



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion David Bonny / Jean-Pierre Siggen

M 1020.13

Contribution de l'Etat pour les élections complémentaires cantonales et fédérales

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 février 2013, les députés David Bonny et Jean-Pierre Siggen demandent que l'Etat, « *en complément des dispositions actuelles de la LPFC, applique les mêmes mesures de soutien financier et de prise en charge des frais de mise sous pli et d'envoi des prospectus officiels des partis politiques, lors d'élections complémentaires cantonales et fédérales que celles prévalant pour les élections ordinaires* ».

Exemples à l'appui (remplacement du conseiller aux Etats Alain Berset suite à son élection au Conseil fédéral ; remplacement du conseiller d'Etat Urs Schwaller suite à son élection au Conseil des Etats), les motionnaires relèvent en substance qu'il est compliqué, pour les partis et groupements politiques, de lancer correctement des candidats à des élections complémentaires cantonales et fédérales.

Selon eux, l'apport financier consécutif à la modification de l'automne 2011 de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC ; participation aux frais d'envoi) avait déjà permis de soulager les efforts financiers des partis et groupements politiques à l'occasion des élections générales.

Cette amélioration ne serait toutefois pas suffisante, car les élections complémentaires soulèvent des problèmes financiers similaires aux élections ordinaires. Ils prennent pour exemple les élections complémentaires de 2004 et de 2012, pour lesquelles les partis et groupements politiques concernés n'avaient touché aucune aide financière de l'Etat et avaient par voie de conséquence été contraints de puiser dans leurs réserves.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A. Historique

Les soutiens aux partis politiques peuvent être classés en deux catégories :

- 1) les aides ou subventions *indirectes* de l'Etat, qui comprennent en substance le remboursement des frais d'impression et/ou des indemnités par groupe ou par député.
- 2) les aides ou subventions *directes* de l'Etat, qui consistent essentiellement en l'octroi aux partis et groupements politiques de contributions aux frais de campagne électorale.

Le canton de Fribourg verse des aides *directes* et *indirectes*.

Ainsi que cela avait déjà été relevé en réponse aux motions Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet (M 1115.11), Hugo Raemy/François Roubaty (M 1114.11) et Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (M 1118.11), **le canton de Fribourg est le seul canton en Suisse, avec le canton de Genève, qui octroie une aide étatique directe aux partis politiques en plus des contributions indirectes aux groupes parlementaires.** Contrairement au canton de Genève toutefois, le versement de cette aide étatique directe n'est subordonné à aucune contrainte de transparence ou de contrôle pour les partis et groupements politiques.

1. Les aides indirectes de l'Etat

Prise charge de frais électoraux

Jusqu'en 1990, les partis politiques ou groupes d'électeurs fribourgeois ne disposaient que d'une aide *indirecte* de l'Etat, laquelle était prévue à l'art. 31 de la loi du 18 février 1976 sur l'exercice des droits politiques. Cette aide indirecte se présentait sous cette forme :

Elections concernées	Montants pris en charge	Base de calcul	Conditions de l'aide
Conseil d'Etat	Frais d'impression des listes électorales	Nombre d'électeurs +20%	Versée aux partis obtenant au moins 3 sièges au Grand Conseil (sur 130)
Grand Conseil et Préfets			Versée aux partis obtenant au moins 7,5% du total des suffrages exprimés
Conseil national	Etablissement et remise des bulletins électoraux		

Indemnités parlementaires

Depuis 1990, la législation sur le Grand Conseil prévoit que des **indemnités sont octroyées tant aux groupes parlementaires qu'aux députés et députées.** Ces indemnités peuvent elles aussi être considérées comme des aides indirectes de l'Etat. Actuellement, le système est en substance le suivant :

- Selon l'art. 26 al. 4 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC), les indemnités octroyées aux groupes parlementaires sont annuelles ; elles sont destinées à contribuer à la couverture de leurs frais de secrétariat et de fonctionnement.
- Les articles 162ss LGC constituent pour leur part la base légale nécessaire aux indemnités versées individuellement aux membres du Grand Conseil.

