

Question

1. Point de départ / considérations

- Au cours de l'année 2005, 2 députés au Grand Conseil ont changé de parti et ont automatiquement apporté leur mandat au nouveau parti.
- Selon moi, dans le système proportionnel, le parti prend le pas sur la personne, c'est-à-dire que les voix données au parti décident de la répartition des sièges au début d'une législature. Ce n'est que dans un second temps que sont définies les personnes élues et leurs remplaçants.
- La législature en cours au Grand Conseil dure 5 ans et s'étend de 2002 à 2006. Cela signifie par conséquent que l'attribution des sièges d'un parti doit demeurer identique pendant l'entier de la législature.
- Au cas où un député ou une députée élu-e au Grand Conseil change de parti au cours de la législature, on doit considérer qu'il ou qu'elle abandonne son siège. Cela implique l'utilisation de l'art. 77 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LDP), qui prévoit que la personne en tête des viennent-ensuite de la liste concernée doit être proclamée élue.

2. Questions au Conseil d'Etat

- Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis/interprétation susmentionné des élections selon le système proportionnel ?
- Si non, pour quelles raisons ?
- Si oui, comment entend-il se comporter face aux cas survenus. Une lacune devrait-elle être comblée, au besoin, dans la législation existante ?

Le 11 novembre 2005

Réponse du Conseil d'Etat

Si la question posée par le député Hans Stocker se réfère à un phénomène qui, heureusement, peut encore être considéré comme marginal, on doit constater qu'au cours la présente législature, deux députés régulièrement élus au Grand Conseil sous l'étiquette d'un parti politique ont délibérément choisi d'abandonner la formation qui leur a permis d'accéder au parlement cantonal pour en rejoindre une autre. Dans les deux cas, les députés en question n'ont pas jugé nécessaire de restituer à leur ancien parti politique le siège que celui-ci leur avait confié.

Le principe de l'élection des membres du Grand Conseil par le peuple pour une durée de 5 ans selon le système proportionnel, consacré à l'art. 95 al. 2 de la Constitution cantonale, présuppose l'existence de listes de partis politiques et l'attribution à ces mêmes partis du nombre de sièges auxquels ils ont droit. Cela implique, comme le relève le député Hans Stocker, que les voix données à un parti lors de l'élection des députés au Grand Conseil décident du nombre de sièges dont ce parti devrait disposer tout au long des 5 ans que dure la législature. En ce sens, on devrait donc retenir que lorsqu'un député ou une députée élu-e au Grand Conseil décide, *de son propre gré*, de démissionner du parti par lequel il a été élu et de rejoindre un autre parti au cours de la législature, il ou elle devrait abandonner son siège. Cela permettrait effectivement, ensuite, d'appliquer l'art. 77 LEDP. Pour des cas rigoureusement identiques à ceux auxquels il est fait référence dans la présente question, le Conseil d'Etat peut donc partager l'interprétation du député Hans Stocker.

Cela étant dit, aucune disposition légale n'oblige actuellement les député-e-s qui choisissent de démissionner de leur parti en cours de législature d'abandonner le siège qu'ils occupent au Grand Conseil. Il convient dès lors d'examiner si, au regard du dispositif législatif actuel, il serait possible ou opportun d'introduire une telle règle dans la LEDP, respectivement si une telle règle répondrait véritablement à un besoin.

a) Les principes posés dans la Constitution cantonale

La Constitution cantonale établit deux principes, antagonistes à certains égards, en ce qui concerne la procédure de l'élection des député-e-s au Grand Conseil et la liberté dont ils et elles doivent pouvoir jouir dans l'exercice de leurs fonctions au sein du parlement. Elle établit :

- d'une part le principe selon lequel « les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de 5 ans selon le système proportionnel (art. 95 al. 2 Cst) », qui présuppose, comme relevé précédemment, l'existence de partis (ou de groupes) politiques et l'attribution d'un certain nombre de sièges à ces mêmes partis ou groupes politiques à l'occasion de chaque élection, et
- d'autre part le principe selon lequel « les membres du Grand Conseil votent sans instructions (art. 96 al. 3 Cst) », ce qui suppose notamment que les députés n'ont pas l'obligation de se conformer au mot d'ordre de leur parti ou groupe dans l'exercice de leurs fonctions.

