

## Rapport explicatif

accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques (adaptations diverses ; système électoral selon le mode de scrutin proportionnel et cercles électoraux)

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui de deux avant-projets de loi concernant une révision partielle de la législation en matière de droits politiques. Les lois concernées par la présente révision sont la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1 ; ci-après : LEDP), la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (RSF 115.6 ; ci-après : LPFC), la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1 ; ci-après : LCo) et la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2 ; ci-après : LAgg).

La méthode de scrutin selon le système bi-proportionnel a été introduite avec succès, notamment, dans le canton de Zürich. Au vu de la relative complexité de la matière, la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich avait, en mai 2005, édité une brochure intitulée « *Répartition des sièges lors des élections législatives en vertu de la nouvelle méthode zurichoise (bi-proportionnelle) en la matière : Une présentation simplifiée* ». La traduction en français de cette brochure est annexée au présent rapport explicatif.

Le plan du rapport explicatif est le suivant :

<b>1 GÉNÉRALITÉS.....</b>	<b>3</b>
1.1 LA NÉCESSITÉ DES PRÉSENTS PROJETS DE LOI.....	3
1.2 LA PRÉSENTATION DE DEUX PROJETS DE LOI DISTINCTS.....	4
1.3 LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES .....	5
<b>2 PROJET DE LOI MODIFIANT LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES (ADAPTATIONS DIVERSES ; PROJET A) .....</b>	<b>6</b>
2.1 RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES.....	6
2.2 RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI SUR LA PARTICIPATION DE L'ETAT AUX FRAIS DE CAMPAGNE ÉLECTORALE.....	6
2.3 RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI SUR LES COMMUNES.....	7
2.3.1 <i>Elections au sein du législatif</i> .....	7
2.3.2 <i>Initiative en matière communale</i> .....	7
2.3.3 <i>Election du Conseil général en cas de fusions de communes</i> .....	8
2.3.4 <i>Droit transitoire</i> .....	8
2.4 RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI SUR LES AGGLOMÉRATIONS .....	8
<b>3 PROJETS DE LOI MODIFIANT LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES (SYSTÈME ÉLECTORAL SELON LE MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL ET CERCLES ÉLECTORAUX ; PROJETS B) .....</b>	<b>9</b>
3.1 LA MARGE DE LIBERTÉ DES CANTONS DANS L'ORGANISATION DE LEUR SYSTÈME POLITIQUE .....	9
3.2 LE QUORUM NATUREL ET SES ÉVENTUELLES CONSÉQUENCES.....	9
3.3 LE CADRE POSÉ PAR LA CONSTITUTION DU CANTON DE FRIBOURG DU 16 MAI 2004 .....	10
3.4 LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL RELATIVE AUX CERCLES ÉLECTORAUX ET À L'APPLICATION DU SYSTÈME PROPORTIONNEL	11
3.4.1 <i>La jurisprudence de principe du Tribunal fédéral</i> .....	11
3.4.2 <i>Les exceptions admissibles</i> .....	11
3.5 LA SITUATION DANS LE CANTON DE FRIBOURG .....	12
3.6 L'ARRÊT DU TRIBUNAL CANTONAL DU 4 SEPTEMBRE 2012 .....	13
3.7 L'OBLIGATION D'AGIR.....	13
3.8 DES ADAPTATIONS IMAGINABLES .....	14
3.8.1 <i>Confirmation des huit cercles électoraux existants et du système proportionnel actuel</i> .....	15

3.8.1.1	La jurisprudence du Tribunal fédéral.....	15
3.8.1.2	La justification historique .....	16
3.8.1.3	Les autres critères justificatifs, tenant au fédéralisme, à la culture, à la langue, à l'ethnie ou à la religion.....	17
3.8.2	<i>Regroupement de cercles électoraux</i> .....	18
3.8.2.1	Redéfinition de cercles électoraux .....	19
3.8.2.2	Réunion des cercles électoraux de la Veveyse et de la Glâne. ....	19
3.8.2.3	Des députés de base pour des sous-cercles électoraux « Glâne » et « Veveyse » ?.....	20
3.8.3	<i>Confirmation des huit cercles électoraux existants et introduction de la méthode bi-proportionnelle (Doppelter Pukelsheim )</i> .....	21
3.8.4	<i>Adaptation ou non du système proportionnel pour l'élection des autorités communales</i> .....	22
<b>4</b>	<b>LES OPTIONS PROPOSÉES : L'INTRODUCTION DE LA MÉTHODE BI-PROPORTIONNELLE OU LE REGROUPEMENT DES CERCLES ÉLECTORAUX DE LA GLÂNE ET DE LA VEVEYSE.....</b>	<b>22</b>
4.1	LA MÉTHODE BI-PROPORTIONNELLE .....	22
4.1.1	<i>Les avantages et les inconvénients de la méthode</i> .....	23
4.1.1.1	Les avantages.....	23
4.1.1.2	Les inconvénients .....	23
4.1.2	<i>Incidences de la méthode bi-proportionnelle sur les résultats dans les cercles électoraux</i> .....	24
4.1.2.1	Pour la législature 2007 – 2011 .....	25
4.1.2.2	Pour la législature 2012 – 2016 .....	27
4.1.3	<i>Bi-proportionnalité pour l'élection des autorités communales ?</i> .....	29
4.2	LE REGROUPEMENT DES CERCLES ÉLECTORAUX DE LA GLÂNE ET DE LA VEVEYSE .....	30
4.2.1	<i>Les avantages et les inconvénients</i> .....	30
4.2.1.1	Les avantages.....	31
4.2.1.2	Les inconvénients .....	31
4.2.2	<i>Incidences sur la répartition des sièges entre les cercles électoraux</i> .....	31
4.2.2.1	Pour la législature 2007 - 2011 .....	32
4.2.2.2	Pour la législature 2012 - 2016 .....	32
4.2.3	<i>Incidences sur les résultats</i> .....	33
4.2.3.1	Pour la législature 2007 - 2011 .....	33
4.2.3.2	Pour la législature 2012 – 2016 .....	34
<b>5</b>	<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DES PROJETS DE LOI.....</b>	<b>34</b>
5.1	AVANT-PROJET A : ADAPTATIONS DIVERSES.....	34
5.1.1	<i>Modifications de la LEDP</i> .....	34
5.1.2	<i>Modifications de la LPFC</i> .....	43
5.1.3	<i>Modifications de la LCo</i> .....	45
5.1.4	<i>Modifications de la LAgg</i> .....	50
5.1.5	<i>Droit transitoire</i> .....	50
5.1.6	<i>Referendum et Entrée en vigueur</i> .....	50
5.2	AVANT-PROJET B : SYSTÈME ÉLECTORAL SELON LE MODE DE SCRUTIN BI-PROPORTIONNEL « PUKELSHEIM ».....	51
5.2.1	<i>Modifications de la LEDP</i> .....	51
5.2.2	<i>Referendum et Entrée en vigueur</i> .....	56
5.3	AVANT-PROJET B1 : REGROUPEMENT DE CERCLES ÉLECTORAUX.....	56
5.3.1	<i>Modifications de la LEDP</i> .....	56
5.3.2	<i>Referendum et Entrée en vigueur</i> .....	57
<b>6</b>	<b>INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL .....</b>	<b>57</b>
6.1	INCIDENCES FINANCIÈRES .....	57
6.1.1	<i>En cas de mise en œuvre de la méthode « bi-proportionnelle »</i> .....	57
6.1.2	<i>En cas de regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse</i> .....	57
6.2	INCIDENCES EN PERSONNEL .....	57
<b>7</b>	<b>INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT–COMMUNES.....</b>	<b>58</b>
<b>8</b>	<b>CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ .....</b>	<b>58</b>
<b>9</b>	<b>DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>58</b>

<b>10</b>	<b>CLAUSE REFERENDAIRE .....</b>	<b>58</b>
<b>11</b>	<b>ANNEXE .....</b>	<b>58</b>

## Synthèse

*La nouvelle Constitution cantonale a réduit le nombre de députés au Grand Conseil. De 130, ils sont passés à 110. Cette réduction a entraîné une diminution des sièges auxquels ont droit tous les cercles électoraux. Par voie de conséquence, le pourcentage de suffrages qu'une liste doit obtenir pour participer à la répartition des sièges – il s'agit là du quorum naturel - a augmenté dans chacun des cercles électoraux ; les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dépassent, depuis 2006 la limite maximale de 10% fixée par le Tribunal fédéral pour ce quorum.*

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

*Le présent projet a pour objectif essentiel de régler la problématique du quorum naturel en suivant deux pistes, au choix :*

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

*Accessoirement, le présent projet adapte la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la pratique en la matière et procède à d'autres modifications, parfois presque cosmétiques, de la loi sur l'exercice des droits politiques, de la loi sur les communes et de la loi sur les agglomérations.*

## 1 GÉNÉRALITÉS

### 1.1 La nécessité des présents projets de loi

Depuis la modification du 11 février 2009, la LEDP est conforme à la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1 ; ci-après : Cst.).

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

- Contrairement à la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (ci-après : aCst.), la nouvelle Constitution ne définit plus les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil. La Constituante a laissé au Grand Conseil le soin de s'acquitter de cette tâche.

Par deux fois, soit pour les élections des membres du Grand Conseil pour les législatures 2007–2011 et 2012–2016, les cercles électoraux ont été définis provisoirement dans des actes législatifs de durée limitée<sup>1</sup>.

Il est temps, désormais, de combler cette lacune. Pour ce faire, il ne convient pas seulement d'inscrire les cercles électoraux dans la loi, mais il convient également de veiller, ce faisant, à garantir l'égalité politique pour tous les citoyens et citoyennes des diverses régions du canton.

- Les nombreuses modifications de la LEDP citées précédemment ont été provoquées par le biais de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, pour une grande part, mais aussi par des interventions parlementaires ou par d'autres actes législatifs, cantonaux ou fédéraux. Il en est de même pour la LPFC.

La LCo, qui contient aussi quelques dispositions se rapportant aux droits politiques, a également été l'objet de fréquentes adaptations ces dernières années. La LAgg contient également quelques dispositions légales en lien avec les droits politiques.

Il apparaît opportun, comme cela avait d'ailleurs déjà été le cas pour la loi du 11 février 2009, de combler par le biais de la présente révision certaines imperfections et lacunes encore constatées dans les lois précitées.

## 1.2 La présentation de deux projets de loi distincts

Par acte du 13 juin 2006<sup>2</sup>, le Conseil d'Etat avait déjà proposé au Grand Conseil la modification de certaines dispositions en matière de droits politiques et de droit de pétition par l'intermédiaire d'un seul message, qui couvrait sept projets de loi séparés. Le Conseil d'Etat avait alors estimé en substance que, vu la diversité des matières couvertes par la révision, ce mode de procéder était à même d'assurer une information claire du Grand Conseil et des citoyens sur les objectifs poursuivis et de rendre plus aisés, le cas échéant, l'exercice du droit de référendum.

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

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

Le projet B, assorti de variantes, a pour objectif de remplir le mandat constitutionnel selon lequel les cercles électoraux doivent être définis par la loi (art. 95 al. 3 Cst). Cette intégration ne peut se faire sans certains aménagements organisationnels, car le quorum naturel constaté dans certains des cercles électoraux actuels dépasse une limite de 10 % fixée par le Tribunal fédéral ; cette question et certains des correctifs possibles seront examinés ci-après en détail. Quoi qu'il en soit, cette problématique importante mérite un débat en soi, qui ne doit pas être noyé parmi les considérations essentiellement techniques propres au projet A.

Dès lors qu'il serait inopportun de saisir le Parlement à deux reprises, presque en même temps, avec des messages distincts pour chacun des deux projets, le Conseil d'Etat a décidé de grouper les deux projets de loi dans un même message. Avec cette manière de procéder, le Grand Conseil demeure

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

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

libre d'organiser l'analyse des projets et la tenue des débats ainsi qu'il l'entendra. Le processus proposé apparaît d'autant plus pertinent que les matières traitées sont toutes deux en rapport avec l'exercice des droits démocratiques.

### 1.3 Les travaux préparatoires

Les travaux préparatoires relatifs aux présents projets de loi s'inscrivent, par essence, dans la continuité du projet « Structures territoriales »<sup>3</sup>. Pour mémoire, en date du 3 février 2011 et dans le cadre des débats relatifs au rapport sur les structures territoriales, le Grand Conseil a donné au Conseil d'Etat, par 47 voix contre 40 et 2 abstentions, le signal selon lequel il ne souhaite pas mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux<sup>4</sup>. Il en a été pris acte.

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

- a) rédiger un avant-projet de loi et de rapport explicatif destiné à introduire dans la LEDP les cercles électoraux *tels qu'ils existent actuellement*, ceci *en leur assortissant la méthode de répartition des sièges dite bi-proportionnelle (Doppelter Pukelsheim)*.
- b) exposer si d'autres solutions, présentant peut-être d'autres avantages, seraient susceptibles d'entrer en ligne de compte, telles que notamment :
  - la possibilité de conserver les cercles électoraux actuels sans transformer l'actuel système proportionnel ;
  - la possibilité d'introduire, dans le cadre constitutionnel donné, un ou des députés de base par cercle électoral ;
  - la possibilité de redéfinir les contours des cercles électoraux actuels pour éviter de transformer l'actuel système proportionnel.

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

Ce groupe de travail était composé des personnes suivantes :

- M. Christophe Maillard, Conseiller juridique de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), président ;
- M. Joël Bourqui, Lieutenant de Préfet de la Broye ;
- M. Stephan Dillier, Conseiller juridique au Service de législation ;
- M. Reto Hauser, Lieutenant de Préfet du Lac ;
- Mme Brigitte Leiser, Cheffe de service adjointe du Service des communes (SCom) ;
- M. Michel Passaplan, Conseiller juridique de la Chancellerie d'Etat (CHA).

---

<sup>3</sup> Projet n° 35 de mise en œuvre de la Constitution.

<sup>4</sup> Rapport n° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg ; BGC du mois de février 2011, p. 63.

Le 19 septembre 2012, les premiers avant-projets ont été présentés au Comité de pilotage, composé de la « Délégation pour les structures territoriales » (ci-après : Délégation) formée par le Conseil d'Etat le 23 décembre 2011. Les trois membres de cette Délégation sont :

- Mme Marie Garnier, Conseillère d'Etat, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
- M. Georges Godel, Conseiller d'Etat, Directeur des finances ;
- M. Erwin Jutzet, Conseiller d'Etat, Directeur de la sécurité et de la justice.

Le Comité de pilotage a alors donné au groupe de travail technique le mandat de compléter ses travaux. Il a requis l'élaboration d'une variante au projet B, prévoyant le regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse sans modifier le système électoral. Il a en outre demandé de modifier la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale pour l'adapter à la pratique.

