre responsabilité, comme les communes assument des tâches étatiques qui leur sont déléguées.

- *Le préfet, organe de l'Etat central*

On pourrait aussi songer à rétablir le préfet dans sa mission primitive, en le chargeant d'exécuter, par une délégation générale, les décisions et instructions de l'Etat central. On redonnerait ainsi au préfet sa vocation première, le faisant à nouveau et exclusivement le représentant du Conseil d'Etat et de chacune de ses Directions dans le district. Il ne serait plus en charge du développement de son district et des collaborations régionales. La dichotomie actuelle d'un magistrat à la fois garant de l'exécution des décisions prises par l'Etat central et défenseur, auprès de ce même Etat, des intérêts de sa région, disparaîtrait du même coup.

Cette option est-elle réaliste ?

On considérera, d'un côté, que l'élection populaire, qui donne au préfet une légitimité politique, ne peut se conjuguer avec une fonction ainsi réduite.

D'un autre côté, on peut penser que ce n'est pas l'élection qui fait la fonction. La fonction est donnée par la loi ; l'élection constitue exclusivement le mode de désignation du magistrat. A titre de comparaison, on ne voit pas que le Procureur général du canton de Genève verrait sa mission transformée du fait qu'il est élu au scrutin populaire. Il demeure chargé de la poursuite des infractions pénales, qui est sa fonction exclusive ; il ne se sent pas investi d'un rôle politique. Dès lors, une redéfinition des missions du préfet serait parfaitement envisageable.

- *Le préfet, organe décentralisé de l'Etat*

Une voie moyenne consisterait à tenir compte du caractère désormais politisé de la fonction préfectorale, en donnant au préfet le statut d'un organe décentralisé de l'Etat. Il serait considéré comme un établissement décentralisé de l'Etat central, sans pour autant que le district soit doté de la personnalité juridique. Il serait placé sous le contrôle de surveillance (par opposition au contrôle hiérarchique) du Conseil d'Etat ; il serait rattaché administrativement à une Direction. Il ne recevrait plus d'instructions de l'Etat mais exercerait ses fonctions dans le cadre défini par la loi. Ses décisions pourraient faire l'objet des voies de droit prévues par la loi. En d'autres termes, le préfet exercerait pleinement des fonctions fixées dans une loi spéciale, sans que le Conseil d'Etat puisse lui donner

des directives ou des instructions. Il serait simplement soumis à la surveillance de l'Etat en cas de manquement à ses devoirs.

6.2.2 Le statut souhaitable

Tant le Comité de projet que les Directions consultées ont montré leur préférence pour un magistrat plus autonome, dont les attributions seraient revues. Ce changement serait justifié par le fait que les tâches des préfets paraissent trop nombreuses et dispersées pour qu'ils puissent continuer à jouer pleinement leur rôle de promoteurs de leur district. On ne peut leur demander d'assurer la coordination de projets régionaux, de se préoccuper de développement territorial ou de transports sans les décharger d'attributions qui pourraient être confiées ou aux communes, ou à l'administration centrale.

A cela s'ajoute que le malaise provoqué par le caractère hybride de la fonction préfectorale (lieutenant du Gouvernement et promoteur du district) doit désormais être évacué.

Le préfet, représentant du Conseil d'Etat et de ses directions au sein du district, doit laisser place à un magistrat plus autonome. Celui-ci pourrait se concentrer sur ses missions de base. Il est vrai que le Gouvernement a désormais prise directe sur les dossiers. Il a moins besoin du canal préfectoral que par le passé, ni pour informer ni pour être informé. Les travaux de la Constituante avaient d'ailleurs démontré qu'un Gouvernement composé de cinq membres serait concevable. Pour des motifs d'ordre politique, touchant à la représentativité des courants politiques et des régions, le choix a été fait de maintenir le nombre de sept. Ce choix a également pour corollaire que les Conseillers d'Etat peuvent vouer plus d'attention aux affaires de leurs Directions et obtenir, ainsi, une information complète à leur sujet.

7 L'OPPORTUNITE D'UN REDECOUPEGE TERRITORIAL

Conformément à la feuille de route établie par le Conseil d'Etat le 30 octobre 2007, le Comité de projet a procédé à des essais de découpage du territoire en trois districts. Il s'agit ensuite de répondre à la question de savoir si cette option est préférable au statu quo.

7.1 Les options de découpage à la lumière de quelques principes « incontournables »

Pour procéder à des essais concrets de découpages, plusieurs options étaient possibles. Nous avons décidé de retenir un certain nombre d'incontournables, tels qu'ils sont ressortis des réflexions du Comité de projet évoquées ci-dessus. Toute tentative de découpage doit prendre en compte la réalité des faits ainsi que le respect de certains équilibres. Il n'est pas question, par exemple, de constituer un district qui ferait abstraction de la barrière naturelle entre le Lac Noir et la Vallée de la Jogne, ou qui concentrerait les deux centres urbains que sont Bulle ou Fribourg.

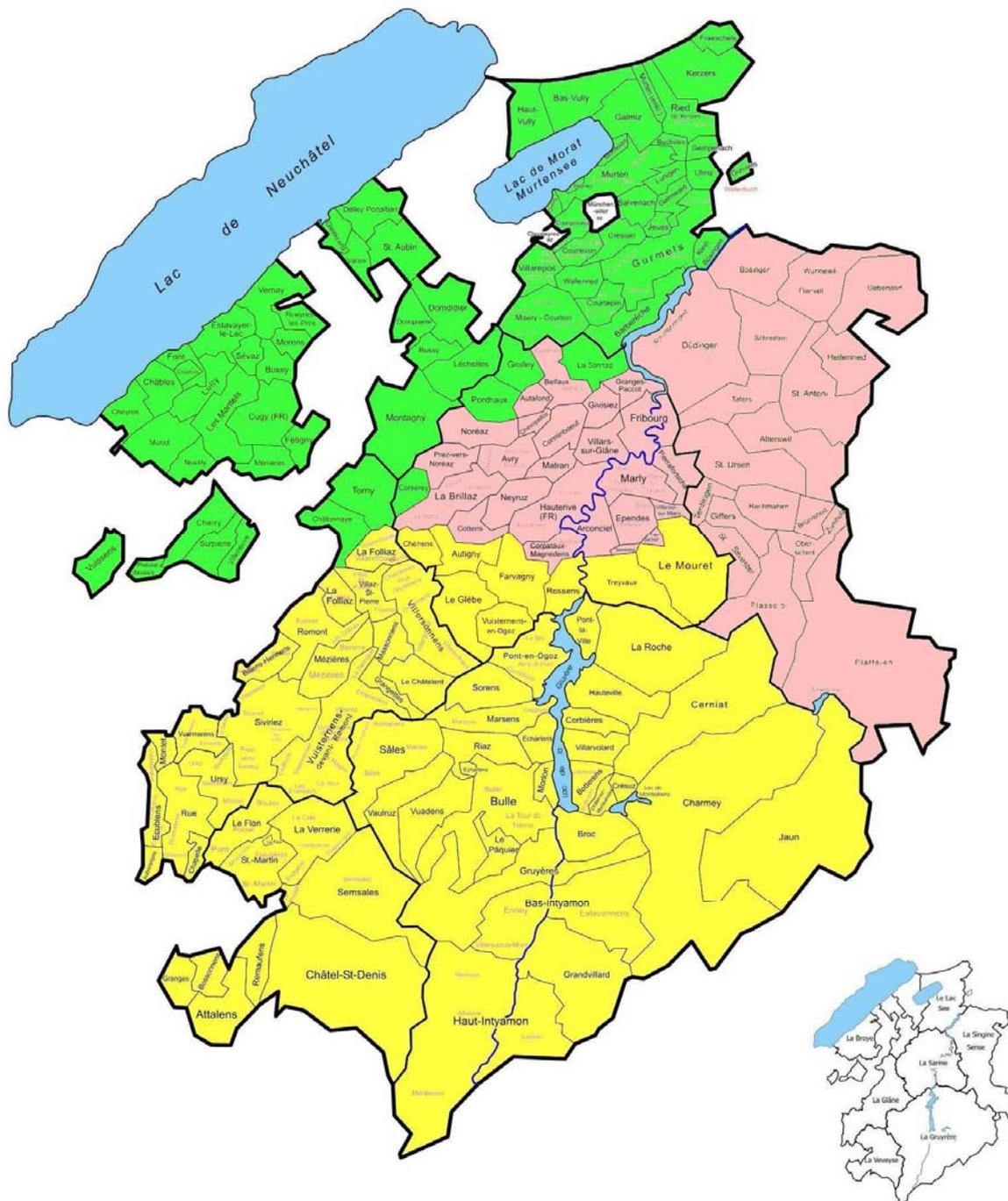
Ces principes incontournables sont les suivants :

- ❑ critères géo-topographiques (relief, relation urbanité/ruralité, pôles cantonaux)
- ❑ critère démographique
- ❑ critères géopolitiques (agglo, fusions de communes, intercommunalité, langues).

Ces principes posés, quatre options ont été retenues.

7.1.1 L'option numéro 1 : Présentation géographique de l'option

Lacs/Sud/Centre-Est



Analyse de l'option numéro 1

- *Critères géo-topographiques*

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre : chaque district est équilibré.

Sur le plan de l'*équilibre urbanité/ruralité*, il en est de même : les sites urbains et les parties plus rurales paraissent bien répartis. La concentration urbaine générée par la coexistence, dans le même district, de Fribourg et Düdingen est compensée par un district Sud plus vaste et un district Nord qui comprend l'ensemble de la région des lacs.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la coexistence d'Estavayer-le-Lac et Morat dans le district du Nord.

- *Critères démographiques*

En terme de *population*, cette option crée un déséquilibre important ; elle donne un poids important au district du Centre :

-	Sud :	88'033	habitants
-	Centre :	115'929	habitants
-	Nord :	59'279	habitants

		263'241	habitants

La réunion de la Sarine et de la Singine est toutefois atténuée par le transfert de certaines communes aux deux autres districts.

Au *nombre de communes*, le déséquilibre demeure :

-	Sud :	64	communes
-	Centre :	43	communes
-	Nord :	61	communes

		168	communes

- *Critères géopolitiques*

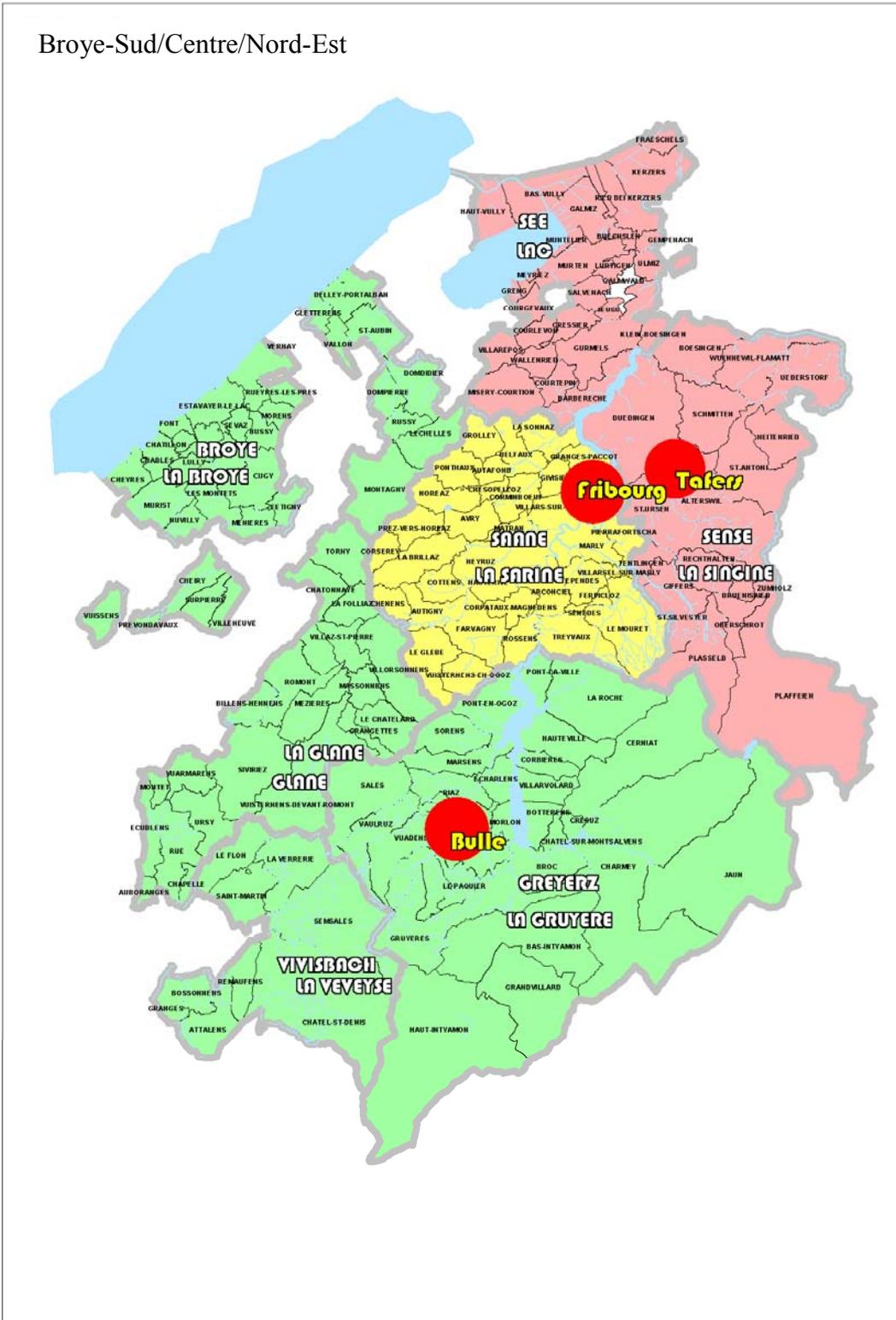
En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre : Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents.

Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que l'option est neutre.

Les efforts d'*intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes, sous réserve des communes qui seraient transférées de l'actuel district de la Glâne au district du Nord, respectivement du district de la Sarine aux districts du Sud et du Nord. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartitions des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est positive : elle ne crée pas de district unilingue ; deux districts sur trois sont bilingues.

7.1.2 L'option numéro 2 : Présentation géographique de l'option



Analyse de l'option numéro 2

- *Critères géo-topographiques*

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre : chaque district est équilibré. Seul le district Centre est situé entièrement sur le plateau et ne comprend aucune région préalpine.

