



## Message 2013-DIAF-73

11 mars 2014

### **du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant deux projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques (adaptations diverses; groupe de cercles électoraux)**

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message explicatif à l'appui de deux projets de loi concernant une révision partielle de la législation en matière de droits politiques.

Les lois concernées par la présente révision sont la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes et la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations.

Le plan du message explicatif est le suivant:

<b>1. La nécessité des présents projets de loi</b>	<b>3</b>
1.1. Généralités	3
1.2. Le mandat donné à un groupe de travail technique	3
1.3. La présentation de deux projets de loi distincts	3
<b>2. Des adaptations diverses portant sur la législation en matière de droits politiques</b>	<b>4</b>
2.1. Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques	4
2.2. Révision partielle de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale	4
2.3. Révision partielle de la loi sur les communes	5
2.4. Révision partielle de la loi sur les agglomérations	6
<b>3. Du système électoral proportionnel, en particulier du quorum naturel</b>	<b>6</b>
3.1. La marge de liberté des cantons dans l'organisation de leur système politique	6
3.2. Le quorum naturel et ses éventuelles conséquences	7
3.3. Historique des cercles électoraux	7
3.4. Le cadre posé par la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	8
3.5. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux cercles électoraux et à l'application du système proportionnel	8
3.6. La situation dans le canton de Fribourg	9
3.7. L'Arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012	10
3.8. L'obligation d'agir	10
<b>4. Les travaux préparatoires</b>	<b>11</b>
4.1. Le projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale «structures territoriales»	11
4.2. Les adaptations du système électoral discutées dans les avant-projets de loi et le rapport explicatif du 15 janvier 2013	11
4.3. Les résultats de la première consultation	13
4.4. L'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey	14
4.5. La deuxième consultation	16
4.6. Les développements réalisés en 2013 dans les cantons concernés par une problématique identique	16
<b>5. L'option proposée par le Conseil d'Etat pour le système électoral</b>	<b>17</b>
5.1. Avantages et inconvénients d'options envisageables et/ou proposées par des partis politiques	17
5.2. Quelques considérations ...	18
5.3. ... et le compromis qui s'ensuit	18

<b>6. Commentaire des articles des projets de loi</b>	<b>18</b>
6.1. Projet A: Adaptations diverses	18
6.2. Projet B: Groupe de cercles électoraux	28
<b>7. Incidences financières et en personnel</b>	<b>31</b>
7.1. Incidences financières	31
7.2. Incidences en personnel	31
<b>8. Influence du projet sur la répartition des tâches état-communes</b>	<b>31</b>
<b>9. Conformité au Droit fédéral et eurocompatibilité</b>	<b>31</b>
<b>10. Développement durable</b>	<b>32</b>
<b>11. Clause référendaire</b>	<b>32</b>

## Synthèse

La nouvelle Constitution cantonale a réduit le nombre de député-e-s au Grand Conseil. De 130, ils sont passés à 110. Cette réduction a entraîné une diminution des sièges auxquels ont droit tous les cercles électoraux. Par voie de conséquence, le pourcentage de suffrages qu'une liste doit obtenir pour participer à la répartition des sièges – il s'agit là du quorum naturel – a augmenté dans chacun des cercles électoraux; les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dépassent désormais chacun la limite maximale de 10% fixée par le Tribunal fédéral pour ce quorum.

Conscient de la problématique, par ailleurs confirmée par le Tribunal cantonal en septembre 2012, le Conseil d'Etat s'y est très tôt attelé, ceci en premier lieu avec un projet global de redéfinition des structures territoriales, qui a abouti à un rapport présenté au Grand Conseil en automne 2011. En raison du rejet de nombre des propositions émises dans ce rapport, mais surtout aussi de la persistance du problème relatif au quorum, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a chargé en 2012 un groupe de travail de rédiger des avant-projets de loi et de message modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques en l'adaptant à son nouveau cadre constitutionnel.

Les avant-projets de loi et de rapport explicatif, mis en consultation en janvier 2013, proposaient de régler la problématique du quorum naturel en suivant deux pistes:

- > soit les cercles électoraux actuels étaient préservés, mais le système électoral devait alors être profondément modifié (passage au système d'élection bi-proportionnelle);
- > soit les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse fusionnaient, ce qui permet de régler la problématique sans changer le système électoral.

Ces solutions n'ont pas été accueillies favorablement par la majorité des plus grands partis politiques et groupes d'électeurs et électrices du canton (PLR; PS et UDC). La nécessité de changer le système a par ailleurs été mise en doute par ces partis politiques.

Il a dès lors été décidé de confier au Prof. Dr Jacques Dubey, de l'Université de Fribourg, le mandat d'examiner si et dans quelle mesure il était nécessaire, ou non, d'adapter le système électoral cantonal, ainsi que les diverses solutions alternatives proposées par les partis politiques et groupes d'électeurs et électrices.

Il ressort d'abord en substance de l'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey, avis qui a été mis en consultation du mois de juillet au mois de septembre 2013, que le cadre constitutionnel ne permet effectivement pas de conserver le système électoral actuel pour l'élection des député-e-s au Grand Conseil. Il ressort toutefois de son avis de droit que des solutions de rechange telles que celle des sous-cercles électoraux «selon le système vaudois» ou des groupes de cercles électoraux «selon le système de Bâle-Campagne ou de Lucerne» permettraient de solutionner le problème de quorum naturel et seraient conformes au cadre constitutionnel actuel. Les autres propositions formulées par des partis politiques et groupes d'électeurs et électrices dans le cadre de la première consultation seraient par contre soit contraires à la Constitution, soit ne permettraient pas de régler le problème du quorum naturel.

Le présent projet propose la mise en œuvre de la solution des groupes de cercles électoraux «selon le système de Bâle-Campagne ou de Lucerne» pour résoudre le problème du quorum naturel dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse. Cette solution présente en effet les avantages suivants par rapport au système des sous-cercles.

1. *Elle n'impose pas la fusion préalable des deux cercles concernés pour permettre ensuite leur séparation en deux sous-cercles;*
2. *Le fait d'éviter la fusion permet d'éviter le transfert d'un siège du cercle de la Broye au nouveau cercle «Glâne-Veveyse», transfert qui devrait sinon se faire en application de l'article 63 al. 1 let. d LEDP et sur la base des derniers chiffres disponibles relatifs à la statistique de la population légale (plus fort reste)*
3. *Le cercle de la Broye, qui tomberait alors à 10 sièges, demeure ainsi encore suffisamment éloigné de la barre fatidique de 10% fixée pour le quorum naturel (act. 11 sièges // quorum naturel 8,33%).*

Accessoirement, le présent projet adapte la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la pratique en la matière et à la motion 1020.13 «Bonny David/Siggen Jean-Pierre – Contribution de l'Etat pour les élections complémentaires cantonales et fédérales» et procède à d'autres modifications, parfois presque cosmétiques, de la loi sur l'exercice des droits politiques, de la loi sur les communes et de la loi sur les agglomérations.

## 1. La nécessité des présents projets de loi

### 1.1. Généralités

Depuis la modification du 11 février 2009, la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1; ci-après: LEDP) est conforme à la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1; ci-après: Cst.).

La législation sur les droits politiques est toutefois un chantier presque permanent. Il convient ainsi, pour la quatorzième fois depuis son adoption par le Grand Conseil le 6 avril 2001, de proposer au Grand Conseil des adaptations de cette loi. Les raisons sont les suivantes:

- > De nombreuses modifications de la LEDP ont été provoquées, ces dernières années, par le biais de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, pour une grande part, mais aussi par des interventions parlementaires ou par d'autres actes législatifs, cantonaux ou fédéraux. Il en est de même pour la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (RSF 115.6; ci-après: LPFC).

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1; ci-après: LCo), qui contient aussi quelques dispositions se rapportant aux droits politiques, a également été l'objet de fréquentes adaptations ces dernières années.

La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2; ci-après: LAgg) contient, elle aussi, des dispositions légales en lien avec les droits politiques.

Il est opportun, comme cela avait d'ailleurs déjà été le cas pour la loi du 11 février 2009, de combler par le biais

de la présente révision certaines imperfections et lacunes constatées dans les lois précitées.

- > Contrairement à la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (ci-après: aCst.), la nouvelle Constitution ne définit plus les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil. La Constituante a laissé au Grand Conseil le soin de s'acquitter de cette tâche. Par deux fois, soit pour les élections des membres du Grand Conseil pour les législatures 2007–2011 et 2012–2016, les cercles électoraux ont été définis provisoirement dans des actes législatifs de durée limitée<sup>1</sup>. Il est temps, désormais, de combler cette lacune. Pour ce faire, il ne convient pas seulement d'inscrire les cercles électoraux dans la loi, mais il convient également de veiller, ce faisant, à garantir l'égalité politique pour tous les citoyens et citoyennes des diverses régions du canton.

### 1.2. Le mandat donné à un groupe de travail technique

Le 6 mars 2012, un groupe de travail *technique* a été chargé de rédiger, notamment, un avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, en suivant les modalités suivantes:

- a) rédiger un avant-projet de loi et de rapport explicatif destiné à introduire dans la LEDP les cercles électoraux *tel qu'ils existent actuellement*, ceci en leur assortissant la méthode de répartition des sièges dite *bi-proportionnelle (Doppelter Pukelsheim)*.
- b) exposer si d'autres solutions, présentant peut-être d'autres avantages, seraient susceptibles d'entrer en ligne de compte.

Le groupe de travail s'est aussi vu confier la tâche, que l'on peut presque qualifier d'accessoire, d'éliminer les imperfections constatées ces dernières années dans les dispositions en matière de droits politiques de la LEDP, de la LCo et de la LAgg, ainsi que d'adapter la LPFC à la pratique.

Des avant-projets de loi et de rapport explicatif ont été mis en consultation le 15 janvier 2013; nous reviendrons plus bas sur les résultats de la procédure de consultation.

### 1.3. La présentation de deux projets de loi distincts

Par acte du 13 juin 2006<sup>2</sup>, le Conseil d'Etat avait déjà proposé au Grand Conseil la modification de certaines dispositions en matière de droits politiques et de droit de pétition par l'intermédiaire d'un seul message, qui couvrait sept projets de loi séparés. Le Conseil d'Etat avait alors estimé en substance

<sup>1</sup> RSF 115.3; exécution provisoire du projet N° 26 de mise en œuvre de la Cst.

<sup>2</sup> Message N° 268 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la modification de certaines dispositions en matière de droits politiques et de droit de pétition; *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* (ci-après: BGC) du mois de septembre 2006, p. 1683ss.

que, vu la diversité des matières couvertes par la révision, ce mode de procéder était à même d'assurer une information claire du Grand Conseil et des citoyens sur les objectifs poursuivis et de rendre plus aisément, le cas échéant, l'exercice du droit de référendum.

Dans le cas présent, la problématique ne se pose pas exactement dans les mêmes termes. En effet, les dispositions légales en lien avec la problématique des cercles électoraux pourraient, sans difficultés excessives, être naturellement associées à celles qui ont pour portée principale de combler des imperfections et lacunes de la LEDP, de la LPFC, de la LCo ou de la LAgg.

Il n'en reste pas moins que ces deux problématiques revêtent des portées sans commune mesure. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose une nouvelle fois de procéder par projets de loi formellement séparés (projets de loi A et B).

Le projet B a pour objectif de remplir le mandat constitutionnel selon lequel les cercles électoraux doivent être définis par la loi (art. 95 al. 3 Cst.). Cette intégration ne peut se faire sans certains aménagements organisationnels, car le quorum naturel constaté dans certains des cercles électoraux actuels dépasse une limite de 10% fixée par le Tribunal fédéral. Cette problématique importante mérite un débat en soi, qui ne doit pas être noyé parmi les considérations essentiellement techniques propres au projet A.

Dès lors qu'il serait inopportun de saisir le Parlement à deux reprises, presque en même temps, avec des messages distincts pour chacun des deux projets, le Conseil d'Etat a décidé de grouper les deux projets de loi dans un même message. Ce faisant, le Grand Conseil demeure libre d'organiser l'analyse des projets et la tenue des débats ainsi qu'il l'entendra. Le processus proposé apparaît d'autant plus pertinent que les matières traitées sont toutes deux en rapport avec l'exercice des droits démocratiques.

## **2. Des adaptations diverses portant sur la législation en matière de droits politiques**

### **2.1. Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques**

Conformément au mandat qui a été donné, le volet A de la révision partielle de la LEDP a pour objectif de remédier à des lacunes ou à des imprécisions constatées ces dernières années dans la pratique.

Cette révision partielle permet également d'ancrer dans la loi la motion 1004.12 (Gabriel Kolly/Roland Mesot) acceptée par le Grand Conseil en date du 3 mai 2012. Pour mémoire, cette motion étend à la fonction de scrutateur ou scrutatrice le régime des incompatibilités actuellement prévu à l'article 9 al. 2.

### **2.2. Révision partielle de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale**

L'occasion de la présente procédure doit être saisie pour réviser partiellement la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

Cette loi avait déjà fait l'objet d'une modification partielle en 2011, suite à l'acceptation de la motion 1100.10 du député Benoit Rey. La mise en œuvre de ces modifications, à l'occasion des dernières élections générales, avait donné lieu à des discussions puis au dépôt d'un recours devant le Tribunal cantonal. Suite au rendu d'une nouvelle décision, l'affaire avait finalement été classée et rayée du rôle par le Tribunal cantonal. Sous cet angle, la présente modification légale a pour objectif de clarifier la procédure et les droits et obligations en la matière. En définitive, elle se veut être une retranscription, la plus complète possible, des principes et de la pratique adoptée et acceptée en la matière, tant par l'Etat que par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices.

Le projet ancre aussi dans la loi le système selon lequel les élections cantonales et nationales *complémentaires* doivent également faire l'objet d'une aide de l'Etat. Il s'agit là de la mise en œuvre stricte de la motion 1020.13 du député David Bonny et de l'ancien député Jean-Pierre Siggen «*Contribution de l'Etat pour les élections complémentaires cantonales et fédérales*».

Le Conseil d'Etat relève cependant qu'au vu du système sur lequel est fondée la LPFC depuis son origine (fixation des aides par voie budgétaire), les modifications apportées à cette loi ces dernières années ont fini par la rendre peu transparente.

Des critères objectifs de fixation de ces aides (par exemple sur la base du nombre de sièges à repourvoir, ou sur la base du système – majoritaire ou proportionnel – de l'élection) permettraient par exemple d'allouer de manière claire et transparente certains montants pour certains types d'élections et des montants différents pour d'autres. De même, l'attribution de montants différents aux divers partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices en tant que tels, participant à une même élection, pourrait aussi être fixée au moyen de critères objectifs. Enfin et dans ce sens, comme toute autre loi de subventionnement, la nouvelle loi pourrait contenir des systèmes incitatifs ou de contrôle de l'utilisation des aides.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat entend prochainement initier un processus de révision totale de la LPFC, pour en faire une loi claire sur le financement des campagnes et la participation des partis à la vie politique. Les partis politiques et groupes d'électeurs et électrices seront bien entendu associés aux travaux y relatifs.

## 2.3. Révision partielle de la loi sur les communes

### 2.3.1. Elections au sein du législatif

La révision a pour but de clarifier les règles applicables aux élections qui ont lieu au sein du législatif communal. Il s'agit principalement des élections des commissions relevant du législatif.

La loi actuelle prévoit une élection à deux tours, la majorité absolue étant requise pour le premier tour. Les règles de procédure ne sont cependant pas clairement indiquées. Il manque notamment un renvoi à la LEDP ou à d'autres règles de procédure. L'application telle quelle de la LEDP aux élections intervenant au sein des législatifs ne serait toutefois, probablement, pas judicieuse. Il convient par conséquent de prévoir directement dans la LCo des règles assurant le bon déroulement de ces élections.

Le projet prévoit de clarifier la disposition de base, à savoir l'article 19 LCo. Le détail de la procédure figurera dans des dispositions du règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RSF 140.11; ci-après: RELCo).

Les règles proposées sont les mêmes pour les communes ayant un conseil général. Le fait d'admettre l'élection en bloc des candidat-e-s proposés n'existe pas pour ces communes. Certaines ont déploré ce manque, qui conduit souvent à des séances constitutives très longues. Or il n'y a pas de raison d'imposer une élection selon un scrutin de liste s'il y a un consensus général sur les candidat-e-s proposés.

Au cours de la procédure de consultation, il a été demandé de qualifier la confirmation en bloc des candidat-e-s non pas de vote, mais d'élection tacite. Etant donné que le projet propose, à cet égard, un régime similaire pour les communes avec assemblée communale et avec conseil général, la prise en compte de cette remarque conduit à modifier à la fois l'article 19 et l'article 46 LCo.

Les voies de droit applicables en cas d'élection devraient permettre de trancher rapidement d'éventuels problèmes, mais on peut estimer qu'un délai de 50 jours pour les décisions prises par un législatif communal paraît très long. En ajoutant les férias judiciaires, les décisions communales restent en suspens pendant une longue durée avant de pouvoir être exécutées. En outre, on peut se demander si l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal doit nécessairement être attendue avant que le délai de recours puisse commencer à courir. En effet, à l'échéance du délai, le procès-verbal n'est pas forcément approuvé par le conseil communal et il ne l'est en tout cas pas par l'organe compétent qui est le législatif (art. 22 al. 3 LCo). Afin d'accélérer la procédure, le projet propose de rattacher le point de départ du délai de 30 jours pour recourir contre les décisions du législatif communal au moment où la

décision est prise et non pas à l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal.

### 2.3.2. Initiative en matière communale

Les règles de procédure applicables à une initiative communale sont différentes selon qu'il s'agit d'une initiative formulée en termes généraux ou entièrement rédigée. Or cette indication ne figure pas dans la loi pour tous les objets. La révision devrait dès lors permettre de compléter les formes possibles pour les matières pouvant faire l'objet d'une initiative.

