

Par porteur et par email

Direction des institutions, de l'agriculture  
et des forêts DIAF  
Ruelle de Notre-Dame 2  
Case postale  
1701 Fribourg

Fribourg, le 19 octobre 2017

**Avant-projet de loi modifiant la loi sur les Préfets - consultation restreinte - Prise de position du Parti démocrate-chrétien**

Madame la Conseillère d'Etat, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts,  
Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Mesdames et Messieurs,

Le PDC a pris connaissance de l'Avant-projet de loi modifiant la loi sur les Préfets.

Bien que rédigée le 3 octobre 2017, la lettre qui fixe le délai au 19 octobre 2017 pour faire part des réponses et des éventuelles remarques n'est parvenue au PDC, via un courriel de la DIAF, que le jeudi 12 octobre 2017, à 13'57 heures. Ainsi, sur les seize jours de délai octroyé (du 4 au 19 octobre 2017), seuls sept sont effectifs, dont deux sur des jours fériés, cela en pleine période de vacances scolaires. Cette manière de faire n'est pas admissible, étant rappelé que la révision de la Loi sur les Préfets était déjà à l'ordre du jour des deux dernières législatures.

Le PDC prend position dans le cadre de la consultation restreinte de la manière suivante.

- 1 Le 14 septembre 2017, le Grand Conseil a accepté que la motion 2017-GC-108 des députés Mauron/Wüthrich, qui demande la révision de la loi sur les préfets, continue à être traitée par les autorités cantonales selon la procédure accélérée prévue par les articles 174 et 175 LGC. Dans notre cas, « *Cette urgence dans le traitement concerne l'engagement du personnel des préfectures, y compris les lieutenant-e-s de préfets, ainsi que l'institutionnalisation de la Conférence des préfets, qui n'a à ce jour pas de base légale suffisante* »<sup>1</sup>.
- 2 L'actuelle Loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1) est entrée en vigueur il y a quarante ans. Dans le canton de Fribourg, les tâches incombant aux Préfets peuvent être réunies en deux groupes:
  - a) En tant qu'élu, le Préfet est **une autorité politique**, représentant direct du Conseil d'Etat et de chacune de ses Directions dans le district (art. 1 Loi sur les Préfets). Le Conseil d'Etat exerce la surveillance et le pouvoir disciplinaire conformément à la loi sur le statut du personnel de l'Etat (art. 5 Loi sur les Préfets). Le Préfet relève directement du Conseil d'Etat et de ses Directions (art. 7 al. 1 Loi sur les Préfets). Il exécute les ordres et les instructions du Conseil d'Etat et de ses Directions (art. 14 al. 2 Loi sur les Préfets). Le Préfet adresse au Conseil d'Etat, chaque année jusqu'au 31 janvier, un rapport sur son activité et sur la situation dans le district (art. 21 Loi sur les Préfets).

<sup>1</sup> Requête 2017-GC-143.

- b) Le Préfet est également **une autorité judiciaire**: en matière administrative, il statue en première instance, par exemple en matière du droit de la construction par la délivrance de permis de construire et le rejet d'oppositions ; il est également une autorité de recours, par exemple contre des décisions communales rendues au sujet de taxes de raccordement ; en matière pénale, le Préfet est le magistrat conciliateur pour les infractions poursuivies sur plainte ; il prononce des ordonnances pénales dans certains domaines. En matière juridictionnelle, la surveillance est réglée par les lois d'organisation judiciaire et de procédure (cf art. 9 al. 1 Loi sur les Préfets). Le Conseil de la magistrature est l'organe de surveillance des autorités judiciaires (art. 90 al. 1 et 101 al. 1 LJ – RSF 130.1). Les autorités judiciaires fournissent à cette autorité un rapport annuel d'activité et tout renseignement utile à l'accomplissement de leurs fonctions (cf art. 101 al. 2 LJ).
- 3 Par rapport au projet présenté par les motionnaires, seuls quatre articles proposés entrent dans le cadre de la dérogation d'urgence acceptée. Il s'agit de l'**art. 10 al. 1** concernant la nomination des Lieutenants de Préfet, de l'**art. 10bis nouveau** se rapportant à la Conférence des Préfets, de l'**art. 11 al. 1 et 3** traitant de l'engagement du personnel des préfectures et de l'**art. 21** concernant la rédaction d'un rapport annuel par la Conférence des Préfets. Les sept autres propositions de modifications d'articles sortent du cadre de la procédure d'urgence.
- 4 Par rapport au contre-projet présenté par le Conseil d'Etat, seuls quatre articles proposés entrent dans le cadre de la dérogation d'urgence acceptée. Il s'agit de l'**art. 10 al. 1** concernant la nomination des Lieutenants de Préfet, de l'**art. 10bis nouveau** se rapportant à la Conférence des Préfets, de l'**art. 11 al. 1bis** traitant de l'engagement du personnel des préfectures et de l'**art. 21** concernant la rédaction d'un rapport annuel par la Conférence des Préfets. Les cinq autres propositions de modifications d'articles de la Loi sur les Préfets sortent du cadre de la procédure d'urgence.
- 5 S'agissant des quatre articles concernés par l'urgence, il sied de constater que les dispositions légales proposées par le Conseil d'Etat ancrent (hormis l'art. 21) la pratique actuelle dans la loi. Il s'agit en particulier d'institutionnaliser la Conférence des Préfets, de préciser le mode de nomination des Lieutenants de Préfet et les modalités d'engagement du personnel de la Préfecture, ainsi que d'obtenir un rapport annuel établi par la Conférence des Préfets.

