Documentation de presse

S O M M A I R E

- Communiqué de presse 2
- Avis de droit : une conclusion claire 3-4
- Rapport de commission: des arguments douteux 5
- Suisse romande : un acquis indiscutable 6

Point de presse FMEP, 13 février 2014

FMEP –Préfleuri 9, case postale 503, 1951 Sion – Tel : 027 323 40 43 Fax : 323 40 50
www.fmep.ch / fmep@netplus.ch

COMMUNIQUE DE PRESSE

Sion, le 13.02.2014

Eligibilité de la fonction publique : avis de droit

Plaidoyer pour un Parlement ouvert

La fonction publique doit pouvoir entrer au Parlement cantonal. C'est la conclusion d'un avis de droit demandé par la FMEP. Aucun argument objectif ne peut s'opposer à l'éligibilité des employés d'Etat et du secteur paraétatique. Parlement ouvert et moderne ou fermé et rétrograde ? C'est une question purement politique à laquelle les députés devront répondre.

Me Marie-Claire Pont Veuthey, signataire de l'avis de droit, conclut ainsi son analyse: «Le Grand Conseil doit pouvoir représenter la population valaisanne dans toute sa diversité; le refus d'accès à une partie importante de la population affaiblirait bien plus sa crédibilité que le risque de dépendance potentiel de certains fonctionnaires* élus.» Par surplus, rajoute l'avocate et juge fédérale suppléante, «les règles sur la récusation applicables à tout le Parlement permettent d'éviter le conflit d'intérêt.» C'est clair, net, limpide. Objectivement, il n'y a aucun obstacle, au contraire, à ouvrir les portes du Législatif à la fonction publique. Sauf le Valais, tous les cantons romands l'ont compris, eux qui ont adapté leurs lois pour rendre les fonctionnaires compatibles avec leurs Législatifs. » Tout en posant des garde-fous : celles et ceux qui ont pouvoir de décision, les cadres supérieurs donc, sont écartés de l'éligibilité. C'est précisément ce modèle équilibré et représentatif qu'avait proposé la commission extraparlementaire à la fin 2011.

Le Conseil d'Etat s'écarte de l'avis de sa commission

La FMEP ne s'explique pas que le Conseil d'Etat se soit écarté de l'avis de la commission extraparlementaire qu'il avait désignée. Est-ce pour des raisons juridiques? Est-ce pour des raisons politiques? Selon l'avis de droit de Me Marie-Claire Pont Veuthey, le principe de la séparation des pouvoirs est, comme le relève le Tribunal fédéral, une justification plus politique que juridique.

Le Grand Conseil, un lieu d'influence

L'avocate rappelle par ailleurs une évidence souvent passée sous silence par les tenants d'un Parlement fermé: le Grand Conseil est un lieu d'influence et de lobbies, dans lequel tout le monde ou presque est juge et partie. «Dans un parlement de milice, nombre de députés sont élus en raison des intérêts qu'ils représentent.» Tel député agriculteur se prononcera ainsi sur les paiements directs. Tel défenseur des milieux économiques défendra à longueur de sessions des dispositions libérales favorables aux entreprises.
En octobre 2013, la commission des institutions et de la famille (IF) a rendu son rapport. Bonne nouvelle: elle confirme l'éligibilité des quelque 5900 personnes employées dans les établissements autonomes de droit public (Réseau Santé Valais, Castalie par exemple). Elle recommande par contre d'interdire les candidatures au Législatif des employé-e-s d'Etat, avec des arguments pour le moins douteux. La position de la FMEP reste inchangée: le Valais mérite un Parlement ouvert et représentatif, et non un Grand-Conseil de la peur replié sur lui-même. Ainsi, la FMEP soutient la position de ses deux associations les plus concernées par le projet de loi: l'APeVAL (Association du personnel de l'Etat du Valais) et le SPCV (Syndicat de la police cantonale valaisanne).