L'avant-projet mis en consultation prévoyait de compléter ces matières par la fixation du nombre des conseillers et conseillères communaux afin de donner aux électeurs et électrices des communes avec un conseil général les mêmes possibilités qu'à l'électorat des communes avec assemblée communale. Toutefois, ce complément de l'article 51<sup>er</sup> al. 1 LCo a été abandonné à la suite des observations émises par l'ACF. L'ACF était d'avis que les raisons d'un changement du nombre des conseillers et conseillères communaux sont intimement liées au fonctionnement de l'exécutif et que nul autre que le conseil général, qui en serait en quelque sorte le gardien selon l'ACF, ne pourrait juger de la nécessité d'un tel changement.

Les règles de procédure de la LEDP sont ensuite précisées.

Des questions semblables peuvent se poser au niveau des associations de communes et de l'agglomération. Les dispositions y relatives ont été examinées et des ajustements sont proposés.

Il existe enfin des cas particuliers d'initiative, notamment celle consistant à introduire le conseil général et celle qui a pour but de l'abolir (dans les communes qui n'ont pas l'obligation d'avoir un parlement). Le projet propose de faire un renvoi au RELCo et d'y prévoir des règles de procédure spécifiques pour ces deux cas de figure.

### 2.3.3. Election du Conseil général en cas de fusions de communes

Aux termes de l'article 135 al. 1 LCo, les communes qui fusionnent ont droit chacune à leurs représentant-e-s au conseil communal de la nouvelle commune proportionnellement au chiffre de leur population dite légale, chaque commune ayant droit à au moins un représentant. La même règle s'applique au conseil général, si la nouvelle commune est dotée d'un parlement (art. 136 al. 2 LCo).

En vertu de l'article 136a al. 2 LCo, les communes peuvent déroger à la règle d'un-e représentant-e au conseil communal pour chacune des anciennes communes moyennant inscription d'une clause y relative dans la convention de fusion. Cette possibilité n'existe cependant pas pour le conseil général. Le projet propose de combler cette lacune. Le fait de pré-

voir deux alinéas distincts à l'article 136a LCo souligne l'existence de différentes manières possibles de faire usage de ces options: plusieurs communes parties à une fusion peuvent se regrouper en un seul cercle pour les deux organes communaux ou seulement pour l'un ou l'autre. Cette précision fait suite à une demande émise par l'ACF durant la procédure de consultation.

Le régime de transition du conseil communal – soit le maintien des cercles électoraux des anciennes communes et le nombre de leurs représentant-e-s au sein des organes de la nouvelle commune – peut être prolongé pour une législature si la convention de fusion le prévoit, mais seulement pour ce qui concerne le conseil communal. Le projet propose de prévoir cette possibilité également pour le conseil général (cf. art. 137 LCo proposé).

### 2.3.4. Droit transitoire

Tant pour le thème des élections que pour celui de l'initiative, il convient de prévoir des règles transitoires, étant donné qu'il peut exister des procédures engagées avant l'entrée en vigueur de la révision se terminant après son entrée en vigueur. En outre, il convient de prévoir l'adaptation du droit communal et intercommunal. Les articles 5 et 6 du projet de loi ont été prévus à cet effet. Le régime transitoire peut être décrit comme suit:

Etant donné que bon nombre de règlements sur le conseil général ou de statuts d'association contiennent des règles sur l'élection des organes et/ou sur l'exercice des droits populaires, il convient d'adapter ces actes législatifs communaux et intercommunaux au nouveau droit et de prévoir un délai d'adaptation. La durée proposée est de deux ans.

Passé ce délai, le nouveau droit s'appliquera dans tous les cas, même à défaut d'adaptation. Toutefois, pour la reconstitution des organes après le renouvellement intégral de 2016, le nouveau droit s'appliquera immédiatement, ce qui est précisé à l'article 5 al. 2 de la nouvelle.

A l'inverse, l'ancien droit doit, dans certains cas, demeurer applicable, indépendamment du délai d'adaptation. Il s'agit des deux cas de figure mentionnés aux alinéas 3 et 4 de l'article 5:

- > pour les demandes d'initiatives déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'ancien droit demeure applicable;
- > les décisions prises par les organes législatifs avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont attaquables selon les voies prévues par l'ancien droit, même si le délai de recours échoit après l'entrée en vigueur de la révision.

## 2.4. Révision partielle de la loi sur les agglomérations

Certaines dispositions dont la révision est proposée dans la LCo connaissent des parallèles dans la LAgg, notamment en ce qui concerne l'initiative populaire et les voies de droit relatives aux élections au sein du législatif. Sur ces deux points, la LAgg a été adaptée. Les explications détaillées se trouvent dans le commentaire par article.

### 3. Du système électoral proportionnel, en particulier du quorum naturel

#### 3.1. La marge de liberté des cantons dans l'organisation de leur système politique

Les cantons jouissent d'une liberté très étendue dans l'organisation de leur système politique et l'aménagement de leur procédure électorale. En rapport avec cette autonomie, l'article 39 al. 1 Cst. les habilité à régler l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence doit s'exercer dans le cadre de la garantie constitutionnelle de l'article 34 Cst. et selon les exigences minimales de l'article 51 al. 1<sup>er</sup> Cst.

L'article 34 al. 1 Cst. garantit les droits politiques de façon abstraite et établit de manière générale les principes essentiels de la participation démocratique. La garantie revêt un caractère fondamental. Elle comporte des liens avec l'égalité de traitement et la garantie de l'accès au juge. La portée concrète des droits politiques, sous leurs multiples aspects, ne résulte pas de la Constitution fédérale mais en première ligne des dispositions d'organisation spécifiques de la Confédération et des cantons. En ce qui concerne le mode d'élection dans les cantons, tant le système majoritaire que le système proportionnel satisfont par principe aux exigences du droit constitutionnel précitées.

Il convient toutefois de relever que si un canton opte pour la procédure proportionnelle, la garantie de l'article 34 al. 2 Cst., selon laquelle le résultat d'une élection ne peut être validé que s'il exprime de manière fidèle et sûre la libre volonté de l'électorat, a une portée particulière. Une procédure selon le système proportionnel a pour caractéristique qu'elle permet à divers groupements d'avoir une représentation correspondant, en substance, à leur part d'électeurs et électrices. Si l'élection a lieu dans plusieurs circonscriptions électorales, sa mise en œuvre selon le système proportionnel dépend notamment de la grandeur de la circonscription et donc du quorum naturel. Les différentes grandeurs des circonscriptions électorales ont en effet pour conséquence que la voix de chaque électeur et électrice n'a pas le même poids politique selon la circonscription.

Si la mise en œuvre d'un système électoral ne satisfait pas à ces exigences, ce système n'est pas compatible avec les principes de droit constitutionnel prévus par l'article 34 al. 2 Cst.

### 3.2. Le quorum naturel et ses éventuelles conséquences

Le système proportionnel a pour caractéristique qu'il permet à divers groupements d'obtenir une représentation correspondant, en substance, à leur part d'électeurs et électrices.

La réalisation d'un système proportionnel dépend notamment de la grandeur des circonscriptions électorales. Plus les sièges auxquels une circonscription a droit sont nombreux, plus le **quorum naturel**<sup>1</sup> – à savoir le pourcentage minimum de suffrages qu'un parti politique ou un groupe d'électeurs et électrices doit réaliser pour obtenir un siège au parlement – est bas.

- > Un quorum naturel bas contribue à ce que toutes les forces politiques significatives puissent prendre place dans le parlement selon leur importance respective. Inversement, moins il y a de sièges attribués à une petite circonscription, plus la part d'électeurs et électrices devra être élevée pour donner droit à l'attribution d'un siège.
- > De quorums naturels élevés, il résulte que non seulement les groupuscules sans importance, mais aussi les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices minoritaires, dotés d'un solide soutien populaire, demeurent exclus de la répartition.

De la diversité de grandeur des circonscriptions, il résulte en outre que chaque suffrage ne jouit pas partout du même poids politique. Plus une circonscription est petite, comparée à une autre éissant de nombreux député-e-s, plus le quorum naturel est élevé et, avec lui, le nombre d'électeurs et électrices qui ne sont pas représentés dans le parlement et dont les suffrages demeurent sans influence (ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75, 80, consid. 3.4 et les références citées).

### 3.3. Historique des cercles électoraux

A l'exception de la Sarine, les **cercles électoraux** sont identiques aux **districts**. L'histoire de ceux-ci démontrera-t-elle une appartenance à un arrondissement, à la fois support d'activités administratives et bassin électoral?

Jusqu'en 1798, les territoires de la Ville-Etat n'étaient pas organisés de façon centralisée. Si des terres étaient rattachées aux bannières de la Ville, chaque bailliage était administré par un bailli logeant en général au château, dont les tâches consistaient à administrer le pays, à percevoir les droits féodaux, à exercer la police et à faire régner la justice.

<sup>1</sup> Pour une explication détaillée de cette notion, de même que de celles de quorum direct et de quorum indirect, cf. ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691, 704, cons. 7.1.2.

La Constitution helvétique de 1798 allait bouleverser un système rongé de l'intérieur. La Suisse, république une et indivisible, devenait un Etat unitaire, les cantons devenant de simples circonscriptions administratives administrées par des préfets «nationaux». La loi du **30 mai 1798** divisa le territoire de la Ville et République de Fribourg en **douze districts**<sup>2</sup>.

Les bouleversements survenus entre 1798 et 1803 conduisirent Napoléon à présenter l'Acte de Médiation. D'Etat unitaire, la Suisse devenait une Confédération d'Etats composée de dix-neuf cantons souverains. Toutefois, on ne parlerait désormais plus de la Ville et République de Fribourg, mais, plus simplement, du canton de Fribourg. **Après avoir envisagé la création de cinq districts, les autorités décidèrent de constituer douze arrondissements de préfectures.**

La Constitution de **1814** allait **conserver la division en douze préfectures**<sup>3</sup>. Dix-sept ans plus tard, la Constitution de **1831** allait apporter une modification de taille: la Ville de Fribourg était scindée en deux districts: l'un pour la partie allemande, l'autre pour la partie française. De douze, on passait ainsi à **treize districts**. Cette division allait demeurer jusqu'en 1848.

L'article 21 de la Constitution de **1848** consacrait l'existence de **sept districts** administratifs, soit ceux qui existent encore aujourd'hui. La Constitution de **1857** n'allait pas modifier ce choix, sans que le nombre de **sept** y soit inscrit. En **1874**, les constituants allaient indirectement fixer ce nombre dans la loi fondamentale en prévoyant que les cercles électoraux, au nombre de **sept**, auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en **1950**, année au cours de laquelle le **cercle électoral de la Sarine fut scindé en deux**, sans que la disposition constitutionnelle ne soit pour autant modifiée.

Il ressort de ce qui précède que les cercles électoraux actuels sont le résultat d'une évolution politique et sociologique quasiment constante, qui a été formalisée chaque fois que cela s'est avéré nécessaire dans les divers textes législatifs qui se sont succédé.

Les cercles électoraux ne constituent ainsi vraisemblablement pas, objectivement, des régions chargées d'histoire qui ne pourraient ou ne devraient pas évoluer sous une autre forme. Ils semblent plutôt consister en des régions naturellement appelées à **répondre à l'évolution de la société**.

La démonstration la plus certaine en est vraisemblablement la scission en deux, en 1950, du cercle électoral de la Sarine. Celle-ci avait été voulue, pour mémoire, afin de garantir la représentation «adéquate et équitable des diverses régions de

<sup>2</sup> Fribourg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat.

<sup>3</sup> Fribourg, Morat, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

*ce district au sein de l'assemblée législative*<sup>1</sup>, suite à un très fort accroissement de la population de la Ville de Fribourg par rapport au reste du cercle électoral de la Sarine...

### 3.4. Le cadre posé par la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

Pour la nomination des député-e-s au Grand Conseil, la Constitution de 1857 consacrait expressément à son article 22 l'existence de huit cercles électoraux (art. 22 al. 4 aCst.: Ville de Fribourg, Sarine-Campagne, Singine, Gruyère, Lac, Glâne, Broye, Veveyse). Le Grand Conseil comptait alors 130 députés, élus pour cinq ans, et répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population (art. 37 et 39 aCst.).

L'article 95 de la Constitution de 2004, sur lequel doit désormais se baser le législateur pour organiser l'élection des membres du Grand Conseil, dispose pour l'essentiel ce qui suit:

- a. le Grand Conseil se compose de **110** députés et députées;
- b. la loi doit définir au **maximum huit** cercles électoraux pour mettre en œuvre leur élection;
- c. une **représentation équitable des régions** du canton doit être assurée;
- d. les membres du Grand Conseil doivent être élus pour une durée de **cinq ans**;
- e. l'élection des membres du Grand Conseil doit avoir lieu selon le **système proportionnel**.

Il appartient aujourd'hui au Grand Conseil de définir dans la loi le nombre exact de cercles électoraux destinés à mettre en œuvre le système de l'élection proportionnelle fixé à l'article 95 al. 2 Cst.

**Il doit le faire en respectant non seulement le nouveau cadre constitutionnel cantonal, mais également la marge de manœuvre qui lui est donnée par la Constitution fédérale.**

Ainsi que cela a été relevé dans les actes législatifs qui ont défini les cercles électoraux de manière provisoire pour les législatures 2007–2011 et 2012–2016, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral donne des indications claires sur le découpage d'un territoire en arrondissements électoraux lorsque le système proportionnel doit être appliqué.

Il convient d'y revenir avant d'examiner en détail la situation concrète du canton de Fribourg.

## 3.5. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux cercles électoraux et à l'application du système proportionnel

### 3.5.1. La jurisprudence de principe du Tribunal fédéral

Dans des cas zurichois<sup>2</sup> (2002), argovien<sup>3</sup> (2004), nidwaldien<sup>4</sup> (2010), zougois<sup>5</sup> (2010), schwyzois<sup>6</sup> (2012) et valaisan (2014)<sup>7</sup>, le Tribunal fédéral a considéré que *la formation d'arrondissements trop petits était incompatible avec le système proportionnel et portait atteinte à la liberté de vote et à l'égalité des droits*. Un tel découpage revient en effet à instaurer un quorum naturel qui empêche un grand nombre de suffrages et de citoyens et de citoyennes d'influencer le résultat de l'élection. Vu le petit nombre de sièges en jeu, des listes risquent d'être écartées de la répartition alors qu'elles ont obtenu un pourcentage de suffrages non négligeable.

Ainsi, de l'avis du Tribunal fédéral, **la limite supérieure admissible, tant pour les quorums directs (légaux) que pour les quorums naturels (liés à la dimension de l'arrondissement) dans le système de la représentation proportionnelle, serait de 10%**. Cette limite doit être considérée comme absolue pour les quorums directs; en revanche, pour les quorums naturels, elle est un objectif à atteindre en cas de réorganisation du système électoral.

En présence de tels cas, *le Tribunal fédéral a en principe conclu à l'inconstitutionnalité du découpage territorial*. Il a toutefois, pour l'heure, renoncé à casser les élections contestées pour des raisons de proportionnalité et de sécurité du droit, mais il a demandé aux instances concernées de revoir leur système électoral *pour leurs prochaines élections*.

Enfin, il y a lieu de relever qu'**il ne dépend pas du bon vouloir du législateur de concrétiser le système proportionnel**. Au contraire, en vertu du sens et du but incontestable de la disposition constitutionnelle topique, il est dans **l'obligation de le faire**, selon un pouvoir d'appréciation conforme à son devoir, **dans la mesure où cela apparaît nécessaire à garantir le droit à l'égalité politique dans le canton**<sup>8</sup>.

### 3.5.2. Les exceptions admissibles jusqu'au 12 février 2014

Jusqu'au 12 février 2014, pour le Tribunal fédéral, la valeur maximale de 10% pour le quorum naturel devait être mise en

<sup>2</sup> ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691; arrêt du 18 décembre 2002.

<sup>3</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652; arrêt du 27 octobre 2004.

<sup>4</sup> ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75; arrêt du 7 juillet 2010.

<sup>5</sup> ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96; arrêt du 20 décembre 2010.

<sup>6</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 19 mars 2012, 1C\_407/2011, 1C\_445/2011 et 1C\_447/2011.

<sup>7</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014, 1C\_495/2012 (renversement de la jurisprudence posée en 2004 par l'ATF 131 I 85).

<sup>8</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 659, consid. 5.2.

<sup>1</sup> Cf. en particulier à ce sujet: *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, 9 septembre 1947, p. 518.

relation avec les organisations territoriales traditionnelles qui assurent, notamment, une protection des minorités<sup>1</sup>.

Il s'ensuit qu'il pouvait *exceptionnellement* être compatible avec l'article 34 Cst. de maintenir des petits arrondissements dans lesquels le quorum de 10% était dépassé, lorsque les circonstances suivantes étaient réalisées:

- > La Constitution cantonale doit prescrire **l'application du système de l'élection proportionnelle aux arrondissements électoraux** et non pas, au-delà des arrondissements, à tout le canton<sup>2</sup> et/ou
- > des **motifs historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux** pouvaient permettre à de petites circonscriptions de revendiquer une identité propre ou de se présenter comme des cas particuliers. Dans ces circonstances, il se justifiait selon le Tribunal fédéral de leur attribuer un droit d'être représentées au titre de la protection de minorités et au détriment du système proportionnel. Le Tribunal fédéral soulignait toutefois qu'il doit exister des **motifs objectifs et suffisants**. Plus on s'écarte du système proportionnel et du principe d'équivalence de l'influence des voix, plus les motifs justificatifs doivent être importants<sup>3</sup>.

