

NOTE JURIDIQUE

rédigée à l'intention du

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG

à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du

BULLETIN ELECTORAL OFFICIEL UNIQUE EN MATIÈRE D'ÉLECTION SELON LE SCRUTIN MAJORITAIRE

PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF

AVANT-PROJET DE LOI

par

Prof. Dr JACQUES DUBEY

Département de droit public
Chaire de droit constitutionnel
Université de Fribourg

Me Lucien Hürlimann

Avocat,
Ancien assistant-diplômé à la Chaire de droit
de l'Université de Fribourg à l'EPFL

le 15 mars 2024

INDEX

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE, OBJET, BUT ET STATUT DE LA PRESENTE NOTE	1
I. Contexte et objet de la présente note	1
A. Contexte	1
1. Contexte légal et législatif	1
a. Révision de la LEDP sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48	1
b. Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	1
c. Proposition du CE au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	1
d. Acceptation par le GC de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	2
e. Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48	2
f. Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48	3
2. Contexte politique et électoral	3
a. Election au Conseil des Etats de 2023	3
b. Elections communales et cantonales de 2026	4
B. Objet	4
1. Système de bulletin(s) en matière de scrutin majoritaire	4
a. Variante de système à bulletin unique	4
b. Scrutins concernés	4
c. Siège de la matière et systématique légale	5
2. Autres aspects/articles renvoyés au CE	5
a. Candidatures multipliées (art. 55 al. 4)	5
b. Candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5)	6
c. Liste(s) au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3)	6
II. But et statut de la présente note	6
A. But	6
1. Etude de variante	6
a. Baisse du taux de bulletins nuls	6
b. Meilleure mise en œuvre de la liberté de vote	6
c. Eléments d'appréciation juridiques	6
d. Eléments d'appréciation empiriques (statistiques)	7
e. Autres éléments d'appréciation issus de la pratique	7
2. Rédaction de variante	7
a. Avant-projet de loi	7
b. Projet de rapport explicatif	7
B. Statut	8
1. Proposition fondée sur une analyse technique	8
a. Neutralité politique	8
b. Préconisation technique	8
2. Réserve de l'opportunité politique	8
a. Réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat	8
b. Réserve de l'appréciation du Grand Conseil	8

DEUXIEME PARTIE : PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF DU CONSEIL D'ETAT

TROISIEME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

PREMIÈRE PARTIE :

CONTEXTE, OBJET, BUT ET SATUT DE LA PRÉSENTE NOTE

I. Contexte et objet de la présente note

A. Contexte

1. Contexte légal et législatif
 - a. Révision de la LEDP sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48
 - 1 Suite à divers échanges avec MM. CHRISTOPHE MAILLARD, Chef du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC), et SAMUEL RUSSIER, Secrétaire général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), les soussignés ont été mandatés le 19.12.2023 par la DIAF pour rédiger la présente note juridique à destination du Conseil d'Etat.
 - 2 Cette note s'inscrit dans le contexte des travaux législatifs que le Grand Conseil du canton de Fribourg (ci-après GC) mène à propos de la loi fribourgeoise du 06.04.2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-FR, RSF 115.1).
 - 3 Ces travaux ont pour objet le projet de loi 2020-DIAF-48 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques (Rapport/message du 20.12.2022 [BGC mars 2023, p. 639 ; Préavis de la commission du 06.03.2023 [BGC mars 2023, p. 703]]).
 - 4 Entre autres diverses choses, ce projet de loi devait aussi mettre en œuvre la motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187).
 - b. Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)
 - 5 Cette motion fait suite au second tour de l'élection du 11 novembre 2019 au Conseil des Etats, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés ont été déclaré nuls, soit une proportion importante en comparaison intercantonale. Or, selon les motionnaires, beaucoup de ces bulletins avaient été déclarés nuls « parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom ».
 - 6 Pour corriger cette situation, les motionnaires demandaient « au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter par exemple pour que, lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ».
 - 7 Ils précisait enfin que « le but de cette motion [était], dans tous les cas, d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».
 - c. Proposition du CE au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187
 - 8 Dans sa réponse du 17.08.2020, le CE a proposé au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, en tant qu'elle consistait en substance à aménager une exception à la règle générale posée par l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR datant de 2001 et révisée en 2014 selon laquelle « sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe [ne sont pas identiques] ». Cette règle ne s'appliquant pas qu'au second tour d'une élection au Conseil des

Etats, il n'était pas souhaitable pour des raisons de simplicité, de clarté, de rapidité et de sécurité de prévoir une règle spéciale en vertu de laquelle plusieurs bulletins ou listes seraient valables plutôt que nuls parce que la volonté de l'électeur serait alors claire.

Dans sa réponse, le CE réservait cependant, outre des mesures d'information permettant de limiter le nombre de bulletins nuls, des développements ultérieurs en lien avec le scannage des bulletins de vote puis des listes électorales. Dans ce contexte, il indiquait que « le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet[tait] de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste », mais que ce principe devait « néanmoins encore faire l'objet d'une étude plus poussée afin de définir la ligne à adopter dans le cas d'une élection avec de très nombreux sièges à repourvoir [...] »¹.

d. Acceptation par le GC de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187

Par vote du 16.09.2020 (66 voix contre 28, avec 2 abstentions), le GC a accepté de prendre en considération la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, avec pour conséquence que l'objet a été transmis au CE pour y donner la suite qu'il implique.

Il ressort des délibérations² que la majorité du GC a jugé nécessaire de faire baisser le taux de bulletins nuls observé dans le canton de Fribourg, lequel se situait très en-dessus d'autres cantons (comme le Valais ou Berne) lors des derniers scrutins majoritaires pris en compte par les membres du Grand Conseil.

Il ressort aussi des délibérations que l'intérêt des membres du Grand Conseil en vue d'une amélioration de la situation se portait plutôt sur l'exemple de la réforme législative neuchâteloise de 2014 introduisant la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote. L'argument développé par le CE dans sa réponse du 17.08.2020, selon lequel cette réforme n'avait pas conduit à une diminution du nombre de bulletins nuls, n'a pas convaincu.

Lors des délibérations, un député a cependant insisté sur le fait que l'acceptation de la motion ne devait pas empêcher « le Conseil d'Etat et la Chancellerie de poursuivre leurs réflexions, notamment sur l'introduction de bulletins avec cases à cocher pour les scrutins majoritaires »³.

e. Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48

Dans son projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, le CE a mis en œuvre la motion en distinguant désormais le régime de nullité applicable aux élections selon le système proportionnel (art. 24 al. 2 let. k [modifié]) ou selon le système majoritaire (art. 24 al. 2 let. l [nouveau]).

Dans ce second cas, seraient déclarées nulles les listes « qui, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir ».

Le CE exposait à propos de ce projet qu'il conduirait à ce que les bureaux électoraux doivent procéder comme suit : « 1) L'enveloppe de vote est d'abord épurée des suffrages nuls au sens de l'art. 25 al. 1 let. a à e ; 2) Une fois cette opération effectuée, le scrutateur ou la scrutatrice compte le nombre de noms restants; s'il dépasse le nombre de sièges à pourvoir, la liste est considérée comme nulle (application, mais dans un deuxième temps selon l'art. 24 al. 2 let. l, de l'art 25 al. 1 let. f.) ; 3) Ensuite, en cas de validité du total des listes (et des noms) contenus dans la même enveloppe de vote, le bureau électoral recompose l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête de "cette liste recomposée" demeure vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages ; 4) Les listes multiples qui forment la "liste recomposée" doivent demeurer assemblées (p. ex par agrafage), afin que, en cas d'erreur et/ou de recomptage (cf. notamment les nouveaux articles 25ss) la vérification de la validité

¹ La suite de la phrase montre que le CE l'envisageait également en matière de scrutin proportionnel.

² BGC septembre 2020 (16.09.2020), p. 2600 ss.

³ Votum BRUNO MARMIER (p. 2602).

des listes soit possible ».

17 Le CE précisait encore que la possibilité d'introduire des bulletins multiples en application de la motion 2019-GC-187 a été très contestée dans le cadre des deux consultations. Il faut dire que, comme le message l'exposait sous chiffre 2.1.2 (p. 3), l'exemple neuchâtelois s'était révélé décourageant dans l'intervalle. Lors des élections de 2020 aux Conseils généraux du canton de Neuchâtel et de l'élection de 2021 au Grand Conseil de Neuchâtel, la novelle de 2014 autorisant désormais les bulletins multiples avait en effet conduit à une forte augmentation du nombre de suffrages nuls, dont une majeure partie (60% en 2020 respectivement 70% en 2021) sanctionnait des votes avec plusieurs bulletins et plus de personnes candidates que de sièges à pourvoir.

18 Lors de la seconde consultation, deux partis au moins avaient désormais préconisé l'adoption du système de la liste unique à cocher, selon le modèle genevois⁴.

f. Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48

19 Sur la proposition de la commission parlementaire compétente (CoParl LEDP) votée à l'unanimité en séance du 28 février 2023 sur le fondement de l'art. 142 al. 2 LGC, le GC a décidé lors de sa première lecture du 22 mars 2023 de renvoyer partiellement au CE son projet de loi 2020-DIAF-48.

20 Plus précisément, le GC a renvoyé au CE les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022, cela « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire ». Plus précisément encore, le renvoi partiel portait sur les articles et les thèmes suivants du projet :

- 24 al. 2 let. k et let. l (nullité) ;
- 55 al. 4 (candidatures multipliées) ;
- 90 al. 2 et al. 5 (candidatures au second tour) ;
- 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3 (listes au second tour).

21 Le GC n'a pas formellement voté sur l'entrée en matière et le renvoi partiel, dès lors que le CE s'était rallié à cette proposition de la commission en ces termes de M. le Conseiller d'Etat Directeur de la DIAF DIDIER CASTELLA : « Les membres de la commission ont souhaité que certains thèmes soient approfondis. Ce sera chose faite et nous reviendrons dans quelques temps avec un nouveau projet relatif au système majoritaire. Celui-ci devra intégrer une analyse de l'opportunité d'intégrer cette liste unique qui a été mentionnée par le rapporteur selon le modèle genevois ou zurichois. Une modification aussi importante de notre système démocratique devait, et c'est pour ça que j'ai demandé qu'elle ne soit pas traitée par la commission, faire l'objet d'une consultation des partis, notamment. C'est pourquoi nous avons renoncé à introduire directement dans ce paquet les volontés de la commission et d'en faire un thème sur lequel nous reviendrons. En parallèle, la mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 sur les bulletins multiples est ainsi également renvoyée à ce futur projet »⁵.

2. Contexte politique et électoral

a. Election au Conseil des Etats de 2023

22 L'élection au Conseil des Etats du 22 octobre et du 12 novembre 2023 a eu lieu sur la base de la LEDP-FR telle que révisée le 24 mars 2023 par le GC sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48, avec entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023.

⁴ Avant-projet de la modification de la LEDP, Réponses à la consultation, Synthèse par réponse du 14.10.1022, p. 43 et 52.

⁵ BGC du 22.03.2023, p. 571.

b. Elections communales et cantonales de 2026

Les articles de la LEDP-FR relatifs au scrutin majoritaire, dont le projet de révision a été renvoyé au CE devraient être entrés en force au moment des élections communales et cantonales de 2026, moyennant une procédure législative ordinaire incluant en particulier une procédure de consultation. 23

B. Objet

1. Système de bulletin(s) en matière de scrutin majoritaire

a. Variante de système à bulletin unique

La DIAF a souhaité confier aux soussignés les approfondissements requis par le renvoi partiel de son projet de loi 2020-DIAF-48 en ce qui concerne le scrutin majoritaire. Le scrutin proportionnel est donc hors analyse. On ne s'y référera qu'à titre de comparaison, pour évaluer l'importance réelle ou supposée de la notion de liste dans un cas et dans l'autre. 24

Au cours des débats en commission ou en assemblée, les membres du Grand Conseil ont évoqués divers exemples à prendre en considération dans l'élaboration d'une variante de système à bulletin unique ; ainsi : Genève, Vaud, Valais, Berne ou encore Zurich. Des différences existent cependant entre ces cantons, dont les deux suivantes : 25

- selon que le bulletin unique est (préimprimé) à *cocher* (p. ex. VD) ou (vierge) à *remplir* sur la base d'une liste ou de diverses listes de candidats (p. ex. ZH) ;
- selon que le bulletin unique classe (p. ex. VD) ou ne classe pas les candidatures par listes (p. ex. VS).

La variante à proposer pour Fribourg devra tirer le meilleur parti de ces divers exemples, en termes de liberté, de sécurité et de fidélité du vote. 26

b. Scrutins concernés

Dans le canton de Fribourg, les élections organisées selon le système de scrutin majoritaire sont les suivantes : 27

- au Conseil des Etats (art. 40 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au Conseil d'Etat (art. 106 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- à la préfecture (art. 136 al. 2 Cst.-FR [implicitement] ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au conseil communal, faute de demande contraire (art. 83 al. 2 LEDP-FR)⁶.