## **2 PROJET DE LOI MODIFIANT LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES (ADAPTATIONS DIVERSES ; PROJET A)**

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

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

Cette révision partielle permet également d'ancrer dans la loi la motion M1004.12 (Gabriel Kolly / Roland Mesot) acceptée par le Grand Conseil en date du 3 mai 2012. Pour mémoire, cette motion entend à la fonction de scrutateur le régime des incompatibilités actuellement prévu à l'art. 9 al. 2.

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

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

Cette loi avait fait l'objet d'une modification partielle en 2011, suite à l'acceptation de la motion M 1100.10 du député Benoît Rey. La mise en œuvre de ces modifications, à l'occasion des dernières élections générales, avait donné lieu à des discussions puis au dépôt d'un recours devant le Tribunal cantonal. Suite au rendu d'une nouvelle décision, l'affaire avait finalement été classée et rayée du rôle par le Tribunal cantonal.

La présente modification légale a pour objectif de clarifier la procédure et les droits et obligations en la matière. En définitive, elle se veut être une retranscription, la plus complète possible, des principes et de la pratique adoptée et acceptée en la matière, tant par l'Etat que par les partis politiques et les groupes d'électeurs ou d'électrices.

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

### **2.3.1 ELECTIONS AU SEIN DU LÉGISLATIF**

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

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

L'avant-projet prévoit de clarifier la disposition de base, à savoir l'article 19 LCo. Le détail de la procédure figurerait dans des dispositions du règlement d'exécution (RELCo).

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

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

### **2.3.2 INITIATIVE EN MATIÈRE COMMUNALE**

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

En outre, il est proposé de compléter ces matières par la fixation du nombre des conseillers communaux afin de donner aux électeurs des communes avec un conseil général les mêmes possibilités qu'aux électeurs des communes avec assemblée communale.

Les règles de procédure de la LEDP sont ensuite précisées.

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

Il existe enfin des cas particuliers d'initiative, notamment celle consistant à introduire le conseil général et celle qui a pour but de l'abolir (dans les communes qui n'ont pas

l’obligation d’avoir un parlement). L’avant-projet propose de faire un renvoi au RELCo et d’y prévoir des règles de procédure spécifiques pour ces deux cas de figure.

#### 2.3.3 ELECTION DU CONSEIL GÉNÉRAL EN CAS DE FUSIONS DE COMMUNES

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

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

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

#### 2.3.4 DROIT TRANSITOIRE

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

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

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

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

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

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

Certaines dispositions dont la révision est proposée dans la LCo connaissent des parallèles dans la LAgg, notamment en ce qui concerne l’initiative populaire et les voies de droit relatives aux

élections au sein du législatif. Sur ces deux points, la LAgg a été adaptée. Les explications détaillées se trouvent dans le commentaire par article.

### **3 PROJETS DE LOI MODIFIANT LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES (SYSTÈME ÉLECTORAL SELON LE MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL ET CERCLES ÉLECTORAUX ; PROJETS B)<sup>5</sup>**

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

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

L'art. 34 al. 1 Cst. garantit les droits politiques de façon abstraite et établit de manière générale les principes essentiels de la participation démocratique. La garantie revêt un caractère fondamental. Elle comporte des liens avec l'égalité de traitement et la garantie de l'accès au juge. La portée concrète des droits politiques, sous leurs multiples aspects, ne résulte pas de la Constitution fédérale mais en première ligne des dispositions d'organisation spécifiques de la Confédération et des cantons.

En ce qui concerne le mode d'élection dans les cantons, tant le système majoritaire que le système proportionnel satisfont par principe aux exigences du droit constitutionnel précitées. Si un canton opte pour la procédure proportionnelle, la garantie de l'art. 34 al. 2 Cst., selon laquelle le résultat d'une élection ne peut être validé que s'il exprime de manière fidèle et sûre la libre volonté des électeurs, a une portée particulière. Une procédure selon le système proportionnel a pour caractéristique qu'elle permet à divers groupements d'avoir une représentation correspondant, en substance, à leur part d'électeurs. Si l'élection a lieu dans plusieurs circonscriptions électorales, sa mise en œuvre selon le système proportionnel dépend notamment de la grandeur de la circonscription et donc du quorum naturel. Les différentes grandeurs des circonscriptions électorales ont en effet pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription.

Si la mise en œuvre d'un système électoral ne satisfait pas à ces exigences, ce système n'est pas compatible avec les principes de droit constitutionnel prévus par l'art. 34 al. 2 Cst. L'instauration d'éléments étrangers au système proportionnel et toute dérogation à ce mode d'élection nécessitent une justification particulière<sup>6</sup>.

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

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

La réalisation d'un système proportionnel dépend notamment de la grandeur des circonscriptions électorales. Plus les sièges auxquels une circonscription a droit sont nombreux, plus le **quorum naturel**<sup>7</sup> est bas.

---

<sup>5</sup> Considérants essentiels tirés d'un avis de droit rédigé par Me Alexis Overney, avocat à Fribourg, dans le cadre du dossier « Structures territoriales ».

<sup>6</sup> Cf. pour toute la présente section, ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, 98s, cons. 4.1.

<sup>7</sup> Pour une explication détaillée de cette notion, de même que de celles de quorum direct et de quorum indirect, cf. ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691, 704, cons. 7.1.2.

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

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

### **3.3 Le cadre posé par la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004**

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

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

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

Il appartient aujourd'hui au Grand Conseil de définir dans la loi le nombre exact de cercles électoraux destinés à mettre en œuvre le système de l'élection proportionnelle fixé à l'art. 95 al. 2 Cst. Il doit le faire en respectant non seulement le nouveau cadre constitutionnel, mais également la marge de manœuvre qui lui est donnée, dans ce cadre, par la Constitution fédérale.

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

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

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

#### **3.4.1 LA JURISPRUDENCE DE PRINCIPE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL**

Dans des cas zurichois<sup>8</sup> (2002), argovien<sup>9</sup> (2004), nidwaldien<sup>10</sup> (2010), zougois<sup>11</sup> (2010), et schwyois<sup>12</sup> (2012), le Tribunal fédéral a considéré que *la formation d'arrondissements trop petits était incompatible avec le système proportionnel et portait atteinte à la liberté de vote et à l'égalité des droits*. Un tel découpage revient en effet à instaurer un quorum naturel qui empêche un grand nombre de suffrages et de citoyens d'influencer le résultat de l'élection. Vu le petit nombre de sièges en jeu, des listes risquent d'être écartées de la répartition alors qu'elles ont obtenu un pourcentage de suffrages non négligeable.

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

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

Enfin, il y a lieu de relever qu'**il ne dépend pas du bon vouloir du législateur de concrétiser le système proportionnel**. Au contraire, en vertu du sens et du but incontestable de la disposition constitutionnelle topique, il est dans l'**obligation de le faire**, selon un pouvoir d'appréciation conforme à son devoir, **dans la mesure où cela apparaît nécessaire à garantir le droit à l'égalité politique dans le canton**<sup>13</sup>.

#### **3.4.2 LES EXCEPTIONS ADMISSIBLES**

Selon le Tribunal fédéral, la valeur maximale de 10% pour le quorum naturel doit être considérée comme un ordre de grandeur. Cette valeur doit en effet être mise en relation avec les organisations territoriales traditionnelles qui assurent, notamment, une protection des minorités<sup>14</sup>.

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

- La Constitution cantonale doit prescrire **l'application du système de l'élection proportionnelle aux arrondissements électoraux** et non pas, au-delà des arrondissements, à tout le canton<sup>15</sup> et/ou
- **des motifs historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux** peuvent permettre à de petites circonscriptions de revendiquer une identité propre ou de

<sup>8</sup> ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691 ; arrêt du 18 décembre 2002.

<sup>9</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652 ; arrêt du 27 octobre 2004.

<sup>10</sup> ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75 ; arrêt du 7 juillet 2010.

<sup>11</sup> ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96 ; arrêt du 20 décembre 2010.

<sup>12</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 19 mars 2012, 1C\_407/2011, 1C\_445/2011 et 1C\_447/2011.

<sup>13</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 659, consid. 5.2.

<sup>14</sup> ATF 136 I 352 ; JdT 2011 I p. 75, 81, consid. 3.5.

<sup>15</sup> ATF 131 I 85, JdT 2006 I 524, 527, consid. 2.3 (canton du Valais).

se présenter comme des cas particuliers. Dans ces circonstances, il se justifie de leur attribuer un droit d'être représentées au titre de la protection de minorités et au détriment du système proportionnel. Le Tribunal fédéral souligne toutefois qu'il doit exister des **motifs objectifs et suffisants**. Plus on s'écarte du système proportionnel et du principe d'équivalence de l'influence des voix, plus les motifs justificatifs doivent être importants<sup>16</sup>.

### 3.5 La situation dans le canton de Fribourg

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

Cela fait donc bientôt dix ans que ces quorums dépassent la limite supérieure (10 %) admise par le Tribunal fédéral.

Concrètement, il apparaît aussi que dans le cercle électoral de Sarine-Campagne, qui a droit à 24 sièges, une liste n'a besoin que de 4 % des suffrages pour obtenir un siège. A l'inverse, la part de suffrages nécessaires pour obtenir un siège dans les cercles électoraux de la Veveyse (6 sièges) et de la Glâne (8 sièges) s'élève respectivement, comme déjà mentionné, à 14,28 % et 11,11 %. Cela signifie concrètement, en substance, que la voix des électeurs de ces petits cercles électoraux pèse beaucoup moins que celle des électeurs de Sarine-Campagne.

C'est aussi en procédant à une simple comparaison des cercles électoraux entre eux que l'on peut constater que le principe de l'équivalence de l'influence des voix sur le résultat de l'élection n'est pas respecté. Les 110 sièges du Grand Conseil sont actuellement répartis entre huit cercles électoraux. Dans ces cercles, le nombre de personnes à élire oscille entre 6 et 24. La moyenne théorique de 13,75 sièges par cercle électoral<sup>17</sup> est largement dépassée dans le cercle de Sarine-Campagne, qui dispose de 24 sièges, et elle n'est de loin pas atteinte dans les cercles de la Veveyse ou de la Glâne, qui ont droit à 6, respectivement 8 sièges chacun. Selon la doctrine, les diverses circonscriptions électORAUX ne devraient diverger que de très peu, au maximum d'un tiers, de la valeur moyenne. Force est ainsi de constater que la différence de grandeur entre les cercles électORAUX, en tout cas entre les trois cercles précités, porte atteinte à la liberté de vote<sup>18</sup>.

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

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

<sup>16</sup> ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75, 82, consid. 4.1 et les références citées (canton de Nidwald).

<sup>17</sup> Fribourg-Ville : 14 sièges // quorum 6,66 %.  
Sarine-Campagne : 24 sièges // quorum 4,00 %.  
Singe : 16 sièges // quorum 5,88 %.  
Gruyère : 18 sièges // quorum 5,26 %.  
Lac : 13 sièges // quorum 7,14 %.  
Glâne : 8 sièges // quorum 11,11 %.  
Broye : 11 sièges // quorum 8,33 %.  
Veveyse : 6 sièges // quorum 14,28 %.

<sup>18</sup> ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, 102s, cons. 4.5.

### **3.6 L'Arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012**

En date du 4 septembre 2012<sup>19</sup>, statuant sur recours, le Tribunal cantonal a formellement constaté que le système proportionnel actuellement en vigueur pour l'élection des membres du Grand Conseil dans le canton de Fribourg n'est pas conforme à la Constitution fédérale.

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

### **3.7 L'obligation d'agir**

La limite d'un quorum naturel de 10 % est un objectif vers lequel il faut tendre *en cas de réorganisation du système électoral*<sup>20</sup>. La question est dès lors de savoir si, en inscrivant les cercles électoraux dans la loi, on est en présence d'une réorganisation du système électoral au sens où l'entend le Tribunal fédéral.

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

- Dans le cas où le législateur fribourgeois choisirait de restructurer les cercles électoraux existants, voire de les fusionner pour en diminuer le nombre, il est évident que l'on se trouverait en présence d'une réorganisation du système électoral cantonal au sens où l'entend le Tribunal fédéral, puisqu'il lui appartiendrait alors de repenser une configuration territoriale différente de celle établie jusqu'ici.
- Si le législateur fribourgeois devait, comme le prévoit le présent avant-projet et ainsi que l'a souhaité le Grand Conseil le 3 février 2011, conserver la configuration actuelle des cercles électoraux, on se trouverait aussi en présence d'une réorganisation du système électoral au sens où l'entend le Tribunal fédéral. En effet :
  - a) La **liberté laissée par la Constitution au législateur de fixer le nombre précis d'arrondissements électoraux** (art. 95 al. 3 Cst) se traduit par une possibilité aussi bien concrète que réelle d'adapter le système actuel, qui, comme on l'a vu, contrevient aux impératifs constitutionnels d'égalité de traitement des voix des électeurs. Dès lors que la nouvelle Constitution cantonale offre concrètement au législateur la possibilité de redéfinir les arrondissements électoraux et par là de créer un système compatible avec les exigences constitutionnelles, force est d'admettre que le maintien *tel quel* du système actuel, dans lequel certains cercles n'obtiennent pas un quorum naturel de 10%, serait très difficilement soutenable. Seuls des motifs *objectifs* historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux seraient susceptibles de justifier le statut quo. A défaut de tels motifs, si la solution du maintien des huit cercles électoraux existants venait à être confirmée *sans autre aménagement*, il est vraisemblable que l'affaire serait portée en justice et que les tribunaux condamneraient cette solution, au motif que le législateur aurait dû saisir l'opportunité d'instaurer un système qui soit désormais conforme au droit.
  - b) La question de la représentativité des partis politiques dans les différents cercles électoraux a fait l'objet de nombreuses réflexions au sein de la Constituante.

---

<sup>19</sup> Arrêt de la 1<sup>re</sup> Cour administrative du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012 (601 2011-154,155 et 156).

<sup>20</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 660, consid. 5.4.

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

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

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

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

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

**En définitive, il est de la responsabilité du législateur cantonal de prendre les mesures propres à réaliser un système proportionnel optimal<sup>21</sup>, en garantissant l'égalité politique des citoyennes et citoyens dans tout le canton.**

Il convient d'examiner quelles pourraient être ces solutions.

### 3.8 Des adaptations imaginables

Les adaptations imaginables doivent être recherchées dans le cadre fixé par la Constitution. Pour mémoire, celle-ci exige une élection des 110 membres du Grand Conseil selon le système proportionnel, sur la base de huit cercles électoraux au maximum.

---

<sup>21</sup> ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, cons. 4.8.

Le législateur peut en principe réaliser de différentes manières une représentation proportionnelle conforme à la Constitution fédérale, si une entorse au système proportionnel n'est pas admissible pour les motifs exceptionnels cités par la jurisprudence.

Si la situation actuelle s'avère inadmissible, afin d'assurer une représentation équitable des régions du canton, une solution pourrait consister à créer des sous-cercles électoraux et à introduire un ou plusieurs « députés de base » pour chacune des « sous-régions » ; respectivement, on pourrait examiner si les cercles électoraux actuels assurent déjà une représentation équitable des régions du canton et leur adjoindre un ou des « députés de base ».