* *Afin de faciliter la compréhension de son étude, Me Marie-Claire Pont Veuthey réserve, nonobstant la loi valaisanne sur le personnel de l'Etat, le terme de fonctionnaire à tous les employés de l'administration centrale.*

Informations complémentaires: *Marylène Volpi Fournier, Présidente de la FMEP au 078 607 11 06 ou Michel Perruchoud, Secrétaire général, au 079 701 73 63.*

▪ Un droit démocratique reconnu

- La séparation des pouvoirs n'est pas intouchable

Avis de droit : « Il ne peut être absolu en ce qui concerne le pouvoir législatif qui doit pouvoir représenter aussi largement que possible l'ensemble des citoyens. Sur le plan juridique, la compatibilité entre la charge de député et la qualité de fonctionnaire est admissible dans la plupart des cas. »

L'avis de droit confirme et renforce la position de la FMEP. Oui, sur le plan du droit démocratique, on peut appartenir à la fonction publique et être élu au Parlement.

- L'arène parlementaire, un lieu d'influence

Avis de droit : « Dans un Parlement de milice, un grand nombre de députés sont élus en raison des intérêts qu'ils défendent et représentent. Beaucoup de députés sont directement intéressés par des projets législatifs sans pour autant que l'on doive les écarter du Parlement. »

Cette réalité est connue et reconnue. Alors pourquoi écarter les fonctionnaires ? Tout en définissant strictement celles et ceux qui doivent être exclus du Parlement à cause d'un trop grand conflit d'intérêts. On évite ainsi le danger de la schizophrénie du surveillant-surveillé. L'avis de droit sollicité par la FMEP aborde cette question : *«Le fonctionnaire siégeant au Parlement serait le surveillant et le surveillé. Cette argumentation ne vaut que pour les fonctions dirigeantes au sein de l'administration. En effet, la surveillance ne s'exerce que sur les fonctions supérieures qui disposent d'un important pouvoir de décision. Dès lors, il ne se justifie pas de faire supporter à l'ensemble de la fonction publique un risque qui ne touche qu'un nombre restreint de fonctionnaires. »*
L'avant-projet de la commission extraparlementaire prévoyait justement des garde-fous, et ils étaient plutôt restrictifs. Les personnes associées aux processus de décision (chefs de service et leurs adjoints, médecin et pharmacien cantonaux, directeurs d'école notamment) ne seraient pas éligibles. Quant aux critères de récusation, ils sont clairement définis. Le chemin est donc balisé et tracé. Dans les autres cantons romands, le Gouvernement n'a d'ailleurs que très rarement dû brandir les textes légaux et rappeler les députés à l'ordre. Dans la très grande majorité des cas, on assiste à un processus d'autocensure.

- L'usage en Suisse romande

Avis de droit : « Aucun des cantons romands ne refuse purement et simplement le cumul de la fonction de député au parlement cantonal avec celui de fonctionnaire. »

A quoi on peut rajouter que, au niveau suisse, 20 cantons autorisent l'accès du Parlement à la fonction publique. 5 d'entre eux sans restriction, 15 en l'assortissant de conditions (non éligibilité des cadres supérieurs qui possèdent un pouvoir de décision).

- Eligibilité des enseignants : une pratique ancrée

Avis de droit : « L'enseignant n'est pas dans une relation de loyauté et de dépendance vis-à-vis du Conseil d'Etat. Il n'est pas non plus l'objet de la haute surveillance du Parlement ni ne prépare de projets de lois. »

L'éligibilité des enseignants, ancrée dans la pratique valaisanne depuis des décennies, n'a aucune raison d'être remise en question.