Cette jurisprudence, qui avait été posée en 2004, était issue d'un ATF 131 I 85 et concernait le canton du Valais. Très récemment toutefois, par arrêt daté du **12 février 2014**, le Tribunal fédéral a considérablement reconstruit cette jurisprudence valaisanne. Dans ce nouvel arrêt de principe, il a considéré en substance que:

*«Dans le canton du Valais, les 12 districts et les 2 demi-districts constituent les arrondissements électoraux. La répartition des 130 sièges des députés s'effectue d'après la population suisse de résidence. Lors de l'élection pour la législature 2013–2017, 6 sièges ou moins étaient attribués dans la moitié des 14 arrondissements électoraux et même 2 sièges seulement dans les deux circonscriptions électORAUX plus petites. De si petits arrondissements électORAUX ne sont pas admissibles dans un mode d'élection à la proportionnelle car le quorum naturel pour obtenir un siège se situe dès lors entre 14% et 33%, alors qu'en principe il doit être inférieur à 10%.*

*L'origine historique de la répartition des circonscriptions électORAUX en Valais ne justifie plus une telle entorse au système proportionnel. Il y a 10 ans, le Tribunal fédéral avait certes rejeté pour ce motif un recours déposé contre ce mode d'élection. Depuis lors, les circonstances ont changé: d'une part, il existe des*

*méthodes permettant de laisser subsister de petites circonscriptions électORAUX et ainsi de compenser les défauts liés au découpage inégal des circonscriptions électORAUX; d'autre part, au sein même du canton du Valais, il y a des tendances de réformes organisationnelles qui relativisent l'importance des districts.*

*Ainsi, si le canton veut maintenir ses districts et demi-districts en circonscriptions électORAUX, il doit prendre des mesures compensatrices adéquates, soit regrouper plusieurs circonscriptions en des entités plus grandes, soit recourir par exemple au modèle dit «double Pukelsheim». Ces dernières années, plusieurs cantons ont mis sur pied différentes méthodes qui répondent à ces exigences. Il incombe au législateur valaisan de créer les conditions nécessaires pour une élection selon un mode proportionnel conforme à la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral remarque au demeurant que cet objectif pourrait aussi être atteint par une réforme des arrondissements électORAUX au niveau de la constitution cantonale»<sup>4</sup>.*

### 3.6. La situation dans le canton de Fribourg

La répartition des sièges du Grand Conseil fixée par le Conseil d'Etat pour la législature 2012–2016 révèle que les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse ont eu le droit d'élire, le 13 novembre 2011, respectivement, 8 et 6 député-e-s. Le quorum naturel de la Glâne se monte ainsi à 11,11% pour la présente législature, et celui de la Veveyse à 14,28%. Une situation similaire avait déjà été constatée, pour ces mêmes cercles, pour la législature 2007–2011.

Les quorums naturels de la Glâne (11,11%) et de la Veveyse (14,28%) dépassent ainsi depuis de nombreuses années la limite supérieure (10%) admise par le Tribunal fédéral<sup>5</sup>. De même, on constate que le Tribunal fédéral ne tolère aucune marge de tolérance par rapport à la limite de 10%, puisqu'il a considéré comme illégaux, dans son dernier arrêt de principe valaisan<sup>6</sup>, des quorums naturels situés en 14% et 33%.

Concrètement, il apparaît aussi que dans le cercle électoral de Sarine-Campagne, qui a droit à 24 sièges, une liste n'a besoin que de 4% des suffrages pour obtenir un siège. A l'inverse, la part de suffrages nécessaires pour obtenir un siège dans les cercles électoraux de la Veveyse (6 sièges) et de la Glâne (8 sièges) s'élève respectivement, comme déjà mentionné, à

<sup>4</sup> Communiqué aux médias du Tribunal fédéral du 19 février 2014 relativement à l'élection à la proportionnelle du Parlement du canton du Valais (Arrêt du 12 février 2014 – 1C\_495/2012)

<sup>5</sup> A noter qu'avec le nombre de 130 députés, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution cantonale, soit au 31 décembre 2004, le cercle électoral de la Veveyse souffrait déjà d'un quorum naturel trop élevé. Sur la base des chiffres au 31 décembre 2004, il ne pouvait alors disposer que de 7 députés sur 130. Le quorum naturel de ce cercle s'élevait alors déjà à 12,5% pour 130 députés. Celui de la Glâne s'établissait alors à 9,09% pour 130 députés.

<sup>6</sup> Arrêt du 12 février 2014 – 1C\_495/2012

<sup>1</sup> ATF 136 I 352; JdT 2011 I p. 75, 81, consid. 3.5.

<sup>2</sup> ATF 131 I 85, JdT 2006 I 524, 527, consid. 2.3 (canton du Valais; 2004).

<sup>3</sup> ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75, 82, consid. 4.1 et les références citées (canton de Nidwald).

14,28% et 11,11%. Cela signifie en substance que comparé par exemple à l'électorat de Sarine-Campagne, une part potentiellement plus grande de l'électorat de ces petits cercles électoraux n'est pas prise en compte dans les scrutins; il s'agit en principe de l'électorat des petits partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices qui n'atteignent pas le quorum naturel.

C'est aussi en procédant à une simple comparaison des cercles électoraux entre eux que l'on peut constater que le principe de l'équivalence de l'influence des voix sur le résultat de l'élection n'est pas respecté. Les 110 sièges du Grand Conseil sont actuellement répartis entre huit cercles électoraux. Dans ces cercles, le nombre de personnes à élire oscille entre 6 et 24. La moyenne théorique de 13,75 sièges par cercle électoral<sup>1</sup> est largement dépassée dans le cercle de Sarine-Campagne, qui dispose de 24 sièges, et elle n'est de loin pas atteinte dans les cercles de la Veveyse ou de la Glâne, qui ont droit à 6, respectivement 8 sièges chacun. Selon la doctrine, les diverses circonscriptions électORALES ne devraient diverger que de très peu, au maximum d'un tiers, de la valeur moyenne. Force est ainsi de constater que la différence de grandeur entre les cercles électoraux, en tout cas entre les trois cercles précités, porte atteinte à la liberté de vote<sup>2</sup>.

Cela se traduit concrètement par le fait que dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, pour pouvoir obtenir un siège au Grand Conseil, la liste d'un parti politique ou d'un groupe d'électeurs et électrices doit obtenir un pourcentage de voix trois à quatre fois plus important que dans un grand cercle électoral, tel par exemple celui de Sarine-Campagne. Cette déviation du système proportionnel vers un système majoritaire conduit à une *inégalité de traitement des voix des électeurs et des électrices*.

Cette inégalité de traitement défavorise les électeurs et électrices domiciliés dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

### 3.7. L'Arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012

En date du 4 septembre 2012<sup>3</sup>, statuant sur recours, le Tribunal cantonal a formellement constaté que le système proportionnel actuellement en vigueur pour l'élection des membres du Grand Conseil dans le canton de Fribourg n'est pas conforme à la Constitution fédérale.

Il adhère en substance à tous les éléments mis en exergue ci-dessus.

<sup>1</sup> Fribourg-Ville: 14 sièges // quorum 6,66% Sarine-Campagne: 24 sièges // quorum 4,00%  
Singine: 16 sièges // quorum 5,88% Gruyère: 18 sièges // quorum 5,26%  
Lac: 13 sièges // quorum 7,14% Glâne: 8 sièges // quorum 11,11%  
Broye: 11 sièges // quorum 8,33% Veveyse: 6 sièges // quorum 14,28%

<sup>2</sup> ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, 102s, cons. 4.5.

<sup>3</sup> Arrêt de la 1<sup>e</sup> Cour administrative du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012 (601 2011-154,155 et 156).

### 3.8. L'obligation d'agir

La limite d'un quorum naturel de 10% est un objectif vers lequel il faut tendre *en cas de réorganisation du système électoral*<sup>4</sup>. La question est dès lors de savoir si, en inscrivant les cercles électoraux dans la loi, on est en présence d'une réorganisation du système électoral au sens où l'entend le Tribunal fédéral.

La modification de la Constitution fribourgeoise en 2004, respectivement l'obligation nouvellement imposée au législateur de fixer le nombre de cercles électoraux dans un texte légal constituent, que l'on maintienne ou non les cercles électoraux actuels, une réorganisation du système électoral. Les raisons en sont, brièvement, les suivantes:

- > Dans le cas où le législateur fribourgeois choisirait de restructurer les cercles électoraux existants, voire de les fusionner pour en diminuer le nombre, il est évident que l'on se trouverait en présence d'une réorganisation du système électoral cantonal au sens où l'entend le Tribunal fédéral, puisqu'il lui appartiendrait alors de repenser une configuration territoriale différente de celle établie jusqu'ici.
- > Si le législateur fribourgeois devait, comme le prévoit le présent projet et ainsi que l'a souhaité le Grand Conseil le 3 février 2011, conserver la configuration actuelle des cercles électoraux, on se trouverait aussi en présence d'une réorganisation du système électoral au sens où l'entend le Tribunal fédéral. En effet:
  - a) **La liberté laissée par la Constitution au législateur de fixer le nombre précis d'arrondissements électoraux** (art. 95 al. 3 Cst.) se traduit par une possibilité aussi bien concrète que réelle d'adapter le système actuel, qui, comme on l'a vu, contrevient aux impératifs constitutionnels d'égalité de traitement des voix des électeurs et des électrices.

Dès lors que la nouvelle Constitution cantonale offre concrètement au législateur la possibilité de redéfinir les arrondissements électoraux et par là de créer un système compatible avec les exigences constitutionnelles, force est d'admettre que le maintien *tel quel* du système actuel, dans lequel certains cercles n'obtiennent pas un quorum naturel de 10%, serait très difficilement soutenable. Jusqu'au 12 février 2014, seuls des motifs *objectifs* historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux auraient été susceptibles de justifier le statut quo. Tel n'est clairement plus le cas depuis l'Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 (1C\_495/2012). Ainsi, si la solution du maintien des huit cercles électoraux existants venait à être confirmée *sans autre aménagement*, il est vraisemblable que l'affaire serait portée en justice et que les tribunaux condamneraient cette solution.

<sup>4</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 660, consid. 5.4.

tion, au motif que le législateur aurait dû saisir l'opportunité d'instaurer un système qui soit désormais conforme au droit.

- b) La question de la représentativité des partis politiques et des groupes d'électeurs et électrices dans les différents cercles électoraux a fait l'objet de nombreuses réflexions au sein de la Constituante.

La plupart de ces réflexions portaient sur le **souci ne pas mettre en péril le système des élections proportionnelles** et donc de garantir un maximum d'égalité des voix des électeurs et des électrices dans les différents cercles électoraux. Si le nombre maximal de huit cercles électoraux a finalement été inscrit dans la Constitution, il n'en reste pas moins que de nombreuses voix se sont élevées pour souligner le risque d'accorder aux votes des électeurs et des électrices un poids différent selon le cercle électoral dans lequel ils se trouvent. Ces mises en garde ont été formulées surtout après que la question de la diminution du nombre des député-e-s fut débattue. Certains constituant-e-s ont relevé que si l'on diminuait le nombre des député-e-s fribourgeois, le maintien des cercles électoraux en l'état péjorait d'autant plus cette inégalité de traitement, ce qui obligerait immanquablement le législateur à redéfinir la formation des cercles électoraux.

Malgré cela, au final, les constituant-e-s ont fait le choix de réduire le nombre de député-e-s de 130 à 110, de ne fixer qu'une limite maximale à huit s'agissant du nombre de cercles électoraux à déterminer dans la loi d'exécution et de garantir expressément une représentation équitable des régions du canton.

En définitive, en votant une diminution du nombre de député-e-s de 130 à 110 dans la nouvelle Constitution, on se trouve dans un cas de réorganisation du système électoral au sens où l'entend la jurisprudence fédérale; il s'agit en effet d'une modification de fond allant au-delà d'une mise à jour (ATF 131 I 85 *a contrario*). Cela est d'autant plus vrai que cette nouvelle circonstance a un impact direct sur la représentativité dans les cercles électoraux.

- c) Enfin, il y a lieu de relever qu'en **garantissant expressément une représentation équitable des régions du canton** (art. 95 al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.) la Constitution semble vouloir assurer une prise en considération égale des droits des électeurs et des électrices selon la région dans laquelle ils se trouvent et permettre ainsi de procéder à une adaptation adéquate des cercles électoraux si nécessaire. Dans le même ordre d'idées, la fixation d'un nombre maximum de cercles électoraux devait apparemment permettre de favoriser, à terme, une évolution des structures en redéfinissant des cercles électoraux peut-être moins nombreux, mais adaptés aux nouvelles réalités.

Enfin, si la Constituante avait souhaité garantir la représentativité des cercles *actuels*, elle l'aurait expressément prévu; elle l'aurait tout simplement fait en les inscrivant dans la nouvelle Constitution, à l'instar de ce qui avait été fait dans l'ancienne.

**En définitive, il est de la responsabilité du législateur cantonal de prendre les mesures propres à réaliser un système proportionnel optimal<sup>1</sup>, en garantissant l'égalité politique des citoyennes et citoyens dans tout le canton.**

Le Conseil d'Etat est convaincu que le système actuel n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles. Il convient donc, à tout le moins, de le corriger.

## 4. Les travaux préparatoires

### 4.1. Le projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale «structures territoriales»

Les travaux préparatoires relatifs aux présents projets de loi s'inscrivent, par essence, dans la continuité du projet «Structures territoriales»<sup>2</sup>.

Pour mémoire, en date du 3 février 2011 et dans le cadre des débats relatifs au rapport sur les structures territoriales, le Grand Conseil a donné au Conseil d'Etat, par 47 voix contre 40 et 2 abstentions, le signal selon lequel il ne souhaite pas mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux<sup>3</sup>.

Le Conseil d'Etat en a pris acte.

### 4.2. Les adaptations du système électoral discutées dans les avant-projets de loi et le rapport explicatif du 15 janvier 2013

Les adaptations imaginables du système électoral ont été recherchées, comme il se doit pour un projet de mise en œuvre de la Constitution cantonale, dans le cadre fixé par cette dernière. Ce ne sont donc que les adaptations jugées conformes à la Constitution cantonale, mais aussi à la Constitution fédérale, qui étaient susceptibles de faire l'objet d'un avant-projet.

Pour mémoire, la Constitution cantonale exige une élection des **110** membres du Grand Conseil selon le système **proportionnel**, sur la base de **huit cercles électoraux** au maximum. La garantie de l'article 34 al. 2 de la Constitution fédérale, quant à elle, vise à ce que le résultat d'une élection ne puisse être validé que s'il exprime de manière fidèle et sûre la libre volonté de l'électorat.

<sup>1</sup> ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, 105, cons. 4.8.

<sup>2</sup> Projet N° 35 de mise en œuvre de la Constitution.

<sup>3</sup> Rapport N° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg; BGC du mois de février 2011, p. 63.

Les adaptations abordées ou discutées étaient les suivantes:

#### 4.2.1. Confirmation des huit cercles électoraux existants et du système proportionnel actuel

Il a été examiné si, sans procéder à d'autres adaptations, il serait possible d'inscrire à demeure, dans la LEDP ou dans la Constitution cantonale, les cercles électoraux actuels.

Il a été d'emblée constaté qu'une telle solution ne serait pas conforme à la Constitution fédérale, raison pour laquelle elle n'a pas été prise en compte<sup>1</sup> et n'a fait l'objet d'aucun avant-projet. Ce choix a été très récemment confirmé par le Tribunal fédéral dans son Arrêt du 12 février 2014 (IC\_495/2012) dans une affaire valaisanne.

#### 4.2.2. Regroupement (fusion) des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse

Il a été constaté que la fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse aurait permis, sur le plan cantonal, de mettre en œuvre le système proportionnel de manière presque optimale.

En effet, la moyenne du quorum naturel de tous les cercles électoraux du canton se serait alors située aux alentours de 6,33%. Les cercles électoraux ne se seraient alors éloignés que modérément de cette valeur moyenne<sup>2</sup>, et le quorum naturel n'aurait alors plus dépassé, à tout le moins pour une certaine période, la limite des 10%. Une situation conforme à la Constitution fédérale aurait alors été rétablie:

- > sans devoir toucher aux districts administratifs et aux préfectures en place, puisque rien n'aurait empêché le législateur de prévoir que le cercle électoral de la Glâne et de la Veveyse soit formé des districts de la Glâne et de la Veveyse;
- > sans devoir remettre en question le système proportionnel auquel la population est habituée;
- > sans devoir adapter ou changer le système actuel d'établissement du résultat des scrutins.

Cette solution avait toutefois, outre le fait d'être rejetée par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices, le désavantage essentiel de coûter un siège au cercle électoral de la Broye.

Eu égard à sa simplicité de mise en œuvre et à ses incidences financières quasiment inexistantes, elle se devait toutefois de faire l'objet d'un avant-projet (avant-projet B1).

<sup>1</sup> Le Prof. D' Jacques Dubey a confirmé l'impossibilité de procéder ainsi dans son avis de droit du 26 juin 2013.

<sup>2</sup> Fribourg-Ville: 14 sièges // quorum 6,66%      Sarine-Campagne: 24 sièges // quorum 4%  
Singine:      16 sièges // quorum 5,88%      Gruyère:      18 sièges // quorum 5,26%  
Lac:      13 sièges // quorum 7,14%      Glâne – Veveyse: 15 sièges // quorum 6,25%  
Broye:      10 sièges // quorum 9,09%.

#### 4.2.3. Introduction, à l'échelle cantonale, du système «Pukelsheim»

L'idée de base de la méthode «Pukelsheim» est de conférer à tous les électeurs et à toutes les électrices les mêmes chances de contribuer à l'élection d'un député ou d'une députée et d'atténuer les effets négatifs du quorum naturel. Le système est en substance le suivant:

- > Au lieu de répartir les sièges auxquels chaque parti politique ou groupe d'électeurs et électrices a droit dans chacune des circonscriptions directement, on additionne dans un premier temps le nombre d'électeurs de chaque groupe de liste et on répartit les sièges selon la clé de répartition au niveau de l'ensemble du territoire électoral (territoire cantonal). C'est la répartition supérieure.
- > Dans un deuxième temps, on répartit les sièges qui ont été attribués à chaque parti politique ou groupe d'électeurs et électrices dans l'ensemble du territoire parmi les différentes listes qu'il a présentées dans les circonscriptions. C'est la répartition inférieure. Cette répartition s'effectue selon le système de la répartition bi-proportionnelle: le nombre de sièges qu'obtient chaque parti politique ou groupe d'électeurs et électrices est non seulement proportionnel au nombre de suffrages qu'il a obtenus dans la circonscription en question, mais tient compte aussi de la proportion des suffrages qu'il a obtenus dans les autres circonscriptions. C'est dire que ceux qui ont voté pour le candidat X du parti politique ou groupe d'électeurs et électrices A dans une circonscription peuvent contribuer à l'élection du candidat Z du même parti politique ou groupe d'électeurs et électrices A dans une autre circonscription.