Sur le plan de *l'équilibre urbanité/ruralité*, l'option est neutre, à l'exception du district du Centre, qui devient très urbain par rapport aux autres districts.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la présence de Düdingen et Morat dans le même district.

- *Critères démographiques*

En terme de *population*, cette option corrige, sans les gommer, les déséquilibres actuels :

-	Sud :	101'850 habitants
-	Centre :	89'977 habitants
-	Nord :	71'414 habitants

		263'241 habitants

Toutefois, le district Centre ne comprend pas la majorité des habitants ; il représente 40% de la population.

Au *nombre de communes*, le déséquilibre demeure :

-	Sud :	87 communes
-	Centre :	36 communes
-	Nord :	45 communes

		168 communes

- *Critères géopolitiques*

En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre : Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents. Un bémol pour le Centre : l'agglomération de Fribourg est divisée (Düdingen appartient au Nord).

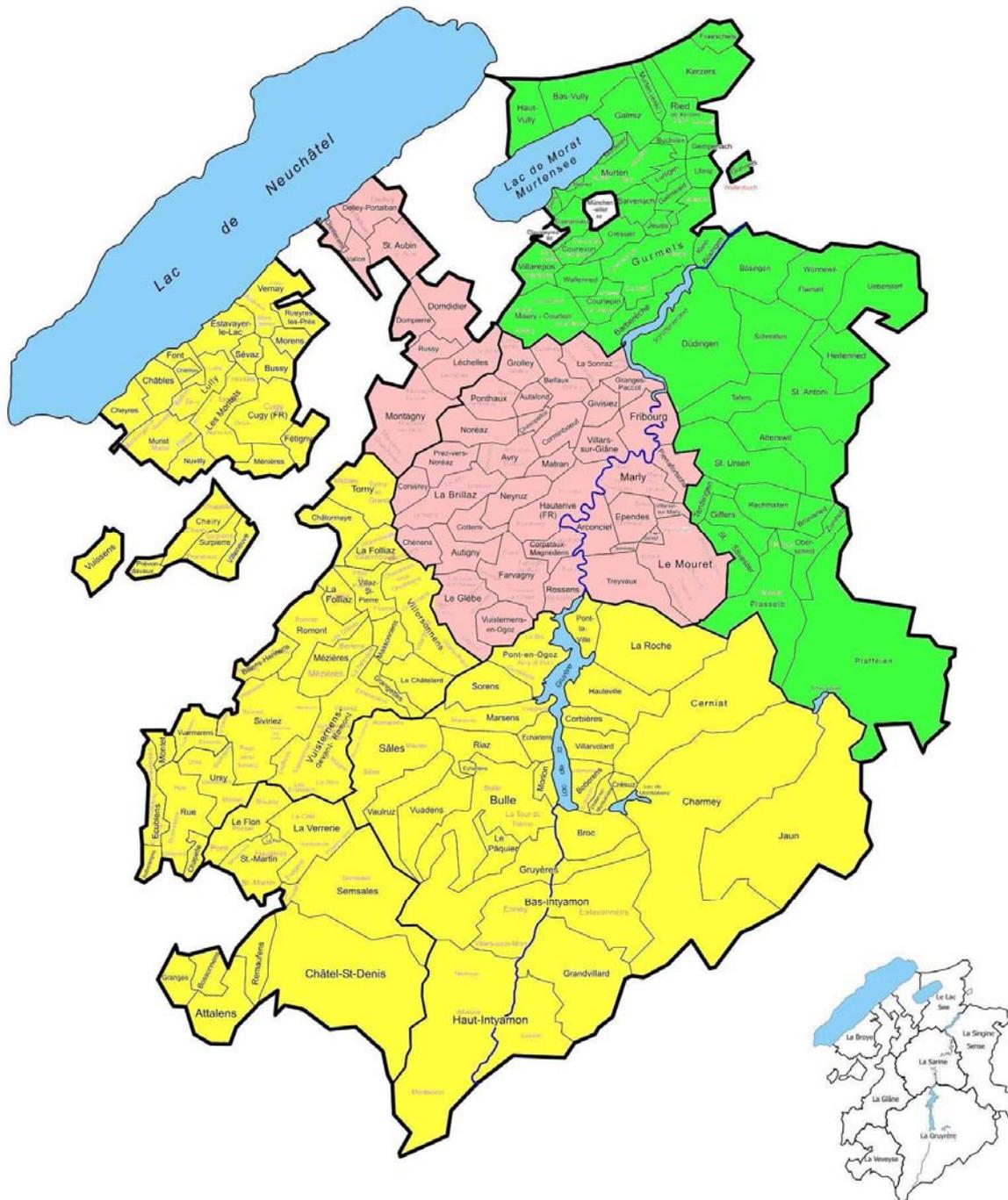
Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que la variante est neutre.

Les efforts *d'intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes ; en effet, aucun des districts n'est démantelé. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartition des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est négative : elle crée un district (pratiquement) unilingue, ce que le Comité de projet ne souhaite pas.

7.1.3 L'option numéro 3 : Présentation géographique de l'option

Broye-Sud/Centre renforcé/Nord-Est



Analyse de l'option numéro 3

- *Critères géo-topographiques*

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre : chaque district est équilibré. Le district Centre bénéficie d'un accès au lac de Neuchâtel.

Sur le plan de *l'équilibre urbanité/ruralité*, l'option est neutre ; le caractère urbain relevé dans la variante 2 s'estompe. La Broye, entité géographique cohérente, se trouve toutefois divisée.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la présence de Düdingen et Morat dans le même district.

- *Critères démographiques*

En terme de *population*, cette option maintient, en l'atténuant grandement, un certain déséquilibre :

-	Sud :	92'820 habitants
-	Centre :	99'007 habitants
-	Nord :	71'414 habitants

		263'241 habitants

Au nombre de *communes*, le déséquilibre demeure :

-	Sud :	78 communes
-	Centre :	45 communes
-	Nord :	45 communes

		168 communes

- *Critères géopolitiques*

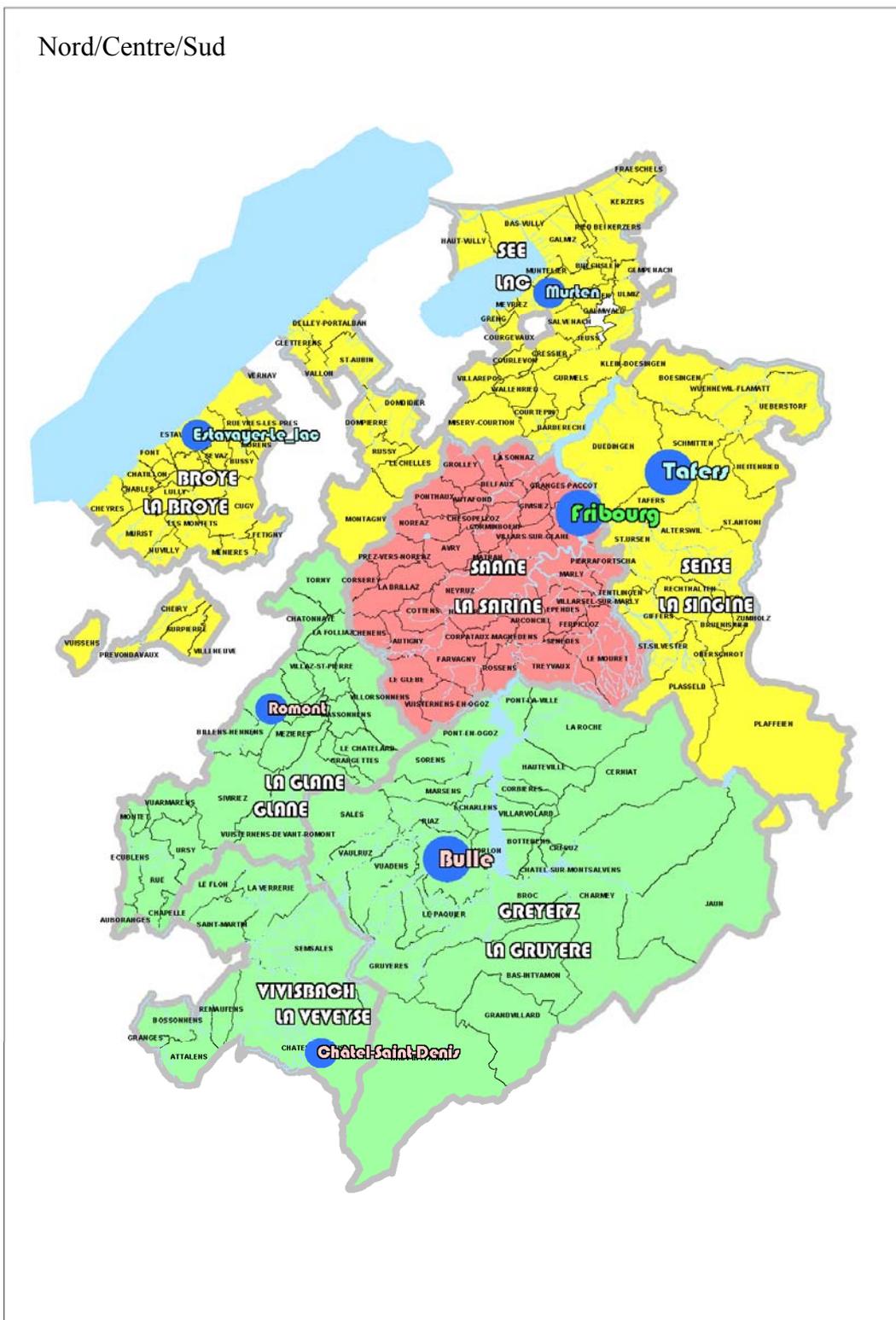
En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre : Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents. Un bémol pour le Centre : l'agglomération de Fribourg est divisée (Düdingen appartient au Nord).

Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que l'option est neutre.

Les efforts *d'intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes ; aucun des districts actuels n'est en effet divisé. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartitions des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est négative: la réunion des districts de la Singine et du Lac crée un district unilingue, ce que le Comité de projet ne souhaitait pas.

7.1.4 L'option numéro 4 : Présentation géographique de l'option



Analyse de l'option numéro 4

- *Critères géo-topographiques*

Sur le plan du *relief*, cette option est neutre : chaque district est équilibré. Le district Centre est situé entièrement sur le plateau et ne comprend aucune région préalpine.

Sur le plan de *l'équilibre urbanité/ruralité*, l'option est neutre, à l'exception du district du Centre, qui devient très urbain par rapport aux autres districts.

Pour ce qui tient aux *pôles cantonaux*, les districts du Sud et du Centre sont clairement avantagés par la présence de Bulle, respectivement Fribourg. Le district du Nord ne contient pas de pôle cantonal. Ce déséquilibre apparent est toutefois corrigé par la présence de Düdingen, Estavayer-le-Lac et Morat dans le même district. Le « *croissant* » qui va de Vuissens à Plaffeien pourrait être trop étendu pour constituer une région cohérente.

- *Critères démographiques*

En terme de *population*, cette option maintient, en l'atténuant grandement, un certain déséquilibre :

-	Sud :	77'471 habitants
-	Centre :	89'977 habitants
-	Nord :	95'793 habitants

		263'241 habitants

Au *nombre de communes*, le déséquilibre demeure :

-	Sud :	56 communes
-	Centre :	36 communes
-	Nord :	76 communes

		168 communes

- *Critères géopolitiques*

En terme de *répartition des agglomérations*, la répartition est positive pour le Sud et le Centre : Bulle et Fribourg sont situés dans deux districts différents. Un bémol pour le Centre : l'agglomération de Fribourg est divisée (Düdingen appartient au Nord).

Pour ce qui est des *fusions de communes*, peu de projets sont annoncés, de sorte que l'option est neutre.

Les efforts *d'intercommunalité* ne semblent pas compromis. On ne crée pas de situation particulière qui mettrait en péril les collaborations existantes ; aucun des districts actuels n'est en effet divisé. Certes, le risque existe que, à l'intérieur d'un nouveau district, plusieurs modes de répartitions des dépenses coexistent. Ce risque peut être résorbé sur le moyen terme, par la remise à plat des critères de financement. De plus, c'est bien sous l'angle des prestations de l'Etat que la réflexion doit d'abord être faite.

Pour ce qui tient aux *langues*, cette option est neutre : la réunion des districts de la Singine et du Lac est compensée par le district de la Broye.

7.1.5 L'option retenue par le Comité de projet

Appelés à se prononcer sur un questionnaire destiné à déterminer si les options proposées étaient compatibles avec les critères « *incontournables* » retenus, les membres du Comité de projet ont, dans une très large majorité, indiqué que l'option numéro 1 constituait « *la moins mauvaise solution* ».

Il s'agit dès lors de déterminer si l'option retenue par le Comité de projet présente des avantages déterminants au point qu'un redécoupage des districts serait préférable au statu quo.

7.2 Trois districts, vision réaliste mais peu réalisable

7.2.1 Une option sans inconvénient majeur

Un découpage en trois districts ne se heurterait pas à des inconvénients majeurs.

Le *sentiment d'appartenir à une communauté de destin*, qui prendrait aujourd'hui les contours d'un district, s'atténue de plus en plus. Ce fait a déjà été vérifié avec les fusions de communes. Le citoyen s'identifie à un plus grand territoire dès lors que celui-ci lui est désormais aisément accessible et qu'il en partage les valeurs essentielles. Au demeurant, le partage de ces valeurs, le sentiment d'appartenir à une communauté déterminée ne sont plus exclusifs. Les territoires se modifient selon les intérêts de chacun, ses activités, ses relations. On peut dès lors affirmer que le sentiment d'identité s'estompe au profit d'un sentiment d'appartenance à des communautés multiples et sans doute plus vastes. Le Comité de projet est d'ailleurs d'avis que l'identité ne constitue pas un facteur déterminant pour le découpage des districts.

Ce sentiment d'identité est toutefois perçu de manière plus aiguë si l'on aborde la question linguistique. A l'examen des variantes de découpage géographique, le Comité de projet, s'il a jugé l'option numéro 1 envisageable, a fait preuve de réserves lorsqu'il s'est agi de marier des districts appartenant à une minorité linguistique à des régions francophones. Même si l'option numéro 1 évite l'écueil de la domination linguistique, elle n'en touche pas moins deux régions au sein desquelles de majoritaire, la langue allemande deviendrait égale à la langue française. On peut juger ce débat dépassé, à l'heure où tout jeune Zurichois maîtrise l'anglais mieux que le français, et où la plupart de nos régions fédérales ont définitivement opté pour la langue de Shakespeare comme idiome unique (et prétendument fédérateur). Il ne faut cependant pas sous-estimer la question, qui prend vite une tournure émotionnelle.