Demeurerait aussi la possibilité de regrouper, créer, ou remodeler, au niveau de la loi, des cercles électoraux suffisamment grands afin de garantir un quorum naturel inférieur à 10% ; le cas échéant, il serait alors vraisemblablement opportun de créer des cercles électoraux ayant un quorum naturel se situant entre 5% et 10%. Cette solution a toutefois, faut-il le rappeler, été expressément rejetée par le Grand Conseil en février 2011.

La répartition bi-proportionnelle, qui fera l'objet du chapitre suivant, permettrait de respecter le système proportionnel de manière optimale sans toucher aux cercles électoraux existants. Cette méthode permet en effet de réaliser une compensation entre les circonscriptions électORALES existantes par une répartition des sièges tenant compte de la répartition de la force des partis au niveau cantonal.

### 3.8.1 CONFIRMATION DES HUIT CERCLES ÉLECTORAUX EXISTANTS ET DU SYSTÈME PROPORTIONNEL ACTUEL

Cette adaptation se limiterait en principe à inscrire à demeure, dans la LEDP, les cercles électoraux actuels. Leur inscription pourrait même être envisagée directement dans la Constitution cantonale. Il sied toutefois de vérifier s'il s'agirait là de solutions conformes à la Constitution fédérale.

A nouveau, la réponse doit être trouvée à l'aune de l'abondante jurisprudence récente en la matière. En effet, pour mémoire, il ne dépend pas du bon vouloir du législateur de concrétiser le système proportionnel. Au contraire, en vertu du sens et du but incontestable de la disposition constitutionnelle topique, le législateur a l'obligation de le faire, selon un pouvoir d'appréciation conforme à son devoir, **dans la mesure où cela apparaît nécessaire à garantir le droit à l'égalité en matière de droit de vote (égalité politique) dans le canton.**

#### 3.8.1.1 La jurisprudence du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral a relevé qu'« un découpage territorial en arrondissements électoraux de différentes grandeurs, reposant sur l'organisation traditionnelle du territoire, n'est conforme à l'égalité en matière de droit de vote que si les petits arrondissements électoraux forment des **unités au sein desquelles règne un certain sentiment d'appartenance**, que ce soit pour des **raisons historiques, en rapport avec le fédéralisme, culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses**. Plus l'identité propre à un arrondissement électoral est forte, autrement dit plus il représente un *cas particulier*, et plus il se justifie de lui accorder - au détriment du système proportionnel - un droit à être représenté au parlement (...) »<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 655s, cons. 3.2.

Si ces motifs sont **objectifs** et **suffisants**, et s'ils ont **plus de poids que la réalisation d'une égalité du droit de vote la plus parfaite possible**, cela peut alors se concilier avec le droit de vote et d'élection tel qu'il est garanti par la Constitution (ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652 cons. 3.2 et 5.2).

De tels motifs peuvent-ils être appliqués aux cercles électoraux actuels ?

### 3.8.1.2 La justification historique

A l'exception de la Sarine, les **cercles électoraux** sont identiques aux **districts**. L'histoire de ceux-ci démontrerait-elle une appartenance à un arrondissement, à la fois support d'activités administratives et bassin électoral ?

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

La Constitution helvétique de 1798 allait bouleverser un système rongé de l'intérieur. La Suisse, république une et indivisible, devenait un Etat unitaire, les cantons devenant de simples circonscriptions administratives administrées par des préfets « nationaux ». La loi du **30 mai 1798** divisa le territoire de la Ville et République de Fribourg en **douze districts**<sup>23</sup>.

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

La Constitution de **1814** allait **conserver la division en douze préfectures**<sup>24</sup>. Dix-sept ans plus tard, la Constitution de **1831** allait apporter une modification de taille : la Ville de Fribourg était scindée en deux districts : l'un pour la partie allemande, l'autre pour la partie française. De douze, on passait ainsi à **treize districts**. Cette division allait demeurer jusqu'en 1848.

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

La coïncidence entre districts et cercles électoraux a duré moins d'un siècle (de 1874 à 1950). Depuis 1950, pour des raisons politiques, le cercle de la Sarine a été scindé en deux arrondissements électoraux.

---

<sup>23</sup> Fribourg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat.

<sup>24</sup> Fribourg, Morat, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

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

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

La démonstration la plus certaine en est vraisemblablement la scission en deux, en 1950, du cercle électoral de la Sarine. Celle-ci avait été voulue, pour mémoire, afin de garantir la représentation « *adéquate et équitable des diverses régions de ce district au sein de l'assemblée législative* »<sup>25</sup>, suite à un très fort accroissement de la population de la Ville de Fribourg par rapport au reste du cercle électoral de la Sarine...

### 3.8.1.3 Les autres critères justificatifs, tenant au fédéralisme, à la culture, à la langue, à l'ethnie ou à la religion

Un sentiment d'appartenance fondé sur des motifs d'ordre fédéraliste, culturel, linguistique, ethnique ou religieux pourrait, selon le Tribunal fédéral, justifier une dérogation à l'interdiction d'un quorum naturel supérieur à 10%.

Il convient d'examiner brièvement si de tels critères existent pour les cercles électoraux actuels.

#### a) *Sentiment d'appartenance*

Il y a lieu de relever d'emblée, en reprenant en substance l'avis du Tribunal fédéral<sup>26</sup>, qu'avec le degré élevé de mobilité actuelle et l'explosion démographique du canton, tous les cercles électoraux ont une population plus ou moins mêlée de personnes récemment arrivées. Cela atténue le sentiment d'appartenance.

#### b) *Fédéralisme*

Les cercles électoraux actuels ne sont manifestement pas fondés sur des motifs tenant au fédéralisme. Il n'y a pas lieu de développer ce point.

#### c) *Culture*

Les cercles électoraux actuels ne sont pas animés d'une vie culturelle propre, **qui en constituerait une caractéristique**. A l'instar des communes par exemple, le fait que les cercles électoraux, ou plutôt les districts, auraient actuellement une vie culturelle propre, n'en fait objectivement pas des cas particuliers.

Il s'agit là plutôt d'une caractéristique générale de communes ou de la plupart des circonscriptions au niveau suisse. Il n'y a pas là de particularité propre aux cercles électoraux, ou districts, du canton de Fribourg.

#### d) *Langue*

La question de la langue est plus délicate. La subdivision actuelle des cercles électoraux pourrait très éventuellement matérialiser une volonté de protéger la

<sup>25</sup> Cf. en particulier à ce sujet : Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, 9 septembre 1947, p. 518.

<sup>26</sup> ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75, 83, cons. 4.2.

représentativité de la minorité cantonale de langue allemande, essentiellement dans le cercle électoral de la Singine, et peut-être aussi, dans une moindre mesure, dans celui du Lac. Il y a toutefois lieu de relever qu'il ne s'agit très vraisemblablement pas là de caractéristiques à ce point particulières qu'elle ne se rencontreraient pas dans d'autres cantons.

La question de la langue ne peut par contre manifestement pas être un motif de protection de la représentativité des autres cercles électoraux, tous en très grande majorité de langue française.

e) *Religion*

La subdivision actuelle des cercles électoraux ne pourrait éventuellement matérialiser une volonté de protéger la représentativité d'une minorité cantonale que dans le cercle électoral du Lac, de confession majoritairement réformée. Il y a toutefois lieu de relever qu'il ne s'agit très vraisemblablement pas là d'une caractéristique à ce point particulière qu'elle ne se rencontrerait pas dans d'autres cantons.

La question de la religion ne peut par contre manifestement pas être un motif de protection de la représentativité des autres cercles électoraux, tous en très grande majorité de confession catholique.

f) *Ethnie*

Les cercles électoraux actuels ne sont manifestement pas fondés sur des motifs tenant à l'ethnie. Il n'y a pas lieu de développer ce point.

Il ressort en définitive de ce qui précède que les territoires qui composent les cercles électoraux ne sont, manifestement en tout cas pour la grande majorité d'entre eux, pas dessinés en fonction de motifs tenant à la protection de certaines minorités. De même, le sentiment d'appartenance à ces circonscriptions n'est pas aussi important qu'il aurait pu l'être par le passé, et est amené à s'atténuer.

Qui plus est, avec l'acceptation des statuts de l'agglomération de Fribourg, le paysage politique du canton, notamment dans le district de la Sarine, semble sujet à de profonds changements. Une étude sociologique permettrait sans doute d'en apporter la démonstration, mais une chose est certaine : le Tribunal fédéral exigerait des arguments **objectifs** et **décisifs** pour acquiescer à un découpage qui ne permettrait pas de mettre en œuvre un système d'élection proportionnelle conforme à la Constitution fédérale. Ce raisonnement trouverait application, que l'on envisage d'inscrire, sans autre adaptation, les cercles électoraux dans la LEDP ou que l'on envisage de les inscrire dans la Constitution cantonale.

### 3.8.2 REGROUPEMENT DE CERCLES ÉLECTORAUX

La question du regroupement de cercles électoraux ne peut pas être éludée dans le présent rapport explicatif, s'il veut tendre à être complet.

### **3.8.2.1 Redéfinition de cercles électoraux**

La problématique du quorum trop élevé se pose actuellement pour les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse. Si la solution du regroupement devait être privilégiée, ces deux cercles électoraux devraient obligatoirement être compris dans le processus.

D'autres cercles pourraient également, quoique pour eux sans obligation légale, faire partie de la réflexion.

Il s'agit par exemple des deux cercles électoraux de la Sarine dont la représentation respective est à nouveau déséquilibrée, cette fois-ci en raison de l'importante croissance de la population du cercle de la Sarine-Campagne par rapport à celle de la Ville de Fribourg. Comme relevé précédemment, cette situation pourrait, à terme, provoquer des difficultés. Les raisons en seraient notamment les projets de fusion en cours entre des communes de la ceinture et la capitale et la bonne marche de l'agglomération. Le retour à la situation d'avant 1950, soit la fusion des deux cercles électoraux précités (nouveau cercle électoral de la Sarine) permettrait de simplifier la situation au sein de l'agglomération. Elle aurait toutefois aussi pour effet de corriger, peut-être excessivement à la baisse par rapport aux autres circonscriptions électORALES, son quorum naturel. En effet, sur la base de la population légale de 2010, et en tenant également compte d'un regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, le quorum du nouveau cercle électoral de la Sarine, qui aurait alors droit à 37 sièges, tomberait alors à 2,63 % (100 : [37 + 1]).

Au vu de ce quorum très bas, après avoir réuni les deux cercles de la Sarine, si l'on devait souhaiter obtenir une situation optimale sous l'angle de l'égalité de droits en matière d'élections, il apparaîtrait alors peut-être nécessaire de le démanteler à nouveau en transférant certaines de ses communes actuelles aux cercles électoraux des alentours. *Cela conduirait à un projet global de redécoupage des cercles électoraux.* Or, celui-ci a expressément été écarté par le Grand Conseil le 3 février 2011.

### **3.8.2.2 Réunion des cercles électoraux de la Veveyse et de la Glâne.**

Le rapport N° 225 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg avait suggéré que, le quorum naturel respectif des cercles électoraux de la Glâne (quorum naturel actuel : 11,11%) et de la Veveyse (quorum naturel actuel : 14,28 %) étant trop élevé, une solution pourrait être trouvée dans la réunion de ces deux districts dans un seul cercle.

Pour la législature 2012 – 2016, dès lors que ce regroupement aurait permis au cercle de la Glâne – Veveyse de gagner un siège au détriment du cercle électoral de la Broye, le quorum naturel de ce « nouveau » cercle serait alors tombé à 6,25% (100 : [(15) + 1] sans modifier le découpage des autres cercles.

Une situation conforme à la Constitution fédérale serait alors rétablie. Elle le serait par ailleurs :

- a. sans devoir toucher aux districts administratifs et aux préfectures en place, puisque rien n'empêcherait le législateur de prévoir que le cercle électoral de la Glâne et de la Veveyse soit formé des districts de la Glâne et de la Veveyse ;

- b. sans devoir remettre en question le système proportionnel auquel la population est habituée ;
- c. sans devoir obligatoirement adapter ou changer le système actuel d'établissement du résultat des scrutins.

Il y a lieu de relever aussi que, mise-à-part la question de la surveillance préfectorale des élections cantonales (il en est question plus loin), cette solution permettrait, sur le plan cantonal, de mettre en œuvre le système proportionnel de manière presque optimale. En effet, la moyenne du quorum naturel de tous les cercles électoraux du canton se situerait alors aux alentours de 6,33%. Les cercles électoraux ne s'éloigneraient alors que modérément de cette valeur moyenne<sup>27</sup>, et le quorum naturel ne dépasserait plus la limite des 10%.

Enfin, il convient de souligner que confronté à une problématique similaire, le canton de Lucerne l'a récemment résolu, simplement, en regroupant ses deux plus petits cercles électoraux. Le canton de Thurgovie a également diminué récemment les cercles électoraux servant à l'élection du parlement cantonal.

### **3.8.2.3 Des députés de base pour des sous-cercles électoraux « Glâne » et « Veveyse » ?**

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

- Sous la configuration **actuelle** de huit cercles électoraux, par son texte clair (huit cercles électoraux au maximum), la Constituante a clairement exclu la création de sous-cercles auxquels seraient attribués un ou plusieurs députés de base. Ce mode de procéder conduirait en effet, concrètement, à créer des cercles électoraux supplémentaires, ce qui entraînerait le dépassement du nombre maximal de huit cercles posé par l'art. 95 al. 3 Cst.

La problématique ne se poserait pas en ces termes si l'idée devait **uniquement** consister à assurer des députés de base, tels que définis ci-dessus, aux « anciens cercles » du nouveau cercle électoral de la « Glâne – Veveyse ». **Sous l'angle des huit cercles « au maximum »,** cette proposition serait alors vraisemblablement acceptable (six cercles électoraux + deux sous-cercles électoraux).

Quand bien même elle serait acceptable, cette proposition pourrait conduire à des inégalités criantes, **non seulement** entre les diverses régions et communes du nouveau cercle, **mais également** par rapport à d'éventuelles autres « régions » ou « sous-régions » du canton qui n'auraient pas, elles, droit à des députés de base. En effet, en assurant des députés de base pour les « sous-cercles » électoraux de la Glâne et de la Veveyse on atteindrait le nombre maximal de huit, et il ne serait donc plus possible d'en créer pour d'autres régions du canton.

<sup>27</sup> Fribourg-Ville : 14 sièges // quorum 6,66 %.  
 Sarine-Campagne : 24 sièges // quorum 4 %.  
 Singine : 16 sièges // quorum 5,88 %.  
 Gruyère : 18 sièges // quorum 5,26 %.  
 Lac : 13 sièges // quorum 7,14 %.  
 Glâne - Veveyse : 15 sièges // quorum 6,25 %.  
 Broye : 10 sièges // quorum 9,09 %.

