

BGer 1P.564/2001 vom 26. Februar 2002

Bundesgericht, 2002-02-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.564_2001

FR: TF 1P.564/2001 du 26 février 2002

IT: TF 1P.564/2001 del 26 febbraio 2002

Regeste

Droits politiques

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 I 92 consid. 1 p. 93; 127 II 198 consid. 2 p. 201; 127 III 41 consid. 2a p. 42; 127 IV 150 consid. 1a p. 151, 166 consid. 1 p. 168, et les arrêts cités).

E. 1.1

Le recours de droit public pour violation du droit de vote au sens de l' art. 85 let. a OJ peut être formé directement contre une loi cantonale dont les recourants prétendent qu'elle restreindrait les droits politiques garantis par le droit supérieur, en l'occurrence, selon les recourants, par les Constitutions cantonale et fédérale (cf. ATF 121 I 291 consid. 1 p. 293).

E. 1.2

Comme citoyen actif exerçant son droit de vote dans le canton de Fribourg, et comme parti politique y déployant ses activités, les recourants ont qualité pour agir (ATF 123 I 40 consid. 6a p. 46; 121 I 252 consid. 1b p. 255, 334 consid. 1a p. 337, 357 consid. 2a p. 360, et les arrêts cités).

E. 1.3

Le recours de droit public n'a qu'un effet cassatoire (ATF 126 I 213 consid. 1 p. 216/217; 126 II 377 consid. 8c p. 395; 126 III 534 consid. 1b p. 536, et les arrêts cités). Cette règle s'applique aussi au recours de droit public pour violation du droit de vote au sens de l' art. 85 let. a OJ (ATF 118 Ia 184 consid. 1d p. 188). En l'occurrence, les recourants ne requièrent pas formellement l'annulation de la LEDP du 6 avril 2001. Mais telle est bien la portée qu'il faut prêter à leur démarche, notamment lorsqu'ils demandent le renvoi de la cause au Grand Conseil pour nouvelle décision.

E. 1.4

Les recourants s'en prennent à l'art. 48 LEDP. Il ressort toutefois de leurs écritures qu'ils contestent cette disposition uniquement en tant qu'elle impose dorénavant, selon son alinéa 2, le domicile dans le cercle électoral comme condition d'éligibilité au Grand Conseil. Pour le surplus, les recourants ne remettent pas en discussion l'art. 48 LEDP en tant qu'il régit l'élection du Conseil d'Etat, des députés au Conseil des Etats et des préfets (al. 1) et l'élection des conseils communaux ou généraux (al. 3). Il faut donc admettre que le recours tend uniquement à l'annulation de l'art. 48 al. 2 LEDP.

E. 1.5

Dans le cadre du recours de droit public pour violation du droit de vote au sens de l' art. 85 let. a OJ , peuvent être invoquées les dispositions du droit constitutionnel cantonal, ainsi que les normes de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46; 119 Ia 167 consid. 2 p. 174; 118 Ia 422 consid. 1e p. 424, et les arrêts cités). En particulier, le citoyen est habilité à critiquer, comme en l'espèce, un acte normatif cantonal régissant les droits politiques, en faisant valoir que cet acte violerait les droits politiques garantis par une norme de rang supérieur (ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46 in fine, et les arrêts cités). En revanche, les recourants ne sont pas recevables à se prévaloir, dans ce contexte, des dispositions de la Constitution fédérale qui régissent le droit de vote au niveau de la Confédération. En effet, si les droits politiques sont garantis (art. 34 al. 1 Cst.), la Confédération et les cantons disposent de compétences propres pour régir l'exercice des droits politiques dans leurs sphères respectives (art. 39 al. 1 Cst.). Cela concerne notamment le critère du domicile comme condition d'éligibilité au Parlement. L'argument que les recourants tirent du fait que pour siéger au Conseil national, il n'est pas requis, au regard de l' art. 143 Cst. , d'être domicilié dans le canton dont on est l'élu, est ainsi hors de propos.