La répartition bi-proportionnelle permet de respecter le système proportionnel de manière optimale et durable, sans toucher aux cercles électoraux existants, car cette méthode réalise une compensation entre les circonscriptions électORALES existantes par une répartition des sièges tenant compte de la répartition de la force des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices au niveau cantonal.

Au vu de ses nombreux avantages, mais aussi en raison du fait qu'il s'agit là d'une méthode, malgré une apparente complexité, qui optimise le système démocratique, elle a fait l'objet d'un avant-projet de loi mis en consultation. Il s'agissait de l'avant-projet B.

#### 4.2.4. Institution de député-e-s de base pour des sous-cercles électoraux «Glâne» et «Veveyse»

Une solution consistant à créer des sous-cercles électoraux et à introduire un-e ou plusieurs «député-e-s de base» pour chacune des «sous-régions» avait été évoquée dans le rapport explicatif du 15 janvier 2013. Le concept consistait à assurer

à chacun des anciens cercles (nouveaux «sous-cercles» correspondant aux districts actuels du même nom) une part des députés attribués de la manière ordinaire au nouveau cercle électoral «Glâne–Veveyse».

Ce concept n'a toutefois pas fait l'objet d'un avant-projet de loi ad hoc, pour les raisons essentielles suivantes:

- > A priori, il avait été jugé que la Constitution excluait la création de sous-cercles. Selon les analyses juridiques auxquelles il avait été procédé à ce sujet, cela aurait conduit, concrètement, à créer des cercles électoraux supplémentaires, ce qui entraînerait le dépassement du nombre maximal de huit cercles posé par l'article 95 al. 3 Cst.  
Il ressort toutefois de l'avis de droit du Prof. Jacques Dubey que la Constitution ne prohiberait pas la création de nombreux sous-cercles électoraux, car elle ne fixe une limite de huit que pour les cercles électoraux.
- > Pour l'octroi à ces sous-cercles de «députés de base», un problème aurait résidé dans le fait que l'article 95 al. 3 Cst. exige une représentation équitable de toutes les régions du canton. Or, sous cet angle, il aurait pour le moins été difficile d'expliquer pourquoi les régions de la Glâne et de la Veveyse auraient droit à des députés de base et pas certaines autres régions (ou sous-régions?) du canton.
- > Enfin, un autre désavantage qui avait été identifié avec ce mode de procéder consistait dans le fait que deux systèmes d'élection des députés au Grand Conseil devraient alors cohabiter dans le canton, soit le système Hagenbach – Bischoff pour les cinq cercles non touchés par la révision, et le système «spécial» apparenté au système «Pukelsheim» pour le cercle électoral «Glâne–Veveyse» (N.B: formé des sous-cercles de la Glâne et de la Veveyse).

### 4.3. Les résultats de la première consultation

La procédure de consultation s'est terminée le 26 avril 2013. Ses résultats peuvent être résumés, ou schématisés<sup>1</sup>, comme suit:

- a. L'avant-projet A a semble-t-il été très bien accepté, car il n'a donné lieu qu'à très peu de remarques, qui portaient généralement sur des points de détail.
- b. Les avant-projets de loi B et B1 relatifs au système électoral n'ont pas suscité de remarques de la part de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et de la plupart des communes consultées. Ces avant-projets de loi ont par contre donné lieu à de nombreuses réactions et propositions contrastées, pour l'essentiel, de la part

des organisations politiques. Elles peuvent être résumées, ou schématisées, de la manière suivante:

- S'agissant de l'avant-projet B «Pukelsheim»:
  - Formulation de la critique selon laquelle la DIAF (et le Conseil d'Etat) n'auraient **pas effectué une analyse objective** et chercheraient par tous les moyens à imposer le système Pukelsheim (Parti socialiste – PS; Parti libéral radical – PLR; Union démocratique du centre – UDC);
  - Critique du système Pukelsheim en tant que tel, en raison de la **complexité** présumée de la méthode de transfert de sièges à l'échelle cantonale;
  - **Rejet de principe, respectivement admission conditionnelle**, par les plus grands partis politiques (PLR, PS, UDC et PDC) du système Pukelsheim.  
Une entrée en matière sur ce système ne serait admise qu'à titre subsidiaire et uniquement avec l'intégration, dans le projet de loi de **quorums légaux** pouvant aller jusqu'à 7,5% à l'échelle cantonale et/ou 5% à 7% à l'échelle des cercles.
  - **Fort soutien**, de la part des autres partis politiques (Parti chrétien social – PCS, Parti évangélique, Parti bourgeois démocratique – PBD, Verts-Libéraux, Verts), ainsi que des préfets, au système Pukelsheim, les partis politiques précédés demandant par ailleurs une solution sans quorum.
- Rejet quasi unanime de la part des organisations politiques de l'avant-projet B1 «regroupement (fusion) des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse».
- c. **Rejet quasi-unanime** de la solution évoquée dans le rapport explicatif consistant, en cas de regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, à fixer **des députés de base pour ces sous-cercles électoraux** de la Glâne et de la Veveyse.
- d. Formulation des alternatives suivantes:
  - **Contestation de l'obligation d'adapter le système actuel** (PS, PLR, UDC).
  - Proposition de **légaliser le système actuel**, si nécessaire, en modifiant la Constitution cantonale à l'image de la Constitution valaisanne (PLR, PS, UDC).
  - Proposition de «**cantonaliser**» le système (PLR).
  - Proposition d'instaurer des «**députés suppléants**» (PLR).
  - Proposition d'introduire des «**députés supplémentaires**» (PLR).
  - Proposition d'utiliser la méthode «**Sainte-Laguë**» (PS).
  - Proposition d'examiner la solution des «**sous-cercles électoraux**» selon le système vaudois (PLR et PS).

<sup>1</sup> Dès lors qu'il s'agit là d'une transcription schématique de prises de position parfois très élaborées, elle contient forcément une part d'arbitraire.

- Proposition d'examiner la solution utilisée dans le canton de Bâle-Campagne («**groupe de cercles**») (PS)

En raison de ces nombreuses réactions et propositions, la DIAF a donné au Prof. Dr Jacques Dubey, de la Chaire de droit constitutionnel du Département de droit public de l'Université de Fribourg, le mandat d'effectuer un avis de droit sur diverses questions fondamentales posées par les organismes consultés.

- > A relever que l'expert n'a pas été appelé à juger, en particulier, de l'utilité de la **méthode de Sainte-Laguë** dans le cas concret. S'il est vrai que cette méthode peut avoir tendance à légèrement favoriser les formations politiques petites ou moyennes, le **résultat espéré, à savoir l'élimination du quorum naturel trop élevé au regard de la jurisprudence fédérale**, n'aurait tout de même pas été atteint. Ainsi que l'a relevé le Conseil fédéral dans sa réponse du 6 novembre 2013 à l'interpellation 13.3999 «*Thomas Minder – Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels. Cent ans d'élections faussées, c'est assez*» du 27 septembre 2013, «*Le système Sainte-Laguë ne permet pas d'éliminer les distorsions inhérentes à la taille différente des circonscriptions*». La méthode (dans sa forme pure ou même modifiée) n'est en effet pas conçue pour pallier les problèmes de quorum naturel trop élevé.
- > De même, la question de savoir s'il serait opportun de revenir au nombre de **130** député-e-s n'a pas non plus été approfondie, faute d'intérêt pratique.

En effet, sur la base des chiffres de la population légale au 31 décembre 2012, la (ré)augmentation à **130** du nombre de député-e-s ne réglerait le problème du quorum naturel trop élevé que pour le district de la Glâne, qui obtiendrait ainsi 10 député-e-s (ce qui correspondrait à un quorum naturel de 9,09%). S'agissant de la Veveyse, elle n'aurait encore que 7 député-e-s (soit un quorum naturel de 12,5%) sur 130.

- > Sur la base des chiffres de la population légale au 31 décembre 2012, il faudrait augmenter le nombre de député-e-s à **145** pour que la Veveyse atteigne 9 député-e-s et ainsi un quorum naturel (limite maximale absolue) de 10%.

#### 4.4. L'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey

Le Prof. Dr Jacques Dubey a reçu le mandat d'analyser, **dans une totale indépendance**, s'il existe, ou non, une obligation de changer le système électoral actuel.

Il lui a également été demandé d'examiner la constitutionnalité des principales alternatives formulées par les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices dans leurs prises de position.

Le Prof. Dr Jacques Dubey a rendu son avis de droit en date du 26 juin 2013. Il est notamment arrivé aux conclusions suivantes.

##### 4.4.1. Sur l'obligation d'adapter le système actuel

A la question de savoir s'il est, ou non, exact qu'il faut adapter le système électoral pour corriger le problème du quorum naturel, le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que:

- > le législateur fribourgeois «*ne pourrait pas opter pour le statu quo, en ne modifiant ni la définition des cercles électoraux, ni la méthode d'attribution des mandats, faute que des motifs existent et suffisent pour ce faire*».

L'alternative devant laquelle est placé le législateur fribourgeois est ainsi la suivante:

- > «*soit maintenir la circonscription traditionnelle des cercles (-districts) électoraux de la Glâne et de la Veveyse et adopter une nouvelle méthode de répartition des sièges apte à respecter les exigences du système proportionnel*»;
- > «*soit s'en tenir à la méthode traditionnelle de répartition des mandats au sein des cercles (-districts) électoraux et donner une nouvelle circonscription à celui de la Glâne et de la Veveyse*».

##### 4.4.2. Sur la proposition de légaliser le système actuel en l'inscrivant dans la constitution cantonale

A la question de savoir s'il serait possible de conserver le système électoral actuel, avec le maintien des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, moyennant une révision de la Constitution cantonale dans ce sens, le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé ce qui suit:

«*Une modification de la Constitution fribourgeoise sur le modèle de la constitution valaisanne ne permettrait pas de maintenir les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dans leur circonscription actuelle*:

- > *au plan matériel, une révision constitutionnelle tendant à instaurer une élection proportionnelle par cercle – et non pas/plus à l'échelle du canton – ne permettrait pas, en tant que telle, de dépasser l'objectif chiffré de 10%, à compter duquel un quorum naturel n'est plus compatible avec le système proportionnel*;
- > *au plan formel, une telle modification n'obtiendrait très vraisemblablement pas la garantie de l'Assemblée fédérale, dès lors qu'elle n'est plus conforme à la jurisprudence du tribunal fédéral; ce dernier serait alors libre d'annuler une loi ou une élection fribourgeoise fondée sur cette base*,

contrairement à ce qui vaut pour la constitution valaisanne garantie de longue date<sup>1</sup>».

#### 4.4.3. Sur la proposition de cantonaliser le système

Le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que «la solution dite de la cantonalisation, s’analysant – en l’état – comme une élection majoritaire, elle ne serait **pas compatible avec la Constitution fribourgeoise**, laquelle prescrit le régime proportionnel».

#### 4.4.4. Sur la proposition d’instaurer des députés suppléants

Le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que «l’instauration de députés suppléants, en sus des députés siégeants ne serait **ni utile** pour résoudre le problème de quorum naturel dans les cercles (-districts) de la Veveyse, voire de la Glâne, **ni compatible avec la Constitution fribourgeoise**, laquelle contient un silence qualifié à ce propos».

#### 4.4.5. Sur la proposition d’introduire des députés supplémentaires

Le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que «l’introduction de députés supplémentaires (sur le modèle allemand) ne serait **pas compatible avec la Constitution fribourgeoise**, laquelle limite le nombre de députés à 110 exactement».

#### 4.4.6. Sur la solution des «sous-cercles électoraux» selon le système vaudois ou celle des groupements de cercles (solution de Lucerne ou de Bâle-Campagne)

#### Deux méthodes apparentées, susceptibles de corriger le problème

Selon le Prof. Dr Jacques Dubey, dans le cadre constitutionnel cantonal et fédéral, outre les propositions formulées par le Conseil d’Etat dans sa consultation sur les avant-projets (avant-projets B et B1), **les méthodes** (apparentées) des «sous-cercles» (canton de Vaud) et des «groupements de cercles» (Bâle-Campagne) évoquées par des partis politiques dans le cadre de la procédure de consultation seraient **susceptibles de corriger le problème auquel le système électoral fribourgeois est confronté**.

#### Deux méthodes «bi-proportionnelles»

Le Prof. Dr Jacques Dubey a souligné que «la solution des «sous-cercles» et celle des «groupes de cercles» ont en commun avec la méthode dite bi-proportionnelle («Pukelsheim») de scinder la répartition des mandats en deux étapes distinctes: dans une première étape (répartition «supérieure»), les mandats sont répartis entre les listes en tenant compte du nombre de suffrages que ces listes (conjointes ou groupées) ont obtenu à une échelle qui dépasse celle de chaque région prise séparément; dans une seconde étape (répartition «inférieure»), les mandats respectivement obtenus par les listes (conjointes ou groupées) sont répartis au sein des régions en tenant compte des sièges dont elles disposent, avec les transferts que cela nécessite ou occasionne d’une région à l’autre **pour que la proportionnalité des résultats des listes (conjointes ou groupées) soit respectée au-delà**». L’idée de base de la méthode est de conférer aux électeurs et électrices de tous les partis politiques ou groupe d’électeurs et électrices les mêmes chances de contribuer à l’élection d’un ou d’une député-e en atténuant les effets négatifs du quorum naturel dans ce qui serait, sinon, de trop petites circonscriptions.

Le Prof. Dr Jacques Dubey a encore précisé à cet égard que «la différence entre sous-cercles et groupes de cercles, d’un côté, et bi-proportionnelle («Pukelsheim»), de l’autre côté, tient à l’échelle à laquelle a lieu la répartition «supérieure», entre les listes groupées ou conjointes: dans le premier cas, la distribution des mandats aux groupes de listes est étendue à deux ou trois régions seulement (cercles ou sous-cercles); dans le second cas, la distribution est élargie à l’ensemble du territoire».

Le Prof. Dr Jacques Dubey en déduit ce qui suit:

- > «Cette différence d’échelle entre une «répartition groupée» (ou «duale», voire «plurale») et une «répartition centrale» (ou «globale») fait donc apparaître les solutions des groupes de cercles et des sous-cercles comme des méthodes de «mini-pukelsheim».
- > *Cette différence d’échelle a cependant pour conséquence que ces solutions se distinguent assez nettement de la méthode «Pukelsheim»: comme les transferts de sièges n’ont lieu qu’entre deux régions, ils sont plus faciles à calculer et à comprendre. Ce qui ne présente pas qu’un avantage pratique, mais qui constitue aussi un gage de transparence et d’acceptabilité démocratique».*

#### Les implications de base de chacune des deux méthodes

Outre l’élaboration d’un système «bi-proportionnel» pour les deux cercles concernés, tant la solution des «sous-cercles électoraux» (selon le système vaudois) que celle des «groupes de cercles» (selon le système de Bâle-Campagne ou de Lucerne), préconisées par certains partis politiques, impliqueraient en substance ce qui suit:

<sup>1</sup> Il y a lieu de rappeler que depuis la rédaction de l’avis de droit, le 26 juin 2013, le Tribunal fédéral a revu sa jurisprudence en la matière et constate désormais que malgré une Constitution cantonale reconnue de longue date, le système d’élection proportionnelle du parlement du canton du Valais n’est pas conforme à la Constitution fédérale (Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 – 1C\_495/2012).

- a) En cas de réunion (N.B: fusion<sup>1</sup>) de la «Glâne» et la «Veveyse» en tant que «**sous-cercles à la vaudoise**», le nouveau cercle «Glâne–Veveyse» serait composé de deux sous-cercles correspondant aux deux anciens cercles respectivement de «la Glâne» et de «la Veveyse».
- b) En cas de groupement des cercles électoraux de la «Glâne et de la Veveyse, (méthode de Bâle-Campagne ou de Lucerne), ces deux cercles formeraient un «groupe de cercles»; contrairement à la solution de la réunion (fusion) qui aurait pour conséquence la disparition des cercles de «la Glâne» et de «la Veveyse», la solution du groupement aurait pour but de les maintenir en tant que cercles.

#### 4.4.7. Sur les quorums admissibles en cas d'adoption du système «Pukelsheim»

Concernant les quorums légaux admissibles, le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé ce qui suit:

- > «**une combinaison de deux quorums** pouvant être **alternativement** atteints à l'échelle du canton entier ou d'un cercle au moins serait souhaitable;
- > **un quorum légal cantonal de 3% à 4.25%, combiné de manière alternative** avec un quorum légal à atteindre à l'échelle d'un cercle au moins, serait vraisemblablement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait sans doute plus le cas d'un quorum légal cantonal de 5%, et à l'évidence d'un quorum légal de 7%, voire de 7.5%;
- > **un quorum légal dans un cercle au moins de 5%, combiné de manière alternative** avec un quorum légal à atteindre à l'échelle du canton serait sûrement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait pas forcément le cas d'un quorum légal dans un cercle de 7%, et assurément pas d'un quorum légal dans un cercle de 10%;
- > **un quorum légal unique**, de type **cantonal** et d'un taux de 3.5%, ne paraît pas compatible avec le droit supérieur.»

### 4.5. La deuxième consultation

L'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey a été mis en consultation le 15 juillet 2013 et les organismes précédemment consultés ont été invités à émettre leur avis à son sujet et à répondre à un questionnaire qui en suivait les conclusions.

#### 4.5.1. Les questions posées

Le questionnaire visait en substance à savoir si les participants à la consultation:

- > étaient ou non pour une fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse;

- > étaient ou non pour le système «Pukelsheim»;
- > étaient ou non pour le système des sous arrondissements (VD – bi-proportionnelle);
- > étaient ou non pour le système des groupes de cercles (BL ou LU – bi-proportionnelle).

