Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

—

Motion Pierre Mauron / Peter Wüthrich 2017-GC-108
Révision de la loi sur les préfets

Motion Nicolas Kolly / Dominique Butty 2017-GC-110
Réforme des tâches des préfets et des régions

I. Résumé des motions

1. Motion 2017-GC-108 « Révision de la loi sur les préfets »

Par motion déposée et développée le 26 juin 2017, les députés Pierre Mauron et Peter Wüthrich demandent une révision immédiate de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1). Ils accompagnent leur motion d'une proposition de révision entièrement rédigée.

A l'appui de leur motion, ses auteurs rappellent que le Conseil d'Etat a exprimé son souhait de redéfinir le statut et le rôle des préfets, notamment dans son rapport 225 sur les structures territoriales[1] du canton de Fribourg. Cette révision figurait en outre dans les programmes législatifs du Conseil d'Etat pour les législatures 2007-2011 et 2012-2016. Les motionnaires estiment que, plus de 10 ans après le début des travaux, la révision de la loi sur les préfets n'a toujours pas réellement débuté. Les motionnaires estiment que le temps presse, l'absence de cette réforme se faisant de plus en plus sentir par les acteurs du terrain. Les régions doivent pouvoir compter sur l'appui renforcé des préfets et des préfectures, lesquels doivent pour cette raison disposer d'autonomie et des ressources nécessaires au développement des régions. Les motionnaires considèrent que les préfets sont membres à part entière du Pouvoir judiciaire, et se sont inspirés dans une large mesure des réflexions les plus récentes en matière de statut des magistrats.

Par 95 voix et deux abstentions, le Grand Conseil a pris en considération la requête des motionnaires de voir leur motion traitée selon la procédure accélérée, afin que la réponse du Conseil d'Etat puisse être traitée au cours de la session de septembre 2017 au Grand Conseil.

2. Motion 2017-GC-110 « Réforme des tâches des préfets et des régions »

Par motion déposée et développée le 26 juin 2017, les députés Nicolas Kolly et Dominique Butty demandent au Conseil d'Etat de finaliser ses réflexions en matière de structures territoriales et de réformes des tâches des préfets et des régions au travers de propositions concrètes de révisions sectorielles de la législation spéciale (LCo, LAgg, LATeC, LPolFeu, etc.).
S'appuyant sur les mêmes constats et les mêmes motifs que les auteurs de la motion 2017-GC-108, les motionnaires constatent que certains domaines de la législation ont déjà fait l'objet de réformes destinées à renforcer le rôle et les moyens d'actions des préfets et des régions (LEFC, Senior +). Ils estiment toutefois que nombreux sont les chantiers et études toujours en cours (désenchevêtrement des tâches, révision de la loi sur les agglomérations, nouveau groupe de travail sur les structures

[1] *BGC* février 2011 pp. 101ss

territoriales, etc.) et qu'il importe de concrétiser rapidement certains changements afin de donner aux préfets et aux régions, les tâches, compétences et outils nécessaires pour relever les nombreux et importants défis qui les attendent.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Prise en considération des deux motions

Les motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110 reposant sur les mêmes motifs, le Conseil d'Etat se propose d'y répondre ensemble ci-dessous. Il constate par ailleurs qu'un traitement en parallèle de la révision de la loi sur les préfets (motion 2017-GC-108) et des modifications législatives portant sur les tâches des préfets et des régions (motion 2017-GC-110) a toujours été appelé de ses vœux, et explique le temps pris pour approfondir ce dossier avant d'entamer les travaux législatifs concrets.

La loi du 20 novembre 1975 sur les préfets n'a connu aucune modification importante au cours de ses 42 ans d'existence. Le Conseil d'Etat constate toutefois qu'au fil du temps, certaines de ses dispositions sont devenues désuètes. Des solutions pragmatiques ont toujours permis d'éviter des blocages ou des crispations. C'est ainsi que le dernier préfet à avoir résidé dans le château d'un chef-lieu l'a quitté il y a une quinzaine d'année, contrairement à l'obligation qui lui est faite de résider – en principe – « dans l'appartement que peut lui assigner le Conseil d'Etat » (art. 6 al. 1 de la loi sur les préfets). De même, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), à laquelle sont rattachées administrativement les préfectures, n'a jamais exigé d'être informée par un préfet de son intention de « s'absenter de son district plus de trois jours consécutifs », quand bien même la loi l'y contraignait (art. 6 al. 2). Ces solutions pragmatiques incitent le Conseil d'Etat à ne pas partager l'opinion des auteurs des motions qui estiment que cette obsolescence constitue en soi un risque pour le développement des régions. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a toujours estimé nécessaire de retarder la révision générale de la loi sur les préfets afin d'y inclure une réflexion approfondie et cohérente sur le rôle et le statut des préfets, plutôt qu'une simple opération « cosmétique ».