2. Les aides directes de l'Etat

Dans le canton de Fribourg, les aides directes de l'Etat aux partis et groupements politiques, ainsi que leur ampleur, trouvent leurs racines dans les années 1990.

- a) Par un projet de loi du 16 août 1990 modifiant la loi du 18 février 1976 sur l'exercice des droits politiques, le Conseil d'Etat avait donné suite à une motion, transformée en postulat. Cette motion demandait au Conseil d'Etat l'élaboration d'une base légale qui permette d'accorder aux partis politiques, pour autant qu'ils forment un groupe au Grand Conseil, un soutien financier composé d'un montant de base et d'un autre montant calculé au prorata du nombre de députés de chaque parti (cf. introduction des art. 31bis, 31ter et 31quater dans la LEDP de 1976). La proposition visait à « donner, sous certaines conditions, aux partis politiques et aux groupes d'électeurs une contribution aux frais de campagnes électorales. Les frais électoraux sont en effet les plus lourds pour les partis politiques ou les groupes d'électeurs, et c'est en participant aux campagnes électorales que les partis politiques ou les groupes politiques occupent une position dominante et, surtout, irremplaçable dans la compétition politique » (Message n° 224 accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 18 février 1976 sur l'exercice des droits politiques, in Bulletin des séances du Grand Conseil – ci-après BGC - septembre 1990, p. 1998).

La solution préconisée par le Conseil d'Etat visait à l'octroi d'un **montant de base pour chaque parti politique ou groupe d'électeurs** et d'un **montant proportionnel** à leur représentation ou force politique lors des élections *générales* au niveau cantonal et des élections de la députation aux Chambres fédérales (cf. Message n° 224 précité, p. 1999).

Sous réserve d'une légère modification des montants forfaitaires octroyés, le projet du Conseil d'Etat avait été accepté par le Grand Conseil tel que proposé. En particulier, aucun membre du Grand Conseil n'avait contesté le fait que l'aide ne soit mise en œuvre que pour les élections cantonales *générales* (art. 31^{bis} al. 1).

- b) Suite aux élections cantonales de 1996 en vue du renouvellement intégral du Grand Conseil, le parti évangélique populaire fribourgeois (ci-après : PEV) s'était vu refuser une participation financière à ses frais de campagne, car il n'avait pas obtenu le quorum de 7,5% des suffrages valablement exprimés et aucun de ses candidats n'avait été élu au Grand Conseil. Le PEV avait recouru contre cette décision.

Par arrêt rendu le 1^{er} avril 1998, le Tribunal fédéral a admis partiellement le recours du PEV, retenant en substance que les dispositions précitées de la LEDP n'étaient pas compatibles avec certains principes constitutionnels (ATF 124 I 55). Dans son arrêt, le Tribunal fédéral avait notamment considéré que le fait de limiter le soutien de l'Etat aux seuls partis ayant obtenu au moins 7,5% des suffrages exprimés constituait une violation de la Constitution fédérale, au regard des principes de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances.

Ainsi, par projet de loi du 30 mars 1999 modifiant la loi du 18 février 1976, le Grand Conseil a revu à la baisse (quorum de 1%) les limites initialement prévues par l'art. 31^{ter} LEDP 1976.

A cette occasion encore, il n'avait pas été suggéré d'étendre le régime de l'aide aux élections complémentaires.

- c) Par acte du 1er mai 2001, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'adopter un projet de loi sur la participation financière de l'Etat aux frais de campagne électorale (ci-après : LPFC).

Ce projet de loi était en substance destiné à remplacer les articles 31^{bis} à 31^{quater} contenus dans la LEDP 1976 qui avait très récemment été abrogée et remplacée par celle de 2001. Le projet LPFC reprenait en substance le système des articles 31^{bis} à 31^{quater} de la LEDP 1976.

Il corrigeait par ailleurs, pour les élections cantonales cette fois, et en le fixant à 1%, le problème du quorum trop élevé qui avait été relevé par le Tribunal fédéral dans son ATF 124 I 55.