#### 4.5.2. Les résultats

Les résultats de cette deuxième consultation peuvent être résumés comme suit:

- > **Rejet de principe**, par le PLR, le PS, et l'UDC du système «Pukelsheim».
- > **Admission** du système «Pukelsheim» de la part des autres partis politiques (PDC, PBD, Verts-Libéraux, Verts, Evangéliques, ainsi que des préfets). Deuxième choix pour le PCS.
- > **Contestation** par le PLR et l'UDC **de la nécessité de changer le système**.
- > **Maintien de la proposition** par le PLR et l'UDC, **de légaliser le système actuel en modifiant la Constitution cantonale**.
- > **Admission de principe** d'un système à la vaudoise (sous-cercles électoraux) ou à la lucernoise (groupes de cercles) par le PS, le PCS et les préfets.
- > **Rejet d'un système** à la vaudoise (sous-cercles électoraux) ou à la lucernoise (groupes de cercles) par le PLR, l'UDC, les Verts, les Verts-libéraux, le PBD et le parti évangélique.
- > **Rejet quasi unanime** de la solution d'une fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

### 4.6. Les développements réalisés en 2013 dans les cantons concernés par une problématique identique

- > **L'Assemblée fédérale** a refusé le **14 mars 2013** d'accorder la garantie fédérale à la Constitution cantonale du canton de Schwyz qui voulait légaliser son système par l'introduction d'un paragraphe 48 al. 3 dans sa Constitution cantonale, à l'image de ce qui a été proposé en consultation, pour le canton de Fribourg, par le PS, le PLR et l'UDC.
- > Le **Grand-Conseil** du canton de Zoug a essayé de faire adopter pour son canton un projet de modification constitutionnelle allant dans ce même sens et en le soumettant à une votation cantonale. Statuant sur recours, le Tribunal fédéral a simplement annulé ce projet de loi (ATF 1C\_561/2013 du **10 juillet 2013**).
- > Le **Grand Conseil** valaisan a décidé le **12 septembre 2013** de proposer au peuple valaisan de refuser l'initiative «**Chaque voix compte**» portée par des représentants de l'UDC, du PS et des Verts. Pour mémoire, cette initiative vise à modifier le système d'élection au Grand conseil valaisan en instaurant le système «bi-proportionnel».

<sup>1</sup> La méthode des «sous-cercles selon le système vaudois» impliquerait d'abord la fusion des deux cercles concernés; en effet, à défaut il ne pourrait pas y avoir de «sous-cercles». Une telle «fusion» aurait des incidences sur la répartition des sièges entre les différents cercles du canton. Nous y reviendrons plus loin.

- En date du 22 septembre 2013, la population des cantons de Zoug et de Nidwald a adopté le système «Pukelsheim» par votation populaire (Zoug à 80,56%; Nidwald à 60,43%).
- Par Arrêt du 12 février 2014 (1C\_495/2012), le Tribunal fédéral a admis un recours déposé par plusieurs électeurs et électrices de différents partis et a constaté que le mode d'élection à la proportionnelle du Grand Conseil du canton du Valais n'est pas conforme à la Constitution fédérale car il ne satisfait pas aux exigences de celle-ci. Certains arrondissements électoraux sont de taille trop réduite et le Tribunal fédéral a prescrit aux autorités cantonales compétentes de prévoir un mode d'élection au Grand Conseil conforme à la Constitution fédérale.

## 5. L'option proposée par le Conseil d'Etat pour le système électoral

### 5.1. Avantages et inconvénients d'options envisageables et/ou proposées par des partis politiques

Légende <sup>1</sup> :	Fusion des cercles Glâne et Veveyse	Système bi-proportionnel à l'échelle cantonale (Pukelsheim)	Groupements de cercles électoraux (bi-proportionnelle à l'échelle des cercles groupés)	Sous-cercles électoraux (bi-proportionnelle à l'échelle des sous-cercles)	Légalisation du système actuel (modification de la Cst.)
Acceptabilité politique <sup>2</sup>	!!!		↑	↑↑	↑↑
Complexité	!!!		↓	↓	↓
Coûts	!!!		↓	↓	↓
Uniformité <sup>3</sup>	!!!	!!!	↓	↓	↑
Compatibilité <sup>4</sup>	!!!	↑	↑	↑	XXX
Représentativité régionale	!!	↔	↔	↑ <sup>5</sup>	↔
Favorisation de futures réformes territoriales	↔	↑↑	↔	↑↑	!!!
Incidences sur les Préfets	↓	↔	↓	↓	↔
Pérennité	↓	↑↑	↓	↔	↓
Risque d'annulation totale ou partielle par le TF	aucun	(sauf fixation d'un quorum excessif)	aucun	aucun	quasi-certitude <sup>6</sup>
Autres cantons (confrontés ou susceptibles d'avoir été confrontés au problème)	BE (dès 2006)	ZH, AG, SH, ZG et NW (dès septembre 2013),	LU, BL (BE jusqu'en 2006; VD de 1997 à 2006)	VD (dès 2006)	SZ (tentative annulée par décision de l'Assemblée fédérale) ZG (tentative annulée par jugement du TF)

<sup>1</sup> De très défavorable (!!!), jusqu'à neutre (↔), et jusqu'à très favorable (!!!).

<sup>2</sup> Cette appréciation tient compte de la représentativité des partis politiques et groupe d'électeurs et électrices concernés. Dès lors qu'il s'agit là d'une transcription schématique de prises de position parfois très élaborées, elle contient forcément une importante part d'arbitraire.

<sup>3</sup> Uniformité, sur le plan cantonal, de l'organisation de l'élection des députés au Grand Conseil.

<sup>4</sup> Compatibilité avec le droit fédéral.

<sup>5</sup> Car avec ce système d'autres sous-cercles pourraient être créés dans les cercles existants (Intyamon, Gibloux, etc ...).

<sup>6</sup> La certitude n'est pas complète, car il faut toujours compter avec d'éventuels revirements de jurisprudence. Dès lors toutefois que la jurisprudence actuelle a encore été régulièrement et récemment confirmée, voir même modifiée dans un sens encore plus strict (cf. Arrêt du 12 février 2014 (1C\_495/2012), l'éventualité d'un revirement allant dans un autre sens est quasiment nulle.

## 5.2. Quelques considérations ...

Le Conseil d'Etat a proposé en consultation deux systèmes qu'il considérait comme innovants et durables.

Il ressort cependant des consultations sur les avant-projets que la plupart des partis politiques majoritaires du canton ne sont pas prêts à modifier en profondeur le système électoral cantonal. Ils ne seraient par ailleurs prêts à opter pour le système «**Pukelsheim**» que si celui-ci devait être assorti d'un quorum légal; or, les quorums qui ont été proposés par les partis politiques dans le cadre des consultations dépassent presque tous, si ce n'est tous, le cadre légalement admissible, dont les contours ont été mis en évidence par le Prof. Dr Jacques Dubey (cf. ch. 4.4.7).

Le Conseil d'Etat est par conséquent d'avis que la démocratie ne gagnerait rien à passer d'un côté au système bi-proportionnel pour simultanément, d'un autre côté, au moyen d'un **quorum légal** excessif, museler une partie des citoyennes et citoyens de ce canton. De telles solutions seraient manifestement annulées par le Tribunal fédéral, mais le temps presse pour adapter le système électoral fribourgeois aux exigences constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat constate également que la voie de la fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, alors proposée par l'avant-projet B1, n'est pas souhaitée. Une fusion pure et simple est même catégoriquement rejetée.

La réunion des cercles précités en un nouveau cercle «Glâne – Veveyse», suivie par leur (re)division en deux sous-cercles, pourrait n'être une solution que trop transitoire, ceci pour la raison essentielle suivante:

> cette méthode conduirait, sur la base des chiffres de la population actuelle au transfert d'un siège pour le nouveau cercle «Glâne–Veveyse» au détriment de celui de la «Broye» en application de l'article 63 LEDP. Ce dernier cercle se trouverait alors à son tour en situation inconfortable par rapport au problème du quorum naturel, puisqu'il ne compterait plus que 10 sièges.

Dans le contexte de sous-cercles ou de groupes de cercles, l'attribution de mandats de base aux (sous-)cercles de la Glâne et de la Veveyse aux fins d'assurer leur surreprésentation au Grand Conseil ne paraît par ailleurs, selon l'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey, pas possible sur le plan juridique.

Enfin, les solutions de légaliser le système actuel, de «cantonaliser» le système, d'instaurer des «députés suppléants», d'introduire des «députés supplémentaires», d'utiliser la méthode «Sainte-Laguë» ou de «(ré)augmenter le nombre de député-e-s à 130», seraient soit contraires au cadre constitutionnel fribourgeois, soit inaptes à régler le problème constaté.

## 5.3. ... et le compromis qui s'ensuit

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le système du «groupe de cercles à l'image de Bâle-Campagne ou de Lucerne». Cette solution présente trois avantages essentiels:

1. Elle permet de régler le problème de quorum naturel auquel est confronté le système proportionnel fribourgeois;
2. Elle ne touche pas formellement aux cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse;
3. Elle semble, au vu des prises de position formulées par la plupart des plus grands partis politiques du canton, susceptible d'être acceptée.

Elle présente toutefois quelques inconvénients que le Conseil d'Etat juge nécessaire de relever afin d'être exhaustif:

1. Elle introduit la possibilité de créer, lorsque cela s'avère nécessaire, un cas particulier avec certains cercles électoraux (dans le cas particulier avec ceux de la Glâne et de la Veveyse);
2. Elle implique, sur le territoire cantonal, la coexistence de deux systèmes électoraux pour la même élection;
3. Elle supposera vraisemblablement, en tout cas dans un premier temps, des frais supplémentaires pour la gestion des élections.

## 6. Commentaire des articles des projets de loi

### 6.1. Projet A: Adaptations diverses

#### 6.1.1. Modifications de la LEDP

##### *Article 2a al. 3 et 4*

L'actuel article 2a al. 2 LEDP prévoit en substance que les personnes de nationalité étrangère qui remplissent les conditions posées par la Constitution et par la loi doivent être inscrites d'office au registre électoral de leur commune de domicile. Le système de l'inscription d'office avait été préféré par le Grand Conseil au système de l'inscription sur demande qui lui avait alors été proposé.

La règle selon laquelle une attestation d'inscription devait être délivrée à la personne de nationalité étrangère par son ancienne commune de domicile se justifiait pleinement dans le système de l'inscription sur demande. Elle n'a toutefois plus sa raison d'être dans le système de l'inscription d'office. Il s'agit là d'une démarche administrative superflue. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose l'abrogation de l'article 2a al. 3 LEDP.

S'agissant de l'article 2a al. 4, la formule actuelle «peuvent, à leur retour, se faire réinscrire» laisse supposer que la réinscription après un séjour hors canton n'est effectuée que sur demande. Il convient d'adapter cette formulation au principe de l'inscription d'office retenu par le Grand Conseil<sup>1</sup>. La formulation nouvellement proposée est conforme au principe de l'inscription d'office.

#### **Article 2b al. 4 (nouveau)**

La LEDP ne prévoit nulle part le principe de communication, au registre électoral, de l'identité des personnes privées de l'exercice des droits politiques. Il s'ensuit que certaines personnes pourtant exclues de l'exercice des droits politiques sont peut-être, actuellement, inscrites au registre électoral comme étant aptes à élire et voter.

L'alinéa 4 permet de remédier à cette lacune.

#### **Article 4 al. 3, 3<sup>e</sup> phr.**

La réserve de l'article 2a al. 2 et 4 ne se justifie pas, en raison du principe, en vigueur, de l'inscription d'office. La réserve de l'article 2 al. 2 se justifie en revanche pleinement, le système prévu par la législation fédérale pour les Suisses et Suisseuses de l'étranger étant différent.

La modification proposée consiste donc à supprimer, dans cet article, la réserve relative aux articles 2a al. 2 et 4 LEDP.

#### **Article 8 al. 1 (ne concerne que le texte allemand) et al. 2 let. h (nouvelle)**

La traduction actuelle en allemand du terme «remplir» n'est pas opportune. Il est proposé de la modifier (art. 8 al. 1).

Même si la solution est absolument évidente, il convient d'ajouter formellement les Suisses et Suisseuses de l'étranger à la liste des personnes dispensées de remplir la fonction de membre du bureau électoral ou de scrutateur ou scrutatrice.

#### **Article 9 al. 2**

La modification proposée fait suite à l'acceptation par le Grand Conseil, en date du 3 mai 2012, de la motion 1004.12 (Gabriel Kolly/Roland Mesot). Elle étend le régime des incompatibilités actuellement prévu à l'article 9 al. 2 à la fonction de scrutateur ou scrutatrice.

#### **Article 11 al. 1**

Le texte actuel limite les tâches de surveillance des préfets à leur district. Il convient de préciser que ces tâches concernent également les cercles électoraux qui les composent, ne serait-

ce que pour adapter le texte légal à la pratique ou ce qu'elle devrait être, le district de la Sarine étant composé de deux cercles électoraux.

#### **Article 18 al. 2<sup>bis</sup> (nouveau) et al. 5**

L'article 18 al. 2<sup>bis</sup> a pour objectif de combler une lacune constatée dans la loi. En effet, si des règles sont prévues dans la LEDP pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer au local de vote (art. 19 – vote à domicile), il n'existe aucune règle similaire destinée à rendre possible le vote par correspondance pour de telles personnes.

L'article 18 al. 5 LEDP avait été introduit en 2001, par voie d'amendement. Il avait pour objectif d'accélérer le dépouillement des scrutins en permettant au bureau électoral, avant la clôture du scrutin, d'enregistrer et d'ouvrir les enveloppes utilisées comme certificats de capacité civique. Cette disposition a toutefois donné lieu à discussions, dès lors que dans les faits, souvent, seuls quelques membres du bureau électoral étaient présents pour effectuer ces opérations. Vu que l'une des opérations à effectuer consistait à ouvrir les certificats de capacité civique, des doutes sur la régularité de ces opérations avaient parfois été émis.

Depuis 2009 toutefois, contrairement à 2001, le dépouillement peut désormais être anticipé (cf. art. 22 al. 2 LEDP). Pour remédier à la problématique exposée ci-dessus, il est ainsi proposé de modifier l'article 18 al. 5 LEDP de manière à ne plus autoriser l'ouverture préalable des enveloppes-réponse (N.B: qui font également office de certificats de capacité civique). Il suffit désormais simplement de prévoir que les enveloppes-réponse doivent être enregistrées dès leur réception au secrétariat communal, et ce par le personnel du secrétariat communal. Comme il s'agit d'un «simple» enregistrement, celui-ci pourra en effet, sans autre, être effectué par le personnel du secrétariat communal; la solution est par ailleurs logique puisque ce sont déjà ces mêmes personnes qui réceptionnent la grande majorité des votes anticipés.

#### **Articles 23 al. 2 let. i et 24 al. 2 let. k**

L'article 23 al. 2 let. i LEDP (bulletins blancs et nuls) actuel ne prévoit pas de distinction de traitement pour le cas où les exemplaires sont identiques ou ne le sont pas. L'article 17 REDP prévoit, par contre et à juste titre, une distinction entre les deux cas de figure précités. Dès lors que le texte légal actuel est peut-être un peu trop étroit par rapport à la manière dont il est exécuté, il convient de l'adapter à l'article 17 REDP.

La problématique est identique s'agissant de l'article 24 al. 2 let. k (listes électorales en blanc ou nulles).

<sup>1</sup> BGC du mois de mars 2005, p. 291 et 292

### **Article 27 al. 2, 2<sup>bis</sup> (nouveau) et al. 4**

L'article 27 indique les mesures qui doivent être prises dans le cadre de la communication des résultats lors des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux et en résume les diverses étapes.

L'article 27 al. 2 prévoit actuellement que le préfet communique immédiatement au Conseil d'Etat le tableau récapitulatif des résultats de son district et les procès-verbaux. Dès lors que dans les faits, pour les informations à destination du Conseil d'Etat, les communications se font à la Chancellerie d'Etat, il convient de l'inscrire dans la loi.

Le nouvel alinéa 2<sup>bis</sup> est la suite logique de l'alinéa précédent. Il y a lieu au surplus de relever que, même si cette solution n'est pas, à ce jour, formellement inscrite dans la LEDP, c'est la Chancellerie d'Etat qui fait office de bureau électoral cantonal. Il convient par conséquent de formaliser aussi la transmission des résultats des scrutins au Conseil d'Etat par la Chancellerie d'Etat. C'est le but du nouvel article 27 al. 2<sup>bis</sup>.

L'alinéa 4 a pour seul objectif de limiter la transmission, au Grand Conseil, des seuls résultats des élections cantonales. Au vu des nouveaux moyens de communication et de la rapidité de la diffusion, la transmission de *tous* les scrutins cantonaux semble être devenue une tâche superflue.

### **Article 28 al. 1 et 2**

A teneur de l'article 152 al. 2, un recours contre des votations et élections communales doit être interjeté dans un délai de 10 jours dès l'affichage des résultats au pilier public. Il s'agit là des résultats encore provisoires, puisqu'ils peuvent encore être attaqués par un recours.

La LEDP ne prévoit toutefois nulle part l'affichage des résultats «provisoires» au pilier public (N.B. l'article 34 dont il est fait état ci-dessous, concerne la publication des résultats définitifs). Il convient de remédier à cette lacune en complétant l'article 28 al. 1, relatif à la communication des résultats (provisoires) des scrutins communaux.

Il a par ailleurs été constaté qu'aucune autorité n'est désignée pour communiquer de manière centralisée les résultats des élections communales générales dans les districts. Comme le préfet est la personne la mieux à même d'assurer, à ce niveau, une gestion centralisée des résultats, et partant la meilleure communication, il est proposé de lui confier cette tâche (art. 28 al. 2 nouveau).

### **Article 34, titre médian**

Comme relevé ci-dessus, l'article 34 ne prévoit que l'affichage au pilier public des résultats définitifs, soit de ceux constatés après l'écoulement du délai de recours. Il convient de com-

pléter le titre médian de cet article, imprécis, afin d'éviter des confusions.

### **Article 52 al. 1 et al. 6 (nouveau)**

Les modifications proposées dans le présent article doivent être comprises en lien avec la législation sur la transparence, récemment entrée en vigueur.

Il convient tout d'abord de reformuler l'article 52 al. 1, car la formulation actuelle (appuyée; elles expriment leur soutien en signant la liste) laisse accroire que les signataires d'une liste électorale vont inconditionnellement voter, ensuite, pour le candidat ou la candidate dont ils ont rendu possible la candidature. Tel n'est pas le cas; il peut arriver que des personnes signent une liste électorale dans le seul but d'assurer à l'électeurat un choix suffisant de candidat-e-s. Les personnes dans cet état d'esprit peuvent très bien, ensuite, ne pas voter pour la personne candidate en question.