Le Conseil d'Etat, comme le rappellent d'ailleurs les auteurs des motions, a notamment relevé cette volonté dans sa réponse à la question parlementaire 2015-CE-338 « Réforme des tâches des préfectures ». A cette occasion, le Conseil d'Etat remarquait ainsi que la révision de la loi sur les préfets, « touchant un élément important de l'organisation de l'Etat, nécessit[ait] de disposer d'un état des lieux précis, notamment en matière de fusion de commune. Le rapport d'évaluation de l'impact du plan de fusions, prévu par l'art. 8 LEFC, constituer[ait] une base de travail importante pour ce faire ». Le Conseil d'Etat rappelle qu'est actuellement en cours de rédaction le rapport suite à la prise en considération du postulat 2016-CE-2 des députés Peter Wüthrich et Marie-Christine Baechler « Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles ». Un groupe de travail, comptant un représentant de chaque groupe parlementaire et deux préfets, accompagne la rédaction de ce rapport. Le but de ce rapport est justement, comme demandé par les postulants, de dresser un état des lieux, état des lieux que le Conseil d'Etat estimait nécessaire avant de mener d'importantes révisions légales. Selon le calendrier validé par le groupe de travail, ce rapport devrait être finalisé avant la fin de l'année.

Le Conseil d'Etat a toutefois pris note du vote du Grand Conseil relatif à l'urgence du traitement de la motion 2017-GC-108 et constate que celle-ci va, sur le fond, dans le sens de ses réflexions sur la nécessité de revoir le statut des préfets. Même s'il regrette que les résultats des réflexions en cours dans le cadre du postulat 2016-CE-2 n'aient pas été attendus avant d'entrer dans la rédaction de

détail de la révision de la loi sur les préfets, le Conseil d'Etat partage la volonté des auteurs des deux motions de procéder à la fois à la révision de la loi sur les préfets et à la concrétisation dans la législation des réflexions en cours en matière de structures territoriales et appelle donc le Grand Conseil à prendre en considération les deux motions. Il constate qu'il ne serait pas pertinent de traiter ces deux motions selon deux calendriers différents. Les conclusions du rapport suite au postulat 2016-CE-2, attendues pour la fin de l'année pourront contribuer à l'élaboration des modifications légales demandées par les auteurs des deux motions dans le délai d'un an fixé par la loi sur le Grand Conseil pour la mise en œuvre des motions.

Annonce d'un contre-projet

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'une acceptation du texte entièrement rédigé de la motion 2017-GC-108 serait prématurée, d'autant plus que ce texte ne vise qu'un toilettage et une augmentation de la marge de manœuvre des préfets, sans réflexion sur une meilleure répartition des tâches. Conformément à l'art. 73 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat annonce d'ores et déjà qu'en cas de prise en considération de ladite motion, il présentera au Grand Conseil un contre-projet dans le délai imparti. Pour rappel, l'art. 66 al. 2 LGC précise la teneur d'un contre-projet : « Le contre-projet se présente sous la forme d'un acte entièrement rédigé comportant des propositions qui diffèrent sur le fond de la motion ou de l'initiative parlementaire sans toutefois sortir du cadre de celle-ci ».

Plusieurs points nécessitent en effet un examen plus approfondi, notamment s'agissant des pouvoirs disciplinaire et hiérarchique, que les auteurs de la motion 2017-GC-108 souhaitent confier à deux entités différentes (respectivement au Conseil de la magistrature et au Conseil d'Etat), ainsi que de l'autorité administrative. Il conviendra notamment d'examiner si cette séparation est pertinente, s'agissant de représentants du Conseil d'Etat (ainsi que le prévoit l'art. 1 de la loi, dont les motionnaires ne prévoient pas la modification) et si elle n'entre pas en contradiction avec les tâches préfectorales qui ne relèvent pas du domaine judiciaire (surveillance des communes, développement du district…). Le Conseil d'Etat estime à ce stade qu'une modification de la loi sur les préfets inspirée en grande partie des dispositions relatives à l'ordre judiciaire, notamment en confiant le pouvoir de surveillance au seul Conseil de la magistrature, remettrait en question le rôle traditionnel des préfets qui sont, dès l'origine, des représentants du pouvoir exécutif dans les régions du canton de Fribourg. Le Conseil d'Etat remarque que le double rôle des préfets, représentants du Gouvernement et chargés de tâches judiciaires, est un élément essentiel de l'institution préfectorale. S'il convient sans doute de trouver un nouvel équilibre entre ces deux volets de l'activité des préfets, le Conseil d'Etat est d'avis, à ce stade, que privilégier unilatéralement le domaine judiciaire remettrait en cause le fonctionnement des institutions cantonales et locales.

