

Loi sur les régions

Résumé de la motion

Les députés se réfèrent à l'article 134 al. 4 de la nouvelle Constitution, selon lequel « les communes peuvent créer des structures administratives régionales ». Ils relèvent que cette notion de région en tant que structure territoriale n'est accompagnée d'aucune précision quant au mode de définition du territoire de la région et aux tâches qui lui seraient confiées.

Les intervenants constatent ensuite que les régions actuellement constituées ont principalement pour base légale la loi sur les investissements en région de montagne (LIM). D'autres régions sont aussi définies par d'autres lois spécifiques, dont la législation en matière d'aménagement du territoire. Le statut et la forme juridique de ces régions sont régis dans la plupart des cas par la loi sur les communes.

Les députés Crausaz et Waeber exposent également que, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle politique régionale cantonale, les régions fribourgeoises constituées ont mis en place une « Conférence des régions » qui a pour mission principale de préparer, en étroite collaboration avec le canton, les dispositifs à mettre en œuvre en relation avec la nouvelle politique régionale. Les travaux de la Conférence des régions ont également confirmé que les régions fribourgeoises ont des responsabilités et ont déployé des activités qui vont bien au-delà de la seule application de la nouvelle politique fédérale.

Convaincus qu'il est impératif de lancer le débat législatif sur le découpage du canton en régions, les députés demandent au Conseil d'Etat d'élaborer une loi spécifique sur les régions avec pour objectifs de définir les territoires des régions, avec les tâches et les responsabilités qui leur sont confiées, ainsi que leurs structures administratives et les modes de financement.

Selon les motionnaires, la définition de la région et de son rôle doit s'inscrire dans la réforme des structures territoriales actuellement à l'étude, en évitant de créer une institution qui viendrait s'ajouter aux associations de communes et aux districts. En d'autres termes, sans préjuger des résultats de la large réflexion qui doit être menée, une région pourrait sans autre être une association de communes couvrant un ou plusieurs districts.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le titre VII de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est consacré aux « communes et structures territoriales ».

A l'article 134, la Constitution encourage la collaboration intercommunale par la création d'associations de communes (al. 2) et dispose que « les communes peuvent créer des structures administratives régionales » (al. 4).

Ce faisant, les constituants ont clairement voulu que tous les types de collaboration prévus à l'article 107 LCo soient soutenus, en l'occurrence, la conférence régionale, l'entente intercommunale, l'association de communes et l'agglomération. Il en va évidemment de même que tout autre type de collaboration qui n'existe pas encore aujourd'hui peut encore être envisagé.

S'agissant des « structures administratives régionales » évoquées à l'article 134 al. 4, celles-ci devraient être indépendantes des districts administratifs à propos desquels la Constitution prévoit 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. »

Enfin, selon la Constitution, l'activité étatique est régie par le principe de subsidiarité. Ce principe est concrétisé dans la répartition des tâches entre l'Etat et les communes en veillant à ce que la loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir.

2. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution, le Conseil d'Etat a mis en place une organisation de projet chargée de réexaminer l'ensemble des structures territoriales actuelles et, le cas échéant, d'en désigner de nouvelles adaptées aux exigences actuelles. L'organisation de projet doit s'employer, en particulier, à proposer une structure territoriale cohérente, à savoir une structure qui puisse être le support d'un maximum de tâches déconcentrées ou décentralisées, en prenant en compte également les circonscriptions électorales. Un rapport, pour la première phase des travaux de cette organisation, a été soumis au Conseil d'Etat au mois de juin 2007.
3. Dans le cadre de ces travaux, la question des « structures administratives régionales » a été posée et le comité de projet s'est interrogé sur la portée de cette institution, évoquée ci-dessus. Selon lui, cette notion n'est pas clairement définie. Il a été relevé en particulier qu'il s'agit d'une structure qui ne concerne pas le droit d'organisation du canton, mais l'organisation principalement intercommunale. Il en ressort que cette structure est essentiellement de nature administrative et qu'elle ne doit pas être confondue avec les associations de communes ou encore avec une organisation décentralisée qui disposerait d'une certaine autonomie et qui jouirait notamment de la personnalité morale exercée par des organes légalement constitués.

En fait : la notion de « structures administratives régionales » prévue à l'article 134 al. 4 de la Constitution vise la mise en place de collaborations intercommunales chargées de l'exécution de tâches de nature essentiellement administratives, telles que par exemple la gestion d'un secrétariat communal ou d'un service technique.

4. Le comité de projet des « structures territoriales » dans son rapport précité s'est montré clairement opposé à toute idée de régionalisation, rejetant ainsi la création éventuelle d'un étage supplémentaire entre la commune et l'Etat. Il a estimé que le système actuel, qui prévoit – sans compter les formes de collaborations intercommunales – l'agglomération, les structures 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, pour le comité de projet, rencontre elle aussi un refus. En revanche, si un renforcement de la décentralisation doit être décidé, le comité de projet est de l'avis que 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 institutionnel supplémentaire. D'ailleurs cette appréciation semble se rapprocher de celle des motionnaires eux-mêmes lorsqu'ils observent qu'il s'agit d'éviter « une institution qui viendrait s'ajouter aux associations de communes et aux districts ».

Il y a lieu de rappeler également que le mouvement de fusions de communes qui se poursuit, s'il aboutit, pourrait voir apparaître de grandes communes, qui structureront mieux le territoire, l'organiseront différemment, simplifieront les relations intercommunales. Cette évolution devrait entraîner une nouvelle dynamique dans le paysage politico-géographique.

Enfin, il n'est pas sans importance de rappeler qu'actuellement déjà, il n'est pas exclu que des fusions de communes ou des formes de collaboration intercommunale dépassent les frontières du district.

5. Le Conseil d'Etat, sur la base du rapport du comité de pilotage, a partagé ces points de vue. Dans le cadre du mandat donné au comité de projet en vue de la deuxième phase des travaux du projet de réexamen des structures territoriales, le Conseil d'Etat a convenu de ne pas poursuivre l'idée de régionalisation telle qu'exposée ci-avant et qui correspond aussi à la notion de « région » des motionnaires. Le mandat confié au comité de projet, actuellement en cours d'exécution et conformément au programme gouvernemental 2007–2011, consiste à poursuivre l'examen d'un nouveau découpage des districts en privilégiant l'option prévoyant la création de trois districts. L'objectif recherché vise à mettre en place des structures territoriales cohérentes et qui servent de support à un maximum de tâches étatiques. C'est dire aussi que dans le cadre de ce projet les souhaits des motionnaires seront pris en compte.
6. Estimant ainsi qu'il n'est pas opportun d'ancrer la notion de région dans la législation, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Fribourg, le 27 mai 2008