

FR_GERICHTE 601 2023 60 vom 11. Juli 2023

FR Kantonsgericht, 2023-07-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2023_60

FR: FR_GERICHTE 601 2023 60 du 11 juillet 2023

IT: FR_GERICHTE 601 2023 60 del 11 luglio 2023

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Politische Rechte

Erwägungen

E. 7

mars 2021, il s'est présenté sur la liste de C._____. Il a été élu et siégeait initialement au sein du groupe C._____ lors des séances du Conseil général. Fin 2021, A._____ a changé de parti. Il a quitté C._____ et s'est inscrit au parti D._____ de B._____ qui l'a accepté. Il a annoncé le transfert au Conseil général en janvier 2022 et a demandé à siéger au sein du groupe E._____. Dans un premier temps, le Président du Conseil général a pris acte du changement de groupe lors de la séance du 21 février 2022. Par la suite, le Bureau du Conseil général s'est saisi de la question. Par décision du Bureau du 4 mai 2022, le transfert de A._____ du groupe C._____ au groupe E._____ a été refusé et obligation lui a été faite de siéger en tant qu'indépendant. B. Statuant sur recours de A._____, la Préfète de la Sarine l'a rejeté par décision du 15 mars 2023. Elle a retenu que le Bureau du Conseil général possède la compétence générale de trancher les contestations sur la procédure et que la question du changement de groupe parlementaire en constitue une. Elle a estimé que toute autre solution serait insatisfaisante, tant sous l'angle de la répartition des compétences entre le plenum et le Bureau, que sous l'angle de la séparation des pouvoirs. Sur le fond, elle a nié toute atteinte aux droits fondamentaux de A._____, ce dernier n'étant entravé ni dans sa possibilité de participer aux séances de préparation du groupe E._____ et de percevoir les jetons de présence y relatifs, ni dans sa liberté de s'exprimer devant le Conseil général, ni encore d'être présenté par le groupe E._____ à des fonctions au sein d'une commission communale ou du Bureau. À titre subsidiaire, la Préfète a estimé que la restriction se fonde sur une base légale communale et qu'il existe un intérêt public suffisant, à savoir le respect de la volonté populaire. C. Par mémoire du 1er mai 2023, A._____ recourt au Tribunal cantonal. Il conclut à l'annulation de la décision préfectorale, à la nullité de la décision du Bureau, subsidiairement à son annulation et demande que son transfert du groupe C._____ au groupe E._____ au sein du Conseil général soit autorisé, le tout sans frais. À titre principal, le recourant se plaint de l'absence de compétence du Bureau du Conseil général pour statuer sur son changement de groupe, ainsi que d'une violation de l'égalité de traitement. Il relève que le changement de groupe est admissible, même en cas de scrutin selon le système proportionnel. Aucune interdiction à cet égard n'est prévue par la réglementation de B._____. De ce fait, en prononçant une décision sans base légale, le Bureau a à son avis agi hors de ses compétences. Par ailleurs, lors du changement de groupe de F._____ en 2014, le Conseil général, par l'entremise de son président, avait pris acte du transfert. En revenant sur cette pratique, le Bureau commet une violation de l'égalité de

traitement. Subsidiairement, le recourant fait valoir que le refus de changement de groupe parlementaire constitue une restriction inadmissible de sa liberté d'opinion, de réunion et de libre exercice de son mandat politique tel que le lui garantit la Constitution fédérale.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 6 La Préfecture a produit son dossier administratif le 6 juin 2023 et s'est référée à sa décision. Invité à se déterminer, le Bureau du Conseil général a renoncé à présenter des observations et a conclu au rejet du recours. Aucun autre échange d'écriture n'a eu lieu entre les parties.

en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 155 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) et 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer en matière sur ses mérites. 1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, dans la mesure où aucune des situations prévues aux let. a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, la Cour de céans ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision querellée.

2. Le recourant fait valoir que la décision attaquée est dépourvue de base légale. 2.1. Le principe de la légalité consacré à l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1). Le point de départ de l'interprétation d'une disposition est son texte. Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste. En revanche, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 148 II 444 consid. 5.2).

2.2. La réglementation fribourgeoise en matière communale, et plus particulièrement, la réglementation de la Ville de Fribourg, ne contient pas de règle relative au changement de groupe parlementaire en cours de législature. En effet, dans la législation fribourgeoise sur les communes, la notion de groupe au sein du conseil général apparaît aux art. 33 et 46 LCo, de même qu'à l'art. 16 du règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo ; RSF 140.11). Jamais définie, elle est comprise dans une locution plus large, celle des "partis ou groupes

Tribunal cantonal TC Page 4 de 6 représentés au conseil général". Pour le surplus, les dispositions précitées ne se prononcent ni sur la manière de former lesdits groupes, ni sur la possibilité d'en changer en cours de législature. Les membres des conseils généraux des communes fribourgeoises sont élus au scrutin proportionnel, tel que prévu aux art. 61 ss de la loi fribourgeoise du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1). La répartition des sièges est effectuée entre les différentes listes électorales (art. 73 al. 1 LEDP) en fonction du nombre de suffrages recueillis (art. 74 et 75 LEDP). La même règle s'applique pour l'élection des membres du Grand Conseil (art. 61 LEDP). Dans une affaire