La *proximité* qui est souvent invoquée pour justifier une administration rapprochée n'a, cela tombe sous le sens, plus la même signification qu'en 1848. L'accès aux informations, les moyens techniques ont subi une révolution telle qu'on ne peut plus sérieusement justifier le maintien du découpage actuel sur la base de ce seul critère. L'aspect géographique du service public revêt une moins grande importance, d'autant que nombre de personnes ne travaillent désormais plus là où elles habitent. Elles préfèrent alors disposer de services proches de leurs lieux de travail. En vérité, ce que demande l'usager, c'est un service public compétent et performant ; la proximité physique passe clairement au second plan. Enfin, la circonstance que, dans de très nombreux domaines de la vie publique, les services centraux de l'Etat gèrent désormais directement les affaires n'a pas entraîné de perte de repère pour le citoyen.

L'enquête effectuée auprès des services décentralisés confirme cette impression : la proximité des services étudiés ne joue qu'un rôle anecdotique par rapport à la question générale de la mobilité des Fribourgeois. La proximité des services de l'Etat pourrait tout au plus avoir valeur de symbole, d'exemple à l'égard d'une politique de proximité dans d'autres domaines beaucoup plus importants

comme le commerce de détail. Comme l'ont relevé les préfets membres du Comité de projet, les bénéficiaires de la proximité sont probablement à rechercher dans la proximité « *sociale* » plutôt que dans la proximité « *géographique* ». Certes, les déplacements faits sur convocation pourraient poser problème, car il pourrait être délicat d'exiger des citoyens des longs déplacements qu'ils n'ont eux-mêmes pas souhaités. Il y aurait sans doute là matière à réflexion pour vérifier que l'obligation de se présenter personnellement dans un service est bien nécessaire dans tous les cas. Beaucoup de déplacements sont motivés par le fait qu'il y a échange de document et/ou paiement. Il y en aurait donc moins si l'on pouvait réaliser quelques progrès dans ce domaine (échange électronique de documents, identification et signatures électroniques, moyens de paiements électroniques, etc.). Un palliatif pourrait par ailleurs être trouvé par la création d'antennes locales.

Quant à la *connaissance du terrain et de la population* qu'ont acquise les préfets, elle ne serait pas préteritiée. L'exemple du district de la Sarine le démontre fort bien.

Les efforts entrepris sur le plan de l'*intercommunalité* ne seraient pas mis à néant. On ne voit pas en quoi, en effet, le fait que des communes se soient regroupées à l'échelon des districts actuels pour assumer certaines tâches serait préteritié par un nouveau découpage. Des adaptations pourraient avoir lieu ici et là, sans que pour autant l'esprit de collaboration soit atteint.

La crainte a été exprimée que trois magistrats censés représenter, chacun, un tiers de la population ne constituent un *contre-pouvoir* inacceptable au Conseil d'Etat. Elle ne doit pas être exagérée : le canton de Fribourg connaît déjà une telle situation, les sept préfets actuels étant élus par la population dont ils ont la charge et étant, de ce fait, devenus les porte-parole de leurs districts. Soutenir qu'une coalition de trois préfets serait de nature à exercer une pression sur le Conseil d'Etat au point de l'immobiliser n'est guère sérieux. La proximité avec le peuple et ses préoccupations n'est pas l'apanage des préfets : le Gouvernement est lui aussi élu, et dans un canton qui compte moins de 300'000 habitants.

Le district devrait, dans la mesure du possible, constituer le maillage de base pour le plus grand nombre d'activités déconcentrées, tout autre découpage constituant l'exception. Un redécoupage signifierait une nouvelle répartition de certains services déconcentrés ; le Comité de projet l'appellerait de ses vœux pour l'état civil et les transports régionaux. Pour ce qui concerne l'état civil, le maintien d'antennes locales permettrait de maintenir la proximité du service public.

La coïncidence actuelle entre districts et *cercles électoraux* risquerait de pâtir d'un redécoupage. Le fait que les avis demeurent divisés parmi les personnes interrogées montre que cette question ne doit pas être négligée. Si la cohérence de la carte électorale et de la carte administrative est souhaitable, elle n'en constitue néanmoins pas un obstacle à une nouvelle répartition territoriale. Si le district nouveau joue un rôle plus actif encore, se mue en porteur de projets de développement, on assistera à une identification des habitants à leur région. Elle trouvera son prolongement dans la vie démocratique. On pourra alors franchir le pas vers un nouveau dessin des cercles électoraux.

La circonstance que, à l'heure actuelle, les districts constituent également les *arrondissements judiciaires* n'empêche pas un redécoupage des premiers. Il appartiendra aux autorités concernées d'examiner si la proximité judiciaire l'emporte sur des tribunaux spécialisés, ou une nouvelle répartition territoriale. Les deux sujets ne sont pas liés, quand bien même le Comité de projet appelle de ses vœux la meilleure concordance entre la carte des services déconcentrés. Cette question a été tranchée par l'adoption récente de la loi sur la justice. Rien n'empêche cependant de pouvoir avoir des réflexions en la matière.

L'un des désavantages majeurs consiste dans le fait que la disparition d'une préfecture et de services déconcentrés affecterait *la vie locale*. Toutefois, le maintien d'antennes locales, assorti d'une délocalisation de services actuellement centralisés à Fribourg, pourrait être un palliatif.

7.2.2 Des avantages certains

L'option de trois districts présente des avantages indéniables.

Elle permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre les districts, tant sur le plan de la taille que de la population. Chaque district atteindrait ainsi une masse critique idéale selon les critères de la bonne gouvernance. Les préfets disposeraient ainsi de moyens humains et matériels leur permettant de régler efficacement les affaires courantes, de sorte qu'ils pourraient se concentrer sur les nouvelles missions qui les attendent en terme de développement territorial, de projets régionaux. C'est un fait : les préfets sont chargés de nombreuses tâches. Certaines d'entre elles supposent des connaissances pointues ou nécessitent une pesée des intérêts souvent délicate. De plus, le rôle d'assistance aux communes, qui a parfois pu ressembler à des formes d'assistanat, va disparaître peu à peu au profit d'une véritable collaboration.

On accompagnerait en outre mieux, à défaut de la devancer, l'évolution à laquelle on assiste sur le plan géopolitique. A l'heure où les frontières cantonales ont tendance à s'estomper, où un regroupement des forces se fait jour dans de nombreux domaines (éducation, santé, promotion économique), un redécoupage des districts de façon à ce que ceux-ci puissent véritablement assumer de nouvelles compétences sur le plan régional semble s'imposer naturellement.

Si, à terme, les cercles électoraux devaient coïncider avec les nouveaux districts, on résoudrait du même coup le problème du quorum naturel évoqué plus haut.

Enfin et surtout, que l'on parle de politique régionale, de développement territorial ou de transports, la création de bassins de population cohérents géographiquement, mieux équilibrés en terme de population et de potentiel économique permettrait de mettre en œuvre de véritables projets régionaux.

7.2.3 Des avantages déterminants ?

Si les avantages l'emportent sur les inconvénients, les premiers ne sont pas déterminants au point d'entraîner un bouleversement de nos structures territoriales.

Un mariage forcé de districts majoritairement alémaniques avec des voisins francophones apparaît pour certains un pari osé, pour d'autres une pure provocation.

Le district est aujourd'hui conçu surtout comme le support des activités préfectorales, et beaucoup moins comme le maillage de base d'activités déconcentrées. Or, bien implantés dans la population, les préfets ont une image positive. Ils constituent en quelque sorte l'interface entre l'administration centrale et l'usager, entre les communes et l'Etat, de même qu'ils jouent un rôle très actif dans les collaborations régionales.

Bouleverser cet équilibre exige des avantages décisifs, que le Comité de projet n'a pas pu percevoir.

Autrement exprimé, on pourrait dire ceci : si l'on devait dessiner aujourd'hui nos structures territoriales sur une carte cantonale vierge, on ne créerait assurément pas sept districts. On pencherait plutôt pour trois districts. Il se trouve que nous sommes en face d'une tradition, d'une histoire, du résultat d'un long travail de collaboration intercommunale, régionale, qu'aucun avantage déterminant ne justifie de gommer.

Ce point de vue est partagé par le Conseil d'Etat, tout en constatant qu'un regroupement des forces serait nécessaire, de même que l'enjeu d'atteindre des régions avec une masse critique suffisante.

8 LES AUTRES PISTES DE REFLEXION

Le Comité de projet est parvenu à la conclusion que la création de trois districts ne présenterait pas d'avantages déterminants. Si la décision devait être prise de maintenir les districts actuels, un certain nombre d'améliorations devraient alors être apportées. Constatant que ces recommandations pouvaient apparaître en retrait des défis auxquels notre canton sera appelé à répondre ces prochaines années, il s'interroge toutefois sur l'adéquation de structures territoriales héritées du milieu du XIX^{ème} siècle. Certes, cette « troisième voie » n'était pas, comme telle, intégrée dans le mandat attribué par le Conseil d'Etat au Comité de projet. Celui-ci a trouvé regrettable, cependant, de se limiter à publier des conclusions en apparence définitives, alors qu'il a pu se pencher sur des hypothèses non retenues au départ. C'est le sens que le Comité voyait de son rôle, que de proposer au Conseil d'Etat des réflexions nouvelles, voire innovatrices, fût-ce au prix d'une modification constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat juge ces pistes intéressantes. Elles méritent, de son point de vue, de faire l'objet de réflexions approfondies.

8.1 Le réexamen des tâches des préfets

La redéfinition du statut, du rôle et des tâches du préfet, tel qu'elle est évoquée plus haut¹⁷, passe nécessairement par un réexamen des tâches assumées par ce magistrat.

Le « noyau dur » de l'activité administrative du préfet serait le suivant :

- ❑ surveillance des communes
- ❑ autorité de recours de première instance contre les décisions communales
- ❑ ordre public
- ❑ constructions.

L'activité politique du préfet s'articulerait autour des thèmes suivants :

- ❑ collaboration régionale et intercommunale
- ❑ aménagement du territoire
- ❑ transports régionaux
- ❑ projets régionaux.

Il s'agirait de passer au crible l'ensemble des tâches exercées par le préfet afin de déterminer si et dans quelle mesure elles pourraient être confiées aux communes ou à l'Etat, voire abandonnées.

8.2 Du district à la circonscription administrative

Qu'à l'époque où l'on voyageait à pied ou à cheval, le Gouvernement ait éprouvé le besoin d'avoir un relais dans chacune des régions du canton, nul ne le conteste. Même si la fonction de préfet a considérablement changé ces dernières décennies, le maintien de districts, émanation du pouvoir étatique, dans un canton de moins de 300'000 habitants doté de moyens de transports et de commu-

¹⁷ Cf. supra, pt 6.2

nications performants peut faire l'objet de légitimes réflexions. Cela dans la sérénité, sans qu'on y voie une attaque contre les préfets, ou une remise en cause du travail remarquable qu'ils ont effectué jusqu'à aujourd'hui.

Une solution envisageable consisterait à « *découpler* » le tandem districts-préfets, autrement dit à se départir de la notion de districts en tant que supports de tâches administratives exécutées par un préfet. Les districts disparaîtraient au profit de simples circonscriptions administratives, sans qu'un magistrat soit placé à leur tête. Ces circonscriptions regrouperaient un maximum de tâches déconcentrées (état civil, poursuites, registre foncier, office de placement). Le cas échéant, en fonction des besoins spécifiques, d'autres tâches étatiques pourraient être déconcentrées à l'échelon de la circonscription.

On ne peut contester que notre canton doit subir une évolution dans sa gouvernance, tendant à un *renforcement de l'unité cantonale*. Il doit en effet trouver sa place entre les métropoles lémanique et bernoise. Le Rapport du Conseil d'Etat sur l'aménagement du territoire fait état, chiffres à l'appui, de « *l'influence diffuse du canton de Vaud* » sur les mouvements pendulaires provenant du Sud du canton¹⁸. On voit également se créer des régions périphériques transcantonales entre Estavayer-le-Lac, Payerne et Avenches, la Gruyère et le Pays-d'Enhaut. Par ailleurs, l'attraction de l'agglomération de Berne a pour conséquence que, aux yeux des autorités fédérales elles-mêmes, certaines communes de la Singine doivent d'ores et déjà y être intégrées¹⁹. C'est dire que, pour continuer à exister, non seulement comme porteur de tâches administratives, mais également comme un cadre de vie commune, pourvu d'une identité propre, le canton doit raffermir son unité. L'Etat entend également *renforcer le rôle des communes* en tant que collectivités publiques décentralisées. Le mouvement de fusion de communes devrait accélérer ce processus. Par des fusions, les communes atteindraient des tailles suffisantes pour se voir confier de nouvelles tâches et être à même de les assumer. De surcroît, la *modernisation des instruments de gestion administrative*, la spécialisation des agents publics sont de nature à procurer des prestations de qualité à moindre coût et à éviter les doublons. Les administrés attendent que les décisions soient prises rapidement par des agents spécialisés dans leur domaine, pas par des organes politiques.

Dans ce cadre renouvelé, la nécessité de districts, tels qu'on les connaît, devient moins évidente.

On ne peut nier, bien sûr, que la centralisation ou la décentralisation de certaines tâches délicates serait de nature à poser problème. On pense, notamment, à la délivrance des permis de construire. De plus, les communes perdraient une aide certaine dans la résolution de problématiques qui les dépassent parfois, que ce soit pour des raisons juridiques (aménagement du territoire, protection de l'environnement) ou techniques.

Avec la disparition du préfet, on assisterait également à la disparition d'un promoteur d'initiatives et d'un médiateur. De nombreux projets ont vu le jour parce que le préfet a joué un rôle fédérateur clé. Qui ne peut nier que le visage culturel de certains districts ne serait sans doute pas le même sans l'intervention énergique et volontariste du préfet ?

Ces options nécessiteraient certes des modifications constitutionnelles, dès lors que l'institution du préfet est ancrée dans le texte actuel et qu'un maximum de huit cercles électoraux y a été prévu.

Appelé à répondre à un questionnaire final, le Comité de projet a donné une préférence à cette piste de réflexion.

¹⁸ Rapport du Conseil d'Etat sur l'aménagement du territoire 2008, p. 34.

¹⁹ Il s'agit de Böisingen, Schmitten et Wünnewil-Flamatt (cf. portail de l'Office fédéral de la statistique : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html).