La variante à proposer pour Fribourg devra être adaptée à l'ensemble de ces élections, si et dans la mesure où elles présentent des particularités, liées typiquement au nombre de personnes à élire (1, 2, 5, 7 ou 9). 28

⁶ Selon les soussignés, le régime de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR est contraire à l'exigence de légalité et d'égalité de vote de l'art. 34 Cst., en tant qu'il permet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué, en lieu et place du scrutin majoritaire. Or, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque qu'il se compose de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%. Les soussignés préconisent donc la révision de l'art. 83 LEDP à l'occasion de la révision à venir du scrutin majoritaire.

c. Siège de la matière et systématique légale

- 29 Dans sa version actuelle, la LEDP-FR régit « les listes électorales » sous ch. 3.1 aux art. 36 ss et les élections selon le mode de scrutin majoritaire » sous chiffre 3.3.3 aux art. 83 ss. Au sein des dispositions sur les élections selon le mode de scrutin majoritaire, les art. 83 à 94 LEDP-FR contiennent des dispositions générales (ch. 3.3.3.1), alors que les art. 95 à 97 (ch. 3.3.3.2) puis les art. 98 à 101 LEDP-FR (ch. 3.3.3.3) visent les hypothèses particulières de respectivement du « nombre réduit de candidatures » (égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir) respectivement de l'« élection ouverte » (sans dépôt de liste).
- 30 Les dispositions relatives à l'établissement d'un bulletin unique semblent devoir prendre place entre :
- d'une part au sein de la section actuellement consacrée aux listes électorales (art. 36 ss) dont le champ d'application doit être étendu pour comprendre également le bulletin unique, et
 - d'autre part, celles relatives au vote (art. 86 et 98 ss).
- 31 La proposition des soussignés d'une variante de système à bulletin unique prendra donc la forme des nouveaux articles 37a à 37c apLEDP-FR.
- 32 Cette proposition prendra par ailleurs la forme d'autres modifications ponctuelles, consistant à adapter toutes les dispositions légales connexes, que ce soit sous l'angle systémique ou terminologique.
- 33 A ce dernier propos, on veillera à bien distinguer dans l'avant-projet de loi et de rapport explicatif entre les notions de liste et de bulletin. Dans le système actuel des bulletins ou listes multiples, les deux notions tendent à se recouper, puisque ce système consiste justement à voter en choisissant (en complétant si nécessaire) et en glissant une liste dans l'enveloppe de vote – voire plusieurs, dans la proposition du CE du projet de loi 2020-DIAF-48. Dans un système de vote à bulletin unique, il convient en revanche de distinguer nettement entre :
- premièrement les *listes électorales* déposées par les personnes candidates ;
 - deuxièmement les *listes électorales définitives* qui sont établies par l'organe compétent à partir des listes électorales déposées en procédant à leur toilettage, au remplacement des candidatures éliminées et à la rectification des listes, conformément aux art. 56 et 57 LEDP-FR, listes qui sont qualifiées de *listes électorales officielles*, lorsqu'elles servent à l'exercice du vote des électeurs et électrices, soit lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel ;
 - finalement, le *bulletin électoral officiel à cocher* et le *bulletin électoral officiel à remplir* qui sont établis sur la base des listes électorales définitives et qui servent à l'exercice du vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire.
- 34 Ainsi, typiquement, dans un système de bulletin unique prévu dans un nouvel art. 37a LEDP-FR, l'art. 86 al. 1 devrait être adapté, comme en particulier l'art. 89 al. 1, parce que le vote s'exercerait en se servant du « bulletin » (et pas d'une « liste ») et parce que l'élection au premier tour dépendrait de la majorité absolue des « bulletins » (et pas des « listes »).

2. Autres aspects/articles renvoyés au CE

a. Candidatures multipliées (art. 55 al. 4)

- 35 La question des candidatures multipliées ne peut pas être exclue du champ d'analyse. Contrairement aux apparences, elle ne se pose pas que dans le cadre d'un système de vote à listes multiples, mais également dans celui du bulletin unique si celui-ci distingue graphiquement entre listes, comme c'est le cas par exemple dans le canton de Vaud.

b. Candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5)

La question des candidatures au second tour de scrutin ne semble pas se poser en des termes différents, selon que le scrutin en question est organisé sur un système de listes multiples ou de bulletin unique. Partant, cette question peut être exclue du champ d'analyse. 36

c. Liste(s) au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3)

La même remarque vaut pour la réglementation applicable au dépôt des listes au second tour de scrutin, qui ne présente ou n'appelle apparemment pas de différence en cas de système à listes multiples ou à bulletin unique. 37

II. But et statut de la présente note

A. But

1. Etude de variante

a. Baisse du taux de bulletins nuls

Conformément aux objectifs poursuivis par la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 et par sa mise en œuvre dans le projet de loi 2020-DIAF-48, la présente note juridique consiste en une étude de variante qui permettrait de réduire le taux de bulletins nuls à Fribourg en cas de scrutin organisé selon le scrutin majoritaire. 38

b. Meilleure mise en œuvre de la liberté de vote

La diminution du taux de bulletins nuls n'est pas qu'un *objectif politique*, que chaque parti peut poursuivre, tantôt pour des raisons idéologiques, tantôt pour des raisons stratégiques. Dans une certaine mesure, il s'agit également d'un *impératif juridique* qui s'impose en vertu de la garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst. à chaque législateur cantonal. La garantie des droits politiques protège « la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté ». Cette garantie générale comporte en particulier pour chaque citoyen.ne non seulement la liberté d'exprimer un vote (votum : le souhait) conforme à sa volonté interne, mais également la garantie que ce vote soit effectivement pris en compte, à égalité (de nombre, de valeur et d'influence) avec chaque autre vote, pour établir le résultat du scrutin. 39

Il appartient au législateur de mettre en œuvre la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. en établissant des *règles de scrutin*, et donc en particulier des *règles de validité et de nullité du vote*, de manière à garantir que le résultat d'un scrutin puisse être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes. Or, selon que ces règles de scrutin et de validité/nullité du vote conduisent à plus ou moins de bulletins nuls, la mise en œuvre de la liberté de vote peut être jugée plus ou moins aboutie, en ce sens qu'elle permet l'expression plus ou moins fidèle et plus ou moins sûre de la volonté populaire. 40

c. Eléments d'appréciation juridiques

La présente note n'est pas un avis de droit au sens traditionnel du terme, en ce sens qu'elle n'a pas pour but de déterminer si, dans quelle mesure ou à quelles conditions juridiques le CE et le GC peuvent prévoir un système de scrutin majoritaire à liste ou bulletin unique, en lieu et place du système actuel, avec ou sans les modifications proposées par le CE dans son projet de loi 2020-DIAF-48, en particulier avec l'introduction d'un art. 24 al. 2 let. 1 pLEDP autorisant le vote à listes multiples, pour autant que le nombre de suffrages ne dépasse pas le nombre de sièges à pourvoir. 41

Vu la compétence et la marge de manœuvre dont le canton de Fribourg dispose en la matière en vertu des art. 34 al. 2 et 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst., il n'est pas contesté que tous les systèmes susmentionnés 42

sont juridiquement admissibles en tant que tels, soit :

- le système actuel de l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR ; on l'appellera « *système de listes multiples à choix unique* » ;
- le système actuel tel qu'amendé par l'art. 24 al. 2 let. l pLEDP-FR ; on le nommera « *système de listes multiples à choix multiple (conditionnel)* » ;
- le système à proposer en tant que variante, auquel on se référera comme « *système de bulletin électoral officiel à cocher (ou à remplir)* » par anticipation sur la terminologie pour laquelle les soussignés ont opté dans l'avant-projet de loi rédigé ou comme « *système de bulletin électoral unique* » lorsqu'il sera question d'autres cantons n'ayant pas opté pour cette terminologie spécifique.

43 Cela étant, dès lors que le choix et le design d'un système de scrutin majoritaire constitue *per se* une certaine mise en œuvre de la liberté de vote au sens de l'art. 34 Cst., c'est-à-dire comme on l'a dit une certaine concrétisation (plus ou moins optimale) des exigences de fidélité et de sécurité du scrutin, la présente note relève quand même dans cette mesure de l'analyse et de l'évaluation juridique.

d. Eléments d'appréciation empiriques (statistiques)

44 Dès lors qu'il s'agit d'optimiser la mise en œuvre de la liberté de vote en matière de scrutin majoritaire fribourgeois en proposant une variante correspondant au système de bulletin électoral officiel à cocher ou à remplir, la présente note s'efforce de tirer parti d'éléments d'appréciation et de comparaison empiriques, à savoir de statistiques établies sur la base de résultats de scrutins majoritaires organisés dans d'autres cantons que celui de Fribourg, qui connaissent tantôt le système de listes multiples à choix unique, tantôt le système de bulletin électoral unique.

e. Autres éléments d'appréciation issus de la pratique

45 Pour les besoins de la présente note, les soussignés ont aussi exploité les ressources que constitue l'expertise acquise par diverses personnes, en tant que responsables de services administratifs ou de bureaux de vote ou que chef ou cheffe de groupe ou président ou présidente de parti politique. Ils ont mené pour ce faire des entretiens informels avec les personnes suivantes : MM. NICOLAS FELLAY, LUC VOLLERY, THOMAS DE TRIBOLET et MAURICE CHEVRIER (VS).

Les soussignés ont particulièrement bénéficié de l'expertise du Service de législation (SLeg) dans la mesure où les retours et remarques qu'ils ont reçus de ce service ont permis d'améliorer la qualité législative de la variante de modification de la LEDP-FR proposée.

2. Rédaction de variante

a. Avant-projet de loi

46 Les soussignés ont reçu mandat de proposer une variante de système à liste/bulletin unique à cocher (ou à remplir) sous la forme d'un avant-projet de révision des articles topiques de la LEDP-FR, que le CE pourrait mettre en consultation tel quel, sous réserve des modifications qu'il jugera utiles. Cet avant-projet forme la TROISIEME PARTIE de la présente note.

b. Projet de rapport explicatif

47 De même, les soussignés ont reçu mandat d'accompagner leur proposition de variante d'un projet de rapport explicatif, que le CE pourrait utiliser tel quel, sous réserve des modifications qu'il jugera utiles, aux fins de la mise en consultation puis de la délibération au GC. Cet avant-projet correspond à la DEUXIEME PARTIE de la présente note.

B. Statut

1. Proposition fondée sur une analyse technique

a. Neutralité politique

La particularité du mandat des soussignés, consistant à rédiger un avant-projet de loi et un projet de rapport explicatif au nom et pour le compte de la DIAF et à destination du CE impose certaines précisions sur le statut de la présente note. Premièrement, les soussignés déclarent à toutes fins utiles qu'ils s'efforcent de la rédiger en s'en tenant strictement à la neutralité politique – que l'art. 34 Cst. exige justement de la part de tout système de scrutin. 48

b. Préconisation technique

Secondement, les soussignés précisent que la proposition de variante qu'ils formulent ci-après, sous la forme d'un avant-projet de loi et d'un projet de rapport explicatif, ne peut et ne doit être considérée que comme une préconisation technique, fondée sur les éléments d'appréciation juridiques et statistiques susmentionnés. Comme on l'a déjà dit, le droit supérieur n'impose pas telle solution plutôt que telle autre. Il n'appartient donc pas aux soussignés de préconiser telle solution plutôt que telle autre, si ce n'est parce qu'elle semble techniquement établir le meilleur équilibre possible entre la liberté, la fidélité et la sécurité du scrutin, ainsi que la commodité de son dépouillement. 49

Selon les soussignés, l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système. Cependant, la Constitution fédérale peut être interprétée en ce sens qu'il serait plus conforme à son régime d'adopter le système proposé par le présent projet en tant que variante (système de bulletin unique à cocher [ou à remplir]) que de maintenir le système actuel (système de listes multiples à choix unique) ou d'introduire le système proposé par le projet 2020-DIAF-48 (système de listes multiples à choix multiple [sous réserve de suffrages surnuméraires]). L'analyse comparative des chiffres impose en effet de constater que le système actuel des listes multiples conduit à des taux de nullité moyens sensiblement supérieurs à ceux observés dans les autres cantons qui connaissent le système du bulletin électoral unique, à cocher ou à remplir. 50

2. Réserve de l'opportunité politique

a. Réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat

Dans la situation juridique telle que décrite ci-dessus, la préférence pour un certain système de scrutin majoritaire, à listes multiples (à choix unique ou multiple) ou à bulletin unique (à cocher ou à remplir) relève d'une question d'opportunité politique. Bien que les soussignés rédigent ci-après un avant-projet de loi et un projet de rapport explicatif au nom et pour le compte de la DIAF et à destination du CE, ils tiennent à réserver ici expressément l'appréciation politique qui appartient au CE dans le processus législatif rappelé plus haut. 51

b. Réserve de l'appréciation du Grand Conseil

De même, les soussignés tiennent à préciser qu'ils rédigent la présente note sous la réserve expresse de l'appréciation politique qu'il revient en fin de compte au GC, et à lui seul, d'exercer en la matière. Ou, pour le dire simplement, les soussignés n'entendent que faciliter l'exercice par le CE et le GC de leurs compétences respectives, au contraire de les limiter dans cet exercice – fût-ce au nom de leur opinion juridique. 52

DEUXIÈME PARTIE :
PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF DU CONSEIL D'ÉTAT

Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (bulletin électoral officiel unique)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Ce projet propose une variante au projet accompagné du message 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, en matière d'élection organisée selon le système majoritaire, dans le sens de l'introduction d'un système de bulletin électoral officiel unique.