- Paraétatique : aucune raison d'exclure

Avis de droit : « Il ne se justifierait pas d'exclure du Parlement un grand nombre de personnes uniquement parce qu'elles travaillent dans une institution dans laquelle l'Etat est partie ou que l'Etat subventionne. Le Parlement doit refléter la société civile (…) Il n'est pas envisageable d'interpréter de façon restrictive les règles d'incompatibilité faute de quoi le Parlement ne serait plus représentatif de la population. »

Ici encore, la position de la FMEP est confortée. Il serait purement arbitraire d'interdire le Parlement cantonal aux quelque 5900 employés du RSV, de la Castalie, de la HEVS, de la Caisse cantonale de chômage, de l'office AI ou de la Caisse cantonale de compensation. La commission Institution et Famille l'a d'ailleurs reconnu en ouvrant l'éligibilité au secteur paraétatique.
L'avis de droit signale d'autre part la question du lien de ces établissements avec l'Etat central, plus lâche que pour les fonctionnaires de l'administration. En toute logique, les critères de non éligibilité pourraient être plus souples pour eux.

- Pas d'arguments objectifs contre l'éligibilité

Avis de droit : « Il n'est pas admissible de restreindre l'accessibilité au Parlement sans une justification objective. »

D'arguments objectifs, les opposants à l'éligibilité de la fonction publique n'en ont tout simplement aucun. Il s'agit d'un combat politique, qui met en jeu la vision de la société et de la démocratie qu'elle se choisit.
Par surplus, l'avis de droit rappelle que chaque électeur peut faire contrôler le contenu d'une règle d'incompatibilité par le Tribunal fédéral.

▪ Rapport de commission : des arguments douteux…

L'avant-projet de loi ouvrait la porte d'une candidature parlementaire au personnel de l'administration centrale. Le Gouvernement et la Commission Institution et Famille la ferment. Tour d'horizon d'une argumentation alambiquée :

• Commission : *« Beaucoup de membres de l'administration cantonale ne souhaitent pas devenir membres du Grand-Conseil. »*

Sur quoi repose cette affirmation ? « Beaucoup », c'est combien ? A-t-on effectué un sondage représentatif auprès des employés d'Etat pour se permettre une si péremptoire déclaration ? Non. La Commission s'autorise à penser à la place des fonctionnaires sans leur avoir demandé leur avis. Et quand bien même, par pure coïncidence, ce serait vrai : de quel droit priverait-on les employés d'Etat d'une expression démocratique ? Par analogie, il y a toujours eu et il y aura toujours des abstentionnistes irréductibles dans les élections et les votations. Est-ce une raison pour les priver du droit de vote, sous prétexte que, de toute façon, ils ne sont pas intéressés ?

• Commission : *« Il n'est pas concevable qu'un simple employé se prononce publiquement contre l'avis de son chef de service ou de son chef de département. »*

Là encore, la commission pense pour nous ! Pour elle, le « simple employé » a le droit d'avoir des idées, mais pas celui de donner son avis. Pour le « simple employé », la loyauté et la fidélité priment, dixit la Commission. En résumé, le « simple employé » n'a qu'un seul droit : celui de se taire. C'est là une vision quasi féodale de la vie en société. Dans le privé comme dans le public, tout le monde sait que les progrès résultent de débats, de la confrontation raisonnée des opinions à la plus large échelle possible. Et ce n'est aucunement faire insulte aux chefs de service de dire qu'ils n'ont pas le monopole des bonnes idées.

…et une ouverture vers le paraétatique

• « Le Gouvernement souhaite permettre au personnel des établissements autonomes de droit public de siéger au Grand-Conseil. Dans la mesure où ces personnes ne travaillent pas pour l'administration centrale, il n'y a pas de risque d'ingérence à ce niveau-là. »

La commission valide ce principe inscrit dans l'avant-projet de loi. C'est une ouverture importante. Mais pourquoi la laisser incomplète en refusant le Grand-Conseil aux employé-e-s de l'administration ?