8.3 Le district, guichet unique de l'administration déconcentrée

Indépendamment du redécoupage territorial, l'Etat, comme les régions concernées, aurait avantage à ce que les diverses activités ou prestations offertes de manière déconcentrée, soient organisées et fournies de manière plus rationnelle, efficace et économique.

A l'heure actuelle, les tâches exécutées de manière déconcentrée par l'Etat sont organisées de manière verticale et cloisonnée, en fonction des unités, services et Directions dont elles dépendent :

- le registre foncier, qui dépend de la Direction des finances ;
- l'office des poursuites, qui dépend de la Direction de la sécurité et de la justice et du Tribunal cantonal ;
- l'état civil, qui dépend de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
- l'orientation scolaire et professionnelle, qui dépend de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport ;
- l'office régional de placement, qui dépend de la Direction de l'économie et de l'emploi ;
- la préfecture, qui dépend de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

On peut également citer :

- l'inspection scolaire, qui dépend de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (antenne régionale) ;
- le Service de l'enfance et de la jeunesse (antenne régionale), qui dépend de la Direction de la santé et des affaires sociales ;
- le service dentaire scolaire, qui dépend de la Direction de la santé et des affaires sociales ;
- la gendarmerie cantonale, qui dépend de la Direction de la sécurité et de la justice (police territoriale et de proximité).

Voire :

- la justice de paix, qui dépend de la Direction de la sécurité et de la justice et du Tribunal cantonal ;
- les arrondissements forestiers, qui dépendent de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

La gestion de chacune de ces unités implique du personnel, avec des qualifications diverses, parfois élevées, des locaux, des équipements (de plus en plus coûteux). Souvent toutefois, les moyens mis à disposition de chacune de ces unités sont extrêmement limités et ne permettent d'assumer que le strict nécessaire, notamment en cas d'absences, de congés. La dissémination des locaux est problématique pour l'utilisateur et ne permet aucune synergie entre les services et prestations concernées. L'image de l'Etat ne s'en trouve pas renforcée, sans compter le potentiel d'économies galvaudé.

Le projet consiste à réunir dans une seule ou deux entités l'ensemble de ces services et prestations. Une « maison d'Etat » avec réception, back-office, secrétariat commun, salles de réunion et de conférence communes, etc. Un service juridique général serait à disposition pour traiter, à tout le moins préparer, les décisions et les affaires dans les divers domaines concernés.

La mise en place d'une telle solution n'est pas incompatible avec le lien hiérarchique et fonctionnel devant être maintenu avec chacun des services ou chacune des directions concernées. La préfecture fonctionne déjà sur un modèle analogue, puisque les services ou directions de référence pour les diverses prestations sont multiples.

La visibilité de l'Etat sortirait renforcée ; l'organisation serait plus rationnelle et économique ; elle serait susceptible d'assumer de manière efficace et sans grand frais supplémentaires de nouvelles prestations qui ont chaque fois leur coût lorsqu'elles sont centralisées.

Une telle solution est envisageable quelle que soit la structure territoriale à laquelle elle est associée (nouvelles régions ou districts actuels). Ce pourrait être un pas vers un nouveau découpage dans l'avenir. Chaque chef-lieu conservant sa « maison d'Etat » avec sa palette de prestations décentralisées, il sera plus facile d'imaginer ensuite un autre découpage au niveau politique ou pour certaines tâches justifiant une organisation en moins de sept districts.

9 LA QUESTION PARTICULIERE DES CERCLES ELECTORAUX

A l'heure actuelle, les cercles électoraux coïncident avec les limites des districts – à l'exception notable du district de la Sarine²⁰.

A l'heure où on se pose la question d'un nouveau découpage des districts, la problématique des cercles électoraux doit être examinée.

110 députés au Grand Conseil à répartir, selon le système proportionnel, entre huit cercles électoraux au maximum et en assurant une représentation équitable des régions du canton : telle est la prescription de l'article 95 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004.

Après avoir rappelé quelques notions relatives aux systèmes électoraux et à la répartition actuelle des sièges du Grand Conseil, on présentera des exemples de nouveaux cercles électoraux.

9.1 Rappel de notions relatives aux systèmes électoraux

Décrits succinctement, les systèmes électoraux sont :

- *Le système majoritaire*

Ce système permet l'élection des candidats représentant la tendance majoritaire au sein du corps électoral. L'idée de base est de permettre au parti réputé le plus « populaire » de disposer d'une majorité au parlement et, du moins dans un régime parlementaire, de pouvoir former un gouvernement stable.

Selon l'article 106 Cst., le Conseil d'Etat est élu selon ce système.

- *Le système proportionnel*

Ce système a pour but de transposer proportionnellement les suffrages en mandats, afin que la composition du parlement reflète aussi fidèlement que possible les rapports de force entre les différents

²⁰ En 1874, le constituant a indirectement fixé le nombre de districts dans la Constitution cantonale, en prévoyant que les cercles électoraux, au nombre de sept, auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en 1950, année au cours de laquelle le cercle électoral de la Sarine fut scindé en deux, sans que la disposition constitutionnelle soit pour autant modifiée.

partis. Il favorise toutefois l'émiettement des voix et la multiplication des partis, ce qui peut empêcher la constitution d'une majorité stable, assumant pleinement la responsabilité du pouvoir.

- *Le système mixte*

Il consiste en une combinaison des systèmes proportionnel et majoritaire, la méthode majoritaire étant appliquée dans certaines circonscriptions déterminées d'avance, et la méthode proportionnelle dans les autres.

Les cantons ont une grande liberté en ce qui concerne l'organisation de leur système politique. L'article 39 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) les oblige simplement à garantir un exercice des droits politiques selon des formes républicaines (représentatives ou démocratiques). Tant le système majoritaire que le système proportionnel satisfont sur le principe à ces exigences.

L'autonomie cantonale en matière d'élections trouve cependant ses limites dans les droits fondamentaux et, plus particulièrement, dans le principe d'égalité (art. 8 Cst. féd.) et la liberté de vote (art. 34 al. 2 Cst. féd.).

Selon la doctrine et la jurisprudence, le principe d'égalité implique l'égalité de droit en matière d'élections (*Wahlrechtsgleichheit*). Celle-ci se compose de trois postulats qui sont complémentaires.

- a) Le principe de l'égalité des voix exige, d'une part, que chaque électeur dispose d'une voix, et d'une seule : le vote plural est interdit en démocratie (one man – one vote). Le même principe signifie, d'autre part, que tous les électeurs de la même circonscription aient le même nombre de suffrages, qu'ils puissent les exprimer librement et que tous les suffrages valables soient pris en considération lors du décompte électoral. En d'autres termes, les électeurs doivent être traités formellement sur un pied d'égalité. Ce principe est absolu et ne souffre pas d'exceptions.
- b) Le principe de l'égalité du poids électoral garantit à chaque électeur que sa voix est non seulement comptée de façon égale, mais qu'elle a le même poids que celle des autres électeurs. Cela implique notamment que les circonscriptions électorales soient en rapport avec le nombre des habitants, donc que les circonscriptions uninominales aient à peu près la même taille et que, dans les circonscriptions plurinominales, le rapport entre le nombre de sièges et la population soit aussi équilibré que possible. En raison du fait que les circonscriptions électorales sont souvent issues de l'histoire, ce principe n'est pas absolu. Le Tribunal fédéral, après avoir formellement nié ce principe dans un arrêt de 1973, lui reconnaît aujourd'hui valeur constitutionnelle, tout en admettant des exceptions lorsque, et la nuance est importante, celles-ci sont fondées sur la constitution.
- c) Le principe de l'égalité des chances se rapporte à la répartition des sièges et confère à tous les électeurs les mêmes chances de contribuer à l'élection d'un député. Toutes les voix doivent ainsi participer également au résultat de l'élection et être prises en considération lors de la répartition des mandats. Cela implique que le nombre des suffrages qui ne sont pas pris en compte doit se réduire à un strict minimum, qui s'impose de façon contraignante, par exemple par le système de la répartition des restes. L'égalité des chances de succès a donc une portée qui va au-delà des circonscriptions électorales, car elle tend à réaliser son objectif dans l'ensemble du territoire concerné. Ce principe n'est cependant pas absolu, car les particularités du système de la représentation proportionnelle impliquent des atténuations. C'est la raison pour laquelle le Tribunal fédéral admet qu'en adoptant le système de la représentation proportionnelle, le constituant cantonal a opté pour une certaine égalité des chances de succès.

Le système proportionnel induisant la multiplication des partis au sein du parlement, les constituants et les législateurs cherchent souvent à l'aménager en modérant la proportionnalité par l'introduction de différentes modalités destinées à lutter contre l'émiettement des voix, à favoriser la formation d'une majorité, ou à protéger des minorités.

L'une de ces modalités est le quorum, en vertu duquel les suffrages obtenus par une liste électorale ne sont pris en considération dans la répartition proportionnelle que s'ils dépassent un certain pourcentage du nombre total des suffrages. Or, si ce pourcentage est trop élevé, l'égalité des chances de succès et l'idée même de la représentation proportionnelle se trouvent sérieusement compromises.

Dans un arrêt récent²¹, le Tribunal fédéral a défini précisément les notions de quorum direct, indirect et naturel, qui étaient utilisées de façon variable et peu uniforme par la jurisprudence et la doctrine.

- *Quorum direct*

Le quorum direct est un pourcentage de suffrages valables fixé en général par la Constitution ou par la loi. Les listes qui n'atteignent pas ce pourcentage sont directement exclues de la répartition des sièges dans le cercle électoral. Actuellement, le quorum maximal admis par la jurisprudence pour obtenir un siège entier est de 10 %, cette limite étant absolue.

- *Quorum indirect*

Le quorum indirect empêche l'accès à la répartition des sièges restants à toutes les listes qui n'ont pas atteint au moins le nombre nécessaire pour la première répartition et qui, de ce fait, n'ont pas un siège entier. Ce « nombre de répartition » correspond au quotient issu du nombre total de suffrages exprimés dans le cercle électoral et du nombre de sièges à y attribuer augmenté d'une unité. Ce quotient est arrondi au nombre entier directement supérieur. Autrement dit, la participation dépend de l'attribution d'au moins un siège plein lors de la première répartition.

- *Quorum naturel*

Le quorum naturel est une conséquence de la taille inégale des circonscriptions électorales et du nombre différent de sièges qui en résulte pour chacune de celles-ci. En effet, plus une circonscription est petite, moins elle a de mandats, et plus le nombre de suffrages qu'une liste doit atteindre pour obtenir un siège entier est élevé. Si elle n'atteint pas le quotient électoral (100 divisé par le nombre de sièges plus un), une liste ne peut pas participer à la première répartition des sièges. Ainsi, moins nombreux sont les sièges attribués à un cercle, plus une liste doit récolter de suffrages pour obtenir un siège plein.

Par exemple, dans un arrondissement bénéficiant de 19 sièges, il faudra qu'une liste bénéficie du 5% des voix pour participer à la répartition des sièges ($100 \% \text{ des suffrages} \div (19 + 1) = 5$). En revanche, dans un arrondissement n'ayant que 9 ou que 2 sièges, une liste devra obtenir respectivement 10% ou 33,33 % des voix.

Plus l'arrondissement électoral est petit, plus le quorum naturel sera élevé et plus le nombre des électeurs non représentés au parlement sera grand. Le quorum naturel pose dès lors un sérieux problème au regard du principe de l'égalité du poids électoral, car les voix émises pour un parti qui ne l'atteint pas ne sont pas prises en considération. Si les petites circonscriptions avec peu de sièges sont nombreuses, le système proportionnel se rapproche du système majoritaire.

²¹ ATF 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

Depuis 2004, le Tribunal fédéral considère, dans l'intérêt de la sécurité du droit, qu'un quorum naturel de plus de 10% n'est en principe plus compatible avec le système de la représentation proportionnelle, alignant ainsi sa jurisprudence sur celle portant sur le quorum direct. Il n'admet une exception à cette règle que si un quorum naturel supérieur repose sur un découpage imposé par la Constitution cantonale ou s'il résulte d'un découpage traditionnel du territoire cantonal établissant des unités qui, pour des motifs historiques, fédératifs, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux, créent un certain sentiment d'identité.

Ainsi, contrairement à celle fixée pour le quorum direct, la limite de 10% fixée pour le quorum naturel n'est pas absolue. Elle constitue un objectif vers lequel tendre, en particulier dans l'hypothèse d'une réorganisation électorale. Un dépassement de cette limite nécessite une justification objective particulière reconnue par le constituant ou le législateur comme ayant plus de poids que la réalisation d'une égalité du droit de vote la plus parfaite possible.

9.2 Répartition actuelle des sièges du Grand Conseil

L'article 63 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) a la teneur suivante :

¹ *Les sièges du Grand Conseil sont répartis entre les cercles électoraux de la manière suivante :*

- a) le chiffre de la population légale du canton est divisé par le nombre de sièges au Grand Conseil ;*
- b) le nombre entier immédiatement supérieur au résultat ainsi obtenu constitue le quotient pour la répartition ;*
- c) chaque cercle électoral a droit à autant de sièges que le chiffre de sa population légale contient de fois le quotient ;*
- d) les sièges non encore attribués sont répartis entre les cercles ayant obtenu les plus forts restes; si deux ou plusieurs cercles ont obtenu les mêmes restes et qu'il n'y ait plus qu'un siège à attribuer, le cercle électoral ayant la plus importante population légale l'emporte.*

² *Avant le renouvellement intégral du Grand Conseil, le Conseil d'Etat procède à une répartition des sièges en fonction de la dernière statistique de la population légale publiée officiellement.*

Par décret du 16 novembre 2005, le Grand Conseil a maintenu, pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007-2011, les huit cercles électoraux qui étaient définis dans l'ancienne Constitution cantonale et qui correspondent aux districts administratifs, à l'exception de la Sarine, divisée en deux cercles (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne).