- Toujours sous l'angle constitutionnel, le problème résiderait alors plutôt dans le fait que l'art. 95 al. 3 Cst. exige une représentation équitable de toutes les régions du canton. Or, sous cet angle, il serait pour le moins difficile d'expliquer pourquoi les régions de la Glâne et de la Veveyse auraient désormais droit à des députés de base et pas certaines autres régions (ou sous-régions ?) du canton.

Pour tenter de la rendre crédible, la justification de cette inégalité devrait se baser sur la protection de certaines spécificités, non seulement pour la « Glâne » et la « Veveyse » entre elles, mais aussi pour ces deux sous-cercles par rapport à d'autres régions ou « sous-régions » du canton.

Quelles pourraient alors être ces spécificités ? Les actuels cercles de la Glâne et de la Veveyse partagent les mêmes langues, religions et traditions. Ils sont aussi presque équivalents sous l'angle de leur population et cette dernière partage des intérêts communs (cf. par exemple l'Association Région Glâne – Veveyse). En outre, ces deux cercles partagent leurs caractéristiques avec d'autres régions ou sous-régions qui leur sont proches, en Sarine, en Broye ou en Gruyère par exemple.

- L'institution de ces députés de base ferait immanquablement, à défaut d'aménagements particuliers dans la LEDP, ressurgir le problème lancinant du quorum naturel trop élevé dans ces régions. Pour y remédier, il faudrait alors prévoir dans la LEDP un système de répartition des sièges propre à ce cercle et à ses deux sous-cercles ; ce système devrait être apparenté au système « Pukelsheim ». Il pourrait être mis en œuvre dans le cercle Glâne-Veveyse à l'image de ce que fait le canton de Bâle-campagne pour l'entier de son territoire<sup>28</sup>.
- Enfin, avec ce mode de procéder, deux système d'élection des députés au Grand Conseil devraient cohabiter dans le canton, soit le système Hagenbach – Bischoff pour les cinq cercles non touchés par la révision, et le système « spécial » pour le cercle électoral « Glâne – Veveyse ».

Au vu de ce qui précède, il convient de poser clairement la question de savoir si l'institution de députés de base pour les seuls cercles de la Glâne et de la Veveyse, pour autant qu'elle soit équitable, serait vraiment judicieuse.

### 3.8.3 CONFIRMATION DES HUIT CERCLES ÉLECTORAUX EXISTANTS ET INTRODUCTION DE LA MÉTHODE BI-PROPORTIONNELLE ( DOPPELTER PUKELSHEIM )

Pour pouvoir calculer la répartition des sièges lors d'une élection, il faut des méthodes mathématiques précises. Le système actuellement en vigueur dans le canton de Fribourg prévoit une répartition des sièges entre les cercles électoraux selon la méthode dite de « Hagenbach-Bischoff ».

La méthode « Hagenbach-Bischoff » consiste en ce qui suit : dans un premier temps, les sièges sont attribués à l'aide d'un quotient électoral obtenu en divisant le nombre total des suffrages de liste par le nombre de sièges à pourvoir plus un; les éventuels sièges restants sont ensuite attribués, un par un, aux listes qui présentent le plus fort quotient lorsque l'on divise le

---

<sup>28</sup> Basel-Land; Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120 // GS 27.820), art. 40 et 41.

nombre de leurs suffrages par le nombre de sièges qu'elles ont déjà obtenus plus un (art. 75 al. 2 LEDP).

Cette méthode ne permet toutefois pas, au vu des cercles électoraux actuels, de réaliser le système proportionnel conformément à la Constitution fédérale. En l'état, comme relevé précédemment, elle crée des inégalités flagrantes entre les électeurs des divers cercles électoraux.

La méthode bi-proportionnelle est par contre apte à réaliser correctement le système proportionnel voulu par la Constituante, **tout en maintenant la configuration territoriale actuelle de huit cercles électoraux**.

### 3.8.4 ADAPTATION OU NON DU SYSTÈME PROPORTIONNEL POUR L'ÉLECTION DES AUTORITÉS COMMUNALES

L'option consistant à revoir le système proportionnel soulève la question de savoir si les élections communales organisées selon le mode de scrutin proportionnel doivent être soumises aux mêmes règles. L'avant-projet propose pour l'heure de ne pas modifier le système actuel pour les communes, indépendamment de la variante qui sera retenue au niveau du Grand Conseil. Les arguments sont développés ci-dessous.

## 4 LES OPTIONS PROPOSÉES : L'INTRODUCTION DE LA MÉTHODE BI-PROPORTIONNELLE OU LE REGROUPEMENT DES CERCLES ÉLECTORAUX DE LA GLÂNE ET DE LA VEVEYSE.

Lors de ses débats et décisions relatives au rapport sur les « Structures territoriales », le Grand Conseil a indiqué qu'il ne veut pas mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux<sup>29</sup>.

Dans ces circonstances, les solutions qui s'offrent au canton pour exécuter l'art. 95 de la Constitution cantonale en conformité avec les exigences constitutionnelles fédérales ne sont pas nombreuses. Il s'agit soit de l'introduction de la méthode bi-proportionnelle, soit du regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse sans toucher à leurs limites respectives.

### 4.1 La méthode bi-proportionnelle

Cette méthode est actuellement appliquée dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Schaffhouse. Le Grand Conseil du canton de Nidwald a adopté le 25 avril 2012 une loi allant dans le même sens, mais cette loi doit encore faire l'objet d'une votation populaire, le référendum ayant été demandé. L'idée de base de cette méthode est de conférer à tous les électeurs les mêmes chances de contribuer à l'élection d'un député et d'atténuer les effets négatifs du quorum naturel, qui défavorise les petits partis dans les circonscriptions ayant peu de sièges.

Au lieu de répartir les sièges auxquels chaque parti a droit dans chacune des circonscriptions directement, on additionne dans un premier temps le nombre d'électeurs de chaque groupe de liste (N.B : même parti politique ; pour cette notion importante de « groupe de liste », cf. ci-dessous) et on répartit les sièges selon la clé de répartition au niveau de l'ensemble du territoire électoral (territoire cantonal). C'est la répartition supérieure.

---

<sup>29</sup> Rapport n° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg ; BGC du mois de février 2011, p. 63.

Dans un deuxième temps, on répartit les sièges qui ont été attribués à chaque parti dans l'ensemble du territoire parmi les différentes listes qu'il a présentées dans les circonscriptions. C'est la répartition inférieure. Cette répartition s'effectue selon le système de la répartition bi-proportionnelle : le nombre de sièges qu'obtient chaque parti est non seulement proportionnel au nombre de suffrages qu'il a obtenus dans la circonscription en question, mais tient compte aussi de la proportion des suffrages qu'il a obtenus dans les autres circonscriptions. C'est dire que ceux qui ont voté pour le candidat X du parti A dans une circonscription peuvent contribuer à l'élection du candidat Z du même parti A dans une autre circonscription<sup>30</sup>.

#### 4.1.1 LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DE LA MÉTHODE

Les avantages et les inconvénients de la méthode ont fait l'objet de nombreuses discussions dans plusieurs cantons et au sein du Parlement fédéral. On peut en faire la synthèse suivante<sup>31</sup> :

##### 4.1.1.1 Les avantages

Les avantages essentiels de la méthode sont les suivants :

- La méthode concrétise l'idée fondamentale du mode proportionnel. Dès le moment où la répartition se fait d'abord sur l'ensemble du territoire cantonal, les petits partis ont de meilleures chances d'obtenir des sièges, alors que, si la répartition s'opère au niveau du cercle électoral, leurs chances seraient moindres.
- Elle constitue un correctif au quorum naturel dans les cercles électoraux de petite taille. Elle permet de tenir compte de la critique du Tribunal fédéral relative à la taille de certains cercles électoraux, sans qu'une modification du découpage soit nécessaire. C'est ce point qui a joué un rôle fondamental dans les débats qui se sont déroulés à Zurich, Argovie et Schaffhouse.
- La méthode impose la création de listes électORALES portant une dénomination identique dans tout le canton, ceci afin de créer les « groupes de listes » indispensables à la mise en œuvre du système bi-proportionnel. Cette obligation d'uniformisation permettrait en effet de faciliter les processus, notamment en lien avec l'inscription des partis au registre des partis politiques<sup>32</sup>. Certaines particularités posent en effet parfois des difficultés au niveau de l'examen des demandes d'inscriptions.

Cet avantage « administratif » pourrait toutefois également être considéré comme étant plutôt un grave inconvénient (cf. ci-dessous).

- Il s'agit d'une méthode qui, malgré ses inconvénients qui seront cités ci-dessous, est fort bien reçue et appréciée dans les cantons qui l'ont introduite.

##### 4.1.1.2 Les inconvénients

Les inconvénients essentiels de la méthode sont les suivants :

- La procédure électORALE est plus complexe que celle basée sur la méthode « Hagenbach-Bischoff ». Un programme informatique est indispensable pour établir les résultats. Il s'ensuit un certain déficit de transparence et de clarté, par rapport à la méthode « Hagenbach-Bischoff ». Or, même si l'on peut concéder que la méthode

<sup>30</sup> ANDREAS AUER, GEORGIO MALINVERNI, MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, p. 227s.

<sup>31</sup> Bien recensés dans la réponse du 28 février 2007 du Conseil-exécutif bernois au postulat Kast.

<sup>32</sup> cf. art. 52b LEDP ; mise en œuvre de la motion n° 159.06, Denis Boivin

« Hagenbach-Bischoff » n'est pas, elle non plus, accessible à tout un chacun, la méthode bi-proportionnelle est tout de même plus ardue à comprendre. Or, un système électoral doit pouvoir être compris par le plus grand nombre.

- La méthode, et c'est précisément là que l'on peut paradoxalement y voir des avantages, peut conduire à des transferts de sièges entre les cercles électoraux. Il est ainsi possible qu'un parti obtienne un mandat dans un cercle donné alors que, précisément, il n'y aurait pas droit dans ce cercle selon le système actuel. On peut ainsi voir un candidat qui recueille un nombre insuffisant de voix dans son cercle être tout de même élu et décrocher un siège auquel peut prétendre son parti grâce à la répartition au niveau cantonal.
- Comme les partis se voient attribuer le nombre total de sièges sur la base du nombre d'électeurs calculé pour l'ensemble du canton, dans le cadre de la première répartition, les chances des petites formations d'obtenir un siège augmentent d'autant, d'où un risque d'émettement des voix et d'éclatement des partis. Dans le canton de Fribourg par exemple, qui compte 110 députés, le quorum naturel sur le plan cantonal descend à 0,9 % avec la méthode bi-proportionnelle.

Si l'on devait considérer que l'éclatement des partis et l'émettement des voix peut constituer un risque pour le bon fonctionnement des débats au Grand Conseil (ralentissements dus à la prise de parole par nombre de partis politiques, prolongation des débats, etc...) il serait envisageable, sous certaines conditions, d'introduire un quorum direct (cf. à ce sujet ci-dessous et le commentaire article par article, ad. projet B).

- Comme relevé ci-dessus, le système bi-proportionnel suppose la création de listes électORALES portant une dénomination identique dans tout le canton, ceci afin de créer les « groupes de listes » indispensables à sa mise en œuvre. Cette obligation pourrait aller à l'encontre de la structure fédéraliste du paysage politique<sup>33</sup> fribourgeois. Celui-ci se distingue en effet, comme très souvent en Suisse d'ailleurs, par des réalités qui se traduisent entre autres par l'existence de sections locales des partis, lesquelles reflètent parfois une image qui leur est propre et se traduisent même parfois par le port d'un nom spécifique.

Une évaluation des voix à l'échelle cantonale, par la création obligée des « groupes de listes », risquerait de réduire encore ces particularités.

#### 4.1.2 INCIDENCES DE LA MÉTHODE BI-PROPORTIONNELLE SUR LES RÉSULTATS DANS LES CERCLES ÉLECTORAUX

Afin que l'on puisse avoir une idée concrète de ce qu'aurait pu être la répartition des sièges par parti politique en application de la méthode bi-proportionnelle préconisée, des simulations ont été effectuées pour la législature passée et celle en cours.

Les simulations reprennent d'abord les systèmes existants à l'heure actuelle dans les cantons de :

**a) Schaffhouse :** A savoir un système **sans** quorum.

---

<sup>33</sup> Cf. Initiative parlementaire 09.410 « Election au Conseil national. Scrutin proportionnel » déposée le 18 mars 2009 par le conseiller national Josef Zisyadis (G, VD) : Rapport de la Commission des institutions politiques du 15 octobre 2009

**b) Zürich :**

A savoir un système avec un quorum de **5 %** à atteindre dans au moins une circonscription électorale.

**c) Argovie :**

A savoir un système avec un quorum de **5 %** à atteindre dans au moins une circonscription électorale ou de **3%** à atteindre à l'échelle cantonale.

Une simulation supplémentaire est proposée, à savoir un système avec un quorum de **3,5 %** à atteindre exclusivement à l'échelle cantonale. Des commentaires en lien avec l'admissibilité discutable de cette option figurent dans le commentaire relatif aux articles de l'avant-projet.

Les tableaux ci-dessous comparent dès lors, par cercle électoral, les résultats qui ont été obtenus avec la méthode actuelle Hagenbach-Bischoff et ceux qui l'auraient été avec la méthode bi-proportionnelle.

Il est nécessaire d'avoir au moins deux éléments à l'esprit à la lecture de ces tableaux :

1. En présence d'un quorum légal, **seules les listes qui participent à la répartition des sièges sont reportées dans les tableaux.**
2. **La comparaison entre les propositions est à prendre avec précaution.** En effet, les partis politiques adaptent leur stratégie (alliances, présence dans un maximum de cercles électoraux, présence forte dans un cercle électoral) en fonction du quorum légal qui prévaut, de manière à maximiser leur chance d'obtenir des sièges. S'agissant là d'une comparaison rétrospective, les stratégies précitées n'avaient évidemment pas été mises en œuvre.

Il y a lieu de noter que les comparaisons se sont arrêtées à la législature 2007 – 2011, puisque le Grand Conseil était composé, auparavant, de 130 députés.

#### 4.1.2.1 Pour la législature 2007 – 2011

La comparaison des résultats pour la législature 2007 – 2011 est la suivante.

