Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Rudolf Vonlanthen 2016-GC-134
Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 49)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 novembre 2016, le député Rudolf Vonlanthen demande que l'art. 49 al. 2 LEDP soit complété par le rajout d'une let. e qui aurait pour but d'interdire l'accès à la fonction de député-e au Grand Conseil aux « *instituteurs et institutrices de l'école publique (école primaire et secondaire)* ».

Le député Rudolf Vonlanthen motive comme suit, en substance, sa proposition d'exclure les personnes précitées du droit d'exercer une fonction élective au Grand Conseil.

Il relève à titre préliminaire que la question de savoir qui pourrait, ou non, rejoindre les rangs du Grand Conseil, avait déjà été très disputée en 2001 et qu'au final, les 15 années passées auraient démontré que la solution finalement ancrée dans la loi serait trop peu claire et laisserait trop de marge d'interprétation. Il souligne par ailleurs que selon lui, le législateur n'a pas pu vouloir que cela puisse être des tribunaux, et non pas l'employeur concerné, qui soit au final compétent pour décider à ce sujet.

Selon le député Rudolf Vonlanthen, la profession d'instituteur aurait ceci de particulier qu'elle demande une implication totale. Le personnel enseignant doit exécuter ses tâches avec soin, consciencieusement, de manière professionnelle, et il doit en outre se comporter de manière loyale par rapport à son employeur, les parents et les élèves. En substance donc, selon le député Rudolf Vonlanthen, pour y arriver les enseignants doivent pouvoir se concentrer entièrement sur leur profession exigeante.

Le député Rudolf Vonlanthen ajoute à cet égard que l'activité de député au Grand Conseil entraîne des absences régulières, et que vu leur fréquence, ces absences ne permettraient pas aux instituteurs éventuellement concernés d'assurer un bon enseignement. Toutes ces absences, qui plus est pendant la courte période d'enseignement (au minimum 40 demi-jour, que l'Etat compense à raison de 30 demi-jours), portent une atteinte dommageable au bon déroulement des cours. Cela entraîne en outre du travail supplémentaire pour assurer le remplacement de l'enseignant qui se dédie à ses activités politiques. Enfin, les élèves touchés par ces absences sont contraints, de manière injustifiée, de composer avec des remplaçants.

Pour terminer, le député Rudolf Vonlanthen affirme qu'il a été démontré que la plupart des enseignants exerçant des fonctions politiques ne se comportent pas de manière loyale. Il en veut pour exemple le fait qu'ils critiquent des initiatives du Grand Conseil dans des courriers de lecteurs, fustigent ceux qui ne pensent pas comme eux et exigent des citoyens actifs qu'ils votent juste, à savoir dans leur sens.

En définitive, le député Rudolf Vonlanthen demande au Conseil d'Etat d'adapter la loi sur l'exercice des droits politiques parce que la situation actuelle entraîne des conflits d'intérêts pour les enseignants, ce qui implique qu'ils ne sont pas en mesure d'accomplir leur important travail de manière neutre et loyale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

a) Introduction

La dernière fois que la question de savoir si, et dans quelle mesure, les statuts de fonctionnaire et de député au Grand Conseil étaient compatibles ou non, a été discutée, c'était en 2001, dans le cadre du processus de révision totale de la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques. La Constituante en a ensuite débattu en 2002 et 2003, pour conclure que la solution adoptée par le Grand Conseil était la bonne et laisser au législateur la compétence de fixer les incompatibilités.

En 2001, le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil, dans son projet, de consacrer en la matière la solution prévue jusqu'alors dans la loi sur l'exercice des droits politiques de 1976 (cf. art. 50 du projet de loi du 26 avril 2000 sur l'exercice des droits politiques ; ci-après : LEDP).
Sa proposition était la suivante :

Incompatibilités
[1] *Ne peuvent être députés au Grand Conseil : [...]*
d) les fonctionnaires, agents et employés à plein temps, nommés par le Conseil d'Etat ou l'une de ses Directions, à l'exception des membres du corps enseignant.

