

**Propagande électorale et exclusion par le préfet de la Singine de député-es de l'examen de candidatures**

---

**Question**

Dans le journal des « Freiburger Nachrichten » du 18 octobre 2007 (p. 32), le préfet de la Singine Nicolas Bürgisser a fait publier en son nom et en qualité de préfet une annonce en faveur de Rudolf Vonlanthen, candidat au Conseil national. Cette annonce comportait le slogan suivant : « Ruedi Vonlanthen s'engage pour la tradition, la culture et le sport, non seulement avant les élections ». Le Préfet de la Singine s'était déjà engagé précédemment dans une situation semblable pour l'élection des juges de paix en septembre 2007. Les député-es des partis chrétien-social et socialiste avaient à cet égard adressé une lettre au Conseil d'Etat, à laquelle ils (elles) attendent encore une réponse.

La problématique évoquée à propos de l'élection des juges de paix est identique à celle concernant le soutien d'une candidature au Conseil national. En effet, le préfet Bürgisser avait invité douze député-es des partis démocrate-chrétien (PDC), de l'Union démocratique du centre (UDC), libéral-radical (LPF) et d'Ouverture (Ouv), le 10 septembre 2007, à une séance extraordinaire à la préfecture de la Singine, afin de préparer les élections des juges de paix. Les député-es chrétiens-sociaux et socialistes ont été exclus de cette rencontre.

Un préfet, qui est le représentant du Conseil d'Etat auprès de tous les habitants d'un district peut-il sciemment soutenir une partie d'entre eux ou exclure certaines personnes, singulièrement des député-es, de certains processus importants comme l'élection des juges de paix ?

Se posent ainsi les questions, qui ont aussi fait l'objet du courrier du 13 septembre 2007, suivantes :

1. Est-il conforme à la séparation des pouvoirs que le préfet de la Singine Nicolas Bürgisser fasse de la propagande électorale active pour l'élection au Conseil national pour un candidat singinois par la publication d'une annonce dans les « Freiburger Nachrichten » ?
2. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance, si d'autres actions de soutien de campagne électorale portent la signature du préfet de la Singine, respectivement si d'autres annonces de soutien au nom du préfet de la Singine ont été publiées ?

Le 19 octobre 2007

**Réponse du Conseil d'Etat**

1. La question de la participation à une campagne électorale d'un magistrat élu, qu'il soit conseiller d'Etat ou préfet est très délicate et controversée. Il est difficile en effet de définir pour une personne politique de manière précise le cercle des interventions qui relèvent des droits politiques de tout un chacun, de celles qui sont liées aux fonctions publiques ou en tant que membre d'une autorité. En l'occurrence, cette question est

d'autant plus sensible que le préfet est le représentant de son district, généralement porté par un parti politique ou par un groupement d'électeurs et que selon la loi sur les préfets, il est soumis à la surveillance et au pouvoir disciplinaire du Conseil d'Etat dont il relève directement.

2. L'intervention d'un magistrat élu ou d'un membre d'une autorité n'a fait l'objet à ce jour ni de dispositions légales fédérales ou cantonales, ni d'instructions particulières. Il est toutefois admis par la doctrine et la jurisprudence que la garantie constitutionnelle des droits politiques confère à l'électeur le droit d'exiger de manière générale qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il n'exprime pas de façon fidèle et sûre la libre volonté du corps électoral. De là découle la possibilité pour chaque citoyen de participer à une élection, comme électeur ou candidat avec les mêmes chances de succès, pour autant qu'il remplisse certaines exigences. Dans cette mesure, le principe d'égalité et l'interdiction de toute discrimination sont une composante de la liberté de vote et d'élection. Il faut en outre permettre au citoyen de se déterminer après un processus de formation de son opinion le plus libre et le plus complet possible.

En ce qui concerne plus particulièrement les élections, la jurisprudence exclut, par principe, toute intervention de l'Etat dans la campagne électorale ou dans le processus de formation de l'opinion. En cas d'élections, les autorités n'ont pas d'intérêts publics à défendre et il ne leur incombe pas de donner des explications. Il faut empêcher que dans une campagne électorale, l'Etat ne se mette, même de façon indirecte, aux services d'intérêts partisans ; l'autorité doit donc se comporter de façon politiquement neutre et il ne faut pas qu'on puisse l'identifier à certains groupements et à certaines tendances (cf. en outre ATF 124 I 55, JT 2000 I 322).

3. Les principes énoncés ne devraient toutefois pas empêcher toute personne politique à intervenir dans une campagne en vue d'une élection, afin de faire valoir ses idées politiques et de soutenir tout candidat qui les partage. Il s'agit donc que chaque personne concernée comme exprimé ci-avant, de veiller à ne pas dépasser certaines limites. Tel serait par exemple le fait qu'un magistrat utilise de manière abusive sa fonction en tant que telle ou des informations dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de cette dernière et qui sont placées sous le sceau de la confidentialité.

Il convient encore à cet égard de bien distinguer entre les campagnes qui précèdent les élections de celles qui se déroulent avant une votation. Dans ce dernier cas, il est admis qu'un gouvernement ou ses membres puissent y prendre part de manière active, afin de leur permettre pour le moins d'informer les citoyens sur un objet soumis à votation.

4. En ce qui concerne l'élection des juges de paix, si l'on peut admettre qu'un préfet invite les députés à participer à une séance en vue de préparer la discussion sur un des objets qui seront débattus au Grand Conseil, encore faut-il à la fois que les sujets en cause touchent un intérêt particulier du district et que l'ensemble des députés-es du district y soient conviés-es, de telle sorte que les différents courants d'opinion puissent effectivement être exposés. Or, il ressort de l'invitation du préfet de la Singine à cette séance que les députés du parti socialiste et du parti chrétien-social ne figuraient pas parmi les personnes conviées à cette séance. A cela s'ajoute que le courriel du préfet de la Singine précisait « qu'il est important pour le district de la Singine qui deviendra juge de paix ».

L'intention du préfet n'était donc pas de faire une présentation objective des candidats-es à cette fonction judiciaire, mais d'ores et déjà de peser sur le choix de l'une ou l'autre candidature. Ce faisant, le Préfet de la Singine a couru le risque de porter atteinte à la garantie constitutionnelle des droits politiques dans la mesure où celle-ci protège la libre formation de l'opinion d'un-e électeur-trice.

5. En résumé et au vu des circonstances concrètes des situations évoquées, le Conseil d'Etat relève :
- que le préfet de la Singine n'a pas outrepassé son devoir de réserve, pour avoir soutenu en qualité de préfet des candidats au Conseil national. En revanche, l'invitation d'une partie des député-es seulement à la séance préparatoire de l'élection des juges de paix n'est pas soutenable du point de vue de l'égalité de traitement.
  - qu'il n'a pas eu connaissance d'autres situations dans lesquelles Nicolas Bürgisser serait intervenu volontairement en tant que préfet dans la campagne électorale de cet automne aux Chambres fédérales.

Fribourg, le 18 décembre 2007