Table des matières

1.	Introduction	1
1.1.	Renvoi au Conseil d'Etat	1
1.2.	Expertise externe	1
2.	Variante mise en consultation	2
2.1.	Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire	2
2.1.1.	Bulletin électoral officiel	2
2.1.2.	Election selon le scrutin majoritaire	3
2.1.3.	Elections cantonales, préfectorales ou communales	4
2.1.4.	Bulletin à cocher ou à remplir	5
2.1.5.	Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher	6
2.1.6.	Feuille d'accompagnement des bulletins à remplir	6
2.1.7.	Election tacite au premier tour	6
2.2.	Comparaison intercantonale	7
2.2.1.	Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse	7
2.2.2.	Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité	7
2.2.3.	Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse	8
2.3.	Incidences sur la situation et la pratique actuelles	9
2.3.1.	Expérience préalable fribourgeoise	9
2.3.2.	Abandon des candidatures multipliées	10
2.3.3.	Statistiques de provenance	10
2.3.4.	Candidatures au second tour	12
2.4.	Spécimens	13
2.4.1.	Exemples de bulletin électoral à cocher	13
2.4.2.	Exemple de bulletin électoral à remplir, avec sa feuille d'accompagnement (« Beiblatt »)	13
3.	Commentaire des articles du projet	13
4.	Conséquences du projet	19
4.1	Incidences financières et en personnel	19
4.2	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	20
4.3	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	20
4.4	Développement durable	20
4.5	Clause référendaire	20

TROISIEME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

1. Introduction

1.1. Renvoi au Conseil d'Etat

Le présent projet de variante de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques fait suite au renvoi partiel décidé le 22 mars 2023 par le Grand Conseil du projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2020 que le Conseil d'Etat lui avait présenté pour donner suite à la motion 2019-GC-187 déposée le 19 novembre 2019 par les députés Pierre MAURON et Eric COLLOMB.

Cette motion demandait essentiellement que « lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ». Les motionnaires réagissaient par-là au second tour de l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre dans le canton de Fribourg, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés avaient dû être déclarés nuls, en grande partie parce qu'ils consistaient en une enveloppe contenant deux listes différentes comportant chacune un nom. Leur motion avait dès lors pour but « d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».

Conformément à ce souhait, le projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022 proposait en résumé l'adjonction d'un nouvel art. 24 al. 2 let. 1 consacré désormais exclusivement à la nullité en cas de scrutin selon le système majoritaire. Dans ce cas, les listes ne doivent, selon cette proposition initiale, être déclarées nulles que si elles sont « insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir ». Comme le message 2020-DIAF-48 l'exposait (p. 16) cette innovation conduirait à ce que les bureaux de vote doivent procéder à diverses

opérations successives consistant en résumé à : 1) épurer les suffrages nuls ; 2) compter le nombre de noms restants pour exclure les enveloppes qui contiennent plus de suffrages qu'il n'y a de sièges à pourvoir ; 3) recomposer l'ensemble des listes multiples valables pour n'en faire qu'une (sans en-tête) ; 4) assembler les listes multiples formant la liste recomposée (p. ex par agrafage), afin de permettre la vérification ultérieure.

Cette mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 avait été très contestée dans le cadre des deux consultations menées à son propos (Message 2020-DIAF-48, ad art. 24 al. 2 let. k et l i.f.) Comme la Commission parlementaire compétente (CoParl LEDP) l'avait proposé à l'unanimité le 28 février 2023, le Grand Conseil a souhaité disposer d'une variante à ce système de « liste recomposée » (par les bureaux électoraux, sur la base des multiples listes glissées dans une même enveloppe de vote, mais qui ne contiendraient pas plus de noms que de sièges à pourvoir). Pour ce faire, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022 relatif au projet 2022-DIAF-48, « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire ». Plus précisément, le renvoi partiel portait sur les articles et les thèmes suivants du projet :

- 24 al. 2 let. k et let. l (nullité) ;
- 55 al. 4 (candidatures multipliées) ;
- 90 al. 2 et al. 5 (candidatures au second tour) ;
- 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3 (listes au second tour).

1.2. Expertise externe

Vu l'importance que revêtirait l'introduction d'un système de bulletin unique lors des élections selon le scrutin majoritaire dans le Canton de Fribourg, la DIAF a donné un mandat d'expertise externe au Prof. Dr Jacques Dubey de l'Université de Fribourg et à Me Lucien Hürlimann, avocat dans le canton de Vaud, en leur donnant mission de préparer la rédaction du présent rapport explicatif et de

l'avant-projet de loi qu'il accompagne. Ce mandat leur a été confié le 19 décembre 2023. Ils l'ont exécuté sous la forme d'une note juridique datée du 15 mars 2024, dont la deuxième et la troisième partie consistait respectivement en un projet de rapport explicatif et un avant-projet de loi. La première partie de cette note, d'ordre méthodologique, est à disposition des personnes intéressées.

Sous l'angle juridique, elle retient qu'il appartient au Grand Conseil de définir librement le système de vote à appliquer dans le Canton en cas d'élection selon le scrutin majoritaire, pour mettre en œuvre la liberté de vote telle que garantie par l'art. 34 Cst., en vertu de laquelle le résultat d'une telle élection doit pouvoir être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes.

Selon les experts consultés, la mise en œuvre de la liberté de vote peut être jugée plus ou moins aboutie, selon que les règles de scrutin et de validité/nullité du vote appliquées dans un canton conduisent à plus ou moins de bulletins nuls, en ce sens que ces règles permettent l'expression plus ou moins fidèle et plus ou moins sûre de la volonté populaire.

Cela étant, si les experts sont d'avis que l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système, la Constitution fédérale peut être interprétée en ce sens qu'il serait plus conforme à son régime d'adopter le système proposé par le présent projet en tant que variante (système de bulletin électoral à cocher [ou à remplir]) que de maintenir le système actuel (système de listes multiples à choix unique) ou d'introduire le système proposé par le projet 2020-DIAF-48 (système de listes multiples à choix multiple [sous réserve de suffrages surnuméraires]).

Le choix entre ces divers systèmes relève de l'appréciation politique du Grand Conseil, que les experts ont expressément réservée, en indiquant cependant qu'il lui revient d'user de sa marge de manœuvre en se laissant guider par les buts et les droits de la liberté, de l'égalité, de la fidélité et de la sécurité du vote, ainsi que de l'efficacité et de la rapidité de son dépouillement.

2. Variante mise en consultation

2.1. Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire

2.1.1. Bulletin électoral officiel

La variante mise en consultation par le présent rapport explicatif propose d'atteindre le but visé par la motion 2019-GC-187 MAURON/COLLOMB par l'introduction dans la LEDP de règles prévoyant que, lors des élections organisées selon le scrutin majoritaire, les électeurs et les électrices n'exercent plus leur droit de vote au moyen du même matériel électoral que lors des élections organisées selon le scrutin proportionnel, c'est-à-dire en se servant directement des listes électorales (art. 68 LEDP), mais en utilisant un bulletin électoral officiel élaboré par l'organe compétent sur la base des listes électorales (art. 35a et 37a apLEDP). Comme son nom l'indique, ce bulletin serait :

- *électoral*, en ce sens qu'il n'est utilisé que lors des élections et pas des votations, contrairement aux bulletins *de vote* ;
- *officiel*, parce qu'il serait élaboré par l'organe compétent pour ce faire, sur la base des listes électorales établies par les partis, les groupes d'électeurs ou d'électrices ou les personnes candidates, lesquelles ne seraient plus distribuées en tant que telles car elles ne feraient plus partie du matériel électoral.

Par ailleurs et bien que cet adjectif n'a pas été inclus dans le nom par souci de lisibilité, ce bulletin serait *unique*, en ce sens qu'il rassemblerait les personnes candidates figurant sur toutes les listes électorales valablement déposées.

Cette modification vise à mettre en œuvre de manière plus parfaite la liberté, l'égalité, la fidélité et la sécurité du vote garanties par l'art. 34 Cst., en particulier en faisant diminuer les taux de votes nuls tels qu'ils existent selon le système actuel. Ces taux tiennent à ce que de trop nombreux électeurs ou électrices glissent plusieurs listes dans leur enveloppe de vote, ce qui conduit à la nullité

de leur vote. Quand bien même leur volonté est en soi claire, parce que le nombre de leurs suffrages ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, cette volonté n'est pas prise en compte dans le résultat, ce qui est insatisfaisant sous l'angle de leur liberté de vote au sens de l'art. 34 Cst.

Le système du bulletin électoral officiel permettrait de corriger cette situation insatisfaisante, sans toutefois imposer aux bureaux électoraux le processus de traitement des listes impliqué par la modification de l'art. 24 al. 2 let. 1 proposée par le projet 2020-DIAF-48, dont la commission et le plenum du Grand Conseil ont pu craindre qu'il soit trop fastidieux et source d'erreurs. L'introduction du bulletin électoral officiel (à cocher) aurait au contraire pour effet de faciliter le dépouillement par lecteurs optiques, avec le gain d'efficacité et de sécurité que cela suppose.

2.1.2. Election selon le scrutin majoritaire

La règle du scrutin majoritaire veut que les personnes élues soient celles qui, au premier tour de scrutin, ont obtenu la majorité absolue des listes ou bulletins et, au second tour, ont obtenu le plus de suffrages (art. 89 LEDP). Ce mode de scrutin se distingue donc fondamentalement du scrutin proportionnel, dont le résultat dépend dans un premier temps du nombre total de suffrages de parti ou de liste (art. 72 al. 2 let. c LEDP), lequel correspond à la somme des suffrages dits nominatifs donnés aux personnes candidates qui figurent sur cette liste électorale (art. 70 LEDP) et des suffrages dits complémentaires de cette liste (art. 71 LEDP) – qui correspondent aux lignes vides d'une liste dont la dénomination ou le numéro d'ordre figurent dans l'en-tête.

Vu cette différence fondamentale entre mode de scrutin majoritaire et proportionnel, l'introduction du système du bulletin électoral officiel dans le premier cas aurait, à dire d'experts, un effet de clarification bienvenu, outre l'amélioration qu'on peut en attendre sous l'angle des taux de nullité. Le fait que les électeurs et les électrices exercent aujourd'hui leur droit de vote en se servant du même matériel électoral, ou presque, soit des listes

électorales, tend en effet à atténuer la différence entre scrutin majoritaire et proportionnel, voire à créer de la confusion à ce propos, et peut-être même à suggérer des comportements de vote adaptés au scrutin proportionnel dans le cas d'un scrutin majoritaire où ils n'ont guère de sens.

En cas de scrutin majoritaire, le fait qu'une personne candidate figure sur une liste électorale plutôt qu'une autre n'exerce aucun effet sur le sort de son élection, faute de suffrages de liste. De même, le sort de deux personnes candidates figurant sur la même liste n'est pas lié dans un premier temps, comme c'est justement le sens du scrutin proportionnel. Les en-têtes de listes sont dépourvus d'influence sur le résultat de l'élection, mais n'ont qu'une portée informative sur l'appartenance ou la sensibilité politique des personnes candidates figurant sur cette liste. Partant, les lignes laissées vides sur une liste électorale, par la force politique qui l'a établie et/ou par l'électeur ou l'électrice qui s'en est servi, n'ont pas d'effet sur le sort d'une élection majoritaire. Cela, au contraire de ce qui vaut selon la règle du scrutin proportionnel, qui connaît la notion de suffrage complémentaire.

Les alliances entre listes, dont il va encore être question plus loin (ch. 2.3.2) n'exercent pas non plus d'effet juridique sur le dépouillement et le résultat. Les noms et les numéros de listes signalent tout au plus que les personnes candidates figurant sur ces listes faisant alliance souhaiteraient être élues ensemble, et peuvent ainsi créer une dynamique politique. En revanche, ils ne signifient pas que les suffrages obtenus par les personnes candidates sur une liste profiteraient dans un premier temps aussi aux personnes candidates figurant sur une autre liste faisant alliance avec elle.

Il n'y a que des suffrages nominatifs en cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, et pas de suffrages complémentaires et de listes, ce que le système actuel des listes multiples tend à faire perdre de vue, en facilitant au sein du corps électoral, y compris parmi les électeurs et les électrices faisant preuve de l'attention moyenne requise de leur part tous les cinq ans, une assimilation erronée avec le mode de scrutin proportionnel.

De ce point de vue, l'introduction du système du bulletin électoral officiel apparaîtrait comme une mise en œuvre plus aboutie de la liberté et de l'égalité de vote de l'art. 34 Cst., dans la mesure où elle garantirait mieux qu'actuellement que chaque électeur et électrice exerce son droit de vote effectivement, complètement, délibérément et efficacement – ce qui n'est pas le cas lorsqu'elle ou il exerce son droit de vote lors d'une élection majoritaire en utilisant une liste électorale de manière analogue à ce qu'il est avisé, utile ou efficace de faire en cas d'élection proportionnelle.