C'est également la raison pour laquelle, à l'article 52 al. 6 LEDP, et dans l'esprit de la législation sur la transparence, il est proposé de prévoir que les listes de signataires peuvent être consultées jusqu'à la clôture du scrutin. Dès lors que ces listes ne sont pas l'expression d'une volonté de vote, rien n'empêche, essentiellement sous l'angle de la protection du secret de vote, de prévoir qu'elles soient publiques. Il y a d'ailleurs lieu de noter que dans une affaire schwyzoise datant de 1972 (ATF 98 Ib 289), le Tribunal fédéral avait relevé que le secret du vote ne pouvait être étendu à la signature d'une liste, que le fait de ne pas pouvoir accéder à cette liste constituerait une atteinte à la liberté de vote et que l'intérêt des signataires au maintien du secret, même avéré, devait clairement céder le pas devant l'intérêt qu'avait le public à pouvoir accéder à cette liste, notamment dans la perspective d'une garantie de la liberté de vote.

### **Article 52b al. 3 et al. 5 (nouveau)**

La modification de l'article 52b al. 3 et al. 5 LEDP doit également être comprise sous l'angle de la législation sur la transparence.

Globalement, le système proposé consiste à mettre à l'alinéa 5 tant le principe de la publicité du registre que les modalités de sa consultation. C'est la raison pour laquelle l'alinéa 3 est modifié dans le sens proposé.

### **Article 54 al. 3**

L'article 54 al. 3 LEDP prévoit quelles indications relatives aux personnes candidates doivent être portées sur les listes électorales. Dans sa teneur actuelle, l'article 54 al. 3 prévoit que ces indications doivent être les suivantes: nom, prénom, profession, année de naissance, domicile et, le cas échéant, toute autre indication propre à l'identifier et à la distinguer.

Il semble d'abord opportun de faire concorder les exigences cantonales en la matière avec les exigences fédérales pour l'élection du Conseil national (art. 22 al. 2 LDP). Cela suppose l'ajout du sexe de la personne candidate, de sa date de naissance exacte (au lieu de simplement l'année de naissance) et de son lieu d'origine. Cela consiste également à remplacer l'exigence actuelle de «domicile» par celle d'adresse prévue dans le droit fédéral.

Il s'agit ensuite d'ajouter, dans le droit cantonal, l'indication concernant la nationalité, puisque des personnes de nationalité étrangère peuvent être élues à des fonctions communales.

#### **Article 58 al. 1, 2<sup>e</sup> phr., et al. 2**

Il est parfois fait référence, dans la LEDP, aux listes (électorales) officielles, lesquelles ne sont toutefois définies nulle part. La modification de l'article 58 al. 1 a pour objectif de combler cette lacune.

L'alinéa 2 poursuit la même logique en utilisant cette terminologie de «liste officielle». Un parallèle entre la présente disposition et l'article 24 al. 2 let. a ou let. i LEDP peut désormais être fait.

#### **Article 58a (nouveau)**

L'article 58a al. 1 désigne désormais expressément la Chancellerie d'Etat comme étant, par défaut, le bureau électoral du canton. Un tel bureau a notamment pour fonction de diriger et de surveiller les opérations électorales, de recevoir les listes de candidat-e-s ainsi que de récapituler les résultats de l'élection. Cette solution est conforme à la pratique actuelle pour les élections au Conseil national (cf. article 7a de l'Ordonnance fédérale sur l'exercice des droits politiques).

Dans la proposition, la Chancellerie d'Etat exécute toutes les tâches d'un bureau électoral cantonal.

#### **Article 62 al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)**

A l'instar d'autres adaptations prévues dans le présent projet, l'adjonction proposée dans cet article doit être comprise en lien avec la législation sur la transparence. Pour un aperçu des motifs en la matière, il est renvoyé au commentaire relatif à la modification de l'article 52.

#### **Article 65 al. 1**

Il convient de remplacer la formulation «domiciliées dans le cercle électoral en cause» par «inscrites dans le registre électoral d'une commune du cercle électoral en cause», ceci afin de ne pas exclure les Suisses et Suissesses de l'étranger, qui ne sont pas domiciliés dans leur commune de vote.

#### **Article 69 al. 2**

La pratique démontre qu'il convient de préciser la règle relative à la suppression du nom des candidat-e-s en surnomme. Il est proposé d'adoindre à la phrase existante la formulation «et, le cas échéant, de droite à gauche».

En effet, il arrive souvent que des candidats ou candidates soient aussi ajoutés sur les listes à côté des noms de candidats ou candidates déjà imprimés et qui ne sont pas tracés. L'adjonction proposée permettra d'assurer une pratique uniforme en la matière.

#### **Article 77 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

L'article 77 traite de la question de la substitution en cas de vacance d'un siège dans le cadre des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Cet article prévoit actuellement, à son alinéa 2, que la personne en tête des viennent-ensuite de la liste concernée peut, le cas échéant, «décliner son élection dans les trois jours à compter de la proclamation; dans ce cas, le siège est attribué à la personne suivante. Lors d'une vacance ultérieure, son nom est à nouveau pris en considération.»

Il peut arriver qu'une personne, dernière d'une liste de viennent-ensuite d'un parti politique ou groupe d'électeurs et électrices décline, à un moment donné, son élection. Cela provoque immédiatement l'organisation d'une élection complémentaire. Suite à cette élection complémentaire, il peut à nouveau y avoir une vacance, et donc une nouvelle proclamation de l'élection des viennent-ensuite. La question qui se pose alors, à ce stade, est celle de savoir quel-le vient-ensuite il faut prendre en compte: celui ou celle de la première élection, ou celui ou celle, éventuel-le, de l'élection complémentaire?

Pour régler la question, il est proposé d'adoindre à la dernière phrase de l'alinéa 2 la formulation «sauf si la vacance précédente a déjà donné lieu à une élection complémentaire». Il convient en effet que les personnes dernières des viennent-ensuite d'une liste de parti politique ou d'un groupe d'électeurs et électrices sachent que si elles déclinent leur élection et provoquent de ce fait une élection complémentaire, leur nom ne sera plus pris en compte en tant que viennent-ensuite. L'adjonction proposée permet également d'uniformiser les pratiques entre les diverses régions du canton.

#### **Article 82 titre médian, al. 2 et 3**

L'article 82 est situé dans la subdivision «6. Election sans dépôt de liste». Or, l'élection *sans dépôt de liste*, même si la subdivision qui en traite est placée dans la section «Elections selon le mode de scrutin proportionnel», est en fait une élection selon le système majoritaire.

Dans une telle élection, il n'y a jamais de viennent-ensuite. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer, dans l'article 82, toute référence ou pratique tenant au système d'élection proportionnelle.

### **Article 85 al. 1 et 2**

La formulation actuelle de l'alinéa 1 exclut les Suisses et Suisses de l'étranger, qui ne sont pas domiciliés dans le canton. La formulation nouvellement proposée permet de remédier à ce problème.

En remplaçant «domiciliées dans le district en cause et ayant l'exercice des droits politiques» par «inscrites dans le registre électoral d'une commune du district en cause et habiles à voter en matière cantonale», le but poursuivi est de ne plus exclure les Suisses et Suisses de l'étranger, qui ne sont évidemment pas domiciliés dans une commune du canton. A noter aussi que la précision «et habiles à voter en matière cantonale» est destinée à exclure expressément les personnes qui ont certes l'exercice des droits politiques, mais seulement au niveau communal. Il s'agit là des personnes de nationalité étrangère au sens de l'article 48 al. let. b de la Constitution cantonale, lesquelles n'ont pas le droit de vote au niveau cantonal (art. 39 de la Constitution cantonale).

### **Article 87 al. 2**

Il est renvoyé ici au commentaire relatif à l'article 69 al. 2, qui peut être repris *mutatis mutandis* pour la présente modification.

### **Article 93 al. 2**

L'adjonction du terme «en principe» permet de bien démontrer que le délai de huit semaines est un délai d'ordre. Ce faisant, le système prévu sera identique à celui appliqué lors d'une vacance dans le système proportionnel (art. 79 al. 2 LEDP).

### **Article 110a (nouveau) Publicité des listes de signatures**

Il convient, également en matière de listes de signatures pour les initiatives et les référendums, de clarifier la question de leur publicité éventuelle.

Les listes des signatures déposées à l'appui d'une initiative ou d'un référendum ne sont pas accessibles au public; une fois déposées, les listes de signatures ne peuvent plus être ni restituées, ni consultées. Le secret de vote, garanti par les articles 34 de la Constitution fédérale et 283 du Code pénal Suisse, protège en effet les signataires d'une initiative ou d'un référendum, qui disposent d'un droit à ce que l'Etat tienne leurs signatures secrètes (ATF 98 Ib 289, cons. 4h). Le secret

de vote fait dès lors obstacle à l'accès aux listes de telles signatures.

Il se justifie donc, afin d'assurer dans les faits la préservation du secret du vote des signataires, de prévoir expressément dans la LEDP que les listes de signatures pour les initiatives et les référendums ne sont pas publiques.

Il est rappelé que la situation est différente lorsqu'une personne soutient la possibilité pour une autre personne de se porter candidate à une fonction politique (art. 52 al. 6 LEDP) ou soutient une demande d'élection du conseil communal selon le mode de scrutin proportionnel (art. 62 al. 2<sup>bis</sup> LEDP). Il n'y a pas dans ce cas l'expression d'un vote (cf. ég. ATF 98 Ib 289).

### **Article 112 al. 1**

L'actuelle formulation laisse penser que toutes les personnes qui ont l'exercice des droits politiques peuvent signer des initiatives en matière cantonale.

Tel n'est pas le cas. En effet, les personnes étrangères qui en remplissent les conditions ne disposent de droits politiques qu'au niveau communal, et non pas au niveau cantonal. Il convient de compléter l'article 112 al. 1 LEDP pour éviter toute confusion à ce sujet.

### **Article 118 al. 2**

L'article 118 al. 2 prévoit actuellement qu'une initiative à laquelle le Grand Conseil ne s'est pas rallié peut être retirée au plus tard dans les trente jours dès la publication dans la *Feuille officielle* du décret soumettant l'initiative au peuple.

En pratique toutefois, depuis quelques années, de telles publications se font dans le Recueil officiel fribourgeois. Seul le sommaire de ces décrets est reproduit dans la *Feuille officielle*. Il s'agit là d'une pratique conforme aux 3 et 4 de la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL; RSF 124.1).

Dès lors que cette pratique fonctionne bien, il n'y a pas de raison de maintenir la règle spéciale de publication dans la *Feuille officielle* posée à l'article 118 al. 2.

### **Articles 119 al. 3, 120 al. 1 et 134**

Les modifications proposées aux articles 119 al. 3 et 120 al. 1 et l'abrogation de l'article 134 sont liées à la modification de l'article 27 al. 4, selon laquelle les résultats des votations cantonales ne seront plus transmis au Grand Conseil. Comme déjà relevé sous le commentaire relatif à l'article 27 al. 4, au vu des moyens de communication actuels, il n'y a plus guère de sens de saisir le Grand Conseil d'un rapport sur les résultats de ces votations, déjà connus depuis longtemps.

En revanche, il faut que le Grand Conseil, appelé à valider les élections des autorités cantonales, reçoive les documents nécessaires à cette tâche.

### **Article 130 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

Actuellement, la LEDP n'identifie pas les personnes chargées des rapports avec les autorités en cas de référendum. Comme cela a été fait en matière d'initiative (art. 112 al. 3 LEDP), il est toutefois utile de désigner ces personnes. En effet, en cas d'aboutissement du référendum, les référendaires doivent pouvoir expliquer, dans la brochure explicative officielle de la votation, pourquoi et dans quels buts le référendum a été lancé. Il est dès lors important que l'autorité chargée de l'organisation du scrutin ait des interlocuteurs et interlocutrices désignés, de manière à pouvoir, en temps voulu, prendre contact avec eux en vue de l'établissement de la brochure.

A noter que de tels contacts pourraient certainement avoir lieu pour d'autres motifs que celui tenant à l'établissement de la brochure, mais que contrairement à ce qui se passe en cas d'initiative, le Comité référendaire n'est pas habilité à retirer un référendum qui aurait abouti. Le cas échéant, une votation sur l'acte législatif contesté est en effet obligatoire.

### **Article 135 titre médian**

Aux fins de clarté, il convient de préciser dans titre médian de l'article 135, qui couvre également l'article 136, que l'on agit là dans le cadre du référendum parlementaire *financier facultatif*.

### **Article 137 al. 3**

Il convient d'ajouter à la liste d'articles actuellement mentionnés à l'article 137 al. 3 le nouvel article 110a relatif à la non publicité des listes de signatures déposées à l'appui d'un référendum ou d'une initiative.

### **Article 141 titre médian, al. 3 et 4, 2<sup>e</sup> phrase**

A supposer que l'article 51<sup>ter</sup> LCo soit complété par la ou les formes possibles pour chaque objet, on devrait inclure les articles topiques de la LEDP dans l'analyse. Ainsi, l'article 141 al. 3 LEDP en vigueur est probablement incomplet dans la mesure où il ne traite que du règlement de portée générale. On peut supposer que les articles 126 et 127 LEDP s'appliquent au traitement de l'initiative selon la ou les formes choisies, ce qui motive la précision apportée à l'alinéa 3.

Il y a toutefois une différence entre l'initiative cantonale et communale, et elle concerne le délai dans lequel la votation doit, le cas échéant, avoir lieu: pour l'initiative cantonale la votation doit avoir lieu dans le délai d'une année, et pour l'initiative communale ce délai est de cent huitante jours.

Dès lors, pour préserver ces délais, une précision du renvoi est prévue à l'alinéa 3 et le titre médian est complété par «... et délais».

En ce qui concerne l'alinéa 4, un complément s'impose pour l'initiative communale dans la mesure où l'article 118 al. 2 nouvellement proposé mentionne désormais le Recueil officiel. Or pour les communes, la publication continuera de paraître dans la *Feuille officielle*, ce qui explique l'adjonction apportée à l'alinéa 4.

### **Article 142**

L'article 142 LEDP en vigueur a la teneur suivante: «*La votation populaire doit avoir lieu au plus tard dans le délai de cent huitante jours dès la décision du conseil général soumettant l'initiative à la population*».

Or, l'article 141 al. 3 LEDP prévoit que «*Lorsque l'initiative porte sur un règlement de portée générale, les articles 126 et 127, relatifs à l'initiative législative en matière cantonale, sont applicables par analogie*». Cela signifie en d'autres termes:

- > qu'en cas de ralliement, il n'y a pas de votation obligatoire; une telle votation n'a lieu que facultativement, si le référendum est demandé (art. 126 al. 1 LEDP ou 127 al. 1 LEDP).
- > que ce n'est que s'il n'y a pas ralliement (avec ou sans contre-projet) que le peuple est appelé à se prononcer.

Il ressort de ce qui précède que non seulement le texte actuel de l'article 142 LEDP est trompeur, car il laisse supposer qu'une votation est obligatoire dans tous les cas en présence d'une initiative communale, mais également qu'il est superflu, puisque les articles 126 et 127 LEDP prévoient déjà les délais applicables dans les divers cas de figure.

Il est donc proposé, pour éviter des confusions, de supprimer l'article 142 LEDP.

#### **6.1.2. Modifications de la LPFC**

##### ***Abrogation des intitulés de subdivision précédent les articles 1, 5 et 8***

Il a été constaté que, suite à l'intégration dans la LPFC des articles destinés à mettre en œuvre la motion 1100.10 du député Benoît Rey, les subdivisions initiales pouvaient porter à confusion. Il est donc proposé de les supprimer.

### **Article 1a**

Le titre médian de cet articles précise d'emblée, en exécution de la motion 1020.13, que la contribution de l'Etat pour les élections fédérales ou cantonales (art. 1 al. 1 LPFC) concerne désormais chaque élection générale ou complémentaire.

L'article 1a al. 1 ne concerne que l'élection générale. Il correspond, à quelques mots près, à l'article 4 al. 1 et 1<sup>bis</sup> LPFC actuel.

L'article 1a al. 2 let. a fait référence à l'alinéa 1 let. a pour déterminer la participation de l'Etat pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale en cas d'élection complémentaire. En effet, il n'est pas aisément prévoir des crédits pour des élections complémentaires par la voie budgétaire lorsque l'on ne sait pas s'il y aura de telles élections.

Il est donc proposé que le cas échéant, le montant de la participation de l'Etat pour les frais généraux soit calculé sur la base du montant fixé par voie budgétaire selon l'article 1a al. 1 let. a, mais qu'il corresponde à la moitié du montant décidé par voie budgétaire pour l'élection générale en cause. Concrètement, cela signifie ainsi que si 45 000 francs ont été budgétisés pour l'élection générale au Conseil d'Etat et qu'il y a une élection complémentaire pour le Conseil d'Etat durant la même législature, le montant auquel on arriverait en application de l'article 1a al. 2 let. b serait de 22 500 francs (45 000: 2). La solution apparaît logique pour deux raisons essentielles: 1) dans le cadre d'une élection complémentaire, moins de partis politiques ou de groupes d'électeurs et électrices présentent de candidat que dans une élection générale, ce qui augmente la part de la participation étatique pour ceux qui en présentent. 2) les frais de campagne s'avèrent en principe un peu moins élevés pour les élections complémentaires que pour les élections générales.

S'agissant de l'article 1a al. 2 let. b il s'agit, en substance, de payer les factures présentées, comme pour l'article 1a al. 1 let. b d'ailleurs.

L'alinéa 3 reprend l'alinéa 2 de l'article 4 actuel, précision faite du renvoi aux alinéas 1 ou 2.

## **Article 2 titre médian et al. 1**

L'article 2 actuel doit être clarifié et adapté à la nouvelle situation. Il s'agit donc d'introduire dans cet article la notion d'élection complémentaire.

La notion actuelle de «frais de campagne» n'est par ailleurs pas assez précise. Il convient de bien faire ressortir du texte que le calcul effectué sur la base de cet article n'est destiné qu'à répartir la participation de l'Etat pour les «frais généraux de campagne électorale», et que cette répartition n'a rien à voir avec la prise en charge des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi.