Le Conseil d'Etat avait expliqué à l'appui de cette proposition (cf. Message n°227 du 26 avril 2000 accompagnant le projet de loi sur l'exercice des droits politiques, *in* Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, février 2001, p. 9 ad art. 50), que : « *Cette disposition concerne les incompatibilités au Grand Conseil, principalement. La question de la possibilité pour des fonctionnaires de siéger au parlement cantonal a toujours été débattue et source de longues controverses. Plusieurs motions ont été déposées par des députés, demandant un assouplissement des incompatibilités au Grand Conseil, toutes rejetées. Finalement, le projet retient l'option de ne pas apporter de changement fondamental à la situation qui prévaut actuellement dans le canton. Parmi les fonctionnaires œuvrant à plein temps au service de l'Etat, seuls les enseignants pourront siéger au Grand Conseil. Cette exception est justifiée par la tradition désormais bien établie et ancrée dans la loi depuis plus de vingt années. […]* ».

Dans le cadre de son examen préliminaire relatif à la nouvelle LEDP, la Commission parlementaire avait en substance jugé comme suit le projet du Conseil d'Etat (cf. Message n°227 du 26 avril 2000 accompagnant le projet de loi sur l'exercice des droits politiques, *in* Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, février 2001, p. 259 ad art. 50) :

« Le projet du Conseil d'Etat maintient le statu quo, à savoir que parmi les fonctionnaires œuvrant à plein temps au service de l'Etat, seuls les enseignants pourront siéger au Grand Conseil. De l'avis de la commission, la règlementation est insatisfaisante d'un double point de vue :

- *Pourquoi autoriser, parmi les collaborateurs à plein-temps, les seuls enseignants à siéger au Grand Conseil ? Quelle justification pour permettre à cette seule catégorie de collaborateurs de l'Etat de bénéficier d'un régime particulier ?*

- *Pourquoi limiter la règle de l'incompatibilité aux collaborateurs à plein temps ? Au niveau du principe de la séparation des pouvoirs invoqué par le Conseil d'Etat, quelle différence y a-t-il entre un collaborateur à plein temps et un collaborateur à 80% par exemple ?*

Confrontée à ces prémices, la commission est d'avis que le maintien du statu quo n'est pas acceptable, puisqu'il ancre une inégalité de traitement entre collaborateurs de l'Etat qu'aucun motif ne justifie ».

Au vu de ce qui précède, la Commission parlementaire avait proposé au Grand Conseil le projet bis suivant :

Incompatibilités

[1] *Ne peuvent être députés au Grand Conseil : [...]*

d) les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat engagés par le Conseil d'Etat ou l'une de ses Directions, lorsqu'ils participent à l'exercice du pouvoir exécutif ou lorsqu'ils sont fortement impliqués dans la préparation des éléments sur lesquels le Grand Conseil se fonde pour prendre ses décisions.

[1bis] *Au nombre des personnes visées à l'alinéa 1 let. d, figurent notamment :*

a) les secrétaires généraux, les chef-fe-s de service et les chef-fe-s d'offices ;
b) les collaborateurs et collaboratrices de la Chancellerie d'Etat ;
c) les membres du commandement de la police ;
d) les personnes exerçant une fonction dirigeante au sein d'établissements cantonaux et d'entreprises au capital social desquels le canton participe à hauteur de 50% au moins.

[1ter] *Le Grand Conseil, sur proposition de son autorité de validation, statue sur l'incompatibilité ou non des personnes élues à siéger en son sein.*

Le Rapporteur de la Commission avait souligné en plénum, à l'appui de cette proposition, que dans le cadre des discussions en lien avec les incompatibilités pour les employés de l'Etat de siéger au Grand Conseil, il convenait de faire une distinction fondamentale entre une *incompatibilité administrative* et une *incompatibilité politique*. D'une part, il y a la relation employeur / employés et d'autre part il y a l'exercice des droits politiques qui relève, lui, exclusivement de la loi sur l'exercice des droits politiques. Cela signifie en substance que si une charge publique (p. ex un mandat de député-e au Grand Conseil) est trop importante par rapport à un emploi au sein de l'Etat qui exige une totale disponibilité, l'on est en présence d'une *incompatibilité administrative* liée à une fonction spécifique, qui n'a rien à voir avec *l'incompatibilité politique* liée au principe de séparation des pouvoirs et touchant des personnes assumant des responsabilités de type exécutif essentiellement.

Le Rapporteur de la Commission s'était également exprimé au sujet des difficultés éventuelles que connaîtraient les autorités pour distinguer les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat pour lesquels une incompatibilité politique devrait être de mise. Sur ce point, la Commission parlementaire avait décidé de s'en tenir à un principe, figurant à la let. d, et de le compléter par un alinéa (N.B : alinéa 1bis du *projet bis*) donnant une liste non exhaustive et exemplative des collaborateurs et collaboratrices touchés par la mesure d'incompatibilité. La Commission parlementaire avait en effet constaté qu'une liste exhaustive des fonctions exclues du législatif pour des motifs d'incompatibilité politique ne pourrait pas être établie.

