



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des affaires institutionnelles, des
naturalisations et de l'état civil SAINEC
Amt für institutionelle Angelegenheiten,
Einbürgerungen und Zivilstandswesen IAEZA

Route des Arsenaux 41, CP 214, 1701 Fribourg

T +41 26 305 14 17
www.fr.ch/sainec

—

Fribourg, le 21 septembre 2020

Incompatibilités des fonctions de Préfet et de Conseiller d'Etat par rapport à d'autres activités privées ou publiques

1. Introduction

Les élections en vue du renouvellement intégral des autorités cantonales ont lieu tous les cinq ans, au quatrième trimestre pour les élections du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des préfets (art. 47 al. 1 LEDP ; art. 3 al. 1 de la loi sur les Préfets – ci-après : LPr). Les prochaines élections cantonales auront lieu en automne 2021.

Se pose la question de la compatibilité, de l'incompatibilité, ou du cumul d'activités des activités privées ou publiques avec les fonctions de Préfet ou de Conseiller-ère d'Etat.

2. Préfets

Le préfet est élu pour cinq ans, par l'assemblée électorale de district, au système majoritaire, en même temps que le Conseil d'Etat et est assermenté par ce dernier (Art. 3 et 4 LPr). Il relève directement du Conseil d'Etat et de ses Directions et il est placé sous l'autorité administrative de la Direction à laquelle sont rattachées les préfetures (Art. 7 LPr). Actuellement il s'agit de la DIAF.

Le préfet exerce les multiples attributions que différentes lois et règlements lui confèrent. Ainsi il soutient le développement du district, il encourage les collaborations régionales et intercommunales, il exerce la juridiction pénale et administrative et est aussi notamment une autorité administrative. Ainsi, force est de constater que le préfet a de multiples fonctions dans des domaines très divers.

Si la question de l'éligibilité est clairement définie (Art. 86 de la Constitution du canton de Fribourg et Art. 2 LPr), la situation est différente pour la question de l'incompatibilité. Cette dernière est un rapport négatif entre la charge électorale et une autre fonction ou emploi ; elle n'entraîne pas la nullité de la candidature ou celle de son élection, mais oblige l'élu à choisir.

—

a) *Activités de nature politique (engagements publics)*

L'art. 8 al. 1 LPr précise que la fonction de préfet est *incompatible avec l'exercice d'un mandat public dans une commune ou une paroisse*; elle est également *incompatible avec un mandat au sein de l'Assemblée fédérale, à moins que ce ne soit pour la fin de la législature cantonale en cours*. De son côté, l'art. 49 al. 1 let. c de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) interdit aux préfets d'être député-e-s au Grand Conseil.

Sur le plan « **activité politique** » la situation semble dès lors claire ; un préfet ne peut pas assumer un autre rôle dans un exécutif ou un législatif, que ce soit au niveau communal ou cantonal. Il en va de même, indirectement, au niveau du Conseil fédéral, puisqu'un Conseiller fédéral ne peut assumer aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité professionnelle ou commerciale (Art. 60 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration - LOGA). Pour les législatifs fédéraux (Conseil national ou Conseil des Etats, il en est de même, *à moins que ce ne soit pour la fin de la législature cantonale en cours (art. 87 al. 2 Cst et art. 8 al. 1 LPr)*.

Afin de respecter le principe fondamental de la séparation des pouvoirs stipulé notamment par l'art. 85 de la Constitution fribourgeoise (Cst.) ainsi que notamment l'art. 49 al. 1 let c LEDP il en va de même pour des fonctions dans le législatif (avec une exception prévue à l'art. 8 al. 1 Lpr, voir ci-dessus).

b) *Autres activités*

S'agissant des « **autres activités** », incluant les activités privées, la situation est moins claire. Le préfet a un cahier des charges très varié et est impliqué dans des domaines très vastes. Ainsi, pour toute *activité accessoire*, quel que soit la nature de dite activité, il existe un risque de conflit d'intérêt qui pourrait mettre en danger l'indépendance requise par la fonction. Dès lors, un examen au cas par cas s'impose et il y aura lieu de prendre en compte tous les éléments afin de faire une pesée des intérêts et évaluer les risques. Finalement toutefois, il y lieu de souligner le fait que la tâche de préfet est (en principe) vaste, lourde et importante et il est normal d'exiger de ce dernier qu'il y consacre tout son temps. Ainsi il est difficilement envisageable selon nous qu'un préfet ait le temps de cumuler son activité avec une autre activité professionnelle même si cela n'est pas explicitement interdit par la loi, contrairement à ce qui est fait pour les Conseillers fédéraux (Art. 60 LOGA) et les Conseillers d'Etat (Art. 12 LOCEA).