En vue de l'élection du 5 novembre 2006, le Conseil d'Etat a, par arrêté du 22 août 2006, fixé ainsi la répartition des sièges du Grand Conseil pour la législature 2007-2011 :

Cercle	Population légale au 31 décembre 2005	Sièges selon l'art. 63 c LEDP	Reste	Sièges selon l'art. 63 d LEDP	Législature 2007-2011 Total des sièges
Fri-bourg-Ville	33 008	14	682	1	15
Sarine-Campagne	53 445	23	338	0	23
Singine	39 523	17	270	0	17
Gruyère	41 514	17	2261	1	18
Lac	30 406	13	389	0	13
Glâne	18 882	8	410	0	8
Broye	23 119	10	29	0	10
Veveyse	14 057	6	203	0	6
Total	253 954	108	4582	2	110

Répartition des sièges au Grand Conseil pour la législature 2007-2011

Pour le cercle de la Ville de Fribourg, par exemple, le nombre des sièges a été déterminé comme suit :

Population du canton : 253'954
 Nombre de députés au Grand Conseil: 110

Répartition selon 63 LEDP :

- a) $253'954 \div 110 = 2'308.67$
- b) Quotient de répartition : 2'309
- c) $33'008 \div 2'309 = 14.29$ arrondi à 14
- d) $14 \times 2'309 = 32'326$

Reste : 682 ($33'008 - 32'326 = 682$)

Ayant, avec le cercle de la Gruyère, l'un des deux plus forts restes, la Ville de Fribourg a obtenu un 15^{ème} siège.

Compte tenu des sièges attribués, le quorum naturel de chacun des huit cercles électoraux est le suivant :

Fribourg-Ville	6.25
Sarine-Campagne	4.16
Singine	5.55
Gruyère	5.26
Lac	7.14
Glâne	11.11
Broye	9.09
Veveyse	14.28

Quorum naturel par cercle électoral

Le quorum naturel des cercles de la Glâne et de la Veveyse est supérieur à la limite de 10% jugée compatible par le Tribunal fédéral avec le système de la représentation proportionnelle.

Dans le district de la Veveyse, le parti radical a d'ailleurs échappé de peu à l'éviction de la première répartition des sièges ; il a en effet recueilli 2'907, soit 14.49%, des 20'051 suffrages valables, à savoir 42 suffrages de plus (ou 7 listes complètes) que le quotient de répartition arrêté à 2'865 suffrages.

La répartition des sièges entre les listes s'opère conformément aux articles 73ss LEDP.

Le tableau suivant indique quelle a été la répartition des sièges entre les listes lors du renouvellement du Grand Conseil en 2006 :

	Ville	Sarine	Singine	Gruyère	Lac	Glâne	Broye	Veveyse	Total
PDC	5	7	7	7	3	3	3	2	37
PS	4	6	3	4	3	2	2	1	25
PLR	1	4	2	5	3	1	2	1	19
PCS	1	1	2						4
UDC	2	3	2	2	3	2	2	2	18
M. Ouv.		1	1						2
Verts	2	1							3
UDF									0
PEV									0
MPS									0
Avenir pour tous									0
ISO							1		1
PEV Verts PCS					1				1
Total	15	23	17	18	13	8	10	6	110

Répartition des sièges au Grand Conseil, par liste, pour la législature 2007-2011

9.3 Exemples « théoriques » de nouveaux cercles électoraux

Le quorum naturel des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse étant trop élevé, une solution pourrait être trouvée dans la réunion de ces deux districts dans un seul cercle, dont le quorum naturel serait de 6.66% (100 : [(8+6)+1], sans modifier le découpage des autres cercles. Compte tenu des suffrages exprimés en 2006, la liste PDC aurait obtenu 6 sièges (+1), la liste PS 3 (=), la liste PLR 2 (=) et la liste UDC 3 (-1).

Dans le cahier d'idées no 4 « *Structures territoriales* », élaboré dans le cadre des travaux de révision totale de la Constitution, un découpage du canton en trois régions, sur le modèle de l'organisation de la gendarmerie, a été évoqué : une première région serait formée des districts de la Sarine et de la Singine, une deuxième des districts de la Gruyère, de la Glâne et de la Veveyse et la troisième des districts du Lac et de la Broye. Si ces régions correspondaient à trois cercles électoraux, leur quorum naturel serait, respectivement, de 1.78%, 3.03% et 4.16%, ce qui serait parfaitement conforme au principe de l'égalité de droit en matière d'élections. Compte tenu des suffrages exprimés en 2006, la répartition des sièges entre les listes aurait été la suivante :

	Sarine - Singine	Gruyère-Glâne-Veveyse	Lac-Broye	Total
PDC	17 (-2)	12	6	35 (-2)
PS	12 (-1)	7	4 (-1)	23 (-2)
PLR	9 (+2)	8 (+1)	6 (+1)	23 (+4)
PCS	5 (+1)			5 (+1)
UDC	7	5 (-1)	5	17 (-1)
M.Ouv	3 (+1)			3 (+1)
Verts	2 (-1)			2 (-1)
UDF				0
PEV				0
MPS				0
Avenir pr tous				0
ISO			1	1
PEV/Verts/PCS			1	1
Total	55	32	23	110

Répartition des sièges au Grand Conseil dans l'hypothèse de 3 cercles électoraux

Les différences enregistrées dans ces deux exemples sont peu importantes. Elles sont dues principalement aux plus forts restes et n'ont pas une portée particulière. En conclusion, si l'on admet que, compte tenu de leur quorum naturel, les districts de la Glâne et de la Veveyse doivent faire l'objet d'un regroupement, tout découpage du canton en 3, 4, 5, 6, voire 7 cercles électoraux serait conforme au principe susmentionné et n'aurait pas modifié de manière sensible, en 2006, la composition politique du Grand Conseil.

Un nouveau découpage des cercles électoraux pourrait cependant avoir des conséquences importantes sur la représentation de certaines régions au parlement. Il y a lieu de rappeler qu'en 1950, le cer-

cle de la Sarine a été divisé en deux parce que, suite aux déplacements de population, Sarine-Campagne ne parvenait plus à faire élire au Grand Conseil le nombre de députés auxquels elle estimait avoir droit. Un phénomène semblable pourrait se produire, par exemple, pour un cercle électoral comprenant la Sarine et la Singine, la population de celle-ci étant d'environ 55% inférieure à celle du district de la Sarine.

Une telle situation ne pourrait pas être corrigée par la subdivision d'un cercle électoral en sous-arrondissements. Evoquée lors des premiers travaux de la Constituante, cette solution a été expressément écartée lors de la première lecture de l'avant-projet de Constitution.

Un second mode de correction envisageable est l'apparement, mesure technique signifiant que les listes apparementées comptent pour une seule lors de la répartition des sièges, lesquels font l'objet, dans une deuxième opération, d'un partage entre les listes apparementées. L'apparement interne aux circonscriptions peut concerner soit des listes de plusieurs partis, soit celles d'un seul parti. L'apparement de listes d'un seul parti concerne la représentation d'une grande circonscription ; il permet à un parti de déposer deux ou plusieurs listes régionales.

L'article 66 LEDP interdit l'apparement lors des élections cantonales et communales.

Cette interdiction, qui visait exclusivement l'apparement des listes de plusieurs partis, a été décidée en 2001 par une large majorité du Grand Conseil, après un long débat, pour des motifs liés à la suppression du quorum direct alors existant et à la modification du mode de calcul de la proportionnelle (passage du système du plus fort reste à celui de la plus forte moyenne). Compte tenu du défaut de transparence reproché en outre à ce type d'apparement (les électeurs ne savent pas exactement pour qui ils votent), il paraît peu vraisemblable qu'il puisse être réintroduit dans la LEDP.

L'apparement de listes d'un même parti échappe en revanche à ce grief et pourrait, voire devrait être prévu par la LEDP, notamment si le découpage du territoire cantonal devait aboutir à la création de (très) grandes circonscriptions électorales. L'apparement a été au demeurant préconisé dans le rapport de décembre 2002, de la Commission 5 chargée de l'examen des dispositions de l'avant-projet de Constitution relatives au parlement.

Il y a lieu de préciser qu'un correctif pourrait être apporté à la situation existante (quorum naturel supérieur à 10% dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse) par une répartition centrale des mandats sur l'ensemble du territoire cantonal selon la procédure de répartition biproportionnelle ou la méthode Pukelsheim. L'idée de base de cette méthode consiste à conférer à tous les mêmes chances lors de l'élection d'un député et d'atténuer les effets négatifs du quorum naturel qui défavorise les petits partis dans les circonscriptions ayant peu de sièges. Malgré de nombreux inconvénients, certains partis politiques estiment toutefois que cette méthode devrait être également prise en compte.

Il est rappelé enfin que pour les élections générales de 2011, le système actuel a été validé par décision du Grand Conseil.

9.4 Synthèse des réponses au questionnaire

Un questionnaire identique a été soumis aux membres du Comité de projet et aux partis politiques représentés au Grand Conseil. Sans vouloir anticiper sur le débat touchant aux cercles électoraux, il était important, à ce stade déjà, d'associer les partenaires politiques à une réflexion portant sur le lien entre les structures territoriales administratives et les circonscriptions électorales.

Les questions suivantes ont été posées.

- La première question tendait à déterminer si des motifs déterminants (historiques, fédératifs, culturels, linguistiques, ethniques, religieux) justifiaient le maintien d'un dépassement, dans

les petits cercles électoraux actuels, de la limite de 10% fixée pour le quorum naturel par le Tribunal fédéral.

La majorité des membres du Comité de projet a répondu par la négative. Les avis sont partagés au sein des partis politiques. La question touche, évidemment, les cercles de la Glâne et de la Veveyse, qui ne répondent pas aux exigences du Tribunal fédéral. La question est délicate, tant il est vrai qu'une modification qui ne toucherait que deux cercles électoraux pourrait être mal perçue.

- ❑ La deuxième question consistait à déterminer si le découpage des cercles électoraux devait être revu, dans le but de tendre vers des circonscriptions électorales plus égales en matière de population.

Ici encore, les membres du Comité de projet ont répondu affirmativement dans leur grande majorité ; les partis politiques sont, pour cette question également, divisés.

- ❑ A la question de savoir si les cercles électoraux devraient correspondre aux districts administratifs, le Comité de projet est cette fois-ci divisé, alors que la majorité des partis répond par la négative.
- ❑ Un découpage en trois cercles électoraux est-il envisageable ? La majorité des membres du Comité de projet et des partis politiques pense que oui.

10 LES OPTIONS DU GOUVERNEMENT

Sur la base des réflexions approfondies du Comité de projet, le Conseil d'Etat a arrêté les options suivantes.

- ***Il préconise d'abandonner pour l'instant un redécoupage du territoire du canton en trois districts.***

Les motifs évoqués par le Comité de projet dans son rapport final sont convaincants. Aucun argument décisif ne permet d'affirmer, avec le degré de certitude attendu, que les avantages – indéniables - d'une telle solution seraient déterminants au point de bouleverser la situation existante. Dès l'instant où l'existence des districts n'est pas remise en cause, leur réduction procéderait d'une volonté de réformer à tout prix.

- ***Le Conseil d'Etat appelle de ses vœux, cependant, une redéfinition du statut et du rôle des préfets.***

Les tâches des préfets paraissent en effet trop nombreuses, trop dispersées pour que ces magistrats puissent continuer à jouer pleinement leur rôle de promoteurs de leur district. On ne peut leur demander d'assurer la coordination de projets régionaux, de se préoccuper de développement territorial ou de transports sans les décharger d'attributions qui pourraient être confiées ou aux communes, ou à l'administration centrale.

Le Gouvernement estime en outre qu'au vu de l'insécurité, voire de la confusion, provoquées par son caractère hybride, la fonction préfectorale (lieutenant du Gouvernement et promoteur du district) devra être réexaminée.

La fonction du préfet et ses attributions devraient être revues sous les angles suivants :

- a) L'examen de *son rôle en tant que représentant du Conseil d'Etat* et de ses directions dans son district.
- b) La redéfinition du « *noyau dur* » de *l'activité administrative* :
 - surveillance des communes
 - autorité de recours de première instance contre les décisions communales
 - ordre public
 - constructions.
- c) L'articulation de son *activité politique* autour des thèmes suivants :
 - collaboration régionale et intercommunale
 - aménagement du territoire
 - transports régionaux
 - projets régionaux.

- ***Le Conseil d'Etat souhaite que soient explorées d'autres pistes de réflexion.***

Le Comité de projet a, aux termes de ses travaux, évoqués d'autres pistes de réflexion.

Parmi celles-ci, l'idée de passer du district à la simple circonscription administrative est, aux yeux du Conseil d'Etat, intéressantes à deux titres.

En premier lieu, elle répond au souci de rationalisation des activités de l'Etat. En second lieu, elle permet de s'interroger sur l'adéquation de structures mises en place au XIX^e siècle avec les besoins actuels de la population ainsi qu'avec le souci de répondre efficacement à ses besoins.

Le Conseil d'Etat a conscience que la Constitution de 2004 a maintenu, et les districts, et les préfets mais sans en déterminer le nombre. Toutefois, les discussions qui ont été menées au sein du Comité de projet ont mis en lumière des idées et des réflexions l'amènent à ouvrir, sans tabou, le débat sur l'existence même des districts, tels qu'on les connaît aujourd'hui.

- ***Le Conseil d'Etat souhaite que soit mis en chantier, rapidement, le redécoupage des cercles électoraux.***

Le Gouvernement entend que soit levée, dans les meilleurs délais, l'hypothèque touchant le découpage actuel des cercles électoraux, hypothèque liée aux exigences posées par le Tribunal fédéral et rappelées plus haut²². Compte tenu des réponses données par les membres du Comité de projet et par les partis politiques aux questions qui leur ont été posées, ce projet doit être mis en œuvre rapidement.

11 CONCLUSION

Le chantier qui consiste à revisiter les structures territoriales est non seulement complexe mais également empreint d'un caractère émotionnel marqué. Il touche en effet une institution bi-séculaire, celle des districts et des préfets. Il est vrai que cette structure territoriale propre au canton de Fribourg a fait ses preuves et celles et ceux qui y sont attachés, souvent par sentimentalisme, objecteront qu'il n'y a pas de motifs pertinents à la modifier, voire à l'abandonner. D'autres estiment en

²² ATF 129 I 185, Jdt 2004 I 691.

revanche que d'autres modes d'organisation de l'Etat, plus adaptés à l'évolution, s'imposent. Le débat est donc sensible et les changements nécessaires doivent être bien acceptés. D'où l'importance que le Grand Conseil se prononce sur ce rapport. En particulier sur les évolutions possibles, afin de permettre au Conseil d'Etat d'orienter les travaux qu'il y aura lieu d'entreprendre en vue de la concrétisation des mesures à mettre en œuvre.

On pourrait avoir l'impression que le résultat de plusieurs années de travail et de réflexion du Comité de projet sur nos structures territoriales manque d'ambition. Une telle impression est fautive. Ce processus, qui a été conduit sans a priori et sans tabou, a démontré que les structures territoriales actuelles continuent de remplir leur mission à la satisfaction de la population. Les préfets sont appréciés tant par les administrés que par les communes. Ils sont considérés, à raison, comme des éléments fédérateurs et des porteurs d'initiatives au sein de leur région. Réduire le nombre de districts sans que des avantages déterminants soient démontrés reviendrait à changer pour changer. Ni le Comité de projet, ni le Conseil d'Etat n'ont perçu ces avantages.