Enfin, et au vu de l'impossibilité de dresser une liste exhaustive des incompatibilités politiques, la Commission a dans le même temps proposé de donner à l'autorité de validation du Grand Conseil le

pouvoir de statuer sur de telles incompatibilités (N.B : politiques), étant précisé que l'autorité d'engagement du personnel de l'Etat devrait pouvoir, elle, se prononcer sur une éventuelle incompatibilité administrative en application de la loi sur le personnel.

A l'issue des débats, le 6 avril 2001, les députés au Grand Conseil ont adopté, sous réserve de quelques adaptations rédactionnelles, le projet bis proposé par la Commission parlementaire.

Depuis ce jour, la teneur des dispositions légales de la LEDP relatives aux incompatibilités des employés de l'Etat et de la fonction de député au Grand Conseil n'a plus été disputée[i].

b) Avis du Conseil d'Etat

Comme relevé plus haut, la Commission parlementaire avait d'abord décidé de modifier le système alors en vigueur pour des motifs d'égalité de traitement entre les employés de l'Etat. Il n'était en effet pas soutenable pour elle que seule une certaine catégorie d'employés de l'Etat, à savoir les enseignants et les enseignantes, ait un droit inconditionnel de siéger au Grand Conseil. Dans une intervention au cours des débats, le député Rudolf Vonlanthen s'était d'ailleurs lui aussi insurgé contre la solution alors existante, qui créait de fait *deux sortes, deux catégories d'employés de l'Etat* (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, 8 février 2001, p. 264).

Le député Rudolf Vonlanthen propose aujourd'hui, en substance, d'exclure par principe les seuls enseignants et enseignantes du Grand Conseil, car il voit dans leur présence au parlement cantonal non seulement des incompatibilités administratives, mais également des incompatibilités politiques.

1) *Motifs d' « incompatibilité administrative » allégués par le député Rudolf Vonlanthen*

- La profession d'instituteur demanderait une implication totale, ce qui impliquerait que les enseignants doivent pouvoir se concentrer entièrement sur leur profession exigeante.

- L'activité de député au Grand Conseil entraînerait des absences régulières, et vu leur fréquence, ces absences ne permettraient pas aux instituteurs éventuellement concernés d'assurer un bon enseignement. Toutes ces absences, porteraient une atteinte dommageable au bon déroulement des cours.

- Le personnel enseignant doit exécuter ses tâches avec soin, consciencieusement, et de manière professionnelle, ce qui ne serait pas possible s'ils exercent en parallèle des fonctions électives au Grand Conseil.

- Le personnel enseignant doit se comporter de manière loyale par rapport aux parents et aux élèves, ce qui ne serait pas possible s'ils exercent en parallèle des fonctions électives au Grand Conseil, car, si l'on comprend bien le motionnaire, les élèves touchés par les absences dues à des fonctions électives au Grand Conseil sont contraints, de manière injustifiée, de composer avec des remplaçants.

- Les absences entraîneraient du travail supplémentaire pour assurer le remplacement de l'enseignant qui se dédie à ses activités politiques.

Les griefs émis ci-dessus par le député Rudolf Vonlanthen sont régis par la législation sur le personnel de l'Etat, et plus particulièrement par l'article 119 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1 ; charges publiques). L'art. 119 al. 2 LPers prévoit en particulier ce qui suit : « *L'exercice d'une charge publique est soumis à autori-*

sation. Celle-ci ne peut être refusée que si la charge publique n'est pas compatible avec la fonction exercée au service de l'Etat. Elle doit être requise à temps de sorte que la situation en cas d'élection soit déterminée avant l'acte de candidature ».