2.1.3. Elections cantonales, préfectorales ou communales

La motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187) faisait suite au second tour de l'élection au Conseil des Etats de 2019, mais elle demandait au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter « pour que, lors de *toutes les élections majoritaires*, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul » (mis en italique par la rédaction). Le projet de nouvel art. 24 al. 2 let. 1 proposé par le Conseil d'Etat en exécution de cette motion visait également toutes les élections majoritaires, lorsqu'il régissait nouvellement la nullité des listes qui « lors des élections *selon le mode de scrutin majoritaire*, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir » (mis en italique par la rédaction). La commission parlementaire compétente CoParl LEDP pour préavisier ce projet a également manifesté le souhait que la solution à trouver pour résoudre le problème soulevé par les motionnaires soit la plus homogène ou uniforme possible. Enfin, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat les articles liés aux chapitres 2.1 et 2.5 de son message du 20 décembre 2022 « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique *pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* ».

Dès lors, la variante que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil par le présent

rapport explicatif vise toutes les élections majoritaires prévues par la Constitution fribourgeoise et par la LEDP. Conforté dans ce sens par les experts consultés, le Conseil d'Etat n'a en particulier pas jugé opportun de distinguer entre les élections majoritaires cantonales et communales, ni entre les élections majoritaires destinées à repourvoir un, deux ou plus de sièges, que ce soit au premier ou au second tour, au titre d'une élection ordinaire ou complémentaire. Indépendamment des différents taux de nullité constatés en ces diverses occurrences, les raisons qui militent pour l'introduction du système du bulletin électoral officiel, en lieu et place du système actuel des listes multiples, sont en soi valables pour toutes les élections majoritaires. Sont donc visées par la proposition de variante du présent rapport explicatif les élections :

- au Conseil des Etats (art. 40 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au Conseil d'Etat (art. 106 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- à la préfecture (art. 136 al. 2 Cst.-FR [implicitement] ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au conseil communal, faute de demande contraire (art. 83 al. 2 LEDP-FR).

On insiste à ce propos, parce que l'instauration du système du bulletin électoral officiel en matière d'élection majoritaire communale aurait quelques incidences sur les tâches et les finances communales, encore que modiques, puisqu'il reviendrait aux communes lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire d'organiser et de prendre en charge l'impression et la distribution du bulletin électoral officiel (art. 38 et 40 apLEDP) (cf. commentaire par article de ces dispositions et ch. 4.1).

A propos de cette dernière élection citée, au conseil communal, le Conseil d'Etat signale encore que les experts consultés ont soulevé des doutes en ce qui concerne la compatibilité de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR avec les exigences de légalité et d'égalité du vote telles qu'elles découlent de l'art. 34 Cst. Le régime actuel permet en effet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué,

en lieu et place du scrutin majoritaire à l'élection au conseil communal. Or, selon les experts, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances, mais seulement de la loi. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute, selon eux, que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque celui-ci ne se compose que de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%. Le Grand Conseil ayant donné mandat au Conseil d'Etat de lui proposer une variante en ce qui concerne les modalités pratiques des élections majoritaires dans le Canton, et non pas en ce qui concerne les cas d'application des élections majoritaires, aucune proposition de modification n'est faite à ce propos dans le présent rapport explicatif.

2.1.4. Bulletin à cocher ou à remplir

La variante proposée repose en revanche sur une distinction entre deux types de bulletins électoraux officiels, selon qu'il en va d'une élection majoritaire organisée selon les règles générales (art. 83 ss LEDP) ou selon les règles applicables en cas d'élection majoritaire avec un nombre réduit de candidatures (art. 95 s. LEDP), d'élection complémentaire (art. 97 LEDP) ou d'élection majoritaire ouverte (art. 98 ss LEDP) :

- dans le premier cas (élection selon les règles ordinaires), l'élection majoritaire donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent et à l'usage par les électeurs et les électrices d'un *bulletin électoral officiel à cocher* (art. 37b apLEDP) ;
- dans les autres cas (élection ouverte ou organisée selon les règles d'une élection ouverte), l'élection majoritaire donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent et à l'usage par les électeurs et les électrices d'un *bulletin électoral officiel à remplir* (art. 37c apLEDP).

Ces deux types de bulletins uniques se rencontrent dans les cantons qui connaissent

ce système. Le Conseil d'Etat propose de les intégrer à la LEDP comme indiqué ci-dessus, de manière à en tirer tout le bénéfice qu'on peut en attendre du point de vue de la liberté, de l'égalité et de la sécurité du vote, ainsi que de la rapidité et de la sûreté de son dépouillement.

En cas d'élection majoritaire selon les règles générales (art. 83 ss LEDP), le bulletin électoral officiel serait « à cocher » (art. 37b apLEDP), comme il existe dans les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. Ce bulletin à cocher comporterait les noms de toutes les personnes candidates, avec indication des mêmes informations personnelles qu'actuellement, chaque nom d'une personne candidate étant mis en face d'une case à cocher pour lui accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel à cocher indiquerait le nombre maximal de coches autorisé et préciserait clairement qu'une coche surnuméraire entraînerait la nullité du bulletin dans son ensemble.

En cas d'élection majoritaire ouverte, où aucune liste électorale n'a été déposée, de sorte que le corps électoral peut voter pour toute personne éligible (art. 98 ss LEDP), le bulletin électoral officiel serait « à remplir » (art. 37c apLEDP), comme on le rencontre dans les cantons de Berne ou de Zurich. Ce bulletin à remplir serait vierge de tout nom et comporterait autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir. Pour attribuer un suffrage à une personne éligible, les électeurs et les électrices rempliraient une ligne de sa main. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel indiquerait qu'il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin, que la répétition du même nom est censée non écrite, et que le nom des personnes en surnombre serait supprimé à commencer par le bas du bulletin.

Le même type de bulletin électoral officiel à remplir (n.b. entièrement de sa main) serait établi et utilisé en cas d'élection majoritaire à « nombre réduit de candidatures », c'est-à-dire dans le cas où le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées est égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir (art. 95 al. 2 LEDP ; cf. ég. art. 97 al. 3 LEDP en cas d'élection complémentaire). Dans ce(s)

cas, on aurait pu penser à combiner les types de bulletin électoral officiel « à cocher » et à « remplir », en prévoyant un bulletin sur lequel aurait figuré le nom des personnes candidates (à cocher) puis le nombre de lignes vides (à remplir) nécessaire à atteindre le nombre de tous les sièges à pourvoir. Certains cantons pratiquent ce système mixte, comme Vaud. Le Conseil d'Etat a toutefois jugé que les experts consultés avaient de bonnes raisons d'y voir une entorse à l'égalité de vote, entre les personnes candidates et les autres personnes éligibles, en plus d'une source de complication du point de vue légistique.

2.1.5. Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher

Parmi les cantons qui connaissent le système du bulletin électoral officiel à cocher, on note une différence entre ceux dont le bulletin fait figurer les noms de personnes candidates selon un ordre qui tient ou ne tient pas compte des listes auxquelles elles appartiennent. A l'élection au Conseil des Etats dans les cantons de Genève et de Vaud, les personnes candidates apparaissent ainsi sur le bulletin unique groupées ou classées par liste, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste. A la même élection dans le canton du Valais, le bulletin unique mentionne les personnes sortantes avant les autres personnes candidates, dans les deux cas dans l'ordre alphabétique.

Vu la pratique actuelle des listes multiples et l'importance pratique et politique que les partis et les acteurs politiques accordent à ces listes, dont témoigne en particulier la pratique actuelle des alliances entre listes sur laquelle on reviendra (ch. 2.3.2), le Conseil d'Etat propose que le bulletin électoral officiel à cocher soit structuré par listes (art. 37*b* apLEDP). Le nom et la qualité des personnes candidates seraient donc, comme dans les cantons de Genève et de Vaud, mentionnés sous le titre et le numéro de leur liste respective, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste.

Les alliances entre listes pourraient être indiquées dans le titre des diverses listes alliées mais demeurant séparées, ou dans le

titre unique d'une liste unique formée par deux ou plusieurs partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices. Pour les raisons expliquées plus loin (ch. 2.3.3), les candidatures multipliées, du même nom sur deux ou plusieurs listes alliées, ne seraient cependant alors plus acceptées.

2.1.6. Feuille d'accompagnement des bulletins à remplir

En cas d'élection majoritaire donnant lieu à l'établissement d'un bulletin électoral officiel à remplir, le matériel électoral comporterait aussi obligatoirement une feuille d'accompagnement (« Beiblatt ») comme c'est l'usage dans les cantons alémaniques qui connaissent ce système de vote majoritaire. Cette notice présenterait les personnes candidates, dont le nom (voire le numéro) devrait être reporté sur le bulletin à remplir pour leur accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet de cette feuille d'accompagnement préciserait qu'elle n'est pas le bulletin à remplir et qu'elle ne permet donc pas de participer à l'élection, à peine de nullité.

2.1.7. Election tacite au premier tour

Les travaux de préparation du présent rapport explicatif ont conduit les experts à apprendre de la part de la Chancellerie de l'Etat que, dans l'écrasante majorité des cas (par exemple 72 sur 75 en 2021), les élections majoritaires au conseil communal avaient lieu sous la forme d'élections ouvertes, parce que le nombre de personnes candidates était égal (ou inférieur) au nombre de sièges à pourvoir. Or, dans toutes les communes où les personnes candidates étaient en nombre égal à celui des sièges à pourvoir, toutes ces personnes ont été élues, avec une très large avance sur les autres personnes éligibles ayant reçu des suffrages. La question s'est donc posée d'une modification de la LEDP, consistant à autoriser l'élection tacite des personnes candidates dès le premier tour.

Une éventuelle modification à cet égard sortant du cadre de la présente proposition de variante, tel qu'il est fixé par la décision de renvoi partiel du Grand Conseil du 22 mars 2023, n'a pas été retenue. Le Conseil d'Etat relève à ce propos que le régime de l'élection

tacite au premier tour a été supprimé lors de l'adoption de la nouvelle LEDP en 2001, pour éviter que des personnes candidates soient élues sans que leur élection n'ait jamais été couverte par un scrutin en bonne et due forme. Le souci et le besoin de légitimité et d'autorité démocratique qui avaient guidé cette réforme de 2001 n'étant pas moins importants aujourd'hui, une réflexion à ce propos, connexe à celle relative aux modalités matérielles de l'élection majoritaire n'a pas paru devoir s'imposer.

2.2. Comparaison intercantonale

2.2.1. Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse

Le système des listes multiples tel qu'il est prévu par la LEDP à Fribourg en matière d'élection selon le mode de scrutin majoritaire fait aujourd'hui figure de cas particulier en Suisse, en tout cas en ce qui concerne l'élection au Conseil des Etats. Le canton de Lucerne est semble-t-il le seul autre canton suisse à appliquer ce régime pour cette élection.

Abstraction faite des cantons où l'élection au Conseil des Etats a lieu selon le mode de scrutin proportionnel (Neuchâtel et Jura) et du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures lequel élit sa députation lors de la Landsgemeinde, tous les autres cantons connaissent le système du bulletin unique, qu'il soit à cocher (Schwyz, Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais et Genève) ou à remplir (Zurich, Berne, Uri, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Argovie et Thurgovie).

Pour l'élection au Conseil d'Etat (exécutif cantonal, « Regierungsrat »), le constat est plus nuancé, mais le système actuel fribourgeois est très minoritaire, puisqu'on ne le rencontre apparemment que dans les cantons de Lucerne, Valais, Neuchâtel et Jura.

2.2.2. Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité

Durant les débats de commission et de plenum, plusieurs interventions ont émis le

souhait que la révision envisagée à Fribourg tire parti d'une comparaison avec la situation dans les autres cantons. Les experts consultés se sont donc attelés à vérifier ou à infirmer l'hypothèse de base, selon laquelle le système du bulletin électoral officiel (à cocher ou à remplir) conduit statistiquement à des taux de nullité inférieurs à ceux observés dans le Canton de Fribourg et son système actuel des listes multiples à choix unique.

Les experts indiquent cependant qu'une comparaison intercantonale se heurte à de nombreuses et importantes difficultés méthodologiques, que seuls des moyens disproportionnés permettraient de surmonter. Les règles régissant la nullité des votes sont en effet différentes d'un canton à l'autre, de même que leur application, ce qui réduit la pertinence de leur mise en parallèle. C'est ainsi par exemple que tous les cantons ne traitent pas de la même manière les votes par correspondance rentrés hors délais, tantôt en les incluant dans les nuls, tantôt en en faisant une catégorie à part.

Les taux de votes nuls varient ensuite en fonction de circonstances très particulières et difficiles à identifier, liées tantôt à l'organisation du vote, tantôt à la situation politique, tantôt au nombre ou à l'identité des personnes candidates. A titre d'exemple de ces variations circonstanciées, on peut citer le taux exceptionnellement élevé de 11,54% à l'élection complémentaire au Conseil d'Etat de Berne en 2008, qui s'explique toutefois par le fait qu'une seule candidature n'avait été déposée dans le délai, ce qui avait conduit un grand nombre d'électeurs et d'électrices à manifester leur volonté de telle manière que leur vote a été considéré comme nul, par exemple parce qu'il portait sur une personne non candidate (arrêt TF 1C_217/2008 du 3.12.2008).