## **Article 4**

Comme l'article 4 actuel a été déplacé pour devenir, en partie, l'article 1a, il doit être abrogé.

### **Article 4a al. 1**

Les précisions apportées à l'article 4a al. 1 sont destinées à déterminer sans équivoque à quelle prestation financière de l'Etat la loi se réfère.

### **Article 4b Tâches des partis politiques et groupes d'électeurs et électrices**

Le processus de prise en charge totale, par l'Etat, des frais des opérations exécutées en commun par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices doit être organisé et précis. En particulier, cette prise en charge ne doit d'abord plus dépendre du résultat électoral (cf. suppression du seuil prévu à l'actuel article 4b al. 1 in fine).

Pour préciser le processus, le Conseil d'Etat propose que, comme cela se fait d'ailleurs déjà en pratique, les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices désignent parmi eux l'interlocuteur ou l'interlocutrice de la Chancellerie d'Etat (répondant ou répondante).

Les tâches du répondant ou de la répondante consistent en substance à réunir toutes les factures susceptibles d'être prises en charge par l'Etat, d'en vérifier le contenu et l'exactitude puis, une fois ces vérifications effectuées, de les transmettre à la Chancellerie d'Etat (art. 4b al. 2).

La Chancellerie d'Etat est par ailleurs chargée de régler par voie d'ordonnance technique le détail des opérations d'envoi à observer par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices. Il s'agit en effet là de précisions de détail qui n'ont pas leur place dans la loi (art. 4b al. 3).

### **Article 4c Versement de la prise en charge**

Il appartient à la Chancellerie d'Etat de vérifier les factures et de verser, dès que possible, le montant correspondant à leur somme, sur le compte désigné à cet effet par le répondant ou la répondante. En l'absence de contestation, ce versement pourra intervenir très rapidement, le versement et une simple confirmation écrite subséquente, avec les voies de droit, faisant office de décision. A noter qu'en cas de contestation, la Chancellerie d'Etat sera par exemple habilitée à ne procéder qu'à un versement partiel de la somme (versement de la somme reconnue) et à rendre une décision de refus, sujette à recours, pour le surplus. Sur proposition de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, il est désormais expressément prévu dans cette article que la décision de versement soit portée à la connaissance du public (art. 4c al. 1).

L'alinéa 2 précise que «*Les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices qui n'ont pas pris part, de manière volontaire, aux opérations en commun, n'ont aucun droit à une prise en charge*». Cette règle qui est une reprise de l'article 4b al. 2

actuel, se comprend par elle-même. Dans le commentaire y relatif (Message N° 260 du 21 juin 2011), il avait simplement été relevé à son sujet que «*Si un parti politique ou un groupe d'électeurs et électrices décide de ne pas participer, il ne percevra évidemment aucune contribution*».

Lalinéa 3 est la reprise exacte de l'article 4b al. 3 actuel. Le commentaire qui avait été rédigé à son sujet dans le Message N° 260 du 21 juin 2011 peut être repris *mutatis mutandis*. C'est le suivant: Lalinéa 3 vise la situation où une majorité de partis politiques ou de groupes d'électeurs et électrices déciderait d'exclure des opérations en commun un ou plusieurs partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices. «*Compte tenu du but de la révision consistant à ce que l'Etat prenne à sa charge les frais de mise sous pli et d'envoi de la publicité électorale à la condition que celles-ci soient effectuées en commun, il convient de prévoir une sanction si elles ne peuvent pas l'être en raison du refus de la majorité des partis politiques d'y associer une minorité: dans une telle situation, aucune contribution ne serait octroyée. Cet alinéa réserve toutefois les cas d'exclusion pour de justes motifs, par exemple l'exclusion d'un parti politique ou d'un groupe d'électeurs et électrices prônant des thèses constitutives de discrimination raciale*».

#### 6.1.3. Modifications de la LCo

##### Article 19

Le scrutin de liste correspond à une élection à bulletin secret, les citoyen-ne-s décident simultanément pour toutes les personnes candidates s'ils veulent leur donner un suffrage ou non. L'opposé serait un scrutin individuel, qui impliquerait qu'on élise les personnes siège par siège au moyen de bulletins uninominaux. L'article 19 al. 1<sup>bis</sup> en vigueur prévoit en effet que si aucune liste n'est déposée, l'élection a lieu au scrutin individuel (et à main levée), mais cette disposition soulève des questions quant à son application pratique.

Le système proposé consiste dès lors à prévoir un scrutin de liste, qui peut être remplacé par une élection tacite de l'ensemble des personnes proposées si le nombre de candidat-e-s est égal ou inférieur aux postes à pourvoir.

Le renvoi au RELCo a pour but d'y préciser le déroulement de chaque étape de la procédure.

##### Article 26 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.

La particularité de l'initiative portant sur l'introduction du conseil général réside dans le fait que la commune ne dispose précisément pas encore du conseil général, mais étant donné que la loi déclare que «les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables à l'exception de celles qui ont trait à sa transmission et à sa validation» (al. 2), ce renvoi suppose

normalement l'existence d'un parlement puisque celui-ci ne doit pas seulement se prononcer sur la validité et transmettre l'initiative, il doit également décider du ralliement ou non.

La portée de ce renvoi n'est pas claire. Le délai pour la votation, par exemple, court dès la décision du conseil général soumettant l'initiative à la population – mais en l'occurrence, il n'y a pas de conseil général. En vertu du droit spécial, une votation doit obligatoirement avoir lieu dans ce cas (art. 26 al. 2, 1<sup>e</sup> phr. LCo). La procédure ne peut toutefois pas être établie avec précision sur la base des renvois existants.

A l'instar de ce qui est proposé pour la procédure d'élection au sein de l'assemblée communale, il paraît dès lors utile de préciser, au niveau des dispositions réglementaires, notamment celles du RELCo, quel organe doit entreprendre quelle démarche et dans quel délai lorsqu'un vote aux urnes sur l'introduction du conseil général est demandé par voie d'initiative. Par conséquent, il est proposé d'amender l'article 26 al. 2 LCo par un renvoi à la compétence réglementaire du Conseil d'Etat. Les expériences des communes ayant récemment introduit le conseil général seront prises en compte pour définir les étapes de la procédure.

##### Article 46 al. 1, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau) et al. 4

Les règles applicables aux élections effectuées au sein du conseil général ne prévoient pas la possibilité de renoncer au scrutin de liste si le nombre de candidat-e-s est égal au nombre de sièges à pourvoir. Ceci peut conduire à des séances constitutives très longues sans véritable justification si le choix des personnes candidates correspond au nombre de sièges et reflète un large consensus. Vu que la demande d'un scrutin secret reste toujours possible, il est proposé d'appliquer le même régime au conseil général qu'aux assemblées communales.

A noter que l'article 19 RELCo, précisant l'article 46 LCo, sera adapté à la modification de ce dernier, d'une part, et, d'autre part, harmonisé avec l'article 19 LCo dans sa teneur nouvellement proposée.

Etant donné toutefois que les commissions (et délégations au sein du conseil d'agglomération) sont constituées pour la législature en cours, d'une part, et que les règlements du conseil général doivent être adaptés, d'autre part, les dispositions transitoires devront prévoir que ces règles ne mettent pas en cause ces élections.

Lalinéa 4 en vigueur contient un renvoi aux règles sur la composition du bureau électoral. On peut supposer que ce renvoi se réfère à la répartition équitable des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices représentés au sein du conseil général, mais la portée n'est pas claire. Les règles d'incompatibilités sont régies par la législation sur les communes. En outre, la répartition équitable des forces politiques s'ap-

précise en général sur l'ensemble des organes élus, alors qu'il n'y a qu'un seul bureau électoral dans une commune. Enfin, un doute pourrait naître quant aux voies de droit applicables en cas de contentieux lié à une élection au sein du législatif: ce renvoi aurait-il pour conséquence que les voies de droit seraient celles de la LEDP? Ce n'était en tout cas pas la pratique suivie par les autorités juridictionnelles. Or, même si l'on propose d'adapter les voies de droit contre les décisions des législatifs communaux dans le sens d'une accélération de la procédure, il restera toujours une différence fondamentale entre ces deux ensembles de normes (cf. commentaire de l'article 154 ci-dessous). Pour toutes ces raisons, le projet propose de supprimer l'alinéa 4.

#### **Article 51<sup>ter</sup> al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

La loi en vigueur ne précise pas pour chaque objet la ou les formes que peuvent prendre les initiatives y relatives (soit l'initiative rédigée en termes généraux ou entièrement rédigée). L'enjeu de la distinction entre ces deux formes réside notamment dans le fait qu'un contre-projet peut être opposé seulement si l'initiative est entièrement rédigée (et que le conseil général ne se rallie pas à l'initiative).

En revanche, pour les deux formes, le parlement a la possibilité de se rallier à l'initiative. Selon les formes, il élabore alors une loi soumise au référendum facultatif (si l'initiative est en termes généraux) ou l'initiative devient une loi soumise au référendum facultatif (si elle est entièrement rédigée). Par voie de conséquence, il n'y a *pas* de votation populaire dans ces cas-là (à moins qu'elle ne soit demandée par le nombre de signatures voulu).

Il convient dès lors d'examiner, pour les objets de l'initiative communale autres que les règlements, quelles sont les formes ou quelle est la forme qui leur convient, car la procédure à suivre en dépend:

- > Lettres a à c: la loi précise les formes que peuvent prendre les initiatives déposées pour ces objets et ces choix ne sont pas remis en cause par le projet.
- > Quid en cas du changement du nombre des conseillers généraux? La loi en vigueur est muette quant aux formes possibles. En soi, on peut imaginer les deux cas de figure: une initiative pourrait demander de réduire le nombre des membres, sans en indiquer la proportion exacte, cette tâche revenant au conseil général s'il s'y rallie, mais l'initiative peut aussi indiquer le nombre exact que devrait compter le conseil général. Dès lors, on pourrait à première vue choisir le même modèle que pour les règlements de portée générale. En outre, la forme «entièrement rédigée» – permettant d'opposer un contre-projet – pourrait s'avérer utile (p.ex. une initiative demandant de diminuer le nombre des membres de 80 à 40 pourrait se voir opposer un contre-projet proposant une réduction à 50 membres). Dès lors, le projet propose

d'admettre a priori les deux formes pour cette initiative, étant donné aussi que selon les communes concernées, le nombre des membres du législatif peut être inscrit dans un règlement de portée générale, objet pour lequel les deux formes d'initiative sont également ouvertes.

- > L'avant-projet mis en consultation prévoyait d'admettre l'initiative populaire également pour le changement du nombre des conseillers et conseillères communaux et d'en déterminer les formes. Cet objet a cependant été supprimé du catalogue à la suite de la consultation.

#### **Article 53 al. 1, 3<sup>e</sup> phr.**

Cet objet ne figure pas dans l'énumération de l'article 51<sup>ter</sup> LCo, alors qu'il peut survenir uniquement dans une commune qui a le conseil général. L'article 53 LCo déclare simplement que les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie. La loi ne se prononce pas sur les éventuelles formes envisageables ou autres modalités particulières (le conseil général pourrait-il se rallier, possibilité qu'il a dans tous les autres cas ou doit-il s'abstenir dans ce cas-là? le conseil général pourrait-il faire usage de sa compétence de proposer un contre-projet, par exemple une réduction drastique du nombre des membres à la place d'une suppression pure et simple? ou au contraire une augmentation significative, si le motif de l'initiative consiste à dire que le parlement n'est pas assez représentatif?).

Pour admettre la faculté d'opposer un contre-projet, il faudrait que la démarche soit considérée comme une véritable initiative – ce qui est en soi le cas selon les renvois – et que, surtout, la forme «entièrement rédigée» soit ouverte. Il conviendrait à cet effet de compléter l'article 51<sup>ter</sup> LCo.

Cependant, la loi prévoit d'office un scrutin populaire sur cette question, à l'instar de la règle pour l'introduction du conseil général. Ce «référendum obligatoire» distingue ce cas de figure de l'initiative «classique» qui ne prévoit la votation obligatoire qu'à défaut de ralliement. Le projet opte dès lors plutôt pour le rapprochement avec l'introduction du conseil général et propose dès lors de préciser les modalités dans les dispositions réglementaires (analogie avec le changement proposé pour l'article 26).

#### **Article 57 titre médian et al. 4 (nouveau)**

La LCo ne prévoit pas quand les membres des conseils communaux entrent en fonction, respectivement jusqu'à quand les membres sortants restent en charge.

La présente modification, rédigée sur le modèle de l'article 11 al. 2 et 3 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1), a pour objectif de combler cette lacune.

## Article 117 al. 2

Il convient de renvoyer à l'article 19 dans sa globalité, la renonciation à un scrutin de liste pouvant entrer en ligne de compte au sein d'une assemblée des délégué-e-s dans les mêmes circonstances que dans une assemblée communale. En outre, dans la mesure où les règles analogues s'appliquent selon le projet également au conseil général (art. 46), il n'y a pas de raison de ne les appliquer que partiellement au niveau d'une assemblée des délégué-e-s.

## Article 123a al. 1 let. d et al. 2 (nouveau)

Il convient de vérifier si les propositions esquissées pour l'initiative communale peuvent avoir une incidence sur les associations de communes et sur l'agglomération, collectivités connaissant toutes deux l'initiative populaire.

En ce qui concerne l'association de communes, on constate que l'article 123a LCo ne mentionne pas quelles formes sont admises pour les différents objets d'initiative. L'article 123c al. 3 LCo précise certes que les tâches du conseil général sont exercées par l'assemblée des délégué-e-s, mais ces tâches diffèrent selon que l'initiative est rédigée en termes généraux ou de toutes pièces. L'article 51<sup>ter</sup> LCo n'est pas déclaré comme étant applicable par analogie (cf. art. 126 LCo a contrario) (par ailleurs, les objets énumérés à l'article 123a LCo ne sont pas identiques à ceux énumérés à l'article 51<sup>ter</sup> LCo, si bien qu'une application par analogie ne permettrait pas forcément de résoudre les questions).

En effet, même si l'article 123c al. 3 LCo déclare que la LEDP est applicable pour le surplus, la question des formes que peuvent revêtir les initiatives déposées dans le cadre d'une association de communes demeure ouverte, car elle relève en l'état non pas de la LEDP, mais de la LCo.

On peut dès lors à première vue examiner un éventuel complément à l'article 123a LCo dans le sens d'une précision analogue à l'article 51<sup>ter</sup> al. 2 LCo.

Par ailleurs, on peut se demander quel est le sens exact de la lettre d de l'article 123a LCo: selon cette lettre, une initiative pourrait avoir pour objet des participations au sens de l'article 121 al. 2 LCo, dont la teneur est la suivante:

<sup>2</sup> L'association peut édicter des règlements de portée générale et prendre des décisions envers les administrés. En particulier, elle peut convenir de participations et, dans la mesure où les statuts le prévoient, prélever des émoluments, à l'exclusion de toute autre contribution publique.

On peut supposer que ces participations devraient faire l'objet d'un règlement de portée générale s'il s'agit de contributions publiques quelconques. Partant, la lettre c de l'article 123a LCo permettrait de couvrir également le cas de figure de la

lettre d. Pour ces motifs, la suppression de la lettre d est proposée.

Enfin, s'agissant des adaptations proposées au niveau de la LEDP (art. 141 et 142), elles s'appliquent en principe aussi aux initiatives en matière d'associations et d'agglomérations. Or, le délai pour organiser la votation est partout de 180 jours. On pourrait se demander si ce délai convient ou si le délai plus long d'une année conviendrait mieux. Le projet ne prévoit pas de changement, de sorte que le délai de 180 jours continuerait de s'appliquer également aux associations de communes et à l'agglomération.

## Article 136a al. 2 et 2<sup>bis</sup> (nouveau)

La possibilité pour les communes parties à un projet de fusion de faire valoir ensemble leur droit à au moins un-e représentant-e au conseil communal a été introduite dans la loi à la suite de la motion 1057.07 du député André Ackermann (révision partielle de la loi sur les communes du 11 février 2009, ROF 2009\_018). Parmi les fusions qui se sont réalisées depuis lors, cette nouvelle possibilité n'a pas encore été utilisée, mais il convient de rappeler que les fusions doivent réunir un nombre minimal de trois communes pour que cet article trouve application, ce qui n'a pas été le cas dans les fusions qui ont eu lieu entre 2009 et 2013. En revanche, on peut estimer qu'à l'avenir, ceci pourrait être le cas; en outre, l'existence d'une possibilité équivalente pour le conseil général pourrait être utile, voire nécessaire, afin que les communes qui le souhaiteraient puissent prévoir cette règle dans leur convention de fusion.

Par le choix de deux alinéas distincts pour le conseil communal et pour le conseil général, on souligne le fait que ces deux options sont indépendantes: les communes peuvent les appliquer cumulativement ou seulement pour l'un ou l'autre des organes communaux. Cette formulation fait suite à une demande émise par l'ACF durant la procédure de consultation.

## Article 137

Le champ d'application limité de l'article 137 au conseil communal n'a pas fait l'objet de critiques depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LCo du 11 février 2009 (cf. commentaire ad article 136a ci-dessus). Ceci dit, on peut se demander s'il ne vaut pas mieux prévoir désormais la possibilité de prolonger le régime transitoire également pour le conseil général, à plus forte raison, si des communes pourraient à l'avenir se regrouper pour former un cercle unique pour l'organe exécutif et/ou législatif de la nouvelle commune comme cela est proposé par les compléments à l'article 136a.

## Article 154 al. 1

Il est proposé d'adapter les voies de droit en supprimant de l'article 154 al. 1 LCo les mots «dès la fin du délai de rédaction du procès-verbal». Il y va de la sécurité juridique et d'une accélération de la procédure relative aux contentieux. Cette proposition consiste ainsi à rattacher le point de départ du délai de 30 jours pour recourir contre les décisions du législatif communal au moment où la décision est prise et non pas à l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal. Cette règle préserve en outre l'unicité des délais pour le contentieux relatif aux votes et aux élections.

Certaines remarques émises au cours de la procédure de consultation ont douté de la pertinence du changement proposé, craignant notamment des contestations supplémentaires du fait des éléments non prévisibles d'après l'ordre du jour – ou estimant que toutes les décisions devraient alors être publiées de suite – ainsi que des pressions accrues sur l'administration communale pour disposer du procès-verbal au plus vite.