Le contre-projet approfondira également la question de la responsabilité des préfets en matière d'engagement du personnel. Si les motionnaires prévoient semble-t-il de ne confier aux préfets que la responsabilité de l'engagement de leurs collaborateurs, le Conseil d'Etat estime que cette responsabilité ne peut être séparée des autres tâches attribuées à l'autorité d'engagement, notamment en matière de gestion du personnel (remplacements en cas d'absence maladie, gestion des contrats de durée déterminée, évaluation des collaborateurs, licenciements…). Il conviendra donc d'examiner comment confier aux préfets l'ensemble de ces tâches et les responsabilités administratives et politiques en la matière.

Dans le cadre de l'élaboration du contre-projet, le Conseil d'Etat examinera en outre le rôle et le statut de la Conférence des préfets. Cette entité, absente aujourd'hui de la législation, joue un rôle

important dans la coordination des préfectures. La DIAF s'est d'ailleurs appuyée sur la Conférence des préfets pour optimiser le fonctionnement des préfectures, notamment en la dotant du personnel nécessaire pour assurer la coordination entre elles et une harmonisation des pratiques. Le Conseil d'Etat n'est donc pas a priori opposé à lui donner un ancrage légal. Il conviendra toutefois de préciser son organisation et ses compétences, afin d'éviter une ambiguïté quant à l'autorité compétente dans les domaines « relevant de la compétence préfectorale ». Le Gouvernement rappelle notamment que la Constitution cantonale confie au Conseil d'Etat la compétence d'édicter les dispositions d'exécution des lois cantonales ou fédérales.

Procédure en cas de prise en considération des motions

Comme indiqué ci-dessus, un groupe de travail, comptant des représentants de chaque groupe parlementaire, de la Conférence des préfets, de l'Association des communes fribourgeoises et des Directions principalement concernées collabore actuellement à la rédaction du rapport suite au postulat 2016-CE-2. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de tenir compte de ces travaux dans l'élaboration à la fois de son contre-projet au texte de la motion 2017-GC-108 et des dispositions légales mettant en œuvre la motion 2017-GC-110. Il remarque en outre que ledit groupe pourra apporter une contribution pertinente à l'élaboration de ces deux projets. Aussi, le Conseil d'Etat préconise d'appliquer à la mise en œuvre des motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110 la procédure habituelle définie à l'art. 75 LGC.

Le Conseil d'Etat insiste sur la nécessaire cohérence à apporter aux traitements des motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110. Il rappelle à titre d'exemple que confier la surveillance des préfets au seul Conseil de la magistrature tend à limiter les rôles des préfets à celui exercé dans le domaine judiciaire. Le Conseil d'Etat estime toutefois que plusieurs tâches essentielles, actuellement confiées aux préfets, n'appartiennent pas à ce domaine, comme le rôle assumé par le préfet dans le développement de son district ou, plus généralement, son rôle de représentant du Conseil d'Etat. L'adoption tel quel du texte proposé par les motionnaires, orienterait nécessairement les travaux futurs dans ce sens. L'institution préfectorale étant un élément essentiel des institutions cantonales, confirmée par la nouvelle constitution cantonale, le Conseil d'Etat estimerait dommageable de légiférer dans l'urgence, sans avoir pris le temps d'examiner les conséquences de modifications proposées. Il remarque en outre que les préfets jouent un rôle important auprès des communes et de leurs associations. Là encore, une modification précipitée de la législation relative aux préfets ne permettrait pas d'associer sereinement les représentants des communes dans ces réflexions. Le Conseil d'Etat remarque enfin qu'un traitement parallèle des deux motions permettrait d'assurer leur cohérence, et pourrait se baser sur les différents travaux relatifs aux structures territoriales dont l'aboutissement est prévu dans les mois à venir (rapport intermédiaire sur la LEFC, rapport suite au postulat 2016-CE-2, avant-projet de révision de la LAgg…).

Conclusions

Le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à prendre en considération les motions 2017-GC-108 et 2017-GC-110 et à prendre acte du fait qu'il présentera un contre-projet au texte proposé par les auteurs de la motion 2017-GC-108. Il appelle en outre le Grand Conseil à confirmer la procédure ordinaire pour donner suite aux deux motions lorsqu'il se prononcera sur le sujet en application de l'art. 175 al. 3 LGC.

29 août 2017