On peut aussi citer les taux de nullité (et d'abstention) plus élevés qu'à l'accoutumé dans le canton du Valais, suite à l'introduction d'un système de gommettes ou vignettes (adressées par enveloppe séparée pour être collées sur le certificat de vote en sus de la signature) destiné à empêcher la fraude électorale telle que celle qui a avait été dénoncée lors des élections cantonales de 2017 (où un individu avait été soupçonné d'avoir volé des bulletins de vote et de les

avoir envoyés munis d'une fausse signature). Ces taux ont d'ailleurs conduit le Valais à renoncer à ce dispositif, en dépit de leur diminution constante de scrutin en scrutin, liée à la familiarisation progressive du corps électoral.

Dans les chiffres cités ci-après, ces anomalies statistiques sont sciemment écartées (et remplacés par une croix « X »), avec autant de discernement que possible, mais avec toute la prudence que cela implique sur les conclusions qu'on peut dès lors tirer des chiffres retenus.

2.2.3. Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse

En dépit de l'avertissement de prudence qui précède, la comparaison de la situation fribourgeoise avec les autres cantons, pris en considération pour pratiquer le système du bulletin unique à cocher ou à remplir de plus ou moins longue date, permet d'affirmer qu'on peut espérer une réduction sensible des taux de nullité de l'introduction de ce système, en lieu et place du système actuel. Lors des élections au Conseil des Etats et au Conseil d'Etat de ces cantons prises en considération sur la base des chiffres disponibles on-line, les taux de nullité ont été globalement inférieurs à ceux relevés lors de ces mêmes scrutins à Fribourg.

Taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

	FR	VD	GE	TI	BE	ZH
1999	1.63 -	- -	0.77 -	- -	- -	- -
2003	1.60 1.46	1.98 2.76	0.94 -	0.81 0.21	- -	- -
2007	1.18 -	1.70 0.42	0.74 -	0.47 0.13	0.78 -	1.02 1.57
2011	3.05 -	1.01 0.71	0.61 -	0.95 0.19	0.40 0.17	0.86 1.21
2015	1.93 2.76	1.04 1.06	0.90 0.23	0.70 0.32	0.58 0.46	0.55 1.03
2019	2.13 3.05	1.44 1.36	1.05 0.45	1.73 0.71	0.50 0.17	0.59 1.03
2023	1.49 2.14	0.45 0.44	0.75 0.34	1.58 0.51	0.29 -	X X
MOY	1.86 2.35	0.45 0.44	0.90 0.34	1.15 0.43	0.51 0.27	0.67 1.09

Dans le tableau qui précède, les taux de nullité observés à Fribourg sont en moyenne supérieurs à ceux observés dans les cantons mis en comparaison qui et depuis qu'ils

connaissent le système du bulletin unique (ce qu'on indique en grisant la colonne). Dans tous ces cantons, les taux sont même assez largement inférieurs à ceux du canton de Fribourg en moyenne, tant au premier qu'au second tour. Alors qu'à Fribourg le taux de nullité moyen est de 1.86% et de 2.35%, il est en moyenne dans ces cantons comparés respectivement de 0.74% et de 0.51%. A en croire ces chiffres, le système fribourgeois actuel des listes multiples semble donc occasionner des taux de nullité supérieurs à celui des cantons à bulletin unique de l'ordre de 1.0 à 1.75%, en particulier au second tour.

Ces constats ne sont toutefois que partiellement corroborés par les chiffres issus de deux cantons qui connaiss(ai)ent le système des listes multiples (jusqu'à récemment), soit les cantons du Valais (jusqu'en 2019) et de Lucerne (jusqu'à ce jour). Certes, en Valais, les taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats étaient en moyenne de 2.21% au premier tour et de 1.36% au second tour entre 1995 et 2019 (soit avant le changement susmentionné), ce qui est comparable à Fribourg et supérieur aux taux relevés dans les systèmes à bulletin unique. En revanche, à Lucerne, le taux de nullité au premier tour n'était en moyenne que de 0.96% entre 2007 et 2023 et au second tour de 1.09% en 2015, ce qui n'est éloigné de la moyenne des autres cantons comparés que d'environ 0.5%.

Taux de nullité à l'élection au Conseil d'Etat au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97 -		0.47 -		
2002			4.51 0.94			
2003				0.74 -		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		1.76 1.47			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		0.83 0.82	0.63 0.44			1.00 -

2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	1.92 0.80		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66 -
2016		0.75 0.88			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52 0.29	0.60 -	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	0.59 0.60		0.53 0.19		
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MOY	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Un constat similaire s'impose sur la base d'une comparaison des taux moyens de nullité observés dans divers cantons au premier et au second tour de leur élection à l'exécutif cantonal, soit au Conseil d'Etat ou au « Regierungsrat ». Le Tessin n'est plus pris en compte ici, car son exécutif est élu au suffrage proportionnel.

En moyenne à Fribourg, le taux de nullité a été de 1.31% au premier tour et de 0.91% au second tour de scrutin entre 2001 et 2023. Ces chiffres sont comparables à ceux de Vaud pour la même période durant laquelle ce canton élisait son gouvernement avec le même système de listes multiples, soit 1.39% et 0.88%. Les taux observés en Valais sont assez supérieurs, à 3.06% et 1.87%, si l'on tient compte d'années (2005 et 2009) où ils ont été exceptionnellement élevés pour une raison inconnue.

Tous ces cantons à listes multiples durant les années passées obtiennent donc des chiffres plus élevés qu'en moyenne ceux des cantons à bulletin unique, depuis qu'ils appliquent ce système à l'élection au gouvernement cantonal (ce qu'on indique en grisant la colonne), puisqu'ils étaient dans ce cas de 0.78% au premier et de 0.32% au second tour de scrutin. Sur la base de ces chiffres, l'introduction dans le canton de Fribourg du système du bulletin électoral officiel laisse également espérer une baisse du taux moyen

de nullité de l'ordre de 0.5% à chaque tour de l'élection du Conseil d'Etat, soit de près de la moitié du taux moyen actuel.

Cette affirmation tend à être corroborée par la comparaison avec la situation dans le canton de Lucerne, dont on répète qu'il connaît le même système de listes multiples que Fribourg, puisque le taux de nullité moyen lors de l'élection du gouvernement cantonal a été entre 2005 et 2023 de 1.19% et de 1.09% respectivement au premier et au second tour de scrutin. Ce qui est en effet comparable à Fribourg, et donc supérieur aux taux atteints dans les cantons à bulletin unique, de moins ou de plus du double.

2.3. Incidences sur la situation et la pratique actuelles

2.3.1. Expérience préalable fribourgeoise

Il est intéressant de relever que l'utilisation d'un bulletin électoral officiel n'est pas une nouveauté complète dans le canton de Fribourg.

En effet, à au moins deux reprises, la commune de Fribourg a utilisé des bulletins de ce type, soit pour les élections complémentaires au Conseil des Etats des 11 mars 2012 et 26 septembre 2021.

L'idée sous-jacente de cette pratique était de permettre le dépouillement par des lecteurs optiques, raison pour laquelle l'article 22b LEDP a été invoqué comme base légale à ces deux occasions.

Il est toutefois prévu désormais de modifier le libellé de cette disposition pour étendre expressément son champ d'application au bulletin électoral officiel. En effet, sa teneur actuelle limite sa portée aux seuls « bulletins », terme qui, dans le cadre de la terminologie de la LEDP, comprend uniquement les bulletins pour les votations et non le matériel de vote pour les élections.

La présente révision ôte donc toute ambiguïté, à cet égard.

2.3.2. Abandon des candidatures multipliées

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aurait pour conséquence de ne plus permettre les candidatures dites multipliées, par quoi on désigne la pratique consistant à ce qu'une même personne candidate figure sur les diverses listes électorales de divers partis faisant alliance.

Cette pratique a été jugée conforme à la LEDP dans sa version actuelle, tant par le Tribunal cantonal (arrêt 601 2011 152 du 20 décembre 2011) que par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_5/2012 du 27 mars 2012). Ce dernier a cependant relevé par *obiter dictum* que ce procédé n'était « pas dénué de toute ambiguïté, dans la mesure où la dénomination de la liste par le nom du parti pourrait laisser entendre que tous les candidats figurant sur ladite liste sont membres dudit parti ». Cela étant, le corps électoral était suffisamment informé de l'appartenance politique des personnes candidates « par les différentes brochures des partis politiques accompagnant le matériel électoral ainsi que par la campagne électorale menée par ceux-là ».

Les candidatures multipliées sont actuellement une pratique à laquelle le Conseil d'Etat proposait de donner une base légale dans son projet 2020-DIAF-48, avec l'art. 55 al. 4. Cet article fait partie de ceux que le Grand Conseil a renvoyés au Conseil d'Etat. Ce dernier en propose désormais une nouvelle variante qui s'inscrit dans le cadre du système du bulletin électoral officiel.

En cas d'introduction d'un bulletin électoral officiel sur lequel les personnes candidates figuraient par listes (à l'exemple du canton de Vaud), une alliance entre listes devrait prendre la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») ou d'une liste commune portant un nom idoine (p. ex. « Alliance des partis A et B ») si cette alliance devait être mise en évidence sur le bulletin lui-même. Or, il n'est pas envisageable que les diverses listes d'une alliance soient reproduites séparément sur le bulletin électoral officiel à cocher et que le nom des personnes candidates de cette alliance figure dans chacune d'entre elles. Une telle reprise du système actuel des candidatures

multipliées violerait l'égalité de vote, puisque le nom de certaines personnes candidates figurerait deux ou plusieurs fois sur le bulletin unique, contrairement à celles dont la liste ne fait pas alliance avec une autre.

Par ailleurs, le fait que certains noms figurent plusieurs fois sur un bulletin électoral officiel à cocher nuirait gravement à la fidélité et à la sécurité du vote, en entraînant probablement de nombreux votes nuls. Dans le système du bulletin à cocher, le nombre de suffrages à accorder correspond à un nombre maximal de croix ou de coches que l'électeur ou l'électrice peut y apposer. Or, si le même nom figurait plusieurs fois sur le même bulletin, par souci qu'il figure sur plusieurs listes alliées, un grand nombre d'électeurs et d'électrices le cocheraient plusieurs fois. Cela étant fait, soit ces électeurs et électrices dépasseraient ensuite le nombre de coches autorisées (pour accorder leurs suffrages à autant de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir), soit elles n'épuiseraient pas leur droit de vote en soutenant moins de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir (pour ne pas dépasser le nombre maximal de croix).

En d'autres termes, le maintien de candidatures multipliées sur le bulletin électoral officiel reproduirait sous une forme nouvelle un problème similaire à celui que ce nouveau système aurait justement pour but de résoudre.

2.3.3. Statistiques de provenance

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aurait pour conséquence de ne plus permettre l'établissement de statistiques dites « de provenance des suffrages [du canton] ». A la demande des acteurs et des partis politiques, la Chancellerie de l'Etat établit et fournit de telles statistiques, sous la forme de feuilles de calcul présentant de manière systématique pour tel ou tel tour de scrutin le nombre de suffrages obtenus par chaque personne candidate respectivement sur une liste sans en-tête, sur une liste non modifiée de son parti ou d'un parti faisant alliance avec celui-ci, sur une liste modifiée de son parti ou d'un parti faisant alliance avec celui-ci ou encore sur une liste modifiée d'un autre parti ne faisant pas alliance. Les personnes candidates et les responsables de partis s'intéressent à ces chiffres dans la

mesure où ils permettent d'en tirer certains constats sur le comportement de vote des électeurs et électrices.

En particulier, ces constats ont trait à la manière dont les électeurs et les électrices ont utilisés les listes des partis faisant alliance entre eux. Ainsi, par exemple, si le parti A et le parti B font alliance, l'analyse porte sur le nombre de suffrages obtenus par une personne candidate du parti A dont le nom figure sur la liste B (par rapport aux autres personnes candidates du parti B figurant sur cette liste B) et inversement sur le nombre de suffrages obtenus par une personne candidate du parti B dont le nom figure sur la liste A (par rapport aux autres personnes candidates du parti A figurant sur cette liste A). En cas de différences importantes de part (nombreux biffages de personnes candidates B sur la liste A) et d'autre (nombreux biffages de personnes candidates A sur la liste B), les partis et les protagonistes politiques en concluent typiquement que leur alliance « n'a pas bien fonctionné » au sein de leurs électeurs et électrices respectifs. En cas de différence plus importante d'un côté (nombreux biffages de personnes candidates B sur la liste A) que de l'autre (rares biffages de personnes candidates A sur la liste B), ils en déduisent plus spécifiquement que les électeurs et électrices du parti A « n'ont pas joué le jeu » de l'alliance, contrairement à celles et ceux du parti B. Quant au nombre de bulletins ou listes non modifiées, il servira à déterminer si les électeurs ou les électrices ont ou n'ont pas été « disciplinés. », en ce sens qu'ils ou elles ont plus ou moins massivement suivi le mot d'ordre de « voter en bloc ».