Pour autant, le Gouvernement ne reste pas insensible aux réflexions du Comité de projet, quant à s'interroger sur la réelle adéquation de ces structures aux exigences du XXI^e siècle. Placé devant un article constitutionnel clair, le Comité de projet ne pouvait conduire ces réflexions à leur terme. Il revient au Conseil d'Etat de les poursuivre.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport, dans lequel il formule les propositions suivantes :

1. *confirmer le découpage actuel des structures territoriales ;*
2. *redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets ;*
3. *explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives ;*
4. *mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux.*

Annexe 1 : Tableau « L'organisation administrative : quelques notions théoriques »

Annexe 2 : Cartographie de l'organisation administrative territoriale actuelle

Annexe 1

L'organisation administrative : quelques notions théoriques

La centralisation, la décentralisation et la déconcentration

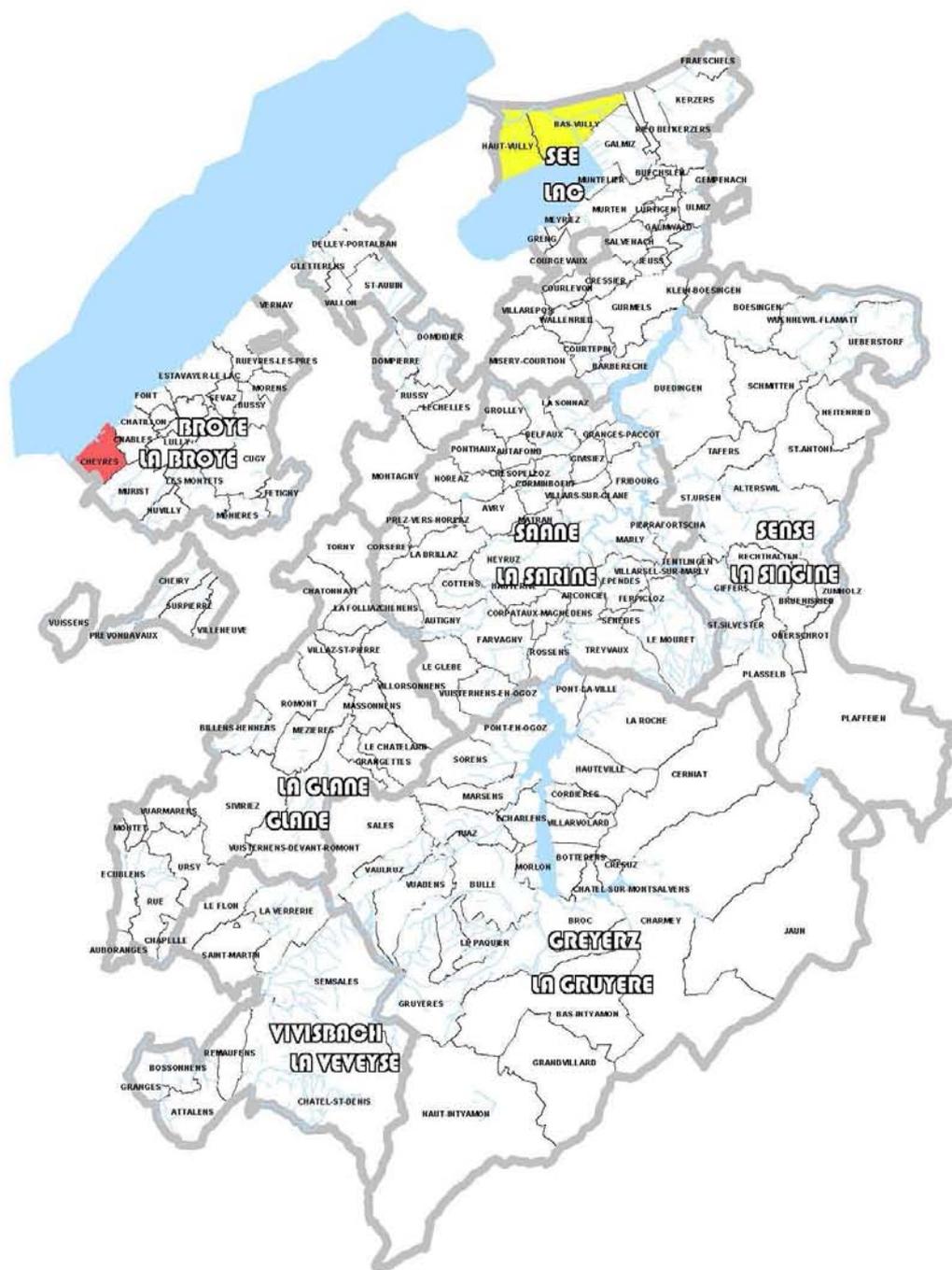
Systèmes	L'administration centralisée		L'administration décentralisée
	La centralisation	La déconcentration	
Notion	Concentration de l'ensemble du pouvoir de décision dans les mains d'un organisme unique (en l'espèce l'Etat), organisé de façon <u>hiérarchique</u> . Ce système est atténué par la déconcentration (voir ci-contre).	L'exercice du pouvoir de décision est confié à des services subordonnés <u>hiérarchiquement</u> à l'autorité centrale, mais qui ont le pouvoir de prendre eux-mêmes des décisions et des mesures dans le cadre strict des instructions reçues.	Forme d'organisation de l'administration qui consiste à confier l'exercice de tâches administratives à des organismes distincts de l'administration centrale, en leur octroyant une certaine <u>autonomie</u> , mais en les soumettant à la surveillance de l'administration centrale.
Répartition territoriale	Pas de circonscriptions administratives. Tout est rassemblé "autour" de l'Etat central.	Création de circonscriptions administratives pour l'exécution de tâches générales (déconcentration territoriale, par exemple, les districts); ou de services spéciaux déconcentrés (déconcentration fonctionnelle, par exemple les inspecteurs scolaires, les bureaux du registre foncier, les offices de poursuites, les offices d'état civil), éventuellement délocalisés sur l'ensemble du territoire.	L'administration décentralisée est en général également délocalisée (par exemple, les communes), mais cela peut, exceptionnellement, ne pas être le cas si l'on est en présence d'une décentralisation administrative fonctionnelle (par exemple, l'Institut agricole de Grange-neuve, les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse).
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'unification de la gestion administrative est mieux garantie; ▪ la concentration du pouvoir devrait garantir une gestion plus impartiale des affaires administratives; ▪ permet d'harmoniser le développement régional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ permet d'alléger le pouvoir central de certaines affaires administratives; ▪ l'agent déconcentré rapproche l'administration (centrale) du peuple; ▪ le <u>contrôle hiérarchique</u> garantit une unité de vue dans la gestion administrative; ▪ met à disposition de la société une administration rapide; ▪ administration en principe impartiale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ la décentralisation est plus démocratique que la déconcentration et que la centralisation; ▪ la collectivité décentralisée jouit de la personnalité morale qui lui permet de se gérer seule; ▪ <u>pouvoir de surveillance</u> du pouvoir central; ▪ l'organe décentralisé est à même d'agir rapidement.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> ▪ les décisions sont prises au sommet de la <u>hiérarchie</u>; ▪ les décisions peuvent ne pas être vraiment perçues et être mal acceptées par les administrés; ▪ l'Etat décide de tout jusqu'à l'extrémité de son territoire; ▪ cela peut conduire à des systèmes autoritaires; ▪ cet organisme central unique peut être rapidement surchargé et risque de souffrir de lenteur. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ les décisions de l'agent déconcentré sont toujours prises sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central; ▪ les intérêts du pouvoir central priment en général les intérêts locaux; ▪ ne permet pas à la circonscription administrative de se gérer elle-même. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le niveau de vie des habitants peut différer considérablement entre les collectivités locales décentralisées; ▪ les intérêts locaux peuvent primer sur les intérêts généraux; ▪ risque de provoquer la diversité et la disparité de l'administration.

Système	La délocalisation
Notion	La délocalisation est indépendante des aspects de répartition des tâches et des compétences résultant de la déconcentration ou de la décentralisation administrative . Elle n'a trait qu'à la localisation ou à l'implantation physique des unités de l'administration et ne concerne que la répartition des unités administratives sur l'ensemble du territoire.
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> ▪ permet une meilleure prise en compte des régions périphériques sous l'angle de leur développement économique et en ce qui concerne leurs liens avec l'administration cantonale; ▪ rend plus sensibles et concrets les besoins et sensibilités régionales au sein de l'administration; ▪ la délocalisation dans une région périphérique peut améliorer la situation de l'emploi dans la région concernée; ▪ permet une répartition des dépenses publiques entre les régions; ▪ peut encourager le plurilinguisme et le multiculturalisme au sein de l'administration; ▪ permettrait peut-être de réaliser des économies dans la gestion du parc immobilier de l'Etat.
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le personnel est souvent réticent face à une délocalisation; ▪ les services qui sont en contact étroit avec le Conseil d'Etat se prêtent moins à une délocalisation.

Annexe 2

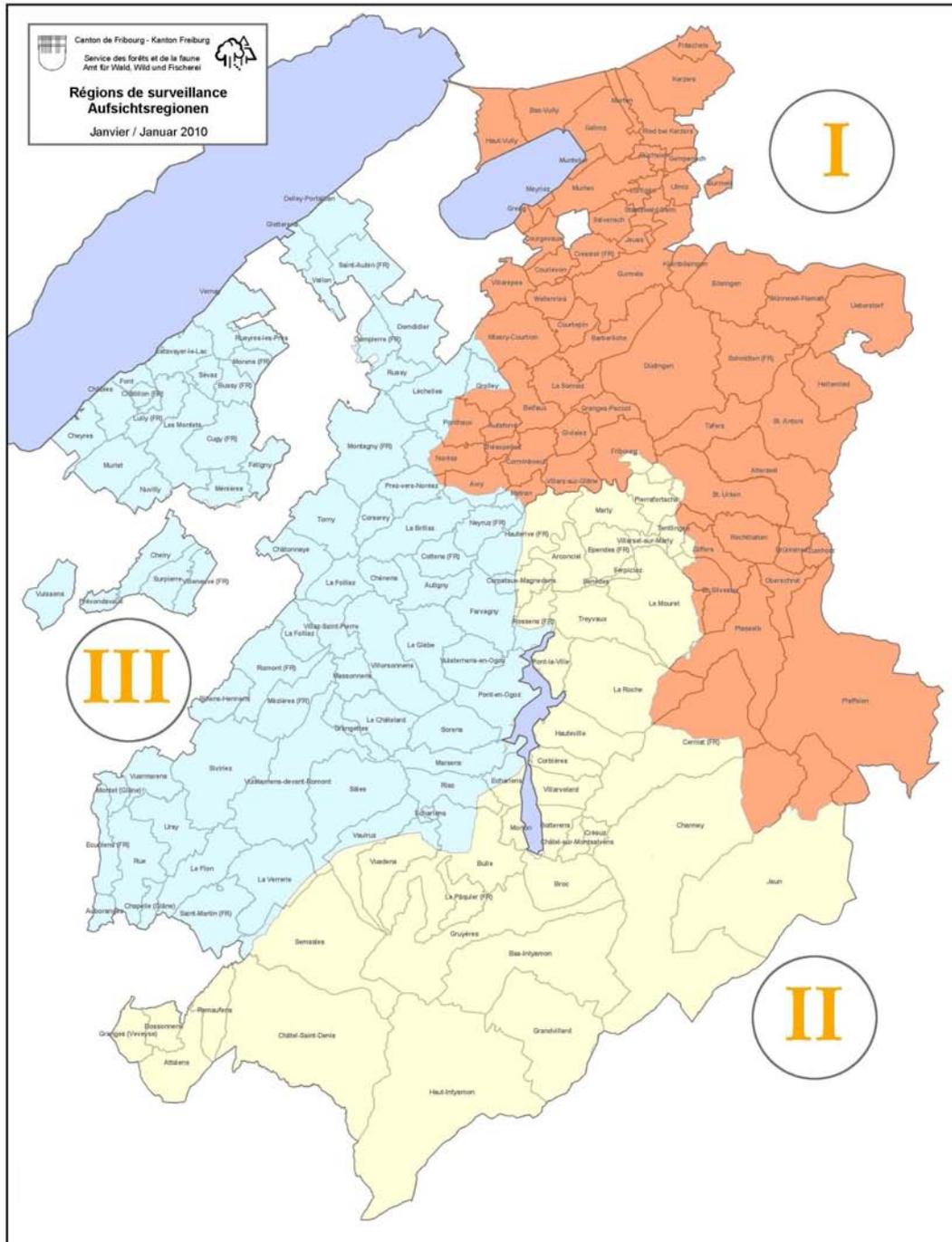
Cartographie de l'organisation administrative territoriale actuelle