A ces arguments on peut répondre que les décisions doivent être prises selon l'ordre du jour établi et publié, que tous les membres du législatif sont invités à prendre part aux séances, que celles-ci sont très souvent également fréquentées par des médias et que le procès-verbal doit être établi et publié dans le délai de 20 jours, ce qui laisse un délai de 10 jours jusqu'à l'échéance du délai de recours de 30 jours. A noter qu'en matière de votations et d'élections aux urnes, le délai complet n'a qu'une durée de 10 jours au total, ce qui est relativement bref (art. 152 al. 2 LEDP). Pour ces raisons, la version mise en consultation a été maintenue.

### 6.1.4. Modifications de la LAgg

#### Article 28 al. 1 phr. introd., al. 1<sup>bis</sup> (nouveau) et al. 2

En matière d'initiative au niveau de l'agglomération, la situation se présente de façon assez semblable aux associations de communes. Les considérations générales émises sous l'article 123a LCo demeurent dès lors valables. En effet, l'article 28 LAgg énumère les objets, mais il est muet quant aux formes. Ni le chapitre 6 de la LAgg (droits populaires) ni le chapitre 8 (droit complémentaire, contenant le catalogue des dispositions LCo applicables par analogie) ne contiennent de renvoi à l'article 51<sup>ter</sup> LCo. L'article 28 al. 3 LAgg renvoie simplement à la LEDP (dispositions sur l'initiative en matière communale), mais comme pour l'association de communes, ce renvoi ne résout pas la question des formes ouvertes et ne permet dès lors pas de déterminer la procédure applicable dès l'aboutissement d'une initiative. Partant, le projet propose de compléter l'article 28 LAgg à l'instar de ce qui est envisagé en matière d'association de communes.

En outre, on constate que la rédaction de l'article 28 al. 2 LAgg n'est pas très heureuse, dans la mesure où cet alinéa parle de «décisions» alors qu'on vise la votation qui a lieu, le cas échéant, sur une initiative. Le but de l'alinéa est de préciser comme pour l'association de communes qu'il faut la double majorité des citoyen-ne-s votants et des communes, élément qui ne figure par définition pas dans les dispositions de la LEDP relatives à l'initiative sur le plan communal. La formulation de la LCo concernant l'association de communes paraît préférable, raison pour laquelle il est proposé de reformuler l'alinéa 2 de l'article 28 dans ce sens.

## Article 42 al. 1

Etant donné que les voies de droit dans le contexte de l'agglomération sont régies par la loi spéciale, il convient de modifier l'article 42 LAgg de la même manière qu'à l'article 154 et de prévoir que le délai de recours de 30 jours courra à l'avenir dès la décision prise et non plus dès l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal.

### 6.1.5. Droit transitoire

#### a) Communes

Les règles transitoires font l'objet de l'article 5 du projet de loi. Pour le commentaire il est renvoyé aux explications figurant ci-dessus.

#### b) Agglomérations

L'article 6 rappelle que les règles transitoires mises en place s'appliquent par analogie aux agglomérations.

### 6.1.6. Referendum et entrée en vigueur

Il est proposé que le Conseil d'Etat fixe lui-même la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

## 6.2. Projet B: Groupe de cercles électoraux

### 6.2.1. Présentation

Contrairement à la solution du regroupement (fusion) des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, qui avait pour conséquence la disparition des cercles de la «Glâne» et de la «Veveyse», la solution du groupement a pour but de les maintenir en tant que cercles. Ceux-ci seront réunis en un groupe de cercles «Glâne et Veveyse» pour les seuls calculs de répartition des sièges entre les listes, de manière à ce que, dans ces cercles, l'élection des députées au Grand Conseil soit rendue conforme aux articles 34 al. 2 et 8 al. 1 de la Constitution fédérale, conformément d'ailleurs à l'une des deux méthodes

(soit avec le système «Pukelsheim») préconisées par le Tribunal fédéral lui-même.

Cette méthode correspond aux systèmes de Bâle-Campagne et de Lucerne et procède de la préoccupation d'assurer à la fois la proportionnalité de la représentation politique et géographique.

Au plan arithmétique, cette solution consistant à rassembler les cercles de la «Glâne» et de la «Veveyse» au sein d'un groupe de cercles «Glâne – Veveyse», dans le but de faire descendre le niveau du quorum naturel en deçà de 10% en additionnant les sièges revenant à la Glâne et à la Veveyse (en tant que «groupe de cercles»), tout en assurant que les députés restent bien acquis respectivement à la Glâne et à la Veveyse (en tant que «cercles»).

Cette solution des «groupes de cercles» a en commun avec la méthode «Pukelsheim» de scinder la répartition des mandats en deux étapes distinctes: dans une première étape (répartition «supérieure»), les mandats sont répartis entre les listes en tenant compte du nombre de suffrages que ces listes (groupées) ont obtenu à une échelle qui dépasse celle de chaque région prise séparément; dans une seconde étape (répartition «inférieure»), les mandats respectivement obtenus par les listes (groupées) sont répartis au sein des régions («cercles») en tenant compte des sièges dont elles disposent, avec les transferts que cela nécessite ou occasionne d'une région à l'autre pour que la proportionnalité des listes (groupées) soit respectée au-delà.

Concrètement, la principale différence entre la méthode des *groupes de cercles*, d'un côté, et *Pukelsheim*, de l'autre côté, tient à l'échelle à laquelle a lieu la répartition «supérieure», entre les listes groupées: dans le premier cas, la distribution des mandats aux groupes de listes est étendue à deux régions seulement (cercles de la Glâne et de la Veveyse); dans le second cas, la distribution est élargie à l'ensemble du territoire cantonal.

- > Cette différence d'échelle entre une «répartition groupée» (in casu «duale») et une «répartition centrale» (ou «globale» si elle avait dû s'appliquer aux huit cercles électoraux) fait donc apparaître la solution des groupes de cercles comme une méthode de «mini-Pukelsheim».
- > Cette différence d'échelle a cependant pour conséquence que **cette solution se distingue assez nettement de la méthode «Pukelsheim»**: comme les transferts de sièges n'ont lieu qu'entre deux régions (in casu la «Glâne» et la «Veveyse»), ils sont plus faciles à calculer et à comprendre. Cela ne présente pas qu'un avantage pratique, mais constitue aussi un gage de transparence et d'acceptabilité démocratique.

Comme relevé précédemment, cette mesure d'aménagement permettrait de conformer l'élection du Grand Conseil aux exigences particulières que le Tribunal fédéral déduit des

garanties fondamentales de la liberté et d'égalité de vote en matière d'élection proportionnelle (art. 34 al. 2 et 8 al. 1 de la Constitution fédérale). Compte tenu des derniers chiffres en date, la répartition des sièges entre les groupes de listes concernerait 14 sièges (8 + 6), de sorte que le quorum naturel serait de 6,67% (100: [14 + 1]).

## 6.2.2. Modifications de la LEDP

### *Article 36 al. 1, deuxième phrase (nouvelle)*

Au regard du groupe de cercle qui sera formé par les cercles de la Glâne et de la Veveyse, il convient de compléter l'article 36 al. 1 actuel par un renvoi aux règles relatives aux dénominations identiques prévues à l'article 75a al. 2 et 3 du présent projet.

### *Article 59 al. 1 et al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

Pour les élections au Grand Conseil, le texte actuel de l'article 59 al. 1 fait référence aux cercles des préfets (... chaque préfet nomme pour son cercle, ...). Cette référence n'est pas exacte, car les préfets sont à la tête de districts administratifs et non pas de cercles électoraux. La précision proposée vise simplement à adapter le texte légal à la pratique ou ce qu'elle devrait être, le district de la Sarine étant composé de deux cercles électoraux.

S'agissant de l'alinéa 2<sup>bis</sup>, le commentaire qui peut être apporté est le suivant:

En cas de groupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, le déroulement de l'élection ne change pas par rapport à la situation actuelle. En particulier, les citoyennes et les citoyens continuent de voter pour les candidats et candidates qui se présentent dans leur cercle électoral et chaque préfet conserve la responsabilité pour la surveillance du scrutin dans leur cercle.

Une coordination est cependant indispensable, dans le cas de la Glâne et de la Veveyse, pour le calcul de la répartition des sièges sur la base des résultats dépouillés dans chacun des deux cercles. Il est proposé, pour ce faire, que les préfets concernés nomment conjointement, parmi les membres des deux bureaux électoraux de leur cercle respectif (art. 59 al. 1 LEDP) une délégation chargée du calcul de la répartition des sièges dans le groupe de cercles. Cette opération se ferait sous la surveillance conjointe des deux préfets concernés, ces derniers étant par ailleurs compétents pour trouver eux-mêmes, le cas échéant, une règle pour déterminer qui de l'un ou de l'autre devrait, par exemple, procéder à un éventuel tirage au sort.

### **Article 62a (nouveau)**

L'article 62a al. 1 et 2 a pour seul but d'introduire les huit cercles électoraux actuels dans la LEDP.

L'alinéa 3 en fixe les délimitations. Il le fait par référence aux communes ou aux districts administratifs qui les composent.

### **Article 63**

En raison de l'intitulé de l'article 62a, il convient, pour des raisons de technique législative, de modifier le titre médian de l'article 63.

### **Article 65a (nouveau)**

Pour que le système du «groupement de cercles» au sens des articles 75a à 75d fonctionne pour les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices, il est indispensable que des listes aux dénominations identiques ou déclarées comme telles soient utilisées dans les deux cercles concernés. A défaut, la répartition ne peut se faire correctement (cf. commentaires ad articles 75a ss).

L'article 65a al. 1 pose d'abord le principe que toutes les listes qui portent une dénomination identique dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse seront d'office groupées en paires dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse. On entend bien ici une dénomination **strictement identique**, en ce sens que même la plus petite différence de dénomination entre les deux listes conduirait à les considérer comme distinctes, ce qui impliquerait alors leur traitement en tant que listes individuelles au sens de l'article 75a al. 2.

L'article 65a al. 2, 3 et 4 ont pour objectif d'assouplir ce système en permettant aux partis politiques et aux groupes d'électeurs et électrices de formuler, dans chacun des cercles électoraux concernés, des déclarations de l'intention de former une paire de listes. Concrètement, cette déclaration permettrait de considérer comme correspondantes des listes telles, par exemple (cf. élections 2011) que celles du PS – Les Verts dans la Glâne avec celle du PSF en Veveyse, et celles de l'UDC dans la Glâne avec celle de l'UDC-PAI dans la Veveyse. Elle permettrait également de considérer comme correspondantes des listes ayant une différence minime de dénomination.

Afin d'assurer la transparence, le bon déroulement du scrutin, et aussi d'éviter toute contestation ultérieure aux opérations de vote, il est cependant absolument nécessaire de formaliser cette déclaration. Cette formalisation devrait se faire conformément aux prescriptions prévues à l'article 65a al. 3, qui se comprennent par elles-mêmes. Il est simplement précisé ici que la formulation «lors du dépôt de celle-ci» utilisée à l'article 65a al. 3 let. c suppose implicitement un renvoi au

délai fixé à l'article 64 al. 1 et aux autorités citées à l'article 64 al. 2.

L'alinéa 4 pose le principe selon lequel la déclaration d'intention est irrévocable. Cela permet, à toutes fins utiles de clarifier d'emblée les règles. En effet, cette déclaration d'intention pourrait, pour des motifs électoraux, conduire à des «alliances» improbables. Il convient que les éventuels artisans ou artisanes de telles «alliances» soient conscients qu'ils s'engagent définitivement pour l'élection en cause.

Il est nécessaire enfin que les électeurs et électrices de la Glâne et de la Veveyse sachent avec quelle éventuelle liste de l'autre cercle, le cas échéant, les calculs se feront. Cela leur permettra d'exercer leur droit de vote en ayant en main toutes les informations nécessaires à cet effet. L'article 65a al. 5 est prévu à cet effet.

Enfin, il y a lieu de rappeler, à toutes fins utiles, que l'interdiction des apparentements prévue à l'article 66 ne subit aucun changement. Des listes ne pourront donc toujours pas être apparentées à l'intérieur des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui non seulement dans les deux cercles précités, mais également dans tous les autres cercles électoraux.

### **Article 73 al. 3 (nouveau)**

Il convient, pour des motifs de clarté, d'ajouter à l'article 73 un renvoi aux articles 59 ainsi que 75a à 75d pour le processus de répartition des sièges dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse. A défaut, on pourrait être naturellement tenté, à ce stade, de suivre le processus ordinaire décrit aux articles 74 et 75.

### **Article 75a (nouveau)**

Dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, l'élection des député-e-s au Grand Conseil se déroule, jusqu'à la fin du dépouillement, comme dans les autres cercles. La particularité des groupes de cercles électoraux réside dans le calcul de la répartition des sièges entre les listes.

Il sera nécessaire, pour que le système fonctionne pour les partis et groupements politiques, que des listes aux dénominations identiques, ou faisant l'objet d'une déclaration de l'intention de former une paire de listes, soient utilisées dans les deux cercles concernés (cf. à ce sujet le commentaire ad art. 65a). A défaut, la répartition expliquée ci-dessous ne peut se faire correctement.

Concrètement, dans un premier temps, les sièges des deux cercles réunis sont répartis globalement entre les paires de listes de même dénomination (ou déclarées comme telles) présentes dans le groupe de cercles. Cet élargissement permet d'abaisser le quorum naturel en dessous de la limite des

10% fixée par le Tribunal fédéral (Glâne: 100:  $(8 + 1) = 11.11\%$ ; Veveyse: 100:  $(6 + 1) = 14,28\%$ ; groupe Glâne-Veveyse: 100:  $(8 + 6 + 1) = 6,67\%$ ).

Les sièges attribués aux différentes paires de listes sont par la suite répartis entre les listes de l'un ou l'autre cercle (art. 75a al. 3).

#### **Article 75b (nouveau)**

Avant de passer à la répartition au niveau du groupe de cercles, il faut pondérer les résultats obtenus dans les cercles (al. 1). Cela est nécessaire pour assurer que les suffrages des électeurs et des électrices des deux cercles aient le même poids électoral, quel que soit le nombre de député-e-s à élire dans un cercle.

Les suffrages pondérés (nombre de suffrages de parti divisé par le nombre de sièges attribués au cercle) servent de base de calcul pour la répartition au niveau du groupe de cercles. Les opérations de calcul à effectuer pour cette répartition (al. 2 et 3) sont analogues à celles qui sont applicables dans les cercles électoraux ordinaires.

#### **Article 75c (nouveau)**

La répartition des sièges entre les listes correspondantes est opérée en mettant en relation les suffrages pondérés de la paire de listes, divisé par le nombre de sièges auquel celle-ci a droit, avec les suffrages pondérés de chacune des listes qui la composent.

Les sièges restants sont attribués, en une même opération, aux listes ayant obtenu les plus forts restes.

A noter que c'est en particulier ce recours au «plus fort reste» en une même opération qui simplifie aussi de manière importante le système bi-proportionnel proposé dans le présent projet par rapport au système «Pukelsheim». En effet, au même stade, essentiellement en raison du grand nombre de sièges concernés pour une élection à l'échelle cantonale, le système «Pukelsheim» prévoit en substance une méthode de diviseurs multiples (diviseurs des partis et diviseurs des cercles électoraux), ce qui implique un nombre d'itérations qui peut être élevé ( $>50$  itérations) jusqu'à l'obtention du nombre de sièges correspondants pour chaque cercle et chaque parti. Tel n'est pas le cas dans le système proposé.

#### **Article 75d (nouveau)**

Dans certaines constellations, par exemple lorsque les taux de participation des deux cercles diffèrent considérablement, il peut arriver que les opérations précédentes aboutissent à un résultat où un cercle obtient des sièges auxquels l'autre aurait droit. Un transfert de sièges du cercle surreprésenté au cercle sous-représenté est alors nécessaire. L'article 75d détermine

la ou les paires de listes au sein desquelles ce transfert est effectué.

### **6.2.3. Referendum et entrée en vigueur**

Pour toutes les raisons exposées, notamment, dans la partie générale du présent message explicatif, il est proposé que la présente loi entre en vigueur en vue des prochaines élections du Grand Conseil, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## **7. Incidences financières et en personnel**

### **7.1. Incidences financières**

Le projet A n'a pas d'incidences financières. Ce projet n'a en effet qu'une portée essentiellement technique.

S'agissant du projet B, la modification de la méthode de calcul de la répartition des sièges pour les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse impliquera vraisemblablement l'acquisition d'un nouveau logiciel informatique, ou l'adaptation de celui actuellement en développement.

Dans la phase d'introduction et d'adaptation, la Chancellerie d'Etat et les cercles électoraux concernés devront par ailleurs vraisemblablement faire appel à un ou des appuis techniques pour un équivalent horaire difficilement estimable.

Enfin, il y a lieu de relever que l'introduction de la méthode des groupes de cercle entraînera, en tout cas durant les phases de test, d'importants surcroûts de tâches pour les collaborateurs et collaboratrices des unités prioritairement concernées (préfectures de la Glâne et de la Veveyse, Chancellerie d'Etat, communes).

### **7.2. Incidences en personnel**

La mise en œuvre des présents projets de lois ne devrait pas entraîner la création d'équivalents plein temps (EPT) supplémentaires.

## **8. Influence du projet sur la répartition des tâches état-communes**

Les présents projets de loi n'ont aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

## **9. Conformité au Droit fédéral et eurocompatibilité**

Les modifications ou adaptations concernés par les présents projets de loi sont conformes au droit fédéral. Elles ne rencontrent par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

## **10. Développement durable**

Une évaluation de l'impact du projet sur le développement durable a été effectué au moyen de l'outil «Boussole 21». Le résultat de cette évaluation est annexé au présent message.

Il en ressort, en substance, que le projet n'a aucun impact négatif sur les diverses composantes du développement durable. Il y a toutefois lieu de relever un impact plutôt favorable sous l'angle sociétal.

## **11. Clause référendaire**

Les présentes lois seront soumises au référendum législatif ( facultatif).

Elles ne seront en revanche pas soumises au référendum financier, même facultatif.

---