Aussi, la LPr renvoie pour les activités accessoires de Préfets à la loi sur le personnel de l'Etat (LPers). L'art. 67 LPers prévoit que les employés d'Etat ne peuvent avoir une activité accessoire à but lucratif ou de nature à affecter leur activité au service de l'Etat sans autorisation spéciale écrite de la Direction ou de l'établissement auquel l'employé est rattaché. Ainsi, le préfet devra le cas échéant formuler à ce sujet une demande écrite qui sera traitée par la DIAF. Au vu de l'importance de la décision, il incombera sans le moindre doute au Conseil d'Etat de prendre la décision d'autoriser, ou non, le Préfet à exercer l'activité accessoire désirée.

A cet égard, il est rappelé aussi, en lien avec l'exercice d'activités accessoires notamment, que l'art. 88 al. 2 Cst prévoit que les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat **ainsi que les préfets** rendent publics tous les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts privés ou publics.

c) *Résumé*

Au vu de ce qui précède, voici un résumé de la situation pour les Préfets :

Préfet	Communal	Cantonal	Fédéral
Exécutif	incompatible	incompatible	incompatible
législatif	incompatible	incompatible	Incompatible à moins que ce ne soit pour la fin de la législature cantonale en cours
Judiciaire	-	incompatible	incompatible
Autre activité	A examiner au cas par cas A noter qu'un Préfet peut donc <i>en théorie</i> poursuivre une activité lucrative accessoire		

3. Conseil d'Etat

Le statut des Conseillers d'Etat est régi par l'art. 87 Cst et l'art. 12 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA).

a) *Activités de nature politique (engagements publics) et autres activités*

La Constitution fribourgeoise précise à l'art. 87 Cst. que les fonctions suivantes sont incompatibles : les membres du Grand Conseil (let. a), les membres du Conseil d'Etat (let. b) et les juges professionnels (let. c). L'alinéa 2 interdit explicitement que les membres du Conseil d'Etat et les préfets puissent être membres de l'Assemblée fédérale. Tout comme décrit ci-dessus, le cumul est possible pour les Conseillers et Conseillères d'Etat, mais seulement jusqu'à la fin de la période de fonction cantonale en cours.

L'art. 12 LOCEA précise que les membres du Conseil d'Etat ne peuvent exercer aucune activité *incompatible avec les exigences de disponibilité et d'indépendance requises par leurs fonctions*. En particulier, ils ne peuvent pas :

- exercer une activité lucrative accessoires (let. a) ;
- occuper une fonction de direction, de surveillance ou de conseil dans une organisation ayant une activité économique, sauf dans les cas où ils représentent l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux (art. 54) (let. b) ;
- ou être membres de l'Assemblée fédérale, à moins que ce ne soit pour la fin de la législature cantonale en cours (let. c).

- l'alinéa 2 précise que les incompatibilités tenant à la parenté sont celles qui sont prévues pour les membres des autorités judiciaires, applicables par analogie.

Les Conseillers d'Etat étant responsables de la gouvernance du canton, il peut raisonnablement être attendu que ces derniers y consacrent tout leur temps. Ainsi, tout comme l'art. 12 LOCEA, la constitution fribourgeoise interdit à l'art. 87 al. 2 Cst, aux membres du Conseil d'Etat d'exercer une autre activité lucrative accessoire. Il leur est également interdit de poursuivre une autre activité incompatible avec leur fonction. La constitution ne livre toutefois aucune précision ou définition de l'incompatibilité.

Afin d'assurer une certaine transparence à ce sujet, il est prévu à l'art. 12a LOCEA, en application de l'art. 88 al. 2 Cst., qu'un registre des intérêts est tenu conformément à la législation sur l'information et l'accès aux documents.

b) *Résumé*

Au vu de ce qui précède, voici la situation pour les membres du Conseil d'Etat :

Conseiller d'Etat	Communal	Cantonal	Fédéral
Exécutif	incompatible	incompatible	incompatible
législatif	incompatible	incompatible	Incompatible à moins que ce ne soit pour la fin de la législature cantonale en cours
Judiciaire	-	incompatible	incompatible
Autre activité	A examiner au cas par cas (pour le non lucratif) Interdiction de poursuivre toute autre activité lucrative		

A toutes fins utiles il est rappelé que la situation est autre lorsqu'un Conseiller d'Etat siège par exemple dans un conseil d'administration dans le but de représenter l'Etat. Dans ce cadre il ne s'agit pas d'une activité accessoire ou autre mais d'une représentation officielle de l'Etat.