Ces analyses que les protagonistes et les partis politiques fondent sur les chiffres fournis par la Chancellerie de l'Etat ne sont assurément pas dépourvues de toute pertinence statistique, d'utilité pratique et donc d'intérêt public (art. 137 Cst.). Cela étant, il faut en relativiser fortement la précision et donc la valeur, dans la mesure où elles reposent sur divers présupposés approximatifs. Le désavantage que le système du bulletin électoral officiel représenterait à cet égard s'en trouve donc aussi fortement relativisé.

Les tableaux récapitulatifs de la Chancellerie de l'Etat s'intitulent en effet « provenance des suffrages ». Or, alors que ces tableaux

indiquent de quelles espèces de listes proviennent les suffrages accordés à chaque personne candidate (sans en-tête, de son parti non modifié ou modifié, d'un parti allié modifié ou non modifié, d'un parti tiers modifié), les analyses qu'on en tire consistent à en inférer que les suffrages en question proviennent d'une certaine catégorie d'électeurs ou d'électrices. En d'autres termes, l'analyse de ces chiffres dans le sens indiqué ci-dessus suppose d'imputer une appartenance politique ou au moins une intention politique aux électeurs et aux électrices, sur la seule base de la liste dont ils se servent. Une liste à en-tête du parti A allié au parti B comportant de nombreux biffages de personnes candidates. B est ainsi considérée comme provenant d'une personne membre ou d'une personne sympathisante du parti A refusant son suffrage aux personnes candidates du parti B, pour ne pas dire au parti B lui-même, ou en tout cas d'un électeur ou d'une électrice dont l'intention est de soutenir le parti A, lorsqu'il ou elle se sert de la liste à en-tête de ce parti pour accorder son suffrage à toutes ou à certaines personnes de ce parti A – le cas échéant en biffant et/ou en remplaçant telle ou telle personne du parti B figurant sur cette liste.

Les chiffres publiés par la Chancellerie de l'Etat sous le titre de « provenance des suffrages » ne donnent d'indication fiable que sur les listes dont proviennent les suffrages. Il ne s'agit à strictement parler que de chiffres ou de statistiques sur l'utilisation matérielle des listes mises à la disposition des électeurs et des électrices. Leur analyse dans un sens politique et stratégique repose sur des prémisses qui, sans être fausses, ne sont que peu fiables, à savoir qu'on peut déduire du fait qu'un électeur ou une électrice se sert d'une liste à en-tête d'un certain parti que son vote comporte une dimension ou une préférence partisane en faveur de ce parti. Dans le cadre d'une élection selon le scrutin majoritaire, cet électeur ou cette électrice n'a pourtant la possibilité de n'exprimer que des suffrages en faveur de personnes candidates (« suffrages nominatifs »), à l'exclusion de tout suffrage de liste, contrairement à ce qui vaut en cas d'élection selon le mode de scrutin proportionnel. Comme on le sait, l'en-tête d'une liste est dépourvu de toute portée juridique et de toute influence sur le vote en

matière de scrutin majoritaire.

Au demeurant, parmi les personnes qui se servent de la liste à en-tête du parti A, respectivement de la liste à en-tête du parti B, on ignore non seulement lesquelles sont ou se sentent proches de ce parti (A ou B), mais également si ce sont les mêmes que cela conduit à biffer les personnes de l'autre parti allié (B ou A). Il se peut aussi que ces personnes aient choisi de se servir d'une liste à en-tête X par hasard ou par commodité, parce qu'il s'agit de celle que son numéro fait figurer en premier dans le carnet mis à sa disposition, ou parce que c'est celle sur laquelle figurent le plus de personnes candidates à qui elles souhaitent accorder leur suffrage, indépendamment de leur appartenance au parti politique dont il s'agit de la liste. Les statistiques de la Chancellerie mettent d'ailleurs en lumière la diversité et, à vrai dire parfois l'absurdité des comportements de vote, dont certains consistent à biffer une personne candidate sous le numéro (p. ex. a.2) qu'elle a sur la liste de son propre parti (A) pour ajouter cette même personne sur cette même liste mais avec le numéro qui lui est attribué (p. ex. b.5) sur la liste du parti allié (B). Qu'en déduire ici en termes de préférence partisane ?

L'analyse de la provenance des suffrages en fonction des listes dans un sens politique suppose de plaquer sur une élection selon le scrutin majoritaire une logique partisane étrangère à ce mode de scrutin : utiliser telle liste c'est voter pour tel parti. Il va de soi que cette logique guide matériellement et implicitement en partie le comportement de certains électeurs et électrices. Mais comme ce mode de scrutin ne consiste pas et ne conduit pas à accorder formellement et explicitement des suffrages de parti ou de liste, les analyses dans ce sens ne peuvent être que très approximatives. Au point que l'on peut se demander si les chiffres mis à disposition par la Chancellerie donnent vraiment des indications plus précises que le résultat du scrutin proprement dit. Si deux partis A et B font alliance et que les personnes candidates du premier sont plus ou mieux élues que celles du second, nul n'est besoin de chiffres et de conjectures pour affirmer que celles-ci ont plus bénéficié de l'alliance que celles-là.

Vu leur faible degré d'information et de précision, les chiffres de « provenance des suffrages » (selon les listes) de la Chancellerie présentent un faible intérêt. Cet éventuel intérêt public doit être mis en balance avec l'intérêt public et l'intérêt privé protégé en tant que droit fondamental, à ce que le résultat d'une élection selon le scrutin majoritaire soit (le plus) fidèle et (le plus) sûr (possible), conformément à l'art. 34 Cst. – comme le système du bulletin électoral officiel semble le permettre. Dans ces conditions, les experts consultés sont d'avis, et le Conseil d'Etat reprend cet avis à son compte, que l'attachement aux chiffres de « provenance des suffrages » ne suffit pas à motiver le maintien de système actuel des listes multiples. Les experts relèvent à ce sujet que le système actuel conduit parfois à ce que le nombre de votes nuls soit supérieur au nombre de voix d'écart entre personne élue et non élue. Or, le souci que le résultat du scrutin soit conforme à la volonté effective des électeurs et électrices paraît devoir l'emporter sur le souci que les états-majors de partis puissent interpréter leur volonté supposée – sur la base d'en-têtes de listes.

2.3.4. Candidatures au second tour

Parmi les articles que le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat figurent ceux qui régissent les candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5) et le dépôt des listes au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3). Ces dispositions font toutefois l'objet de débats qui peuvent être menés sans égard au fait que le vote selon le scrutin majoritaire a lieu selon le système actuel des listes multiples à choix unique ou selon le système proposé dans le présent rapport explicatif à titre de variante du bulletin électoral officiel. Ces aspects ne sont donc pas traités dans ce rapport explicatif.

2.4. Spécimens

2.4.1. Exemples de bulletin électoral à cocher

BULLETIN DE VOTE POUR LE PREMIER TOUR DE L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023

Cochez votre choix dans les cases avec un crayon ou un stylo à bille (pas rouge) comme ci-contre :

ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !

Il y a 2 sièges vacants. Vous ne devez donc cocher que 2 cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera annulé. Il sera également annulé s'il contient des remarques ou des signes autres que les croix dans les cases. Si aucune case n'est cochée, votre vote sera considéré comme blanc.

LISTE N° 1 LES VERT-LIBÉRAUX

MATTER Michel – Chêne-Bougeries

LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S

MAZZONE Lisa – Genève

SOMMARUGA Carlo – Genève

LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD

VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève

OBERSON Philippe – Genève

LISTE N° 4 LE CENTRE

MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive

LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE

CRUCHON Pablo – Genève

PARMENTIER Danièle – Vernier

LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE: SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL

PINI Jessica – Genève

THION Guillaume – Bernex

LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS

POGGIA Mauro – Genève

LISTE N° 8 UDIC

AMAUDRIZ Céline – Genève

LISTE N° 9 PLR-LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENEVE

DE MONTMOLLIN Simone – Lancy

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023

STÄNDERATSWAHLEN VON 22. OKTOBER 2023

Pour voter, vous devez cocher la case figurant à côté du (de la) candidat(e) de votre choix, comme ci-contre. **Vous pouvez cocher deux cases au maximum**, faute de quoi votre bulletin sera nul !

Um zu wählen, müssen Sie, wie nachfolgend abgebildet, das Kästchen neben dem Kandidaten / der Kandidatin Ihrer Wahl ankreuzen. **Sie dürfen maximal zwei Kästchen ankreuzen**, ansonsten ist Ihr Wahlzettel ungültig!

MARET Marianne
Conseillère aux Etats / Ständerätin, Troistorrens

RIEDER Beat
Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux Etats, avocat et notaire, Wilier

ADDOR Jean-Luc
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savièse

ALPIGER Claudia
Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig

BOGIQI Aferdita
Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx

DESSIMOZ Céline
Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois

JANSEN Philippe
Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert libéraux, Sion

NANTERMOD Philippe
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry

SALZMANN Jeannette
Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünliberale, Naters

2.4.2. Exemple de bulletin électoral à remplir, avec sa feuille d'accompagnement (« Beiblatt »)

Kanton Bern
Canton de Berne

Y leer lassen/laisser libre

U.N.: _____ L.B.: _____

Wahlzettel
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

Kanton Bern
Canton de Berne

Liste des candidatures pour l'élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. Personnes éligibles
Les candidatures suivantes ont été déposées :

2. Notice explicative

- Utiliser que le bulletin officiel ci-joint et le remplir à la main.
- Ne pas inscrire de suffrage que pour les personnes mentionnées ci-dessus.
- Ne pas inscrire plus de deux noms sur le bulletin officiel ci-joint.
- Ne pas inscrire un seul suffrage par candidate ou candidat.

Le cumul (plusieurs suffrages pour la même personne) n'est pas autorisé pour l'élection du Conseil des États.

Ce document n'est pas un bulletin de vote !

3. Commentaire des articles du projet

Article 17 al. 3 – Vote au local de vote

Cet alinéa est modifié de manière à clarifier la distinction à faire entre le nouvel instrument qui devra être utilisé par les citoyens et citoyennes pour exprimer leur volonté politique lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, soit le *bulletin électoral*

officiel qui est introduit par la présente révision, et les instruments existants et ayant la même fonction ; soit, d'une part, le *bulletin de vote* pour les votations, d'autre part, les *listes électorales* officielles lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

La distinction entre bulletin électoral officiel à *cocher* et bulletin électoral officiel à *remplir* est déjà introduite mais n'est définie qu'aux art. 37a ss qui sont consacrés aux bulletins électoraux officiels. Il est donc renvoyé aux commentaires de ces dispositions à cet égard.

Articles 18 al. 2bis et 3, 22 al. 1, 2, 3 et 4 et 39 al. 1

Ces dispositions sont toutes complétées de manière à signifier qu'elles sont applicables aux bulletins électoraux officiels, en sus de l'être aux bulletins de vote et aux listes électorales officielles.

Dès lors que la terminologie utilisée est celle de « bulletin électoral officiel » sans autre précision, ces dispositions s'appliquent tant aux bulletins électoraux officiels à *cocher* de l'article 37b qu'aux bulletins électoraux officiels à *remplir* de l'article 37c.

Articles 22b al. 1 – Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques – Autorisations

L'article 22b al. 1 est modifié pour étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *cocher* uniquement.

Dès lors que l'exercice du vote se fait, avec ce type de bulletin électoral officiel, au moyen d'une case à cocher comme avec les bulletins de vote, il se justifie de leur appliquer les mêmes règles.

Cela permet surtout d'aller dans le sens d'une plus grande sécurité et fiabilité du dépouillement du vote et participe à la réalisation de l'article 34 al. 2 Cst.

Dès lors que la technologie des lecteurs optiques ne permet pas à ce jour de déchiffrer de manière suffisamment fiable les écritures manuscrites, on a renoncé à étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *remplir*.

Articles 22d (nouveau) – Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques – Bulletins électoraux officiels

Cette nouvelle disposition vise à préciser que la lisibilité par des lecteurs optiques des bulletins électoraux officiels à *cocher* n'entraîne pas de dérogation aux règles générales qui s'appliquent aux bulletins électoraux officiels en ce qui concerne l'organe compétent pour les établir (alinéa 1) et en ce qui concerne leur frais d'établissement et d'impression (alinéa 3).

Le deuxième alinéa précise quant à lui que tous les bulletins électoraux officiels à *cocher* doivent être établis de manière à pouvoir être lus par des lecteurs optiques, ce que doit garantir la réglementation d'exécution qui prévoira donc des règles sur la présentation des bulletins électoraux officiels à *cocher*.

Article 23 – Bulletins de vote blancs et nuls

Le titre médian de cette disposition est modifié pour préciser qu'elle ne s'applique qu'aux seuls bulletins *de vote*. La situation concernant les bulletins *électoraux officiels* est régie par le nouvel article 24a au commentaire duquel il est renvoyé.

Article 24a (nouveau) – Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

Ce nouvel article représente le pendant de l'article 23 consacré aux bulletins de vote blancs et nuls et de l'article 24 consacré quant à lui aux listes électorales en blanc ou nulles.