E. 2

Les recourants soutiennent que l'art. 48 al. 2 LEDP heurterait les art. 25 et 32 Cst. frib.

E. 2.1

Aux termes de l' art. 1 Cst. frib., la souveraineté réside dans l'universalité du peuple (al. 2), qui l'exerce par les citoyens actifs du canton, directement dans les assemblées politiques et électorales, et en leur nom par les pouvoirs constitutionnels, conformément aux dispositions des constitutions fédérale et cantonale (al. 3). Pour l'élection du Grand Conseil, le territoire du canton est divisé en huit cercles électoraux (art. 22 al. 1 let. a, al. 4 et 5 Cst. frib.). Le domicile politique est celui de la commune auprès de laquelle le citoyen a déposé ses papiers de légitimation avec l'intention de s'y établir (art. 3 al. 1 LEDP). L' art. 25 al. 1 Cst. frib. définit la citoyenneté active, c'est-à-dire la capacité de voter et d'élire, en accordant celle-ci aux Fribourgeois et Fribourgeoises de dix-huit ans révolus qui ont leur domicile dans le canton et jouissent de leurs droits civils et politiques. L'alinéa 2 de cette disposition confère aussi la citoyenneté active aux Suisses et Suissesses, aux conditions fixées par la loi. Celle-ci accorde l'exercice des droits politiques à toute personne de nationalité suisse, âgée de dix-huit ans révolus et domiciliée dans le canton (art. 2 al. 1 LEDP). Les citoyens actifs se réunissent en assemblées politiques et en assemblées électorales (art. 27 Cst. frib.). Les assemblées politiques sont appelées à décider en matière de référendum, obligatoire ou facultatif, et d'initiative (art. 28-28quater Cst. frib.). Les assemblées électorales procèdent à l'élection des députés au Grand Conseil, au Conseil national, et au Conseil des Etats, ainsi qu'à celle des Conseillers d'Etat, des préfets et des jurés fédéraux et cantonaux (art. 29 Cst. frib.). Le Grand Conseil compte cent trente députés qui sont répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population (art. 37 Cst. frib.). Pour l'élection des députés au Grand Conseil, les citoyens actifs, domiciliés dans un cercle électoral, forment une assemblée électorale (art. 30 Cst. frib.). La citoyenneté passive, c'est-à-dire la capacité d'être élu, est définie par l' art. 32 Cst. frib., aux termes duquel tout citoyen actif, Fribourgeois et Confédéré, est éligible à la fonction de l'ordre législatif, ainsi qu'à la fonction des ordres exécutif et judiciaire dès l'accomplissement de sa vingt-cinquième année (al. 1); sont réservées les dispositions que la loi pourrait établir sur les incompatibilités et les cumuls (al. 2).