La position de la FMEP reste ferme : l'ouverture inscrite dans le rapport de la commission Institution et Famille est insuffisante. Il faut que les employé-e-s d'Etat de l'administration centrale soient éligibles au Parlement valaisan, comme c'est le cas dans tous les autres cantons romands. Aucun argument objectif ne peut contredire cette évidence démocratique.

▪ Suisse romande: un acquis indiscutable

« Il n'y a pas d'inventaire des problèmes rencontrés dans les autres cantons », lit-on sur le rapport de la Commission Institution et Famille. Allons-donc voir. C'est ce que nous avons fait en Suisse romande.

Vaud : La Constitution de 2003 a confirmé l'éligibilité de la fonction publique au Parlement, hormis celle des hauts fonctionnaires. Au secrétariat général du Grand Conseil, on nous informe que cette disposition n'a posé problème que dans deux cas spécifiques en dix ans. L'un d'entre eux a concerné un haut fonctionnaire élu au Parlement, puis dénoncé dans un second temps par le Gouvernement. Il avait finalement accepté de prendre un poste moins exposé dans l'administration, afin de conserver son siège. Dans le second cas, l'intéressé, lui aussi cadre supérieur, avait spontanément opté pour un retrait de sa candidature. Les problèmes ont donc été réglés conformément à la Constitution, preuve que les garde-fous sont efficaces.

Pour le reste, dans la très grande majorité des cas, les députés s'effacent d'eux-mêmes lorsqu'on aborde des sujets qui touchent leurs intérêts directs. Cet autocontrôle limite déjà sérieusement le risque de conflits et le recours à la base légale. Il est encore diminué par la surveillance des partis et des chefs de groupe sur leurs propres troupes. L'ouverture des portes du Parlement à la fonction publique n'a jamais été remise en cause et n'est pas un thème de discussion aujourd'hui.

Enfin, les éventuels dangers de conflits d'intérêt restent marginaux de par la faible représentation de la fonction publique au Parlement vaudois. Sur 150 député-e-s, on compte 5 élus du giron étatique ou parapublic (hors enseignants).

Fribourg : C'est la loi sur les droits politiques, entrée en vigueur en 2001, qui autorise sous conditions l'éligibilité des fonctionnaires au Grand-Conseil. Conseiller juridique responsable au Département des institutions, Christophe Maillard affirme que cette nouvelle disposition n'a causé aucun problème (démissions, invalidations) en douze ans. Ici aussi, l'autocensure prévaut.

Cinq élus issus de la fonction publique siègent actuellement au Parlement fribourgeois*, sur 110 députés au total.
**hors enseignants*

Autres cantons : Genève est un cas particulier. 13% des élus proviennent de la fonction publique* (6% de l'administration centrale et 7% du domaine parapublic). Cette représentation plus marquée traduit d'une part le nombre plus élevé de fonctionnaires et l'importance du secteur hospitalier au bout du lac. Le secrétariat général du Grand Conseil nous affirme que l'éligibilité de la fonction publique n'a causé aucun problème marquant depuis qu'elle existe (1998).
A Neuchâtel enfin, on compte neuf élus de l'administration ou du secteur parapublic sur 115 députés*. L'éligibilité de la fonction publique n'a jamais posé problème. Certains députés ont démissionné de leur propre chef lors de leur nomination à des fonctions étatiques incompatibles avec leur mandat législatif.
**hors enseignants*

L'éligibilité de la fonction publique au Législatif est une réalité en Suisse romande. Une réalité qui n'est pas remise en question. Les opposants peuvent bien sonner l'alarme sur les dangers des conflits d'intérêts ou brandir le spectre du juge et partie... L'expérience romande montre qu'ils cherchent des problèmes où, dans les faits, ils n'existent pas.
A fortiori, la Commission Institution et Famille affirme qu'il n'y a que peu de probabilité qu'un employé de l'administration valaisanne se porte candidat au Parlement. Si tel était le cas, que craint-elle de lui offrir un minimum de droits démocratiques ?