*a) Sans quorum (« Schaffhouse »)*

Election au Grand conseil fribourgeois 2006 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP) variante sans quorum légal														
	1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	8 UDF	6 M. Ouv.	13 PEV / Vert	12 Iso	11 MPS	10 PEV	TOTAL	
Sarine	HB	7	6	4	1	3	1							23
	DP	7	6	4	1	3	1							23
Fribourg	HB	5	4	1	1	2	2			0				15
	DP	4	3	2	1	2	2			1				15
Singine	HB	7	3	2	2	2				1				17
	DP	6	3	2	3	2				1				17
Gruyère	HB	7	4	5		2				0				18
	DP	6	4	5		2				1				18
Lac	HB	3	3	3		3			0			1		13
	DP	3	2	3		3			1			1		13
Broye	HB	3	2	2		2						1		10
	DP	3	2	2		2						1		10
Glâne	HB	3	2	1		2								8
	DP	3	2	1		2								8
Veveyse	HB	2	1	1		2								6
	DP	2	1	1		2								6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	0	2	1	1	0	0	110
	DP	34	23	20	5	18	3	1	4	1	1	0	0	110
<b>Définition HB et DP</b>														
<b>-3 -2 1 1 0 0 1 2 0 0 0 0</b>														
= Différence de sièges par suite de la non application d'un quorum														

b) Avec un quorum de 5 % à atteindre dans au moins une circonscription électorale (« Zürich »)

Election au Grand conseil fribourgeois 2006 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP) variante quorum 5% dans un cercle électoral au moins											
		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	Les Verts	6 M. Ouv.	PEV / Vert	12 Iso	Total
Sarine	HB	7	6	4	1	3	1	1			23
	DP	6	6	5	1	3	1	1			23
Fribourg	HB	5	4	1	1	2	2	0			15
	DP	4	3	2	1	2	2	1			15
Singine	HB	7	3	2	2	2		1			17
	DP	6	3	2	3	2		1			17
Gruyère	HB	7	4	5		2		0			18
	DP	7	3	5		2		1			18
Lac	HB	3	3	3		3			1		13
	DP	3	3	3		3			1		13
Broye	HB	3	2	2		2				1	10
	DP	3	2	2		2				1	10
Glâne	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Veveyse	HB	2	1	1		2					6
	DP	2	1	1		2					6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	2	1	1	110
	DP	34	23	21	5	18	3	4	1	1	110
Différence HB et DP											-3 -2 2 1 0 0 2 0 0
= modification du nombre de sièges du fait de l'application de la double proportionnelle											

Il y a lieu de constater que les plus grands partis politiques du canton perdent des sièges au profit de partis politiques de plus petite taille. C'est là la conséquence principale et logique de la méthode bi-proportionnelle. En effet, comme déjà relevé, dès le moment où la répartition se fait d'abord sur l'ensemble du territoire cantonal, les petits partis ont de meilleures chances d'obtenir des sièges.

c) Avec un quorum de 5 % à atteindre dans au moins une circonscription électorale ou de 3% à atteindre à l'échelle cantonale (« Argovie »)

Election au Grand conseil fribourgeois 2006 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP) variante quorum légal 5% dans un cercle électoral au moins ou 3% dans l'ensemble du canton											
		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 M. Ouv.	13 PEV / Vert	12 Iso	TOTAL
Sarine	HB	7	6	4	1	3	1	1			23
	DP	6	6	5	1	3	1	1			23
Fribourg	HB	5	4	1	1	2	2	0			15
	DP	4	3	2	1	2	2	1			15
Singine	HB	7	3	2	2	2		1			17
	DP	6	3	2	3	2		1			17
Gruyère	HB	7	4	5		2		0			18
	DP	7	3	5		2		1			18
Lac	HB	3	3	3		3			1		13
	DP	3	3	3		3			1		13
Broye	HB	3	2	2		2				1	10
	DP	3	2	2		2				1	10
Glâne	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Veveyse	HB	2	1	1		2					6
	DP	2	1	1		2					6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	2	1	1	110
	DP	34	23	21	5	18	3	4	1	1	110
Différence HB et DP											-3 -2 2 1 0 0 2 0 0
= Différence de sièges par suite de l'application d'un quorum de 5% dans un cercle électoral au moins ou 3% dans l'ensemble du canton											

d) Avec un quorum de 3,5 % à atteindre au niveau cantonal

Election au Grand conseil fribourgeois 2006 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP)													
variante quorum légal 3.5% dans l'ensemble du canton													
		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 M. Ouv.	13 PEV / Vert	12 Iso			TOTAL
Sarine	HB	7	6	4	1	3	1	1					23
	DP	7	6	5	1	3	0	1	0	0			23
Fribourg	HB	5	4	1	1	2	2	0	0	0			15
	DP	5	4	2	1	2	0	1	0	0			15
Singine	HB	7	3	2	2	2	0	1					17
	DP	6	3	2	3	2	0	1	0	0			17
Gruyère	HB	7	4	5		2	0	0	0	0			18
	DP	7	3	5		2	0	1	0	0			18
Lac	HB	3	3	3		3	0			1			13
	DP	3	3	3		4	0		0	0			13
Broye	HB	3	2	2		2	0			1			10
	DP	3	2	3		2	0		0	0			10
Glâne	HB	3	2	1		2	0			0			8
	DP	3	2	1		2	0			0			8
Veveyse	HB	2	1	1		2	0			0			6
	DP	2	1	1		2	0			0			6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	2	1	1			110
	DP	36	24	22	5	19	0	4	0	0			110
Différence HB et DP		-1	-1	3	1	1	-3	2	-1	-1			

= Différence de sièges par suite de l'application d'un quorum de 3.5% dans l'ensemble du canton

#### 4.1.2.2 Pour la législature 2012 – 2016

La comparaison des résultats pour la législature 2012 – 2016 est la suivante.

##### a) Sans quorum (« Schaffhouse »)

Election au Grand conseil fribourgeois 2011 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP)														
variante sans quorum légal														
Partis		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	19 LC	6 PVL	18 Pol Int	13 Les Verts /PEV	9 PBD	21 LIS/ouv./Ev	TOTAL
Cercles électoraux														
Sarine	HB	6	8	4	1	4	1	0					24	
	DP	6	7	4	1	4	1	1					24	
Fribourg	HB	3	5	1	1	2	2	0					14	
	DP	3	5	1	1	2	1	1					14	
Singine	HB	5	2	2	2	3		1				1	16	
	DP	5	2	2	2	3		1				1	16	
Gruyère	HB	6	5	4		3	0	0					18	
	DP	5	4	4		3	1	1					18	
Lac	HB	2	3	2		4		1				1	13	
	DP	2	3	2		4		1				1	13	
Broye	HB	4	2	2		2	0					1	11	
	DP	3	2	2		2	1					1	11	
Glâne	HB	3	2	1		2							8	
	DP	3	2	1		2							8	
Veveyse	HB	2	2	1		1							6	
	DP	2	2	1		1							6	
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	0	0	2	1	110	
	DP	29	27	17	4	21	4	0	5	0	2	1	110	
Différence HB et DP		-2	-2	0	0	0	1	3	0	0	0	0		

= Différence de sièges par suite de la non application d'un quorum légal

b) Avec un quorum de 5 % à atteindre dans au moins une circonscription électorale (« Zürich »)

Election au Grand conseil fribourgeois 2011 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP) variante quorum 5% dans un cercle électoral au moins												
Partis		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 PVL	9 PBD	21 LIS/ouv./Ev	TOTAL	
Cercles électoraux												
Sarine	HB	6	8	4	1	4	1	0			24	
	DP	6	7	4	1	4	1	1			24	
Fribourg	HB	3	5	1	1	2	2	0			14	
	DP	3	5	1	1	2	1	1			14	
Singine	HB	5	2	2	2	3		1	1		16	
	DP	5	2	2	2	3		1	1		16	
Gruyère	HB	6	5	4		3	0	0			18	
	DP	5	4	4		3	1	1			18	
Lac	HB	2	3	2		4		1	1		13	
	DP	2	3	2		4		1	1		13	
Broye	HB	4	2	2		2	0			1	11	
	DP	3	2	2		2	1			1	11	
Glâne	HB	3	2	1		2					8	
	DP	3	2	1		2					8	
Veveyse	HB	2	2	1		1					6	
	DP	2	2	1		1					6	
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	2	1	110	
	DP	29	27	17	4	21	4	5	2	1	110	
	Définition HB et DP	-2	-2	0	0	0	1	3	0	0		
<b>pas d'effet de Quorum:</b> tous les partis qui ont participé à la répartition des sièges selon HB participent également selon DP												
Listes ne n'ayant pas atteint le quorum dans au moins un cercle électoral: LC, Politique intég., Les Verts/PEV												
= Différence de sièges par suite de l'application d'un quorum légal de 5% atteint dans un cercle électoral au moins												

Le remplacement du système Hagenbach–Bischoff par celui de la bi-proportionnelle entraîne également, pour la législature 2012-2016, des transferts de sièges des grands partis politiques vers des partis politiques de taille moins importante.

Il y a toutefois lieu de noter que si, au Grand Conseil, les groupes parlementaires devaient se former en suivant les apparentements choisis pour les élections au Conseil national<sup>34</sup>, ces groupes auraient la représentation indiquée ci-dessous. Sous cet angle-là, les incidences de la bi-proportionnalité pourraient être atténues.

Groupes		Parti démocrate-chrétien (PDC), Parti Vert libéral (pvl), Parti Bourgeois-Démocratique (PBD).	Parti libéral-radical fribourgeois (PLR), Jeunes libéraux-radicaux.	Parti Pirate fribourgeois (PPFR), MCI - Mouvement Citoyen Indépendant.	Parti socialiste fribourgeois (PS), Centre gauche - Parti chrétien-social (PCS), Les Verts, Les Verts - nouvelle génération, Jeunesse socialiste fribourgeoise, Centre gauche - Jeunes PCS, Centre gauche - Parti Evangélique (PEV).	Union Démocratique du Centre (UDC), Union démocratique fédérale (UDF).
2011	HB	35	17	0	37	21
	DP	36	17	0	36	21

<sup>34</sup> Les apparentements étaient alors les suivants :

- a) Parti démocrate-chrétien (PDC), Parti Vert libéral (pvl), Parti Bourgeois-Démocratique (PBD).
- b) Parti libéral-radical fribourgeois (PLR), Jeunes libéraux-radicaux.
- c) Parti Pirate fribourgeois (PPFR), MCI - Mouvement Citoyen Indépendant.
- d) Parti socialiste fribourgeois (PS), Centre gauche - Parti chrétien-social (PCS), Les Verts, Les Verts - nouvelle génération, Jeunesse socialiste fribourgeoise, Centre gauche - Jeunes PCS, Centre gauche - Parti Evangélique (PEV).
- e) Union Démocratique du Centre (UDC), Union démocratique fédérale (UDF).

c) Avec un quorum de 5 % à atteindre dans au moins une circonscription électorale ou de 3% à atteindre à l'échelle cantonale (« Argovie »)

Election au Grand conseil fribourgeois 2011 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP) variante quorum légal 5% dans un cercle électoral au moins ou 3% dans l'ensemble du canton												
Partis		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 PVL	9 PBD	21 LIS/ouv./Ev		TOTAL
Cercles électoraux												
Sarine	HB	6	8	4	1	4	1	0				24
	DP	6	7	4	1	4	1	1				24
Fribourg	HB	3	5	1	1	2	2	0				14
	DP	3	5	1	1	2	1	1				14
Singine	HB	5	2	2	2	3		1	1			16
	DP	5	2	2	2	3		1	1			16
Gruyère	HB	6	5	4		3	0	0				18
	DP	5	4	4		3	1	1				18
Lac	HB	2	3	2		4		1	1			13
	DP	2	3	2		4		1	1			13
Broye	HB	4	2	2		2	0				1	11
	DP	3	2	2		2	1				1	11
Glâne	HB	3	2	1		2						8
	DP	3	2	1		2						8
Veveyse	HB	2	2	1		1						6
	DP	2	2	1		1						6
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	2	1		110
	DP	29	27	17	4	21	4	5	2	1		110
Différence HB et DP		-2	-2	0	0	0	1	3	0	0		
= Différence de sièges par suite de l'application d'un quorum de 5% dans un cercle électoral au moins ou 3% dans l'ensemble du canton												

d) Avec un quorum de 3,5 % à atteindre au niveau cantonal

Election au Grand conseil fribourgeois 2011 : comparaison méthode Hagenbach-Bischoff (HB) et méthode double proportionnelle (DP) variante quorum légal 3.5% dans l'ensemble du canton												
Partis		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 PVL	9 PBD	21 LIS/ouv./Ev		TOTAL
Cercles électoraux												
Sarine	HB	6	8	4	1	4	1	0				24
	DP	6	7	3	1	4	2	1				24
Fribourg	HB	3	5	1	1	2	2	0				14
	DP	3	5	1	1	2	1	1				14
Singine	HB	5	2	2	2	3		1	1			16
	DP	5	3	2	2	3		1	0			16
Gruyère	HB	6	5	4		3	0	0				18
	DP	5	4	4		3	1	1				18
Lac	HB	2	3	2		4		1	1			13
	DP	2	3	3		4		1	0			13
Broye	HB	4	2	2		2	0				1	11
	DP	4	2	2		2	1				0	11
Glâne	HB	3	2	1		2						8
	DP	3	2	1		2						8
Veveyse	HB	2	2	1		1						6
	DP	2	2	1		1						6
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	2	1		110
	DP	30	28	17	4	21	5	5	0	0		110
Différence HB et DP		-1	-1	0	0	0	2	3	-2	-1		
= Différence de sièges par suite de l'application d'un quorum légal de 3.5% dans l'ensemble du canton												

#### 4.1.3 BI-PROPORTIONNALITÉ POUR L'ÉLECTION DES AUTORITÉS COMMUNALES ?

Serait-il opportun d'introduire le système bi-proportionnel également sur le plan communal ? Le cas échéant, en effet, seuls deux aspect seraient touchés :

- le système bi-proportionnel implique qu'une autorité soit élue par des scrutins se déroulant simultanément dans plusieurs cercles ; or cette hypothèse ne peut se produire sur le plan

- communal qu'en cas de fusion de communes (par exemple, pour le conseil général, lorsqu'aucune des communes n'a le conseil général, mais que la convention de fusion prévoit l'institution de celui-ci) ;
- même lorsque l'élection communale porte sur un cercle électoral unique, l'harmonisation éventuelle porterait sur les deux éléments suivants :
    - la méthode d'arrondissement (on arrondit au chiffre entier immédiatement supérieur dans le système actuel et au chiffre entier le plus proche dans le système bi-proportionnel) ;
    - l'attribution des sièges (elle a lieu dans le système actuel par plusieurs tours de répartition selon le quotient électoral la première fois et selon les plus grands quotients lors des éventuelles répartitions subséquentes, alors que dans le système bi-proportionnel il y a une répartition unique selon un diviseur permettant de répartir tous les sièges en une fois).