concernant le Grand Conseil du canton de Saint-Gall, le Tribunal fédéral avait admis la possibilité de changer de parti entre le jour de l'élection selon le scrutin proportionnel des membres du Grand Conseil et le jour de la constitution du Grand conseil renouvelé (ATF 135 I 19, JdT 2009 I 443). Les juges fédéraux ont considéré que l'exercice libre d'un mandat législatif, garanti par la Constitution fédérale aux parlementaires fédéraux (art. 161 al. 1 Cst.), valait également pour les parlementaires cantonaux, à tout le moins lorsque le droit cantonal ne contient pas de règle sur ce point. Ils ont retenu que le changement de parti après l'élection ne violait aucun devoir juridique, et ce, même en cas d'élection au scrutin proportionnel. Pour le Grand Conseil, on aboutit à la même conclusion dans le canton de Fribourg où la Constitution cantonale du 16 mai 2004 (Cst./FR; RSF 10.1) prévoit que les membres du Grand Conseil votent sans instructions (art. 96 al. 3 Cst./FR). Dans le même sens, la loi (cantonale) du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1) consacre deux articles aux groupes parlementaires, dont elle règle la constitution (art. 25 LGC) et les prérogatives (art. 26 LGC). Elle précise en particulier qu'un membre du Grand Conseil qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau (art. 25 al. 5 LGC), ce qui permet de conclure que rien n'interdit en soi un changement de groupe dans cette assemblée. 2.3. Dans sa décision, l'autorité intimée s'est fondée sur l'art. 2 du règlement du 18 septembre 2018 du Conseil général de B. _____ (RCG; no 100.1 du recueil systématique des règlements de B. _____) pour en déduire que cette disposition constituait une base légale autorisant le Bureau à refuser le transfert du recourant du groupe C. _____ au groupe E. _____. L'art. 2 RCG prévoit ce qui suit: 1 Les membres élus sur une même liste constituent un groupe, à la condition qu'ils soient au moins cinq. 2 S'ils sont moins de cinq, ils peuvent : a) s'ils sont agréés, se joindre à un groupe de leur choix ; b) former un groupe en se joignant à des membres d'autre(s) liste(s) n'ayant pas cinq élu.e.s. 3 Les groupes doivent être constitués pour la séance constitutive. 4 Chaque groupe choisit son nom, désigne son ou sa Président.e et en informe le Bureau. Le texte de cette disposition règle ainsi la constitution des groupes du Conseil général et l'incorporation des conseillers généraux en leur sein au moment de son renouvellement. Elle ne contient en revanche aucune règle expresse interdisant à un membre du conseil général de changer

Tribunal cantonal TC Page 5 de 6 de groupe ou soumettant le changement à l'approbation du Conseil général ou du Bureau après la constitution initiale des groupes. Lors de la séance du Conseil général du 30 novembre 1982, les débats tenus sur l'art. 2 RCG, disposition maintenue dans le règlement actuel, ont porté sur la nécessité d'introduire un nombre minimum de conseillers au sein d'un groupe. La question du changement de groupe n'a en revanche pas été thématifiée lors de cette séance. Par conséquent, l'interprétation historique ne permet pas de déduire de l'art. 2 RCG des indications relatives au changement de groupe. D'un point de vue systématique, l'art. 2 RCG se situe dans le chapitre "Dispositions générales" du règlement, chapitre qui contient des dispositions de nature très diverses. L'art. 2 RCG constitue la seule disposition du règlement traitant de la composition d'un groupe parlementaire. On ne peut donc pas en déduire des prescriptions relatives au changement de groupe. Sous l'angle téléologique, l'art. 2 RCG a pour but de fixer la composition des groupes du Conseil général avant même la séance constitutive. Cette première séance est en effet organisée au moyen d'une réunion préparatoire à laquelle participe un membre délégué par chaque groupe (art. 9 RCG), ce qui présuppose que les groupes soient d'ores et déjà formés. L'interprétation téléologique est ainsi en harmonie avec le texte de l'art. 2 RCG. 2.4. En conclusion, les méthodes d'interprétation conduisent à constater que l'art. 2 RCG n'a pas

vocation à s'appliquer au-delà de la constitution initiale des groupes lors du renouvellement du Conseil général. Par conséquent, cette disposition ne régit d'aucune manière la question du changement de groupe d'un de ses membres durant la législature et ne peut donc constituer une base légale pour interdire un changement de groupe parlementaire. Par ailleurs, en vertu du principe du libre exercice d'un mandat législatif, la possibilité de changer de groupe parlementaire existe au niveau fédéral, et ce même en cas d'élection selon le mode proportionnel. Ce principe s'applique par analogie pour les parlementaires cantonaux, à tout le moins lorsqu'il n'existe pas de base légale l'interdisant. Il doit en aller de même pour les parlementaires communaux puisque la Constitution cantonale prévoit, à l'instar de la Constitution fédérale, le libre exercice des mandats politiques des parlementaires cantonaux. La Préfète ne pouvait donc pas déduire de l'art. 2 RCG une base légale interdisant tout changement de groupe après la séance constitutive. Le recourant était par conséquent en droit de changer de parti politique et de groupe parlementaire en cours de législature et le Bureau ne pouvait pas le lui interdire. On notera par ailleurs qu'en 2014, lorsque le conseiller général F._____ avait annoncé quitter D._____ pour G._____, le Président du Conseil général en avait simplement informé les conseillers généraux, ce qu'il s'imposait de faire également en l'espèce. 3. Il s'ensuit que le recours doit être admis et la décision préfectorale du 15 mars 2023 annulée. Il n'y a pas lieu d'accepter formellement le changement de groupe parlementaire dès lors qu'il dépend de la volonté propre du recourant de rallier le groupe E._____ et à ce dernier de l'accepter. 4. Les griefs du recourant portant sur la nullité de la décision du Bureau du Conseil général deviennent sans objet, vu le sort donné au recours.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 6 5. Vu l'issue du recours, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 133 CPJA). Le recourant n'ayant pas demandé d'indemnité de partie, il ne lui en sera pas alloué (art. 137 al. 1 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision de la Préfète de la Sarine du 15 mars 2023 est annulée. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 11 juillet 2023/pta La Présidente Le Greffier

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