La notion d'incompatibilité précitée, initialement prévue à l'art. 127 du projet de LPers, avait été commentée comme suit par le Conseil d'Etat dans son message explicatif n° 277 accompagnant le projet de loi sur le personnel de l'Etat :

> *« Le projet maintient la règle actuelle. Il convient de préciser que si le collaborateur ou la collaboratrice a reçu l'autorisation d'exercer plusieurs charges publiques, il ou elle a droit à des congés payés d'une durée maximale de quinze jours ouvrables pour l'ensemble de ces charges publiques.*
>
> *Toutefois, lorsque cette charge publique est d'importance (par exemple députation aux Chambres fédérales, députation au Grand Conseil cumulée avec l'appartenance à des commissions parlementaires permanentes, appartenance à l'exécutif d'une grande commune), les absences du collaborateur ou de la collaboratrice vont dépasser les quinze jours par année, et cela de manière constante.*
>
> *Cette situation peut être incompatible, du point de vue de l'employeur, avec la nécessité d'une disponibilité totale au service de l'Etat. On peut donner comme exemple, l'engagement d'un collaborateur ou d'une collaboratrice en tant que chef(f)e d'un projet informatique : des absences répétées et d'une certaine importance sont de nature à faire échouer l'aboutissement du projet. Il en est de même lorsque le collaborateur exerce plusieurs charges publiques ou cumule charges publiques et activités accessoires. C'est la raison pour laquelle l'article 127 (N.B : art. 119 LPers) prévoit que la charge publique est soumise à autorisation. Si l'exercice de la fonction le permet, il peut également être envisagé d'imposer une diminution du taux d'activité. L'engagement d'une personne supplémentaire à temps partiel, de manière indéterminée ou pour la durée du mandat politique assumé par le collaborateur ou la collaboratrice permettra dans ces circonstances de pallier aux absences de celui-ci ou de celle-ci.*
>
> *Le projet n'aborde pas la question de l'incompatibilité prévue par la loi sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) entre les employé(e)s de l'Etat et la députation au Grand Conseil. Il s'agit d'un débat politique qui ne concerne pas la relation employeur/employé mais se situe dans le cadre du principe de la séparation des pouvoirs. La question a été traitée par la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi No 227 sur l'exercice des droits politiques.*

On le constate d'emblée, les griefs développés par le député Rudolf Vonlanthen pourraient être des motifs (éventuels), d'incompatibilité administrative pour les employés et employées de l'Etat. Dans de tels cas, c'est comme employeur que l'Etat pourrait intervenir.

Ces griefs sont sans rapport avec les incompatibilités dites « politiques », la nécessaire séparation des pouvoirs, et donc avec la législation sur les droits politiques. De ce fait, ils ne pourraient raisonnablement pas servir de fondement à une adaptation de la LEDP.

2) *Motifs d' « incompatibilité politique » allégués par le député Rudolf Vonlanthen*

- Le personnel enseignant doit se comporter de manière loyale par rapport à son employeur.

- Or, selon le député Rudolf Vonlanthen, la plupart des enseignants exerçant des fonctions politiques ne se comporteraient pas de manière loyale par rapport à leur employeur, à savoir l'Etat, car les députés / enseignants critiqueraient des initiatives du Grand Conseil dans des courriers de lecteurs, fustigeraient ceux qui ne pensent pas comme eux et exigeraient des citoyens actifs qu'ils votent juste, à savoir dans leur sens.

Comme cela a été relevé ci-dessus à quelques reprises, la question centrale qui justifie les « incompatibilités politiques » réside dans la séparation des pouvoirs. Elle ne trouve pas sa justification, comme semble le croire le député Rudolf Vonlanthen, dans la limitation de la liberté d'expression. En d'autres termes, quand bien même des membres du corps enseignants ne pourraient plus siéger au Grand Conseil, ils conserveraient la possibilité de critiquer les décisions rendues par leur employeur ; émises de manière respectueuse, courtoises, ou plus simplement encore dans les formes communément requises entre interlocuteurs de bonne volonté, de telles critiques ne franchiraient pas les limites fixées par les articles 56ss LPers (devoirs du personnel). Cela fait là aussi, quelque part, partie des fondements de notre démocratie.

Le principe de la séparation des pouvoirs constitue le centre de la législation en matière d'incompatibilités politiques pour siéger au Grand Conseil. C'est la raison pour laquelle le législateur de 2001 avait proposé d'exclure les employés et employées de l'Etat en lien (étroit) avec le pouvoir exécutif ou qui sont impliqués dans la préparation des décisions du Grand Conseil.