Le premier alinéa est consacré aux bulletins électoraux officiels en blanc et prévoit qu'il s'agit des bulletins électoraux officiels qui ne comportent aucun suffrage en spécifiant ensuite ce qu'il faut entendre par là pour chacun des deux types de bulletins électoraux officiels.

Le second alinéa est consacré aux bulletins électoraux officiels nuls. La première lettre renvoie à une application analogique des règles de nullité des listes électorales qui peuvent être transposables aux bulletins électoraux officiels.

La seconde lettre de l'article 24a al. 2 consacre une règle particulière de nullité applicable aux seuls bulletins électoraux officiels à *cocher*, à savoir la situation dans laquelle ces derniers comportent plus de cases cochées qu'il n'y a de sièges à pourvoir, dès lors qu'il est impossible dans cette situation de déterminer avec certitude la volonté de l'électeur ou électrice.

Il a été décidé d'appliquer aux bulletins électoraux officiels à *remplir* contenant des suffrages surnuméraires les mêmes règles que celles qui s'appliquent actuellement aux listes électorales et qui figurent actuellement aux articles 86 al. 4. et 87 al. 2. Ces règles ont toutefois été déplacées dans un nouvel article 98a pour des raisons de systématique et il est renvoyé au commentaire de cette disposition s'agissant du détail de ces choix.

Intitulé de section après section 3 – Listes électorales et bulletins électoraux officiels

L'intitulé de section 3.1 est modifié pour signifier que cette section est désormais consacrée tant aux listes électorales sous toutes leurs formes qu'aux bulletins électoraux officiels.

Article 35a (nouveau) – Listes électorales

L'introduction de cette disposition suit deux buts. Le premier est de clarifier la distinction entre les notions déjà existantes de *listes électorales*, *listes électorales définitives* et *listes électorales officielles*. Le second est de clarifier la distinction entre les *listes électorales officielles* et les *bulletins électoraux officiels*.

Le premier alinéa codifie le principe qui prévaut déjà actuellement, selon lequel les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates. Il faut lire cette disposition conjointement avec le nouvel alinéa 1a de l'article 58, duquel il ressort que les bulletins électoraux officiels sont quant à eux établis par l'organe compétent.

Le deuxième alinéa pose ensuite le principe déjà existant que les listes électorales qui ont

été établies par les partis, groupes d'électeurs et électrices ou personnes candidates deviennent ensuite définitives suite à l'intervention de l'organe compétent qui procède aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57 et conformément à l'article 58.

Le troisième alinéa précise enfin le rôle différent qu'auront désormais les listes électorales définitives en fonction du mode de scrutin de l'élection, différence qui découle naturellement de l'introduction du bulletin électoral officiel.

La lettre a prévoit ainsi que les listes électorales définitives servent directement à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel, conformément à la situation actuelle et à l'article 68 qui n'est pas modifié. Dans cette configuration les listes électorales définitives sont ainsi qualifiées de *listes électorales officielles*.

La lettre b prévoit quant à elle que les listes électorales définitives servent, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, à l'élaboration du bulletin électoral officiel.

S'il en découle que le bulletin électoral ne peut être qu'officiel dès lors qu'il est forcément établi par l'autorité, il a été décidé d'inclure l'adjectif officiel dans sa terminologie de manière à faire ressortir de manière claire le parallèle avec la *liste électorale officielle*.

Article 37a (nouveau) – Bulletin électoral officiel – Principes

Cette nouvelle disposition introduit le principe phare de la présente modification, principe dont toutes les autres modifications découlent, à savoir que la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire. Cette disposition doit se lire conjointement avec l'article 68, non modifié, qui prévoit que l'exercice du vote a lieu au moyen des listes électorales officielles dans le cadre des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Cette disposition s'applique à toutes les élections selon le mode de scrutin majoritaire, qu'elles soient cantonales, préfectorales ou

communales.

Le deuxième alinéa précise que le bulletin électoral officiel se présente sous la forme d'un bulletin électoral officiel à *cocher* lorsque l'élection a lieu selon les règles ordinaires et sous la forme d'un bulletin électoral à *remplir* lorsque l'élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte.

Article 37b (nouveau) – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

Le nouvel article 37b est consacré aux modalités du bulletin électoral officiel utilisé lors des élections qui se déroulent selon les règles ordinaires, soit le bulletin électoral officiel à *cocher*.

Le premier alinéa prévoit que le bulletin électoral officiel présente chaque liste dans l'ordre de son numéro au sens de l'article 58 et précise que les personnes candidates sont présentées dans l'ordre de la liste.

Il découle de ce système qu'il revient aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur le bulletin électoral officiel de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »). Il s'agit de la manière la plus efficiente de procéder puisque les listes électorales n'auront désormais plus d'autre rôle lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire que de servir de base à l'établissement du bulletin électoral officiel par l'organe compétent.

Il n'est pas inutile de rappeler que le système prévu permet également les alliances entre listes sous la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») dès lors que l'intitulé des listes figure sur le bulletin électoral officiel à *cocher*.

Quant au deuxième alinéa, il prévoit une délégation législative en faveur du Conseil d'Etat en ce qui concerne la présentation du bulletin électoral officiel à *cocher*, tout en rappelant que la réglementation d'exécution doit garantir sa lisibilité par les lecteurs optiques, ce qui ressort également du nouvel

article 22d.

Article 37c – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

Cette nouvelle disposition est consacrée aux modalités particulières du bulletin électoral officiel en cas d'élection ouverte ou d'élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte, puisque le bulletin électoral officiel n'est alors pas à *cocher* mais à *remplir*.

La justification de cette distinction ayant été expliquée de manière détaillée dans l'exposé général (ch. 2.1.4), il est renvoyé à ces explications, tout comme à celles relatives à la notion de feuille d'accompagnement (ch. 2.1.6).

L'article 37c al. 2 est le pendant de l'article 37b al. 1. Il en découle qu'il revient également dans ce cas aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à *remplir* de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »).

Comme dans le cas du bulletin électoral officiel à *cocher*, le système prévu permet également les alliances entre listes sous la forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A ») dès lors que l'intitulé des listes figure sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à *remplir*.

Cette disposition n'appelle pas d'autre commentaire particulier.

Article 38 al. 1, 3 et 4 (nouveau) – Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels

Cette disposition a été adaptée de manière à préciser qu'elle concernait les listes électorales *officielles*, ce qui était déjà le cas mais ne ressortait pas expressément de la terminologie utilisée et pour qu'elle s'applique désormais également aux bulletins électoraux officiels.

En effet, la question de l'impression et de la

prise en charge des frais ne se pose pas s'agissant des listes électorales non officielles puisque ces dernières ne servent qu'à l'élaboration des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels.

Dès lors que, s'agissant des élections cantonales, la loi actuelle impose à l'Etat d'organiser l'impression des listes électorales officielles et de prendre ces frais à sa charge, le même régime est prévu s'agissant des bulletins électoraux officiels. Le premier alinéa a donc été modifié en conséquence pour étendre son champ d'application aux bulletins électoraux officiels.

Comme l'actuel alinéa 3 de la loi prévoit que les communes disposent quant à elles du choix de prendre en charge cette organisation et ces frais à sa charge ou non s'agissant des élections communales, il s'est imposé de prévoir une distinction entre les élections selon le mode de scrutin proportionnel et majoritaire.

En effet, si lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel il est possible de prévoir que les partis, groupes d'électeurs et électrices et les personnes candidates, organisent eux-mêmes l'impression de la liste électorale qui les concerne et en assument les frais dès lors que chaque électeur ou électrice doit recevoir un exemplaire de chaque liste électorale, cela ne saurait s'appliquer aux bulletins électoraux officiels dont le concept même est que chaque électeur ou électrice n'en reçoit qu'un unique exemplaire.

A défaut de pouvoir déterminer une règle cohérente et justifiable prévoyant le nombre de bulletins électoraux officiels dont chaque parti, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates, aurait la responsabilité et devrait prendre à sa charge, il s'impose de prévoir que ce sont les communes qui sont responsables de l'impression des bulletins électoraux officiels et en assument les frais. Le nouvel alinéa 4 introduit donc ce régime.

Dès lors que le présent mandat législatif ne s'étend pas aux élections selon le mode de scrutin proportionnel et pour minimiser l'atteinte à l'autonomie communale induite par le nouvel alinéa 4, l'actuel alinéa 3 est conservé avec la précision qu'il ne s'appliquera désormais qu'aux élections selon

le mode de scrutin proportionnel.

Si le nouvel alinéa 4 a des incidences financières pour les communes, celles-ci sont minimales (ch. 4.1).

Article 40 al. 2 et 2a (nouveau) – Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels

Les modifications dans l'article 40 sont guidées par les mêmes motifs que celles de l'article 38 et il est donc renvoyé aux développements qui précèdent.

Le champ d'application du deuxième alinéa est réduit aux seules élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Le nouvel alinéa 2a prévoit que les bulletins électoraux officiels sont distribués par la commune à ses frais. S'agissant des élections cantonales, il s'agit de la continuité de ce qui était déjà prévu par le premier alinéa tandis que, s'agissant des élections communales, il s'agit de la solution qui s'impose pour les mêmes raisons que s'agissant du nouvel article 38 al. 4.

Article 55 al. 4 (nouveau) – Candidatures multipliées

Comme déjà exposé dans le commentaire des articles 37b et 37c, il revient aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur le bulletin électoral officiel ou sur sa feuille d'accompagnement de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »).

Dans la continuité de ce système, il est donc prévu de s'aligner sur le système existant déjà pour les élections selon le mode de scrutin proportionnel en prévoyant que si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, l'organe compétent ne reproduit pas son nom sur le bulletin électoral officiel à cocher ou, cas échéant, sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à remplir.

On rappelle que le système prévu permet également les alliances entre listes sous la

forme de deux listes portant des en-têtes qui renvoient l'un vers l'autre (p. ex. « Parti A, allié au B » et « Parti B, allié au A »).

Article 58 al. 1, al. 1a (nouveau) et al. 2 – Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel

L'adjonction dans le nouvel alinéa vise à clarifier la distinction entre les listes électorales *définitives* et les listes électorales *officielles*.

L'introduction du nouvel alinéa 1a vise à clarifier la relation entre les listes électorales et le bulletin électoral officiel en posant le principe selon lequel l'organe compétent établit le bulletin électoral officiel et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement, au moyen des listes électorales définitives.

L'organe compétent dont il est question à cet alinéa est le même que celui auquel renvoie le premier alinéa, soit celui mentionné à l'article 57 al. 1 et qui dépend de la nature cantonale, préfectorale ou communale du scrutin.

Finalement, le deuxième alinéa est modifié de sorte à ce qu'il s'applique également aux bulletins électoraux officiels.

Article 86 al. 1 (modifié) al. 2, 3 et 4 (abrogés) – Vote

Le premier alinéa est modifié pour prévoir les modalités d'exercice du vote s'agissant des élections selon le mode de scrutin majoritaire qui se déroulent selon les règles ordinaires, soit celles qui font appel au bulletin électoral officiel à *cocher*. Il dispose que la personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom. Il n'appelle pas d'autre commentaire particulier.

Si les autres alinéas de l'article 86 sont formellement abrogés, la quasi-totalité des règles de droit qu'ils contiennent sont conservées mais déplacées dans d'autres dispositions dès lors qu'elles ne s'appliquent qu'au bulletin électoral officiel à *remplir*, étant dépourvues de sens s'agissant du cas ordinaire du bulletin électoral officiel à *cocher*.

La règle actuellement contenue dans le deuxième alinéa et qui prévoit que la liste doit être remplie, de la main de la personne exerçant son droit de vote, entièrement ou partiellement, est déplacée dans le nouvel article 98a al. 1 dès lors qu'elle ne conserve du sens que s'agissant du bulletin de vote à *remplir*, sous réserve de l'obligation de remplir le bulletin de sa propre main qui doit s'appliquer également au bulletin électoral officiel à *cocher* et qui figure désormais à l'article 86 al. 1.

Quant à la règle actuellement consacrée par le troisième alinéa et qui prévoit que, si la personne exerçant son droit de vote utilise une liste imprimée, elle peut la modifier de sa main en biffant le nom de certaines personnes ou en y inscrivant celui d'autres personnes, elle est supprimée dès lors qu'elle n'a pas de sens s'agissant du bulletin électoral officiel, qu'il soit à *cocher* ou à *remplir*.

Finalement, les règles qui figurent au quatrième alinéa sont déplacées à l'article 98a al. 2 dès lors qu'elles n'ont de sens que s'agissant du bulletin électoral officiel à *remplir*.

Article 87 al. 2. (abrogé) – Nombre de suffrages

Cet alinéa est abrogé mais pas la règle qu'il contient qui est déplacée à l'article 98a al. 3. Il est renvoyé au commentaire de cette disposition pour plus de précisions.

Article 90 al. 4 et 99 al. 1 et 4

Les modifications dans ces dispositions sont de nature purement terminologique et découlent de l'introduction de la notion de bulletin électoral officiel. Elles n'appellent pas de commentaire particulier.

Article 91a (nouveau) – Second tour de scrutin - Bulletin électoral officiel

L'introduction de cette nouvelle disposition n'a pas d'autre but que d'ôter tout doute quant au fait que les dispositions concernant le bulletin électoral officiel s'appliquent également pour le second tour de scrutin. Elle n'appelle donc pas d'autre commentaire.