E. 2.2

Les recourants se fondent sur la prémisse implicite que toute règle établie par le législateur cantonal en matière de droits politiques devrait nécessairement reposer sur une base constitutionnelle expresse. En d'autres termes, il serait interdit au législateur de poser des conditions à l'exercice des droits politiques cantonaux si celles-ci ne sont pas prévues par la Constitution ou ne sont pas expressément déléguées par le constituant au législateur. Or, les recourants ne prétendent pas que la Constitution cantonale poserait une règle aussi rigoureuse. Le Tribunal fédéral, lié par le principe d'allégation (art. 90 al. 1 let. b OJ ; ATF 127 I 38 consid. 4 p. 43; 126 III 534 consid. 1b p. 536; 125 I 71 consid. 1c p. 76, 492 consid. 1b p. 495, et les arrêts cités), qui s'applique aussi au recours de droit public au sens de l' art. 85 let. a OJ (ATF 121 I 334 consid. 1b p. 337, 357 consid. 2d p. 360, et les arrêts cités), n'a pas à approfondir cette question. Le Grand Conseil détient le pouvoir législatif (art. 37 Cst. frib.). Pour y être élu, il faut être citoyen actif (art. 32 al. 1 let. a Cst. frib.), ce qui présuppose, notamment, d'être domicilié dans le canton (art. 25 al. 1 let. b Cst. frib.). Pour participer à l'élection des députés, il faut avoir son domicile dans le cercle électoral concerné (art. 30 Cst. frib.). Hormis cela, la Constitution cantonale ne retient pas le critère du domicile comme condition d'éligibilité au Grand Conseil: elle ne fait du domicile dans le cercle électoral ni une obligation, ni un empêchement pour cette élection. Faute pour les recourants de démontrer le contraire, il ne s'agit pas là d'un silence qualifié, mais d'un domaine abandonné au législateur. Celui-ci pouvait ainsi, sous l'ancien droit, renoncer à la condition du domicile dans le cercle électoral comme condition d'éligibilité au Grand Conseil, comme il pouvait, sans davantage violer la Constitution cantonale, introduire une telle règle, comme il l'a fait en adoptant l'art. 48 al. 2 LEDP. Les recourants ne peuvent à cet égard prétendre que la nouvelle du 6 avril 2001 restreindrait l'exercice des droits politiques tels qu'ils sont garantis par la Constitution cantonale.

E. 2.3

A l'instar des autorités cantonales, les recourants estiment que les restrictions aux droits politiques des citoyens devraient respecter les conditions fixées par l' art. 36 Cst. Il n'est pas nécessaire d'approfondir ce point. Le litige ne porte pas sur une restriction aux droits politiques, mais plutôt sur la définition légale des modalités de leur exercice, d'une part, et, d'autre part, la norme contestée apparaît clairement comme compatible avec la Constitution. Sous l'angle de l'intérêt public, le critère du domicile dans le cercle électoral comme condition d'éligibilité au Parlement cantonal est neutre. On peut en effet soutenir, avec le Grand Conseil, qu'il peut paraître nécessaire de renforcer le lien entre les électeurs et leurs députés, en exigeant que les uns et les autres appartiennent au même cercle électoral. Il serait tout aussi possible d'estimer, comme on l'avait fait dans le canton de Fribourg jusqu'à la nouvelle du 6 avril 2001, que la liberté de l'électeur de se choisir un représentant hors de son cercle électoral constitue un intérêt public opposé au moins aussi important, si l'on songe, par exemple, à la nécessité de protéger les minorités linguistiques, confessionnelles ou culturelles d'un cercle déterminé. Les deux options en présence répondent, l'une comme l'autre, à un intérêt public suffisant. Sous l'angle de la proportionnalité, il ne paraît pas abusif d'imposer au citoyen de présenter sa candidature au Grand Conseil dans le cercle où se trouve son domicile politique ou, à défaut, d'en changer pour augmenter ses chances d'être élu.

E. 3

Les recourants soutiennent que l'art. 48 al. 2 LEDP heurterait la liberté d'établissement (art. 11 Cst frib.; cf. aussi l' art. 24 al. 1 Cst.). Ce grief est mal fondé. La règle contestée n'a pas pour effet de limiter, d'une quelconque manière, le droit des citoyens d'établir leur domicile dans un cercle électoral déterminé, ni à l'inverse, de les obliger à déplacer leur domicile dans un autre cercle. Tout au plus devront agir de la sorte ceux qui voudraient se présenter, pour l'élection du Grand Conseil, dans le cercle dans lequel ils disposeraient, à première vue, des meilleures chances d'être élus. Mais il s'agit là de questions de convenance ou de calcul qui ne portent pas atteinte à la liberté d'établissement.

E. 4

Le recours doit ainsi être écarté. Comme c'est la règle en matière de recours pour violation des droits politiques, les frais ne sont pas mis à la charge des recourants qui succombent. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.