Jusqu'à ce jour, il a été considéré par l'autorité de validation du Grand Conseil, que de par leurs fonctions, les membres du corps professoral n'entraient pas dans le cercle, restreint, des personnes précitées. Le Conseil d'Etat en a pris acte et adhère, sur le vu de la description actuelle de ces fonctions, au jugement du Grand Conseil.

c) Proposition du Conseil d'Etat

Quand bien même le Conseil d'Etat en fonction en 2001 ne s'était pas rallié à la proposition de la Commission, force est d'admettre à ce jour que la solution adoptée par le Grand Conseil donne globalement satisfaction. S'il n'est pas exclu que depuis cette date, l'élection de quelques députés « collaborateurs ou collaboratrices de l'Etat » au Grand Conseil ait donné lieu à quelques discussions dans les travées du Grand Conseil, on ne peut toutefois pas en déduire, comme semble le faire le député Rudolf Vonlanthen, « *qu'au final, les 15 années passées auraient démontré que la solution finalement ancrée dans la loi serait trop peu claire et laisserait trop de marge d'interprétation* ». Force est en effet de constater que depuis 2001, plus aucune intervention parlementaire en la matière n'a été déposée à ce sujet, ce qui laisse de prime abord supposer que le système appliqué depuis 15 ans convient aux membres du parlement.

A l'heure actuelle, dix-huit députés et députées sur 110 sont employés par l'Etat. Dans le détail : quatorze d'entre eux dépendent de la DICS et sont enseignants ou y travaillent dans le domaine de l'enseignement ; deux dépendent de la DSAS (Bureau de l'égalité et Hôpital fribourgeois) ; un dépend de la DSJ (Police cantonale) et un dépend de la DEE (Ecole professionnelle). Quand bien

même il convient de constater une importante représentation de collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, surtout issus des rangs de l'enseignement il faut le concéder, l'on ne peut pas estimer à ce jour que la solution de 2001 a conduit, avec les années, à un noyautage du Grand Conseil par les collaborateurs et collaboratrices de l'ensemble de l'Etat. Pour mémoire, le motionnaire avait en son temps émis l'idée d'interdire toute fonction élective au Grand Conseil à tous les collaborateurs de l'Etat (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, 8 février 2001, p. 264). Une telle solution, extrême, ne se justifierait donc pas.

En ce qui concerne plus particulièrement les enseignants et enseignantes, directement visés par la question écrite du député Rudolf Vonlanthen, l'avis du Conseil d'Etat est le suivant, tant sous l'angle des « incompatibilités administratives » que sous celui des « incompatibilités politiques » :

1) *Incompatibilités administratives pour les enseignants*

   Le personnel enseignant qui est élu au Grand Conseil réduit en principe son taux d'activité ou, s'agissant du degré primaire (1^{H}-8^{H}), constitue un duo pédagogique, ou encore s'organise pour assurer des remplacements par une seule et même personne. La stabilité de l'enseignement est ainsi garantie et il n'y a pas de péjoration de la qualité de l'enseignement. Du point de vue de l'organisation de la classe, des absences pour raison de travaux parlementaires ne se révèlent pas plus problématiques que celles pour raison de service militaire ou de congé maternité. La représentation des enseignant-e-s au sein du Grand Conseil ne provoque donc pas d'effets défavorables.

   Il n'existe donc pas, en principe, d'incompatibilité administrative pour les enseignants.

2) *Incompatibilités politiques pour les enseignants*

   Sous l'angle des incompatibilités politiques, à l'instar de ce qui a été décidé par le Grand Conseil dans le cadre de la validation des élections 2016, le Conseil d'Etat n'observe pas de conflits d'intérêt ni de manque de légitimité tels qu'invoqués dans la motion. Il n'y a par exemple pas de différend persistant entre les enseignant-e-s parlementaires et leur Direction.

Le Conseil d'Etat relève enfin que si la solution proposée par le député Rudolf Vonlanthen devait être acceptée, aurait pour premier effet de stigmatiser une partie des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, à savoir les membres du corps enseignant, en leur interdisant, sans motif grave et avéré on l'a vu, l'accès au Grand Conseil. Une telle mesure consisterait vraisemblablement, de ce fait, non seulement en une restriction grave et injustifiée de leurs droits politiques. Elle consisterait aussi en un retour en arrière sous l'angle de l'égalité entre les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat si chère aux parlementaires de 2001, puisqu'elle recréerait, sans motifs objectif, « *deux sortes, deux catégories d'employés de l'Etat* ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

28 mars 2017

---

[i] Il est relevé ici, aux fins d'exhaustivité, que l'art. 49 al. 2 let. a) a été adapté en 2004 (adjonction des fonctions de Chancelier et de Vice-chancelier). Il s'agissait d'une adaptation rendue nécessaire par la séparation totale, exigée par la Constitution cantonale, de la Chancellerie d'Etat et du Secrétariat du Grand Conseil.