Pour le PDC, le rôle de relais du Préfet dans la promotion régionale, les fusions, les agglomérations, les associations régionales, les associations de communes, etc, est primordial. L'institutionnalisation de la Conférence des Préfets doit servir à coordonner l'action politique des Préfets à l'échelle des districts. Le PDC tient à préciser qu'un engagement des Lieutenants de préfets par les Préfets eux-mêmes n'est pas judicieux. Ces derniers devraient toutefois être systématiquement consultés, tout en laissant l'aspect décisionnel au Conseil d'Etat. En matière juridictionnelle, l'exécution des tâches requiert des spécialistes. Le Préfet est mieux à même de cerner les besoins en personnel et de l'engager. Compte tenu de la disparité des préfectures dans le nombre d'EPT, le fait de confier la gestion du personnel de la préfecture au Service du personnel et d'organisation de l'Etat est adéquat. S'agissant de l'art. 21, les versions du projet et du contre-projet coïncident sur ce point.

Sur les quatre articles concernés, le PDC soutient le contre-projet.

- 6 A titre subsidiaire, s'agissant des articles non concernés par l'urgence, le projet entièrement rédigé des motionnaires propose une **modification substantielle du rôle du Préfet au sein de son district**. Le Conseil d'Etat ne pourrait plus lui donner des ordres et des instructions, mais uniquement des missions (art. 14 al. 2 du projet). La surveillance et le pouvoir disciplinaire sur les Préfets en tant qu'autorité politique seraient transférés du Conseil d'Etat au Conseil de la magistrature (cf art. 5 du projet). La Conférence des Préfets édicterait des recommandations nécessaires à l'exercice coordonné de l'action publique dans les domaines relevant de la compétence préfectorale (art. 10bis al. 2 du projet). L'inspection annuelle des Préfecture se ferait par le Conseil de la magistrature (art. 12 al. 1 du projet). Le rôle du Conseil d'Etat se limiterait à de la gestion : le Conseil d'Etat exercerait sur les Préfets les compétences de gestion qui lui sont attribuées par la loi en matière de finances et de personnel (art. 7 al. 1 du projet) ; le contrôle financier se ferait par le même service qui contrôle la justice, à savoir le service chargé du contrôle des finances (cf art. 12 al. 2 du projet). Ainsi, quand bien même en tant qu'élu, il demeurerait le représentant direct du Conseil d'Etat et de chacune de ses Directions dans le district, le Préfet deviendrait une autorité totalement indépendante politiquement et déconnectée du Conseil d'Etat.
- 7 Les propositions ci-devant évoquées créent en quelque sorte de nouvelles entités, qui ne dépendent plus de la DIAF et qui sont un obstacle à la coordination de l'action politique voulue par le Conseil d'Etat en relation avec les communes, les fusions de communes, les agglomérations, les associations de communes, alors qu'aujourd'hui, nous attendons précisément un renforcement coordonné de l'activité préfectorale dans ces domaines. Le PDC ne saurait adhérer à cette proposition qui met en place une nouvelle structure politique autonome entre le canton et les communes, en d'autre termes un nouvel Etat dans l'Etat.
- 8 Quant à l'introduction de la Conférences des Lieutenants de préfets, là également, la disposition légale proposée par le Conseil d'Etat ancre dans la loi la pratique actuelle. Dès lors qu'elle permet la coordination et l'harmonisation des procédures et de l'organisation interne, et par ricochet une rationalisation des activités, le PDC soutient le contre-projet sur ce point.
- 9 L'actuel art. 6 de la Loi sur les Préfets concernant la résidence, le domicile et les absences des Préfets, est obsolète. L'art. 6 du contre-projet reprend en substance la réglementation prévue en matière d'obligation de domicile pour les juges professionnels et non professionnels (cf art. 7 al. 3 LJ). Sur ce point, le PDC soutient le contre-projet.
- 10 Il convient de remplacer à trois endroits (art. 4 al. 3, 5 et 8 al. 2 du contre-projet) la périphrase obsolète également « *loi sur le statut du personnel de l'Etat* » par « *législation sur le personnel de l'Etat* ». S'agissant de l'art. 4 al. 3, les versions du projet et du contre-projet coïncident également. Sur ces points, le PDC soutient le contre-projet.
- 11 Contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat dans son message du 3 octobre 2017 (p. 8), nous sommes d'avis que le projet entièrement rédigé des motionnaires n'a pas de conséquences sur les structures territoriales, étant rappelé qu'en matière juridictionnelle, les territoires du district et de l'arrondissement judiciaire coïncident. La question des structures territoriales est précisément l'objet de la motion 2017-GC-110 des députés Kolly/Butty. Cette motion porte également sur les tâches des Préfets, où des synergies devraient être envisagées.

Nous vous présentons, Madame la Conseillère d'Etat, Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

**Pour le PDC du canton de Fribourg**

Francine Defferrard  
Présidente de la commission justice

Bruno Boschung  
Président de la commission institutions,  
fonctions publiques, personnel

**Pour tout renseignement :**

Francine Defferrard, 026 309 20 60, présidente de la commission justice  
Bruno Boschung, 079 232 70 30, président de la commission institutions, fonctions publiques,  
personnel

Parti démocrate-chrétien du canton de Fribourg

T 026 424 47 30, F 026 424 47 33

Christlichdemokratische Volkspartei des Kantons Freiburg  
Rte de Beaumont 20 - 1700 Fribourg

info@pdc-fr.ch / info@cvp-fr.ch www.pdc-fr.ch