Article 95 al. 3 – Election générale – Premier tour de scrutin

La deuxième phrase du troisième alinéa est abrogée dès lors que les listes électorales ne servent plus à l'exercice du vote s'agissant des élections au scrutin majoritaire.

Le nouvel article 91a rend par ailleurs inutile une précision spécifique du même type s'agissant des bulletins électoraux officiels.

Article 98a – Bulletin électoral officiel à remplir – Exercice du droit de vote

Cette disposition précise les spécificités de l'exercice du vote au moyen du bulletin électoral officiel *à remplir*.

Le premier alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 2 en remplaçant la locution « liste électorale » par « bulletin électoral officiel ». Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Le deuxième alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 2 en remplaçant la locution « liste électorale » par « bulletin électoral officiel ».

A propos de cette règle, il est logique que la répétition d'un nom soit censée non écrite et ne conduise pas à la nullité du bulletin électoral officiel dans son ensemble, dès lors que la prémisse selon laquelle l'électeur ou l'électrice qui attribue plusieurs suffrages à un candidat ou une candidate désire à minima lui en octroyer un semble difficilement questionnable.

Le troisième alinéa reprend quant à lui partiellement la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 87 al. 2 en remplaçant la locution « liste électorale » par « bulletin électoral officiel » et en supprimant la locution « cas échéant, de gauche à droite ».

Cette règle instaure une différence avec le bulletin électoral officiel *à cocher*, puisque l'on rappelle que, s'agissant de ce dernier, l'adjonction d'un suffrage surnuméraire conduit à la nullité du bulletin (cf. article 24a al. 2 let. b).

S'il est vrai que la prémisse sur laquelle repose cette règle – à savoir le fait que l'électeur ou l'électrice remplit son bulletin par ordre de

préférence – n'est pas dénuée de bon sens, elle n'est pas sans autre généralisable dès lors que chaque électeur ou électrice a des raisons qui lui sont propres dans la manière d'attribuer ses suffrages.

Il a toutefois été décidé de conserver cette règle, d'une part pour des raisons de continuité et, d'autre part, au vu du motif sous-jacent à cette révision, à savoir la baisse du taux de suffrages nuls. Il a en effet été jugé peu opportun d'abroger une règle qui a précisément pour effet d'éviter des bulletins nuls.

Par ailleurs, la critique exposée ci-dessus de la prémisse sous-jacente à cette règle peut être relativisée en ce sens qu'elle ressort d'une loi au sens formel et est donc prévisible.

Finalement, la locution « cas échéant, de gauche à droite » qui figure dans l'actuel article 87 al. 2 n'a pas été reprise puisque cette expression signifie que les noms déjà imprimés sont supprimés avant de passer à la suppression des noms ajoutés manuscritement, ce qui n'a pas de sens s'agissant des bulletins électoraux officiels *à remplir* qui ne comportent aucun nom.

4. Conséquences du projet

4.1 Incidences financières et en personnel

Les incidences financières ou en personnel du présent projet de loi sont les suivantes.

- a) Le présent projet de loi a pour effet de **diminuer le volume du matériel de vote lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire**. En effet, ce dernier ne sera plus constitué que du bulletin électoral officiel et, cas échéant, de sa feuille d'accompagnement en lieu et place d'une liste électorale par parti, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates. A ce titre, les frais d'impression du matériel de vote vont grandement diminuer.
- b) Dès lors que la loi actuelle prévoit déjà que l'Etat **organise et prend en charge l'impression du matériel de vote lors des élections cantonales**, ce que le

- présent projet de loi ne modifie pas, il conduira à une diminution des dépenses de l'Etat.
- c) Le présent projet de loi impose **l'organisation et la prise en charge de l'impression des bulletins électoraux officiels par les communes lors des élections communales**, alors que, selon la loi actuelle, le conseil communal peut décider que tel est le cas ou bien laisser cette organisation et ces coûts à la charge des partis politiques, groupes d'électeurs et électrices et des personnes candidates.
 - d) Le présent projet aura donc pour effet une augmentation des charges pour les communes qui faisaient usage de la faculté de ne pas organiser ni prendre en charge l'impression du matériel de vote lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire.
 - e) Cette augmentation des charges doit toutefois être relativisée au regard de la diminution du volume du matériel de vote qui implique que les frais engendrés seront tout à fait supportables.
 - f) Dans le même ordre d'idée, le présent projet de loi prévoit que, lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes devront **distribuer les bulletins électoraux officiels** à leur frais alors qu'il s'agissait d'une possibilité laissée au libre choix des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices jusqu'alors. Ce changement introduira donc une légère augmentation des charges pour les communes dans lesquelles les partis, groupes d'électeurs ou électrices ou les personnes candidates avaient l'habitude de distribuer eux-mêmes leur liste électorale.
 - g) Le présent projet de loi prévoit que l'organe compétent **établit le bulletin électoral officiel** et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement. Cette obligation nouvelle n'aura toutefois aucune incidence en termes de personnel dès lors que cette opération s'inscrira dans la suite directe des opérations déjà effectuées par l'organe compétent (opérations d'élimination, de remplacement et de rectification des

listes, établissement des listes électorales définitives, attribution d'un numéro) sans qu'elle induise une charge additionnelle de travail.

4.2 Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

4.3 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral dès lors qu'elles s'inscrivent dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour réaliser les droits politiques garantis par l'art. 34 Cst.

Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

4.4 Développement durable

Le présent projet de loi a une principale incidence sous l'angle du développement durable en ce sens que la forte diminution du volume du matériel de vote lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire diminuera dans les mêmes proportions l'utilisation de papier dans le cadre de ces élections.

Par ailleurs, dès lors qu'il vise à faire diminuer le taux de suffrages non comptabilisés lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, il devrait permettre d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie.

4.5 Clause référendaire

La présente loi sera soumise au référendum législatif (facultatif).

Elle n'est en revanche pas soumise au référendum financier, même facultatif.

TROISIÈME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

du ...

Actes concernés (numéros RSF) :

Nouveau : –
Modifié(s) : **115.1**
Abrogé(s) : –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 20xx-DIAF-yy du Conseil d'Etat du xx.yy.2024,

Décrète :

I.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 17 al. 3 (modifié)

³ La personne exerçant son droit de vote dépose elle-même dans l'urne l'enveloppe de vote contenant :

- a) (nouveau) pour les votations, le bulletin de vote ;
- b) (nouveau) pour les élections selon le système proportionnel, une liste électorale officielle (art. 58 al. 1) ;
- c) (nouveau) pour les élections selon le système majoritaire, le bulletin électoral officiel à cocher ou à remplir (art. 37a).

Art. 18 al. 2^{bis} (modifié), **al. 3** (modifié)

^{2bis} La personne incapable d'écrire peut faire compléter son bulletin de vote, sa liste électorale officielle ou son bulletin électoral officiel, puis faire signer le certificat de capacité civique par une personne de son choix capable d'exercer les droits civils. Cette dernière adjoint, de manière lisible, son nom, son prénom et son adresse complète à sa signature.

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être :

... (énumération inchangée)

Art. 22 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Dès la clôture du scrutin, le bureau électoral procède à l'ouverture des urnes et entreprend le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

² Le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels rentrés par correspondance et par dépôt peut cependant être entrepris le matin du dimanche du scrutin.

³ Le bureau électoral se détermine sur la validité des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

⁴ Le nombre de personnes qui votent est déterminé par le nombre de bulletins de vote, de listes électorales officielles ou de bulletins électoraux officiels déposés.

Art. 22b al. 1 (*modifié*)

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des lecteurs optiques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels à cocher.

Art. 22d (*nouveau*)

Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques

c) Bulletins électoraux officiels à cocher

¹ Les bulletins électoraux officiels à cocher sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

² Ils sont établis conformément à l'article 37b et à la réglementation d'exécution qui garantit leur compatibilité avec les lecteurs optiques.

³ Les frais d'établissement et d'impression des bulletins électoraux officiels sont régis par l'article 38.

Art. 23

Bulletins de vote blancs et nuls (*titre médian modifié*)

Art. 24a (*nouveau*)

Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, sont déclarés bulletins électoraux officiels en blanc, les bulletins qui ne comportent aucun suffrage, c'est-à-dire :

- a) qui ne comportent aucune case cochée s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher ;
- b) qui ne comportent aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à remplir.

² Sont déclarés nuls les bulletins électoraux officiels :

- a) qui remplissent par analogie l'une des conditions de nullité au sens de l'article 24 al. 2 let. a, b, c, e, f, g et h ;
- b) qui comportent plus de cases cochées qu'il y a de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher.

Intitulé de section après section 3 (*modifié*)

3.1 Listes électorales et bulletins électoraux officiels

Art. 35a (*nouveau*)

Listes électorales

¹ Les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates.

² Elles deviennent définitives suites aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57, conformément à l'article 58.

³ Les listes électorales définitives servent :

- a) à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel conformément à l'article 68 ; elles sont alors qualifiées de listes électorales officielles ;
- b) à l'élaboration du bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire conformément aux articles 37a, 37b et 37c.

Art. 37a (*nouveau*)

Bulletin électoral officiel – Principes

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel.

² Le bulletin électoral officiel se présente sous la forme d'un bulletin électoral officiel à cocher lorsque l'élection a lieu selon les règles ordinaires et sous la forme d'un bulletin électoral à remplir lorsque l'élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 37b (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, il présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

² La réglementation d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher. Elle garantit sa compatibilité avec les lecteurs optiques.

Art. 37c (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à remplir est vierge et comporte autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le bulletin électoral officiel à remplir est assorti d'une feuille d'accompagnement qui présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, celle-ci présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

³ La réglementation d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à remplir et sa feuille d'accompagnement.

Art. 38 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, l'Etat organise et finance l'impression des listes électorales officielles, des bulletins électoraux officiels et, cas échéant, de leur feuille d'accompagnement.

³ Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, le conseil communal décide :

a) (*modifié*) de l'organisation ou non par la commune de l'impression des listes électorales officielles ;

⁴ Lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes organisent et financent l'impression des bulletins électoraux officiels et, cas échéant, de leur feuille d'accompagnement.

Art. 39 al. 1 (modifié)

Contenu des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Les listes électorales en blanc, les listes imprimées ainsi que les bulletins électoraux officiels et, cas échéant, leur feuille d'accompagnement remis aux électeurs et électrices doivent porter les mentions prévues dans le règlement d'exécution.

Art. 40 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 2a** (nouveau)

Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, les listes électorales officielles déposées sont distribuées par la commune, à ses frais.

² Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices peuvent faire distribuer leurs listes électorales officielles par la commune, aux frais de celle-ci.

^{2a} Les bulletins électoraux officiels et, cas échéant, leur feuille d'accompagnement sont distribués par la commune, à ses frais.

Art. 55 al. 4 (nouveau)

⁴ Pour les élections se déroulant selon le mode de scrutin majoritaire, si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, l'organe compétent ne reproduit pas son nom sur le bulletin électoral officiel à cocher ou, cas échéant, sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 58 al. 1 (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié)

Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel (*titre médian modifié*)

¹ Lorsque les opérations d'élimination, de remplacement et de rectification sont terminées, l'organe compétent établit les listes électorales définitives et leur attribue un numéro. Ces listes constituent les listes officielles lorsqu'elles servent à l'exercice du droit de vote.

^{1a} En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, l'organe compétent selon l'article 57 al. 1 établit le bulletin électoral officiel et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement au moyen des listes électorales définitives.

² La publication de listes électorales ou de bulletins électoraux autres que les listes électorales officielles et les bulletins électoraux officiels est interdite.

Art. 86 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

¹ La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom sur le bulletin électoral officiel à cocher.

² Abrogé

³ Abrogé

⁴ Abrogé

Art. 87 al. 2 (abrogé)

² Abrogé

Art. 89 al. 1 (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont élues les personnes qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à cocher valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à cocher en blanc n'étant pas comptés.

Art. 90 al. 4 (modifié)

⁴ En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de bulletins électoraux officiels à cocher valables.

Art 91a (nouveau)

Second tour de scrutin – Bulletin électoral officiel

¹ La personne exerçant son droit de vote le fait également au moyen d'un bulletin électoral officiel au second tour de scrutin.

Art. 95 al. 3 (modifié)

³ Les listes déposées restent valables.

Art. 98a (nouveau)

Vote

¹ La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages en remplissant le bulletin électoral officiel à remplir de sa main, entièrement ou partiellement.

² Il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin électoral officiel à remplir. La répétition du nom est censée non écrite.

³ Le nom des personnes en surnombre est supprimé à commencer par le bas du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 99 al. 1 (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont proclamées élues les personnes éligibles qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à remplir valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à remplir en blanc n'étant pas comptés.

⁴ Le bureau électoral raye des bulletins électoraux officiels à remplir le nom des personnes qui refusent l'élection ainsi que celui des personnes inéligibles.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[Signatures]

Fribourg, le 15 mars 2024

Lausanne, le 15 mars 2024

Prof. Dr Jacques Dubey



Me Lucien Hürlimann, av.