Les cantons de Zurich, Argovie et Schaffhouse qui ont introduit le système « Pukelsheim » pour le Grand Conseil ont procédé aux harmonisations esquissées ci-dessus pour l'élection des parlements communaux. Si cette adaptation – qui présenterait en soi l'avantage d'avoir un système « harmonisé » pour toutes les élections selon le mode de scrutin proportionnel dans le canton – est techniquement faisable, elle comporte néanmoins quelques inconvénients que l'on peut résumer comme suit :

- la bi-proportionnalité compliquerait quelque peu les élections communales, étant donné que les règles sont différentes selon qu'il s'agisse du conseil général (système proportionnel de par la loi) ou du conseil communal (système proportionnel à la demande) ou encore selon qu'il s'agisse d'une commune issue d'une fusion (plusieurs cercles électoraux) ou non (cercle unique) ;
- le logiciel devrait être adapté pour tenir compte des règles différencieras sur le plan communal, des tests devraient être organisés, sans oublier la formation des utilisateurs au nouveau système ;
- les nouvelles règles et le logiciel devraient être opérationnels pour les élections anticipées des communes qui souhaiteraient fusionner au 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce qui signifie qu'une entrée en vigueur de la loi seulement à cette même date ne permettrait pas l'application des nouvelles règles à toutes les communes concernées.

Pour ces raisons, l'avant-projet propose pour l'heure de renoncer au système bi-proportionnel au niveau communal. Dès lors, les règles régissant les élections communales selon le mode de scrutin proportionnel sont adaptées uniquement sur le plan formel (cf. articles 74, 74a et 75 LEDP proposés).

## **4.2 Le regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse**

Comme relevé plus haut, la plupart des cantons confrontés à la problématique du quorum naturel l'ont réglée par le biais de l'introduction de la méthode bi-proportionnelle. A ce jour, seul le canton de Lucerne a choisi la solution du regroupement de ses deux plus petits cercles électoraux.

### **4.2.1 LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS**

Les avantages et les inconvénients de cette variante pourraient être les suivants :

#### **4.2.1.1 Les avantages**

- L'adaptation du système actuel à la jurisprudence fédérale se ferait de manière simple et rapide ;
- Le canton pourrait conserver le système actuel d'élection proportionnelle (Hagenbach-Bischoff), système auquel la population est désormais habituée ;
- Les incidences financières de l'adaptation seraient négligeables.

#### **4.2.1.2 Les inconvénients**

- Le regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse pourrait être perçu comme une perte de représentativité régionale ;
- Cette variante, qui ne toucherait pas aux districts de la Glâne et de la Veveyse, provoquerait des conflits de compétences entre les deux préfets concernés à l'occasion des élections cantonales dans le cercle électoral « Glâne – Veveyse » (tâches préfectorales de surveillance des élections).
- La variante pourrait tout de même être perçue comme un premier pas avant le regroupement des districts éponymes ;
- Contrairement au système bi-proportionnel, le système actuel d'élection proportionnel n'est pas dynamique. Dès lors, si en raison des déplacements de population certains quorums devaient à l'avenir dépasser la limite des 10%, on pense en particulier au cercle électoral de la Broye (cf. ci-dessous), il conviendrait vraisemblablement de procéder à un nouveau regroupement de cercle pour satisfaire aux exigences d'égalité de traitement entre les électeurs.

#### **4.2.2 INCIDENCES SUR LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES CERCLES ÉLECTORAUX**

Il convient d'examiner si le regroupement proposé aurait eu, pour la législature passée et celle en cours, des incidences particulières sur l'attribution des sièges entre tous les cercles. La règle actuelle du plus fort reste (art. 63 al. 1 let. d LEDP) peut en effet conduire à des résultats insoupçonnés au premier abord.

#### 4.2.2.1 Pour la législature 2007 - 2011

Cercle	Population légale au 31 décembre 2005	Sièges selon l'article 63 al. 1 let. c LEDP	Reste	Sièges selon l'article 63 al. 1 let. d LEDP	Législature 2007 – 2011 Total des sièges
<b>Fribourg-Ville</b>	33008	14	682	1	<b>15</b>
<b>Sarine-Campagne</b>	53445	23	338	0	<b>23</b>
<b>Singine</b>	39523	17	270	0	<b>17</b>
<b>Gruyère</b>	41514	17	2261	1	<b>18</b>
<b>Lac</b>	30406	13	389	0	<b>13</b>
<b>Glâne-Veveyse</b>	32939	14	613	0	<b>14</b>
<b>Broye</b>	23119	10	29	0	<b>10</b>
<b>Total</b>	253954	108	4582	2	<b>110</b>
<b>Quotient selon l'art. 63 al. 1 let. b LEDP</b>	2309				

Dans la configuration 2007 - 2011, le regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse n'aurait eu, par rapport à la situation actuelle, aucune incidence sur les sièges revenant aux autres cercles électoraux.

Sous l'angle des quorums naturels, la situation aurait été la suivante :

- Fribourg-Ville : 15 sièges // quorum 6,25 %.
- Sarine-Campagne : 23 sièges // quorum 4,16 %.
- Singine : 17 sièges // quorum 5,55 %.
- Gruyère : 18 sièges // quorum 5,26 %.
- Lac : 13 sièges // quorum 7,14 %.
- Glâne-Veveyse : 14 sièges // quorum 6,66 %.
- Broye : 10 sièges // quorum 9,09 %.

#### 4.2.2.2 Pour la législature 2012 - 2016

Cercle	Population légale au 31 décembre 2010	Sièges selon l'article 63 al. 1 let. c LEDP	Reste	Sièges selon l'article 63 al. 1 let. d LEDP	Législature 2012-2016 Total des sièges
<b>Fribourg-Ville</b>	34897	13	1981	1	<b>14</b>
<b>Sarine-Campagne</b>	59952	23	1716	1	<b>24</b>
<b>Singine</b>	41113	16	601	0	<b>16</b>
<b>Gruyère</b>	46415	18	839	0	<b>18</b>
<b>Lac</b>	32911	12	2527	1	<b>13</b>
<b>Glâne-Veveyse</b>	36680	14	1232	1	<b>15</b>
<b>Broye</b>	26525	10	1205	0	<b>10</b>
<b>Total</b>	278493	106	10101	4	<b>110</b>
<b>Quotient selon l'art. 63 al. 1 let. b LEDP</b>	2532				

Dans la configuration 2012 - 2016, le regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse aurait eu, par rapport à la situation actuelle, une incidence sur les sièges revenant aux autres cercles électoraux. En effet, en raison de la règle du « plus fort reste », le cercle électoral de la Glâne-Veveyse aurait gagné un siège au détriment de la Broye, qui compte actuellement 11 sièges.

Sous l'angle des quorums naturels, la situation aurait été la suivante :

- Fribourg-Ville : 14 sièges // quorum 6,66 %.
- Sarine-Campagne : 24 sièges // quorum 4,00 %.
- Singine : 16 sièges // quorum 5,88 %.
- Gruyère : 18 sièges // quorum 5,26 %.
- Lac : 13 sièges // quorum 7,14 %.
- Glâne-Veveyse : 15 sièges // quorum 6,25 %.
- Broye : 10 sièges // quorum 9,09 %.

#### 4.2.3 INCIDENCES SUR LES RÉSULTATS

A l'instar de ce qui a été présenté plus haut, il est nécessaire que l'on puisse aussi avoir une idée concrète de ce qu'aurait pu être la répartition des sièges par parti politique dans le cas où les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse auraient été regroupés pour la législature passée et celle en cours.

##### 4.2.3.1 Pour la législature 2007 - 2011

Elections 2006 au Grand-Conseil fribourgeois selon la méthode HB: scénario de fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse										
Résultats selon cercles électoraux en vigueur lors des élections 2006										
nbr de sièges par cercle		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 M. Ouv	12 ISO	13 PEV / Verts
23	Sarine	7	6	4	1	3	1	1		23
15	Fribourg	5	4	1	1	2	2			15
17	Singine	7	3	2	2	2		1		17
18	Gruyère	7	4	5		2				18
13	Lac	3	3	3		3			1	13
10	Broye	3	2	2		2		1		10
8	Glâne	3	2	1		2				8
6	Veveyse	2	1	1		2				6
										110
Résultats après fusion des cercles électoraux Glâne et Veveyse										
nbr de sièges par cercle		1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 Les Verts	6 M. Ouv	12 ISO	13 PEV / Verts
23	Sarine	7	6	4	1	3	1	1		23
15	Fribourg	5	4	1	1	2	2			15
17	Singine	7	3	2	2	2		1		17
18	Gruyère	7	4	5		2				18
13	Lac	3	3	3		3			1	13
10	Broye	3	2	2		2			1	10
14	Glâne & Veveyse	6	3	2		3				14
										110

#### 4.2.3.2 Pour la législature 2012 – 2016

Elections 2011 au Grand-Conseil fribourgeois selon la méthode HB: scénario de fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse									
modifications du nombre des sièges par liste résultantes de la fusion des cercles									
nbr de sièges par cercle	Résultats selon cercles électoraux en vigueur lors des élections 2011								
	1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 les Verts	6 PVL	9 PBD	21 LIS/ouv./ev
24 Sarine	6	8	4	1	4	1			24
14 Fribourg	3	5	1	1	2	2			14
16 Singine	5	2	2	2	3		1	1	16
18 Gruyère	6	5	4		3				18
13 Lac	2	3	2		4		1	1	13
11 Broye	4	2	2		2				11
8 Glâne	3	2	1		2				8
6 Veveyse	2	2	1		1				6
	Résultats après fusion des cercles électoraux Glâne et Veveyse								
nbr de sièges par cercle	1 PDC	2 PS	3 PLR	4 PCS	5 UDC	7 les Verts	6 PVL	9 PBD	21 LIS/ouv./ev
24 Sarine	6	8	4	1	4	1			24
14 Fribourg	3	5	1	1	2	2			14
16 Singine	5	2	2	2	3		1	1	16
18 Gruyère	6	5	4		3				18
13 Lac	2	3	2		4		1	1	13
10 Broye	3	2	2		2				10
15 Glâne & Veveyse	5	4	2		4				15
									110

## 5 COMMENTAIRE DES ARTICLES DES PROJETS DE LOI

### 5.1 Avant-projet A : Adaptations diverses

#### 5.1.1 MODIFICATIONS DE LA LEDP

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

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

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

S’agissant de l’art. 2a al. 4, la formule actuelle « peuvent, à leur retour, se faire réinscrire » laisse supposer que la réinscription après un séjour hors canton n’est effectuée que sur demande. Il convient d’adapter cette formulation au principe de l’inscription d’office retenu par le Grand Conseil<sup>35</sup>. La formulation nouvellement proposée est conforme au principe de l’inscription d’office.

<sup>35</sup> BGC du mois de mars 2005, p. 291 et 292

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

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

L'alinéa 1<sup>bis</sup> permet de remédier à cette lacune.

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

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

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

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

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

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

### *Article 9 al. 2*

La modification proposée fait suite à l'acceptation par le Grand Conseil, en date du 3 mai 2012, de la motion M1004.12 (Gabriel Kolly / Roland Mesot). Elle étend le régime des incompatibilités actuellement prévu à l'article 9 al. 2 à la fonction de scrutateur.

### *Article 11 al. 1*

Le texte actuel limite les tâches de surveillance des préfets à leur district. Il convient de préciser que ces tâches concernent également les cercles électoraux qui les composent, ne serait-ce que pour adapter le texte légal à la pratique ou ce qu'elle devrait être, le district de la Sarine étant composé de deux cercles électoraux.

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

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

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

Pour remédier à cette problématique, et dès lors que désormais, contrairement à 2001, le dépouillement peut être anticipé (cf. art. 22 al. 2 LEDP), il est proposé de ne plus autoriser le moyen actuellement proposé à l'article 18 al. 5 LEDP. Il suffit désormais simplement de prévoir que les enveloppes-réponse (à savoir les certificats de capacité civique) doivent être enregistrées dès leur réception au secrétariat communal. Cet enregistrement pourra sans autre être effectué par le personnel du secrétariat communal ; la solution est logique, puisque ce sont déjà ces mêmes personnes qui réceptionnent la grande majorité des votes anticipés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il a par ailleurs été constaté qu'aucune autorité n'est désignée pour communiquer de manière centralisée les résultats des élections communales dans les districts. Dès lors que le

préfet est la personne la mieux à même d'assurer, à ce niveau, une gestion centralisée des résultats, et partant la meilleure communication, il est proposé de lui confier cette tâche (art. 28 al. 2 nouveau).

#### *Article 34, titre médian*

Comme relevé ci-dessus, l'article 34 ne prévoit que l'affichage au pilier public des résultats définitifs, soit de ceux constatés après l'écoulement du délai de recours. Il convient de compléter le titre médian de cet article, imprécis, afin d'éviter des confusions.

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

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

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

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

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

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

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

#### *Article 54 al. 3*

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

Il ressort de la pratique que deux indications doivent, dans tous les cas, être précisées pour assurer une information complète et correcte des électeurs sur les personnes candidates. Il s'agit d'abord de celle relative à la naissance de la personne ; à ce titre, il est proposé de

prévoir l'indication de la date de naissance complète, au lieu de s'en tenir à l'année de naissance, car cette indication permet généralement de lever le doute lorsqu'il s'agit de distinguer deux candidats. Il s'agit ensuite de l'indication concernant la nationalité, qu'il semble nécessaire de faire apparaître sur les listes électorales, puisque des personnes de nationalité étrangère peuvent être élues à des fonctions communales.

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

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

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

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

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

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

### ***DISPOSITIONS AVEC VARIANTES***

#### *1. Modifications à apporter si l'avant-projet B (méthode bi-proportionnelle) est retenu :*

##### *Article 59*

Il convient de créer le bureau électoral du district, lequel doit fonctionner pour l'élection à la fonction de préfet. Il convient en effet de différencier formellement les différents bureaux, même si dans les faits, rien n'empêchera les préfets de nommer les mêmes personnes tant pour le bureau électoral du cercle que pour le bureau électoral du district du même nom (cf. ci-dessous pour le surplus).

A noter toutefois que dans les cas où les cercles électoraux et les districts ne coïncident ou ne coïncideraient pas (cf. actuellement le district de la Sarine, divisé en deux cercles électoraux, respectivement le cas contraire éventuel où les deux districts de la Glâne et de la Veveyse formeraient le cercle électoral de la Glâne – Veveyse), la différenciation devrait se faire formellement et matériellement. Les membres du bureau ne doivent en effet être appelés à exercer leurs compétences que par rapport aux circonscriptions dans lesquelles ils ou elles exercent leur droit de vote.

#### *2. Modifications à apporter si l'avant-projet B1 (regroupement de cercles électoraux) est retenu :*

##### *Article 58b (nouveau)*

Cet article 58b (nouveau) aurait la même teneur que la proposition d'art. 59 commentée ci-dessus. Il est donc renvoyé à ce commentaire.

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

Pour les élections au Grand Conseil, le texte actuel de l'article 59 al. 1 fait référence aux cercles des préfets (... chaque préfet nomme pour son cercle, ...). Cette référence n'est pas exacte, car les préfets sont à la tête de districts administratifs et non pas de cercles électoraux. Comme cela a été fait à l'art. 11, la précision proposée vise avant tout à adapter le texte légal à la pratique ou ce qu'elle devrait être, le district de la Sarine étant composé de deux cercles électoraux (cf. ci-dessus pour le surplus).