En vertu de l'art. 95 al. 2 Cst., comme relevé précédemment, on pourrait retenir que lorsqu'un député ou une députée élu-e au Grand Conseil change de parti ou de groupe au cours de la législature, il ou elle devrait abandonner son siège. Toutefois, prévoir expressément dans la LEDP, comme le propose le député Hans Stocker, qu'une personne membre du Grand Conseil qui quitte son parti ou groupe durant la législature doit perdre son mandat de député-e au parlement pourrait se révéler inconciliable avec le principe de liberté de vote des députés posé à l'art. 96 al. 3 Cst. En effet, outre les cas de démission volontaire d'un parti politique mentionnés par le député Hans Stocker, on peut imaginer qu'un parti menace ou décide d'exclure certains de ses membres députés qui, sans pour autant avoir l'intention de démissionner, voteraient souvent ou systématiquement en plénum contre le groupe parlementaire auquel ils appartiennent. Tous les partis politiques constitués, en tant qu'associations, contiennent en effet dans leurs statuts des clauses permettant l'exclusion de certains de leurs membres, parfois même sans devoir indiquer les motifs. Dès lors, si l'on devait prévoir dans la loi que « tout député qui quitte (volontairement ou par exclusion) le parti dans lequel il ou elle a été élu-e au Grand Conseil perd son mandat au Grand Conseil », on obligerait indirectement les député-e-s à suivre le mot d'ordre du groupe parlementaire auquel ils appartiennent. Or, comme relevé précédemment, cela est formellement interdit par la Constitution (art. 96 al. 3 Cst).

Dès lors, si le Grand Conseil devait décider de légiférer dans le sens désiré par le député Hans Stocker, il risquerait de passer outre l'interdiction posée à l'art. 96 al. 3 Cst. et cela entraînerait inmanquablement une première conséquence, selon laquelle les député-e-s au Grand Conseil perdraient la liberté de s'exprimer sans instruction. Cela aurait pour deuxième conséquence que le Grand Conseil ne deviendrait plus qu'une autorité de délibération. Il suffirait en effet que les présidents et les présidentes des groupes politiques usent, eux-mêmes ou elles-mêmes et seul-e-s, des voix dont disposent leurs groupes pour que des décisions soient prises. Il conviendrait alors, de se poser la question de savoir si le Grand Conseil remplit encore sa vocation de parlement.

b) De l'utilité d'une disposition légale prévoyant l'exclusion du Grand Conseil d'un député qui quitte son parti politique

On ne peut pas vraiment considérer qu'au sein du parlement cantonal, les situations mentionnées par le député Hans Stocker soient particulièrement fréquentes. En effet, au cours de la présente législature, seuls deux députés au Grand Conseil ont quitté leur parti sans pour autant restituer leur siège. Cela inspire les réflexions suivantes :

- Il appartient d'abord aux *député-e-s concerné-e-s* d'examiner si le transfert de leur siège dans un autre parti ou groupe en cours de législature, transfert qu'ils imposent unilatéralement aux électeurs, correspond à leur conception de la politique.

- Cet examen peut aussi être effectué par les *partis ou groupes politiques* qui choisissent leurs candidats au Grand Conseil, qui décident parfois d'accepter certains transferts en cours de législature et jugent admissible de profiter ainsi d'un siège que les électeurs et électrices fribourgeois-e-s ne leur ont pas octroyé. Dans ces circonstances, il appartiendrait d'abord aux partis et groupes politiques concernés et représentés au Grand Conseil d'adopter une attitude appropriée. Il découle de ce qui précède que l'intervention du Conseil d'Etat dans de telles affaires, qui concernent avant tout le Grand Conseil et les partis et groupes politiques qui le composent, ne devrait être demandée que très subsidiairement.

Il n'est peut être pas inutile de rappeler à cet égard que l'un des partis politiques représentés au Grand Conseil prévoit à ce jour expressément dans ses statuts, que les membres de son « Groupe des députés au Grand Conseil » exclus ou démissionnaires [N.B. du parti] doivent mettre leur mandat à disposition du parti dès l'exclusion ou la démission. Les statuts de ce même parti politique prévoient aussi que les élus de ce parti doivent respecter ses principes tels qu'ils sont fixés par les programmes et doivent se soumettre aux directives établies par le parti, que la non observation de ces dispositions entraîne des sanctions et qu'en cas de sanctions l'intéressé doit aussi, obligatoirement, remettre son mandat à disposition.

Un raisonnement analogue pourrait être tenu pour toutes les autorités politiques élues selon le système proportionnel dans le canton, qui quittent leur parti ou groupe en cours de législature sans pour autant abandonner leur mandat politique (à savoir, outre les député-e-s au Grand Conseil, les membres des conseils généraux et, selon les cas, les membres des conseils communaux). On pourrait également s'inspirer de quelques-unes de ces considérations pour les autorités élues, selon le système majoritaire, sous l'étiquette d'un parti ou d'un groupe politique, à savoir les membres du Conseil d'Etat, du Conseil des Etats, les Préfets et les Préfètes et, selon les cas, les membres des exécutifs communaux.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate qu'il ne peut pas intervenir sur la base de la LEDP actuelle. De même, il ne prévoit pas de modifier la LEDP dans le sens demandé par le député Hans Stocker.

Fribourg, le 31 janvier 2006