L'article 2 LPFC prévoyait expressément, comme ses prédécesseurs, que l'aide de l'Etat n'était octroyée que pour les élections générales. Le Message y relatif signalait lui aussi, expressément, que « *la contribution aux frais de campagne électorale n'intervient que dans le cadre des élections générales. Une éventuelle élection complémentaire ne bénéficiera pas d'une prestation de l'Etat* » (cf. Message n° 300 accompagnant le projet de loi sur la participation financière de l'Etat aux frais de campagne électorale, BGC de juin 2001, p. 876ss et 877 ad. art. 2).

Il n'avait pas été suggéré, au cours des débats, d'étendre le régime de l'aide aux élections complémentaires.

- d) Par motion déposée et développée le 31 mai 2010 (BGC, p. 1054), le député Benoît Rey avait demandé une modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et/ou de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC), dans le but que l'Etat organise et prenne à sa charge la mise sous pli et l'envoi commun par cercle électoral des prospectus des partis politiques et groupes d'électeurs sur les candidats présentés aux élections cantonales et fédérales. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil en date du 11 novembre 2010.

Par projet de loi et Message explicatif du 21 juin 2011, le Conseil d'Etat a donné suite à cette motion en proposant au Grand Conseil une modification de la LPFC ayant pour but la **prise en charge financière, de la mise sous pli et de l'envoi des prospectus électoraux pour les élections cantonales et fédérales**.

Depuis l'acceptation de ce projet de loi, les partis politiques et groupes d'électeurs reçoivent en substance deux types d'aides directes de la part de l'Etat.

Il s'agit d'une part de la participation de l'Etat aux frais généraux de campagne électorale, qui consiste en un montant forfaitaire, fixé par voie budgétaire, et réparti entre les partis politiques et groupes d'électeurs en fonction de leurs résultats électoraux.

D'autre part, il s'agit de la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des coûts des opérations en commun des partis politiques et groupes d'électeurs pour la mise sous pli et l'envoi de leur matériel de propagande électorale (paiement sur facture). Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs à ce sujet que, pour clarifier les procédures en la matière, donc également réduire les coûts, la Chancellerie d'Etat met actuellement avec La Poste suisse la dernière main à une Directive relative à de tels envois groupés. Cette Directive devrait être prochainement communiquée aux partis politiques et groupes d'électeurs.

Enfin, ni dans la motion, ni au cours des débats, il n'avait été suggéré d'étendre le régime de toutes ces aides aux élections complémentaires.

B. Développement

Ce bref « Historique » retrace, en substance, l'évolution des aides étatiques aux activités politiques dans le canton de Fribourg. Contrairement à la situation dans la très grande majorité des autres cantons suisses ces aides sont nombreuses et variées dans le canton de Fribourg. Dans ces circonstances, il est permis de présumer qu'elles suffisent aux partis politiques et groupes d'électeurs pour contribuer à l'ensemble de leurs activités d'intérêt public. Cela vaut d'autant plus que, s'il est vrai que les élections complémentaires soulèvent des problèmes financiers similaires aux élections ordinaires, celles-ci sont peu fréquentes à l'échelle cantonale et nationale (deux depuis 1990).

En cette période l'Etat se voit, on le sait, contraint de proposer au Grand Conseil un programme de mesures structurelles qui diminue nombre de ses prestations non seulement aux communes, mais aussi à tous les citoyens. Ce programme touche également le personnel de l'Etat, mais aussi la très grande majorité des mesures de subventionnement dans tous les domaines. Dans ces circonstances, il serait malvenu d'adhérer à la proposition des motionnaires, qui conduira à augmenter encore les nombreuses aides d'ores et déjà apportées aux partis politiques et aux groupes d'électeurs, donc à augmenter d'autant les charges de l'Etat.

Le Conseil d'Etat n'apporte donc pas son soutien à la motion déposée par les députés David Bonny et Jean-Pierre Siggen.

C. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion 1020.13 David Bonny / Jean-Pierre Siggen.

20 août 2013