S'agissant de l'alinéa 1<sup>bis</sup>, le commentaire qui peut être apporté est le suivant :

En cas de regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, dès lors que les districts éponymes subsisteraient, les compétences des préfets de la Glâne et de la Veveyse seraient concurrentes pour les élections au Grand Conseil. Il convient de régler d'éventuels conflits de compétences.

Deux solutions sont proposées.

- L'une d'entre elles consisterait à poser la règle selon laquelle ces compétences sont partagées en fonction des territoires des districts respectifs. Cela signifierait que si la problématique concerne des communes, habitants, ou autre, d'un des deux districts du cercle de la Glâne – Veveyse, c'est le préfet du district concerné qui s'en charge. Il y a toutefois lieu de relever que cette proposition ne consisterait pas en une solution optimale, dès lors que les cas dans lesquels les deux districts sont concernés ne seraient pas réglés à satisfaction, et que la décision d'un préfet aurait, dans tous les cas, des conséquences pour tout le cercle électoral. Une coordination entre les préfets serait alors indispensable ; elle ne serait toutefois pas aisée car en matière de droits politiques, les délais pour agir sont souvent très courts.
- L'autre proposition consisterait à donner toutes les compétences en la matière à l'un des deux préfets concernés. Cette proposition aurait l'avantage de faire perdurer la situation existante, sans créer d'insécurité au niveau de la répartition des compétences. Elle aurait pour inconvénient majeur de priver l'un des deux préfets de ses compétences actuelles en la matière et donc, en définitive, de donner dans ces situations la prééminence de l'un sur l'autre.

D'autres solutions encore seraient imaginables, telles par exemple la surveillance par un préfet tiers, la surveillance par tous les préfets (ce qui impliquerait la formalisation de la Conférence des préfets) ou dans le même ordre d'idées la surveillance par le président de la Conférence des préfets.

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

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

#### *Article 65 al. 1*

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

#### *Article 69 al. 2*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Article 87 al. 2*

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

### *Article 93 al. 2*

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

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

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

Lorsqu’une personne signe une initiative ou un référendum, elle exprime en principe déjà à ce stade son intention de vote. Il se justifie donc de préserver le secret de son vote en prévoyant expressément que les listes de signatures pour les initiatives et les référendums ne sont pas publiques.

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

### *Article 112 al. 1*

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

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

### *Article 118 al. 2*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Article 135 titre médian*

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

### *Article 137 al. 3*

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

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

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

Il y a toutefois une différence entre l'initiative cantonale et communale, et elle concerne le délai dans lequel la votation doit, le cas échéant, avoir lieu : pour l'initiative cantonale la votation doit avoir lieu dans le délai d'une année, et pour l'initiative communale ce délai est de cent huitante jours. Dès lors, pour préserver ces délais, une précision du renvoi est prévue à l'alinéa 3 et le titre médian est complété par « ... et délais ».

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

#### *Article 142*

L'article 142 LEDP en vigueur soulève une interrogation dans la mesure où il semble prévoir une votation (obligatoire) dans tous les cas d'initiative communale. Or, en cas de ralliement, il n'y a précisément pas de votation obligatoire ; celle-ci a lieu facultativement, si le référendum est demandé. Ce n'est que s'il n'y a pas ralliement (avec ou sans contre-projet, selon les formes) que le peuple est appelé à se prononcer. Dès lors, dans la mesure où les articles 126 et 127 LEDP s'appliquent avec la précision du délai applicable, l'article 142 est supprimé pour éviter des doublons.

### 5.1.2 MODIFICATIONS DE LA LPFC

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

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

#### *Article 1a*

L'article 1a correspond, à quelques mots près, à l'art. 4 LPFC actuel.

Cet article a tout d'abord été déplacé en début de loi, pour en favoriser la compréhension. S'agissant des adaptations, il est d'abord reprécisé dans le texte, et c'est là l'esprit de la loi, que les contributions ne sont versées que pour les élections générales.

S'agissant de l'alinéa 2, c'est la reprise quasi mot pour mot de l'art. 4 al. 1<sup>bis</sup> actuel. Il est simplement précisé à la lettre a) que les frais généraux font l'objet d'un montant fixe. Pour la lettre b, il est désormais expressément précisé que le montant destiné à la couverture des coûts des opérations en commun n'est qu'estimatif ; la solution est logique, puisque lors de l'élaboration du budget, ces coûts ne sont pas encore connus.

L’alinéa 3 reprend l’alinéa 2 de l’art. 4 actuel, précision faite du renvoi à l’alinéa 1. L’idée consiste à souligner sans équivoque que l’on parle bien là du crédit total, et non pas d’un des deux montants cités à l’alinéa 2.

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

L’article 2 actuel doit être adapté à la nouvelle situation. La notion de « frais de campagne » n’est pas assez précise. Il convient de bien faire ressortir du texte que le calcul effectué sur la base de l’article 2 n’est destiné qu’à répartir la participation de l’Etat pour les « frais généraux de campagne électorale », et que cette répartition n’a rien à voir avec la prise en charge des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d’envoi.

#### *Article 4*

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

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

La précision apportée à l’art. 4a al. 1 est destinée à déterminer sans équivoque à quelle prestation financière de l’Etat la loi se réfère.

#### *Article 4b Tâches des partis politiques ou groupes d’électeurs ou d’électrices*

Le processus de prise en charge totale, par l’Etat, des frais des opérations exécutées en commun par les partis politiques et les groupes d’électeurs et d’électrices doit être organisé.

Pour ce faire, le Conseil d’Etat propose que, comme cela se fait d’ailleurs déjà en pratique, les partis politiques et les groupes d’électeurs et d’électrices désignent parmi eux l’interlocuteur de la Chancellerie d’Etat (répondant ou répondante), chargé de rendre les décisions en la matière. Il est nécessaire que l’Etat continue à pouvoir compter sur la collaboration des partis politiques ou groupes d’électeurs ou d’électrices.

Les tâches du répondant ou de la répondante consistent d’abord à réunir toutes les factures susceptibles d’être prises en charge par l’Etat en application de l’article 1a al. 2 let. b LPFC. Il lui appartient ensuite d’en vérifier le contenu et l’exactitude. Une fois ces vérifications faites, il en fait des copies, leur appose son visa pour en attester la conformité à l’original et les transmet pour suite utile à la Chancellerie d’Etat.

Pour des raisons de contrôle, d’organisation et d’efficacité, il est nécessaire que l’envoi se fasse en une fois et de manière groupée pour toutes les copies de factures (al. 3).

#### *Article 4c Fixation et versement de la prise en charge*

Il appartient à la Chancellerie d’Etat de vérifier les factures et de verser, dès que possible, le montant correspondant à leur somme, sur le compte désigné à cet effet par le répondant ou la répondante.

En l’absence de contestation, ce versement pourra intervenir très rapidement, le versement et une simple confirmation écrite subséquente faisant office de décision. A noter qu’en cas de contestation, la Chancellerie d’Etat sera par exemple habilitée à ne procéder qu’à un versement partiel de la somme (versement de la somme reconnue) et à rendre une décision de refus, sujette à recours, pour le surplus.

L’alinéa 2 a pour objectif de poser clairement que l’Etat ne doit pas s’occuper de la question de la répartition (répartition interne) de son versement entre les partis et groupements. Il

appartient à ces derniers d'établir, préféablement à titre préalable, des règles à cet effet. Une solution prohibée est toutefois celle qui serait tirée des résultats électoraux, car elle n'aurait alors plus rien à voir avec les frais effectifs de chacun des partis et groupements, frais devraient être couverts par la répartition interne selon l'esprit de la loi.

L'alinéa 3 précise que « Les partis et groupes d'électeurs et d'électrices qui n'ont pas pris part, de manière volontaire, aux opérations en commun, n'ont aucun droit à une prise en charge ». Cette règle qui est une reprise de l'art. 4b al. 2 actuel, se comprend par elle-même. Dans le commentaire y relatif (Message n°260 du 21 juin 2011), il avait simplement été relevé à son sujet que « Si un parti politique ou un groupe d'électeurs et d'électrices décide de ne pas participer, il ne percevra évidemment aucune contribution », Il suffit simplement de préciser que cette règle vaut, logiquement, tant pour le droit à un versement de l'Etat que pour la répartition interne.

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

### 5.1.3 MODIFICATIONS DE LA LCo

#### *Article 19*

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

Le système proposé consiste dès lors à prévoir un scrutin de liste, qui peut être remplacé par un vote à main levée de l'ensemble des personnes proposées si le nombre de candidats est égal ou inférieur aux postes à pourvoir.

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

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

La particularité de l'initiative portant sur l'introduction du conseil général réside dans le fait que la commune ne dispose précisément pas encore du conseil général, mais étant donné que la loi déclare que « les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables à l'exception de celles qui ont trait à sa transmission et à sa validation » (al. 2), ce renvoi suppose normalement l'existence d'un parlement puisque celui-ci ne doit pas seulement se prononcer sur la validité et transmettre l'initiative, il doit également décider du ralliement ou non.

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

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

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

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

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

L'alinéa 4 en vigueur contient un renvoi aux règles sur la composition du bureau électoral. On peut supposer que ce renvoi se réfère à la répartition équitable des partis ou groupes d'électeurs représentés au sein du conseil général, mais la portée n'est pas claire. Les règles d'incompatibilités sont régies par la législation sur les communes. En outre, la répartition équitable des forces politiques s'apprécie en général sur l'ensemble des organes élus, alors qu'il n'y a qu'un seul bureau électoral dans une commune. Enfin, un doute pourrait naître quant aux voies de droit applicables en cas de contentieux lié à une élection au sein du législatif : ce renvoi aurait-il pour conséquence que les voies de droit seraient celles de la LEDP ? Ce n'était en tout cas pas la pratique suivie par les autorités juridictionnelles. Or, même si l'on propose d'adapter les voies de droit contre les décisions des législatifs communaux dans le sens d'une accélération de la procédure, il restera toujours une différence fondamentale entre ces deux ensembles de normes (cf. commentaire de l'article 154 ci-dessous). Pour toutes ces raisons, l'avant-projet propose de supprimer l'alinéa 4.

*Article 51<sup>ter</sup> al. 1 let. f (nouvelle) et al. 2 2<sup>e</sup> phr.*

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

En revanche, pour les deux formes, le parlement a la possibilité de se rallier à l'initiative. Selon les formes, il élabore alors une loi soumise au référendum facultatif (si l'initiative est en

termes généraux) ou l'initiative devient une loi soumise au référendum facultatif (si elle est entièrement rédigée). Par voie de conséquence, il n'y a *pas* de votation populaire dans ces cas-là (à moins qu'elle ne soit demandée par le nombre de signatures voulu).

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

- > Lettres a à c : la loi précise les formes que peuvent prendre les initiatives déposées pour ces objets et ces choix ne sont pas remis en cause par l'avant-projet.
- > Quid en cas du changement du nombre des conseillers généraux ? La loi en vigueur est muette quant aux formes possibles. En soi, on peut imaginer les deux cas de figure : une initiative pourrait demander de réduire le nombre des membres, sans en indiquer la proportion exacte, cette tâche revenant au conseil général s'il s'y rallie, mais l'initiative peut aussi indiquer le nombre exact que devrait compter le conseil général. Dès lors, on pourrait à première vue choisir le même modèle que pour les règlements de portée générale. En outre, la forme « entièrement rédigée » - permettant d'opposer un contre-projet – pourrait s'avérer utile (p.ex. une initiative demandant de diminuer le nombre des membres de 80 à 40 pourrait se voir opposer un contre-projet proposant une réduction à 50 membres). Dès lors, l'avant-projet propose d'admettre *a priori* les deux formes pour cette initiative, étant donné aussi que selon les communes concernées, le nombre des membres du législatif peut être inscrit dans un règlement de portée générale, objet pour lequel les deux formes d'initiative sont également ouvertes.
- > Enfin, on peut se demander s'il y a une raison impérieuse de ne pas admettre *a priori* la voie de l'initiative en matière de nombre des conseillers *communaux* ; certes, ce sont des questions délicates et complexes et il faut tenir compte du fait qu'un changement doit être préparé suffisamment tôt pour prendre effet pour la législature suivante, mais – en particulier sous l'angle de la démocratie – on pourrait à première vue imaginer que cet objet soit rajouté à la liste de l'article 51<sup>ter</sup> LCo. Comme pour la taille du *législatif*, on pourrait *a priori* admettre que les deux formes sont envisageables.

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

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

Pour admettre la faculté d'opposer un contre-projet, il faudrait que la démarche soit considérée comme une véritable initiative – ce qui est en soi le cas selon les renvois – et que,

surtout, la forme « entièrement rédigée » soit ouverte. Il conviendrait à cet effet de compléter l'article 51<sup>ter</sup> LCo.

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

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

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

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

#### *Article 117 al. 2*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Article 136a al. 2*

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

#### *Article 137*

Le champ d'application limité de l'article 137 au conseil communal n'a pas fait l'objet de critiques depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LCo du 11 février 2009 (cf. commentaire ad article 136a al. 2 ci-dessus). Ceci dit, on peut se demander s'il ne vaut pas mieux prévoir désormais la *possibilité* de prolonger le régime transitoire également pour le conseil général, à plus forte raison, si des communes pourraient à l'avenir se regrouper pour former un cercle unique pour l'organe exécutif et législatif de la nouvelle commune comme cela est proposé par le nouvel article 136a al. 2.

#### *Article 154 al. 1*

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

#### 5.1.4 MODIFICATIONS DE LA LAGG

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

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

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

##### *Article 42 al. 1*

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

#### 5.1.5 DROIT TRANSITOIRE

##### *a) Communes*

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

##### *b) Agglomérations*

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

#### 5.1.6 REFERENDUM ET ENTRÉE EN VIGUEUR

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

## **5.2 Avant-projet B : Système électoral selon le mode de scrutin bi-proportionnel « Pukelsheim »**

### **5.2.1 MODIFICATIONS DE LA LEDP**

#### *Article 59*

Pour le commentaire, il est renvoyé à celui effectué en lien avec le projet A, dans le cas où la solution de l'avant-projet B (méthode bi-proportionnelle) serait retenue.

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

L'introduction du système bi-proportionnel permet d'inscrire dans la loi les cercles électoraux actuels.

#### *Article 63*

La répartition des sièges du Grand Conseil sur les cercles électoraux intervient préalablement à l'élection proprement dite. Jusqu'à présent, cette répartition a lieu selon méthode des fractions (Bruchzahlmethode) : le chiffre de la population dite légale du canton est divisé par le nombre total des sièges à répartir, soit 110, et les chiffres de la population de chaque cercle sont divisés par le quotient (arrondi au chiffre entier immédiatement supérieur) qui en résulte. Les sièges non attribués sont répartis selon les plus forts restes.