Organisation en deux circonscriptions



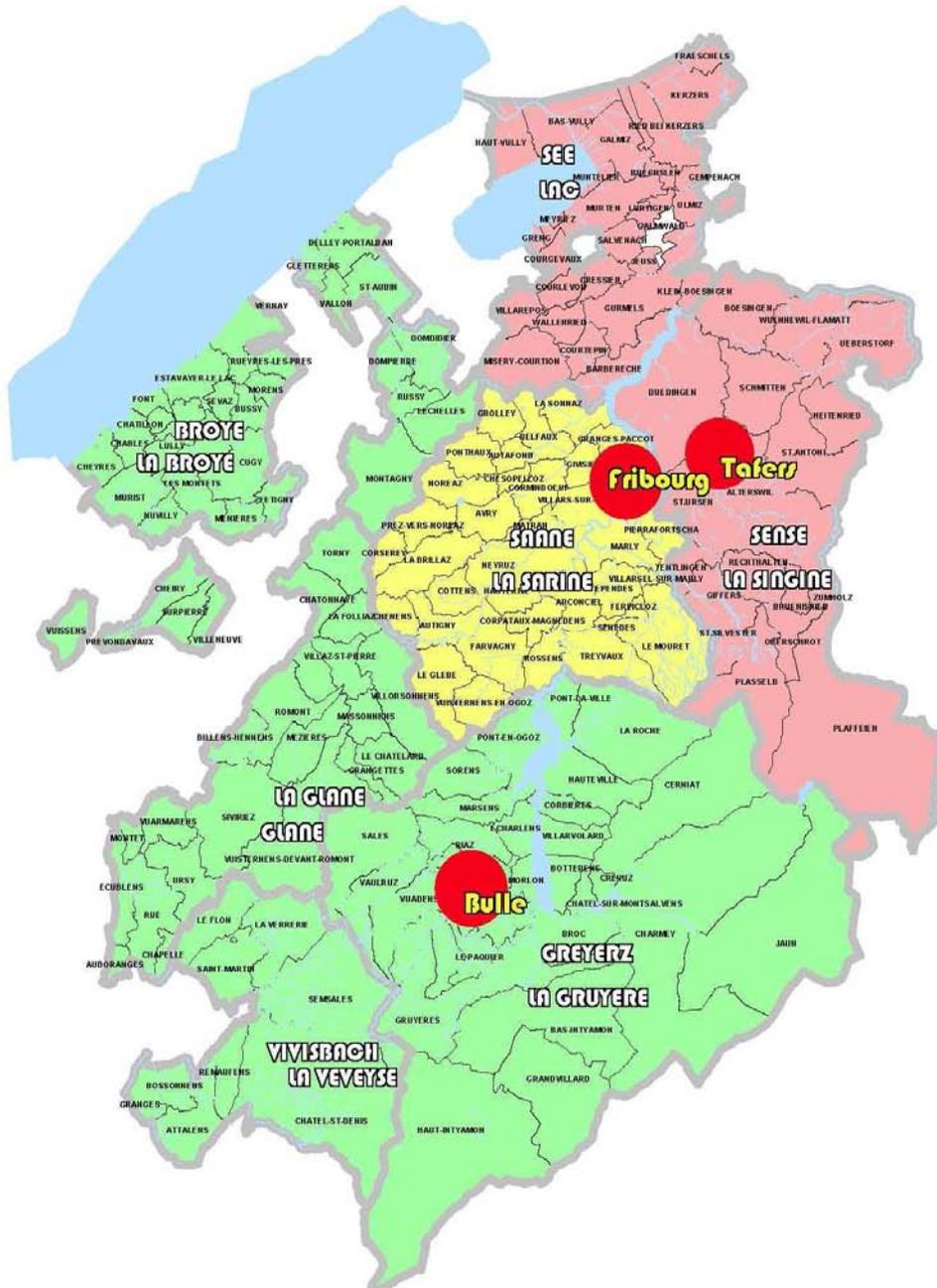
1. Surveillance des activités des contrôleurs officiels de la vendange
2. Analyse des vins AOC

Organisation en trois régions



Surveillance de la faune

Organisation en trois régions



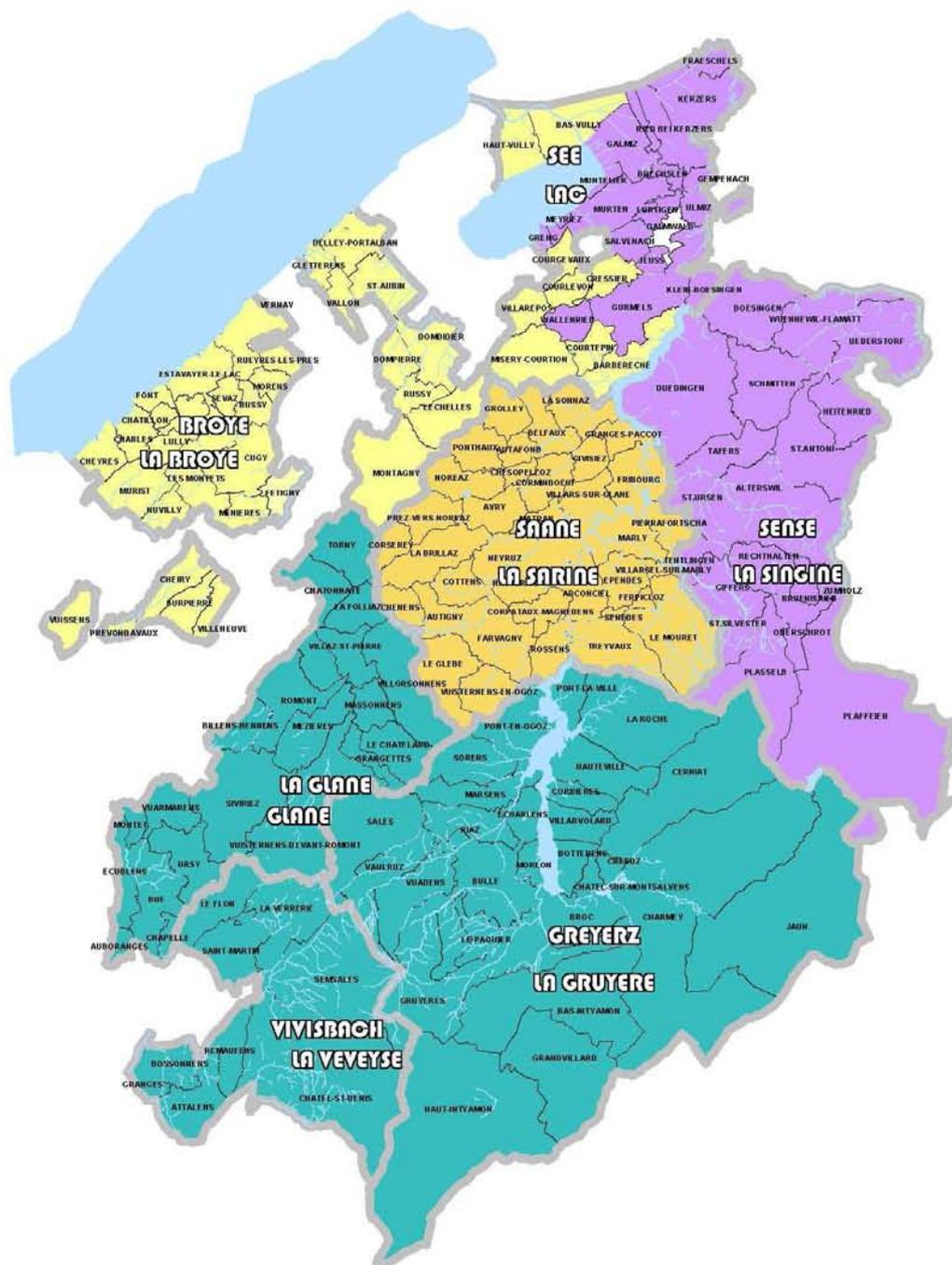
1. Conciliation en matière de bail à loyer et de bail à ferme non agricole
2. Contestations en matière de bail à loyer et de bail à ferme non agricole

Organisation en trois régions



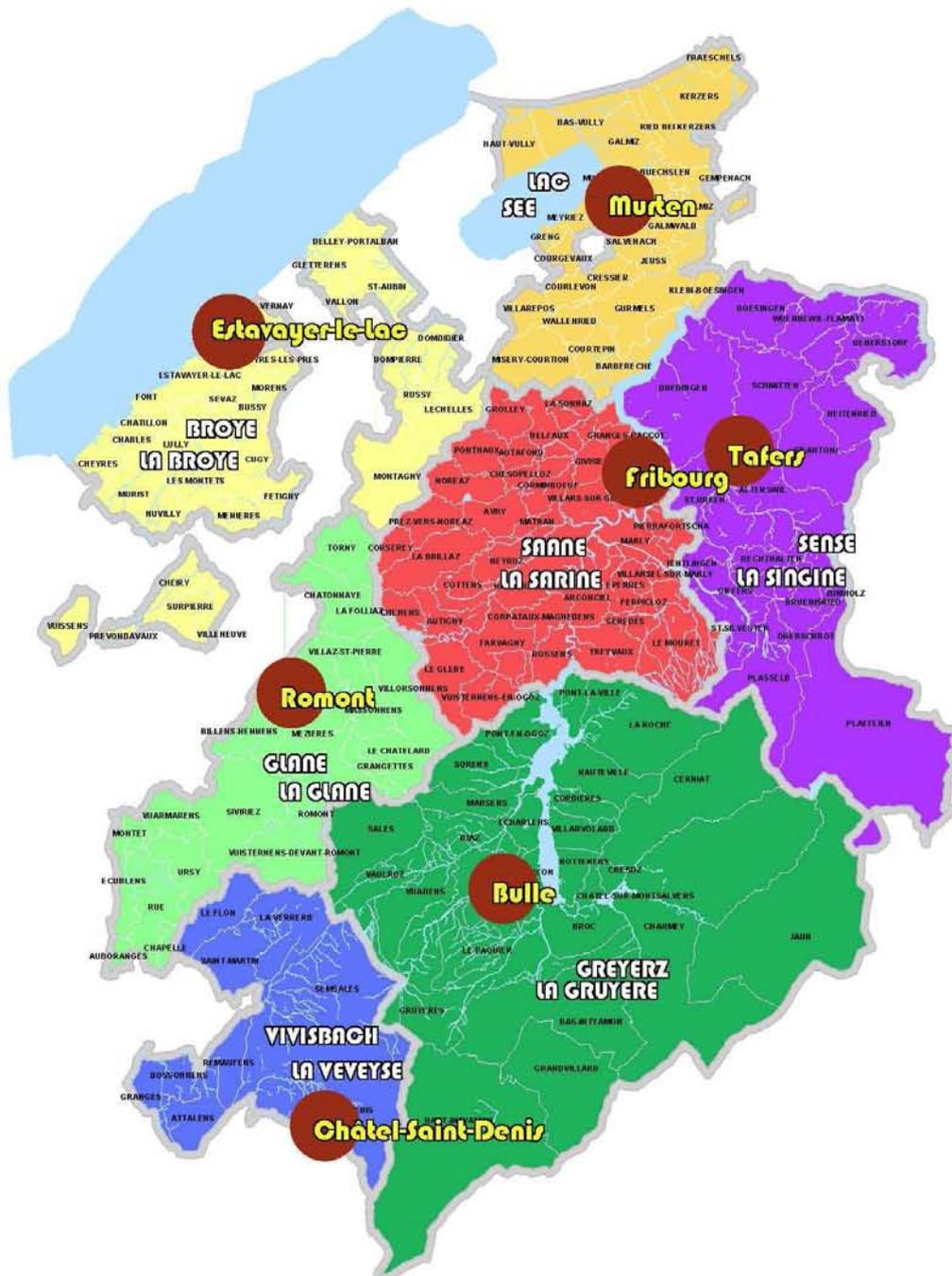
Lutte contre le chômage

Organisation en quatre régions



Hébergement collectif de premier accueil en faveur des requérants d'asile

Organisation selon les sept districts administratifs



Tâches mentionnées aux pages suivantes

Organisation selon les sept districts administratifs

EN RELATION AVEC LES ACTIVITÉS PRÉFECTORALES

1. Election des préfets
2. Tâches préfectorales générales, soit :
 - contribution au développement du district, en particulier en favorisant la collaboration générale et intercommunale, et en particulier:
 - en favorisant la promotion des activités culturelles dans son district en veillant à la concertation et à la coopération intercommunales (en particulier pour la création et la gestion d'institutions culturelles ou de salles de spectacles d'importances régionale);
 - information du Conseil d'Etat et des Directions sur les faits qui les concernent ou requièrent leur intervention;
 - renseignements aux habitants s'agissant de leurs relations avec les autorités cantonales ou communales;
 - coordination des activités de l'administration cantonale dans l'exécution d'actions déterminées;
 - haute surveillance des fonctionnaires dans le district;
 - maintien de l'ordre public, pour lequel le préfet dispose de la police cantonale;
 - représentation du Conseil d'Etat dans les manifestations publiques;
 - surveillance de la bonne administration des communes et conseil aux communes
 - connaissance des recours administratifs dirigés contre des décisions communales
3. Tâches préfectorales spéciales, soit :
 - Activités de surveillance*
 - activités des préposés au contrôle des habitants
 - du déroulement régulier de tous les scrutins fédéraux, cantonaux et communes
 - Infractions poursuivies sur plainte*
 - Tentative de conciliation des parties
 - Poursuite d'infractions à des lois administratives:*
 - en matière de contrôle des habitants
 - en matière de biens culturels
 - en matière d'impôt sur les chiens
 - en matière de constructions
 - en matière de protection de la faune et de la flore
 - en matière de protection des escargots
 - en matière de cueillette des champignons
 - réserve naturelle du lac de Pérolles
 - réserve naturelle du lac de Vanil-Noir
 - réserve forestière des Vanils du Paradis et de la Fayère
 - en matière de police du feu et de protection contre les éléments naturels
 - en matière d'assurance des bâtiments
 - prescriptions de la loi sur les routes
 - prescriptions de la loi sur l'aménagement des eaux
 - infractions aux art. 90 ch. 1, 91 ch. 3, 92 al. 1, 93 ch. 2, 95 ch. 1, 96 ch. 1, 98 et 99 LCR
 - contraventions de droit cantonal en matière de circulation routière
 - infractions à la législation sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce
 - infractions à la réglementation concernant l'acétylène, l'oxygène et le carbure de calcium

- contraventions à la législation sur la sanctification des dimanches et des fêtes
- contraventions à la législation sur l'exercice du commerce
- infractions à la loi sur les réclames et la législation fédérale sur les réclames routières
- infractions à la législation sur les appareils et salons de jeu
- infractions à la loi sur le tourisme
- infractions à la loi sur les établissements publics et la danse
- infractions à la loi sur les cinémas et les théâtres
- infractions à la loi cantonale sur les loteries

Prêter leur concours / coordonner

- dans les domaines de la culture
- pour la constitution et la gestion d'associations pour l'aménagement régional
- dans le cadre des initiatives prises par les communes pour améliorer le réseau routier
- en faveur des tâches attribuées aux communes par la loi sur la santé dans la mesure où plusieurs communes du district sont concernées
- en vue d'assurer la coordination des mesures ordonnées en matière de protection des végétaux, surveiller leur exécution et dénoncer les infractions à la législation sur la protection des végétaux

Assermentation:

- des autorités communales élues
- des contrôleurs officiels de la vendange
- des gardes-faune
- des gardes-faune auxiliaires

Contrôle des habitants

- tient, sous la forme d'un double des contrôles communaux, un contrôle des habitants du district
- réception des avis d'arrivée et départ des habitants et des autorisations de séjour et d'établissement pour étrangers
- pour les districts autres que celui de la Sarine, réception des annonces faites par les étrangers pour remplir leurs obligations relatives à leur établissement et à leur séjour, et transmission du dossier au Service de la population et des migrants

Exercice des droits politiques

- correction des listes électorales s'agissant de l'élection au Grand Conseil et à la fonction de préfet
- toilettage et rectification des listes électorales
- publication de la composition des autorités communales élues
- réception des listes électorales
- proclamation des personnes élues au GC
- communication du tableau récapitulatif des résultats du district

Protection civile

- met sur pied les corps locaux pour les engagements en appui des compagnies d'intervention
- met sur pied les compagnies d'intervention pour les engagements dans le district

Réunions publiques et cortèges

- délivrance des autorisations pour les réunions publiques et les cortèges

Perception de l'impôt sur les chiens

- facturation et délivrance des permis et des marques de contrôle

Constructions

- prononcé sur les demandes de permis de construire
- prononcé sur les demandes de permis de démolir
- prononcé sur les demandes de permis d'exploiter
- prononcé sur les demandes préalable et permis d'implantation
- ordonner les mesures nécessaires en cas de travaux non conformes
- permis d'occuper

- ordonner les mesures de police
- exécution par substitution

Protection des animaux

- veiller au respect des mesures ordonnées en vertu de la législation sur la protection des animaux

Défense contre l'incendie

- autoriser ou obliger plusieurs communes à organiser en commun le service de défense contre l'incendie;
- approuver les règlements communaux de défense contre l'incendie;
- exiger des établissements à risque la création de groupes d'extinction ou de sapeurs-pompier;
- ordonner un service de garde, tels que piquets en temps d'orage, etc;
- ordonner les mesures de protection à prendre par les particuliers;
- procéder, dans chaque commune, à l'inspection du corps des sapeurs-pompier, à la visite du matériel et des installations de défense contre l'incendie;
- ordonner périodiquement des exercices régionaux de sapeurs-pompier;
- convoquer les présidents des commissions locales du feu et les commandants de sapeurs-pompier du district;
- autoriser la mise en service des ascenseurs, des monte-charge et des escaliers mécaniques

Assurance des bâtiments

- ouvrir et instruit l'enquête administrative lors de sinistres provoqués par le feu (sauf les cas où les dégâts sont peu importants et où on peut soupçonner l'existence d'une infraction);
- pourvoir à l'ouverture des enquêtes pénales en relation avec des sinistres;
- ordonne les mesures de sûretés qui s'imposent lors d'un sinistre

Utilisation des forces hydrauliques

- instruction des demandes de concession et transmission des dites au CE

Circulation routière

- octroi des autorisations d'utiliser des haut-parleurs montés sur des véhicules automobiles

Navigation aérienne

- collaboration aux enquêtes administratives en cas d'accident

Etudes d'impact sur l'environnement

- réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement en cas de permis d'implantation (art. 152 LATeC) et de permis de construire ou d'exploiter (art. 135ss LATeC)

Protection des eaux contre la pollution

- prêter son concours à la DAEC, notamment pour surveiller des mesures ordonnées, pour promouvoir des travaux régionaux d'épuration ou d'assainissement et pour dénoncer les infractions aux dispositions de la législation fédérale et cantonale

Protection contre le bruit

- autorisation de construire des bâtiments nouveaux lorsque les valeurs limites d'émission sont dépassées

Eau potable

- Exécution, confiée par la DSAS, des mesures prises en application de la loi sur l'eau potable

Lutte contre l'alcoolisme

- Prononcé de mesures (interdiction de consommer de l'alcool, interdiction d'auberges, traitement de l'alcoolique)

Sépultures

- Délivrance des autorisations pour le transport de personnes décédées d'une commune dans une autre (par le préfet du lieu de destination)

Soins et aide familiale à domicile

- Présidence de la commission de district

Etablissements médico-sociaux pour personnes âgées

- Désignation des membres de la commission de district et, en principe, présidence de celle-ci

Chasse

- Délivrance des permis de chasse (préfecture du lieu de domicile, sauf préfecture de la Sarine pour les chasseurs qui ne sont pas domiciliés dans le canton ou qui le sont depuis moins de six mois)

Pêche

- Délivrance des permis de pêche

Mines

- Réception des déclarations de l'intention de faire des recherches de minéraux
- Délivrance d'attestation de découverte de minerai

Réclames

- Délivrance des autorisations de réclames et des dérogations y relatives
- Ordonner l'enlèvement ou la suppression d'installations servant de support à la réclame ou de réclames en mauvais état
- Ordonner l'enlèvement et la suppression de réclames non autorisées

Appareils et salons de jeu

- Prononcé de la fermeture provisoire d'un salon de jeu en cas de désordre

Substances explosibles

- Délivrance des permis d'acquisition requis pour les matières explosives et pour des engins pyrotechniques utilisés à des fins industrielles, techniques ou agricoles
- Délivrance des autorisations exceptionnelles pour l'emploi de poudre de guerre lors de la commémoration d'événements historiques ou à l'occasion de manifestations analogues

Etablissements publics et danse

- Octroi et retrait des patentes K (pour une manifestation temporaire telle que comptoir, fête sportive, populaire ou champêtre)
- Octroi et retrait des permis de danser
- Autoriser l'ouverture anticipée des établissements publics, les prolongations ainsi que l'ouverture nocturne
- Octroi de dérogations aux prescriptions concernant l'âge d'admission dans les établissements publics et lors de danses publiques
- Prononcé de la fermeture provisoire d'un établissement public en cas de désordre
- Prise des mesures contre les nuisances excessives
- Fixer l'horaire exceptionnel d'ouverture

Cinémas et théâtres

- Octroi et retrait de l'autorisation pour l'ouverture ou la transformation d'une entreprise de projection de films ou de représentations théâtrales (autorisation d'installer)

Loteries

- Octroi et retrait des autorisations de lotos

SANS RELATION AVEC LES ACTIVITÉS PRÉFECTORALES

4. Administration de la justice civile générale
5. Jugement des litiges prud'homaux
6. Prononcé sur les affaires qui sont placées, par le Code civil, dans la compétence de l'autorité tutélaire de surveillance
7. Jugement des causes pénales, à l'exclusion des affaires dites économiques
8. Etat civil, soit :
 - constatation de l'état civil en général;
 - tenue des registres d'état civil;

- célébration des mariages;
 - délivrance des actes d'état civil ;
 - délivrance des actes d'origines;
9. Registre foncier, soit :
- tenue du registre foncier;
 - délivrance d'extraits du registre foncier
10. Droits de mutations soit :
- taxation et rappel des droits de mutation et centimes additionnels communaux;
 - taxation et rappel des droits sur les gages immobilier
11. Impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole
12. Poursuites, soit :
- exécution des actes de poursuite;
 - délivrance d'extraits du registre des poursuites;
 - prononcé sur les requêtes de mainlevée des saisies conservatoires des aéronefs
13. Contrôle des ruchers

Organisation en onze arrondissements



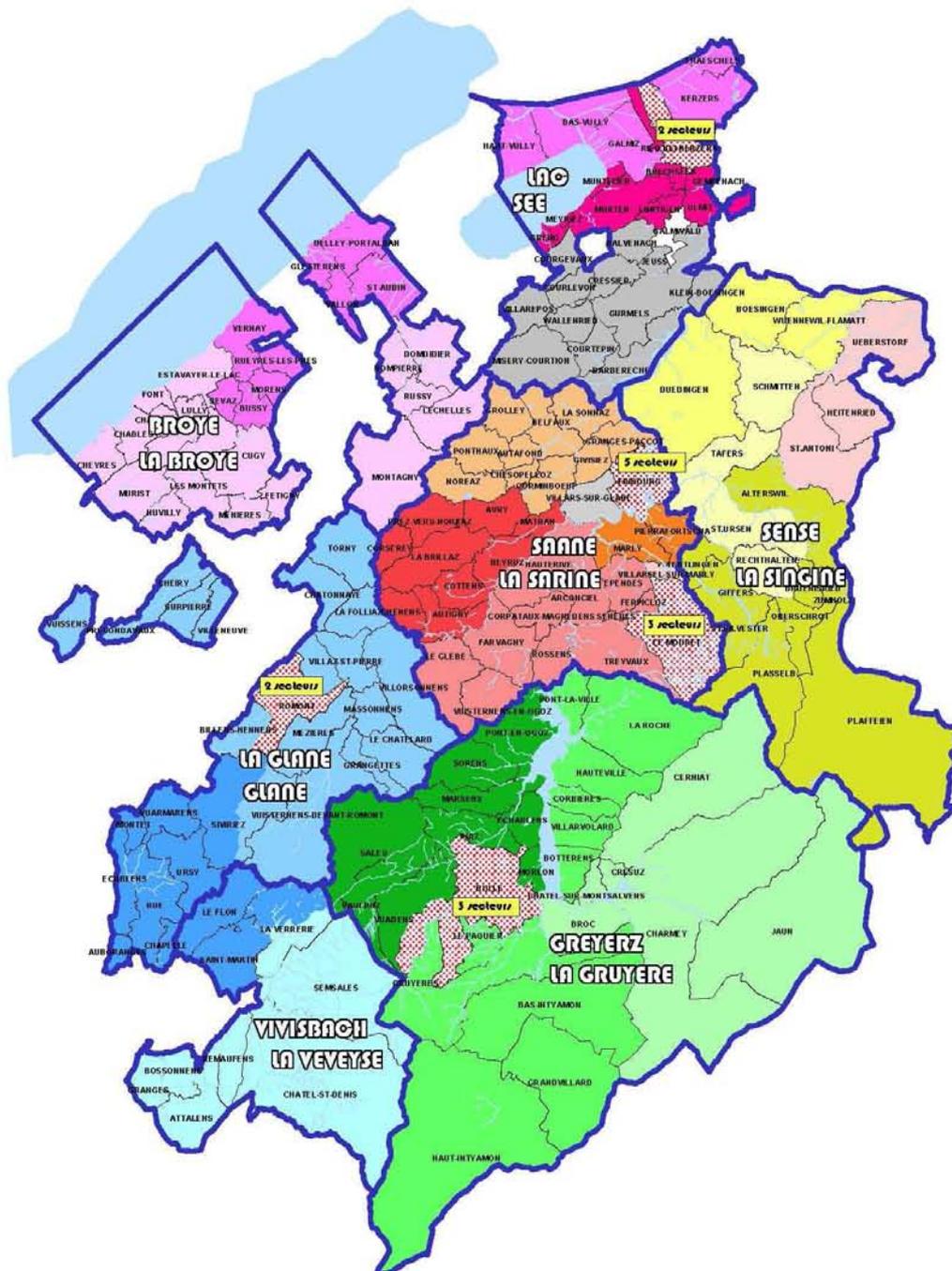
Inspection des écoles primaires

Organisation en 17 cercles



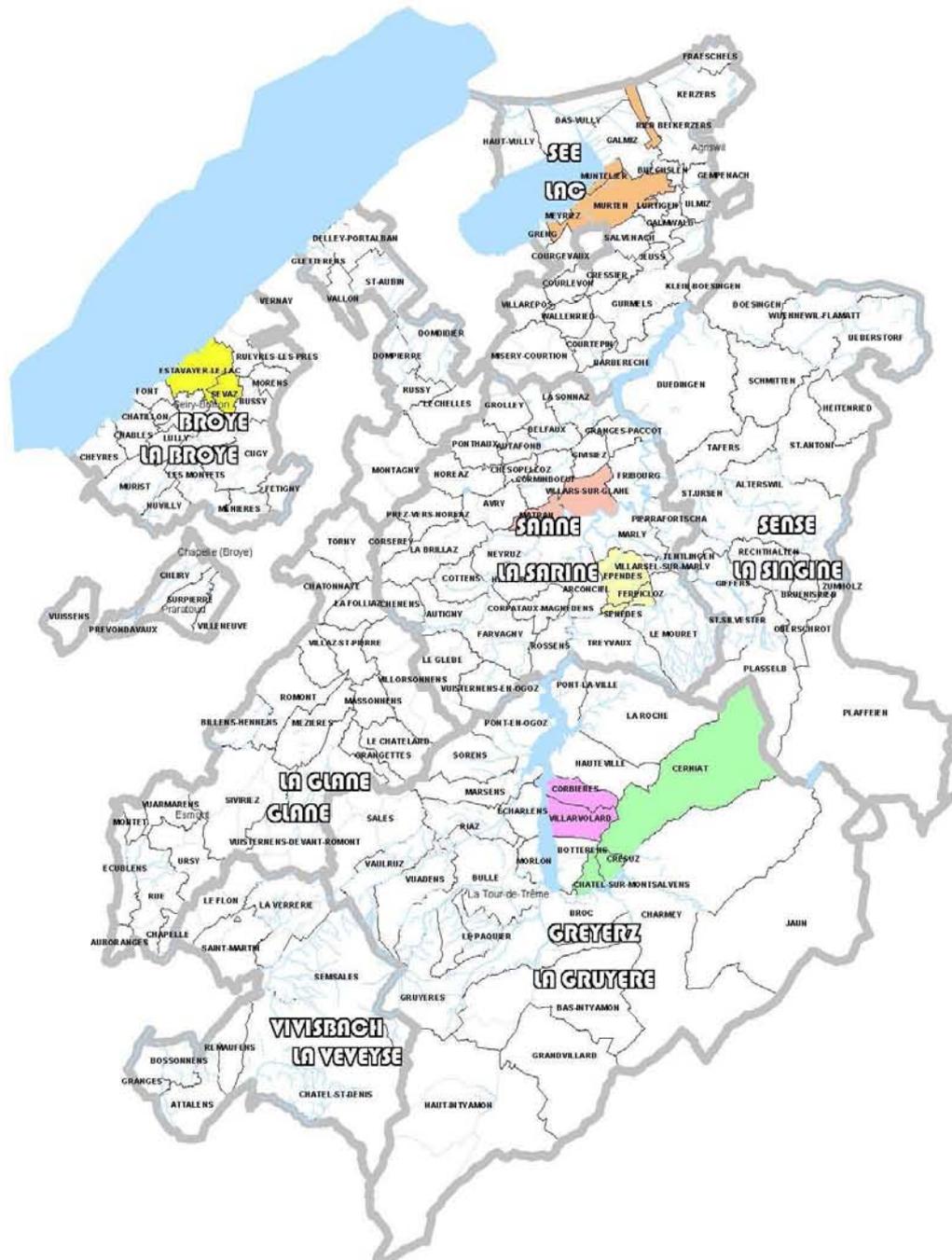
1. Fixation de la valeur d'assurance des bâtiments
2. Evaluation des dommages causés aux bâtiments

Organisation en 19 cantonnements



Ramonage périodique des installations à feu

Organisation en principe selon les communes (165 cercles)



1. Tenue des registres pour l'engagement du bétail
2. Exécution des relevés agricoles
3. Contrôle du recensement général de l'estivage