Dans les cantons qui ont introduit la méthode bi-proportionnelle, on constate en général que l'attribution des sièges est également adaptée en ce qui concerne le mode de répartition. Au lieu d'avoir un premier quotient et l'attribution des sièges restants selon les plus forts restes, on cherche un diviseur permettant d'attribuer l'ensemble des sièges en une fois.

La deuxième différence entre les deux systèmes consiste en l'arrondissement : actuellement, le chiffre de répartition est « arrondi » au nombre entier immédiatement *supérieur*, alors que dans la méthode proposée, le résultat est arrondi au chiffre entier *le plus proche*, soit selon la méthode dite de « l'arrondi arithmétique » (cf. art. 63b ci-dessous).

L'avantage du nouveau mode de répartition proposé réside dans une plus grande exactitude. En effet, l'évolution des populations dans les cercles est mieux reflétée dans la répartition des sièges, ce qui est l'objectif principal visé.

Un calcul comparatif sur la répartition 2011 des sièges du Grand Conseil a toutefois permis de constater que le nombre des sièges de chaque cercle n'aurait pas été modifié quelle que soit la méthode appliquée. En effet, avec un diviseur de 2'526 et la méthode de l'arrondissement décrit à l'article 63b, les 110 sièges auraient été attribués en une fois, chaque cercle voyant son nombre de sièges inchangé. En d'autres termes, la répartition des sièges sur les cercles électoraux en application de l'article 63 nouvellement proposé aurait abouti aux mêmes résultats que ceux qui découlent de l'article 63 en vigueur (cf. arrêté du Conseil d'Etat du 16 août 2011, in FO 33/2011).

Cependant, le comparatif peut donner lieu à des résultats différents selon les chiffres de la population. Dès lors, étant donné que la méthode proposée est plus précise et afin de respecter une certaine cohérence du système, l'avant-projet propose d'appliquer la méthode de répartition inspirée du système « bi-proportionnel », à l'instar du choix effectué par les cantons de Zurich et Argovie.

#### *Article 63a (nouveau)*

Cet article reflète la pratique. Les communes constituent un cercle électoral unique, à l'exception des communes en régime transitoire du fait d'une fusion. Pour ces dernières communes, il y a plusieurs cercles électoraux au sein de la même commune et cette situation appelle une précision dans le sens que la répartition des sièges intervient conformément à la loi sur les communes, soit selon le chiffre de la population dite légale, et la répartition concrète intervient non pas selon une méthode analogue à ce que prévoit l'article 63, mais selon la convention de fusion. Cette précision correspond à la pratique actuelle.

#### *Article 63b (nouveau)*

Le titre médian précise que cet article concerne l'élection du Grand Conseil, car dans le système actuel, qui est conservé pour les élections communales, l'arrondissement intervient systématiquement au chiffre entier « immédiatement supérieur », ce qui est dit dans les dispositions concernées (cf. art. 74 et 75 en vigueur ainsi que art. 74a et 75 proposés).

La clause de l'arrondi vers le chiffre entier « le plus proche » remplacerait dès lors, selon la proposition de l'avant-projet, la clause de l'arrondi vers le chiffre entier « immédiatement supérieur ». La méthode d'arrondissement qui est proposée ici consiste à arrondir vers le haut dès que la fraction atteint 0,5 ou plus et d'arrondir vers le bas lorsque la fraction est inférieure à 0,5.

#### *Variante d'article 63b (nouveau)*

La clause de l'arrondissement vers le chiffre entier « le plus proche » remplacerait, selon la proposition de l'avant-projet, la clause de l'arrondissement vers le chiffre entier « immédiatement supérieur ». La méthode de l'arrondissement arithmétique qui est proposée ici consiste à arrondir vers le haut dès que la fraction dépasse 0,5, et à arrondir vers le bas lorsqu'elle n'atteint pas 0,5.

Le cas dans lequel la fraction est égale à 0,5 (avec pour conséquence, dans certains cas, une situation équivoque de deux répartitions différentes, mais pareillement conformes au droit) est réglé par l'alinéa 2. Tenant compte du fait qu'un arrondissement vers le haut ou vers le bas peut avoir des conséquences sur la répartition des sièges, il est proposé à l'alinéa 2 que dans un tel cas, le bureau électoral procède à un tirage au sort pour déterminer si l'arrondissement doit se faire vers le haut ou vers le bas.

#### *Article 72 al. 3*

La modification proposée dans le présent article est la conséquence logique de l'introduction de l'article 58a et de l'abrogation de l'article 59.

#### *Article 73*

L'article 73 a pour seul objectif d'introduire les dispositions relatives au calcul selon la méthode bi-proportionnelle et de fixer les compétences en la matière.

#### *Article 73a (nouveau)*

Avant la répartition proprement dite, les listes portant la même dénomination sont regroupées et forment un groupe de listes au niveau de l'ensemble du canton. A supposer qu'une liste ne soit représentée que dans un seul cercle, elle forme à elle seule un groupe, ce qui signifie qu'elle participe seule tant à la répartition supérieure qu'à la répartition inférieure.

A noter que c'est la dénomination de la liste qui fait foi. Il est donc indispensable que les partis voulant bénéficier du cumul de leurs suffrages de parti dans le cadre de la répartition supérieure s'assurent que leurs listes dans les différents cercles portent toutes une dénomination absolument identique.

#### **A. VARIANTES DE QUORUMS**

L'article 73a propose en outre 4 variantes en lien avec l'introduction, ou non, d'un quorum légal. Un quorum légal est un seuil de suffrages de partis que chaque groupe de liste doit atteindre pour pouvoir participer à la répartition.

- Les trois premières variantes sont pour la plupart issues de diverses solutions adoptées dans les cantons « Pukelsheim », à savoir dans les cantons de Schaffhouse, de Zürich et d'Argovie.
- La dernière consiste en une proposition supplémentaire, qui a notamment fait l'objet d'une étude juridique dans le canton d'Argovie. Elle n'a pas été retenue, notamment, pour les raisons qui seront expliquées plus bas (let. B ; *Quorum relatif à l'ensemble du canton*). Elle n'a par ailleurs été mise en œuvre dans aucun des cantons « Pukelsheim ».

La variante a) « **Schaffhouse** » consiste à un renoncement au quorum. A noter que le canton de Nidwald, dont la loi est actuellement en procédure référendaire, ne prévoit pas non plus de quorum légal.

La variante b) « **Zürich** » consiste en un quorum qui est atteint lorsqu'au moins une liste du groupe de listes a obtenu au minimum 5% de tous les suffrages de partis dans un cercle électoral.

La variante c) « **Argovie** » reprend en substance la solution « Zürich » selon laquelle au moins une liste du groupe de listes doit avoir obtenu au minimum 5% de tous les suffrages de partis dans un cercle électoral, en l'assortissant d'une condition alternative, à savoir que le groupe de liste doit avoir, le cas échéant, réuni au moins 3 % des suffrages de partis sur l'ensemble du canton.

La variante d) est une variant supplémentaire qui consisterait en un quorum qui serait atteint lorsqu'au moins une liste du groupe de listes a obtenu au minimum 3,5% des suffrages de partis sur l'ensemble du canton.

Les incidences concrètes qu'auraient eu, dans le canton, chacune de ces variantes pour la législature actuelle et celle passée sont présentées sous la subdivision *4.1.2 Incidences de la méthode bi-proportionnelle sur les résultats dans les cercles électoraux*, ci-dessus.

#### **B. ADMISSIBILITE DES QUORUMS ?**

En général :

Il y a lieu de relever que **toute forme de quorum légal constitue une certaine entorse à la stricte proportionnalité**, car les voix attribuées aux listes n'atteignant pas le quorum sont « perdues ».

La concession du quorum est toutefois parfois admise dans le souci d'éviter une trop grande dispersion des voix et un alourdissement du fonctionnement du parlement. D'aucuns considèrent que sans le barrage du quorum, le risque existerait qu'une multitude de partis ou groupuscules insignifiants accèdent au Grand Conseil. La crainte résiderait dans le fait que ces députés, s'ils devaient ne pas être membres d'un groupe parlementaire, ne siégeant ainsi dans aucune commission, tendraient à allonger indûment les débats en plénum. Concrètement, cette crainte ne s'est toutefois pas vérifiée dans le canton de Schaffhouse, qui ne connaît pas les quorums, mais dans lequel généralement les députés « isolés » s'associent pour former un groupe ou demandent leur rattachement à un groupe parlementaire existant (cf. également à ce sujet l'art. 25 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil ; LGC ; RSF 121.1).

**Pour lutter contre ce genre d'effets, avant d'envisager un quorum, il faut en premier lieu revoir les règles sur le fonctionnement du Grand Conseil (temps de parole).**

Si vraiment le problème ne pouvait être endigué de cette manière, il faut en tous les cas éviter d'exclure des partis qui pourraient former un groupe. Il faudrait de plus examiner si un **quorum plus bas** ne permettrait pas de régler ou du moins d'atténuer sensiblement le problème.

*Quorum relatif à l'ensemble du canton (variante supplémentaire) :*

Dans le cadre de ses travaux relatifs à l'introduction d'un quorum dans son système « Pukelsheim », le canton d'Argovie a notamment demandé, à des experts juridiques en la matière, de lui indiquer si la solution d'un quorum relatif à l'ensemble du canton serait admissible<sup>36</sup>.

Il ressort en substance de l'avis de droit qui lui a été livré qu'un quorum à atteindre par rapport au résultat dans l'ensemble du canton **doit lui aussi être justifié** par un pronostic basé sur des données empiriques démontrant le risque d'une entrave considérable à l'efficience du fonctionnement du Parlement par la présence de représentants d'une multitude de partis insignifiants. Seule l'existence d'un tel risque saurait justifier l'entorse faite, par le quorum, à l'exigence constitutionnelle de l'équivalence de l'influence des voix. Pour les auteurs, il est douteux que dans le cas du canton d'Argovie cette condition soit remplie. **Sur le principe, ils considèrent dès lors l'exigence d'un quorum relatif à l'ensemble du canton comme contraire à la Constitution fédérale et au système électoral proportionnel prévu par la Constitution argovienne.**

Dans l'hypothèse d'un **quorum justifié** par les motifs précités, il y a lieu de **déterminer le seuil qui est nécessaire**. Le but d'empêcher l'élection de représentants de partis insignifiants ne doit pas conduire, selon les experts, à exclure des partis qui pourraient former un groupe parlementaire ; dans le canton d'Argovie un quorum de 3 % en tiendrait compte<sup>37</sup>. Dans le but toutefois de ne pas risquer d'exclure un parti qui obtiendrait 10 % des voix dans un cercle électoral, **ils relèvent qu'il faudrait en soi abaisser le quorum cantonal à une valeur bien en dessous de 1 %**, ce qui ne permettrait d'exclure que des listes ayant obtenu un résultat très modeste.

---

<sup>36</sup> Cf. „Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau“, in ZBl 109/2008, Mathias Hauser/Tobias Jaag, p. 86 et 87.

<sup>37</sup> Dans ce canton, qui compte 140 sièges au Grand-Conseil, le pourcentage calculé de la part aux suffrages permettant d'obtenir 5 sièges s'élève à 3.57% (5 sièges sur 140 ou 3.57 sièges sur 100). Dans la pratique, un taux de 3.2% suffit à atteindre les 5 sièges. Argovie a finalement fixé ce taux à 3 %.

Au vu de ce qui précède, un quorum à atteindre par rapport au résultat dans l'ensemble du canton<sup>38</sup> ne peut être envisagé qu'en lien avec un quorum à atteindre de manière alternative dans un cercle<sup>39</sup>.

#### *Article 73b (nouveau)*

La répartition supérieure a pour but d'établir la force de chaque parti sur le plan cantonal et de lui attribuer les sièges en conséquence. A cet effet, on calcule pour chaque groupe de listes le nombre d'électeurs. Le nombre d'électeurs d'une liste correspond au nombre des suffrages de partis divisé par le nombre de sièges du cercle, le résultat étant arrondi au nombre entier le plus proche (al. 1). Chaque liste a dès lors son nombre d'électeurs. Les nombres d'électeurs des listes portant une dénomination identique (= des groupes de listes) sont additionnés et ces totaux sont divisés par la clé de répartition cantonale. Le résultat arrondi au nombre entier le plus proche constitue le nombre de sièges auquel le groupe de liste en question a droit (al. 2).

La clé de répartition cantonale est calculée de façon à ce que les 110 sièges du Grand Conseil puissent être attribués en une fois, conformément à l'alinéa 2.

#### *Article 73c (nouveau)*

Dans une seconde phase, les sièges attribués à un parti sur le plan de l'ensemble du canton sont répartis entre les listes qu'il a présentées dans les différents cercles électoraux, suivant la méthode «doublement proportionnelle » ou « bi-proportionnelle ». Cette dénomination tient au fait que le nombre des suffrages de parti recueillis par une liste est divisé successivement par un diviseur appliqué dans le cercle électoral et par un diviseur appliqué au groupe de listes. **La répartition doit dès lors, à la fin du processus, remplir deux objectifs cumulatifs : chaque groupe de liste doit avoir autant de sièges que la répartition supérieure lui a accordés sur l'ensemble du canton et chaque cercle électoral doit avoir le nombre de sièges auquel il a droit selon l'art. 63.** Les diviseurs des cercles électoraux et des groupes de listes ne sont pas le résultat d'une déduction mathématique unique, mais sont progressivement calculés par le programme informatique.

#### *Article 74*

Pour l'élection des autorités communales, le système actuel est maintenu. Toutefois, étant donné que l'élection du Grand Conseil a lieu, selon la proposition du projet B, conformément au système bi-proportionnel, l'alinéa 1 précise que sur le plan communal, les règles se réfèrent systématiquement et exclusivement au cercle donné. Cette clarification paraît utile, car jusqu'à présent, le système proportionnel applicable au niveau communal est identique au système applicable au Grand Conseil. Le plus souvent, le cercle correspond au territoire d'une commune, mais dans les communes issues d'une fusion, il y a des cercles correspondant à une ou plusieurs anciennes communes.

Sur le plan communal, il n'y aurait, avant comme après, pas de quorum légal, mais dans la mesure où le système bi-proportionnel prévoit un quorum légal au niveau du Grand Conseil, le rappel de l'alinéa 2 paraît néanmoins utile.

---

<sup>38</sup> Dans le cas du canton de Fribourg qui compte 110 sièges et pour un nombre de 5 sièges permettant de constituer un groupe parlementaire, le pourcentage calculé de la part aux suffrages permettant d'obtenir 5 sièges s'élèverait à 4.54% (5 sièges sur 110 ou 4.54 sièges sur 100). Ne disposant pas d'un modèle bi-proportionnel, il n'est pas possible de définir le taux effectif permettant d'atteindre 5 sièges. Intuitivement ce taux peut-être estimé à 4.3%.

<sup>39</sup> Hauser/Jaag, op. cit., p. 87 et p. 90.

#### *Article 74a*

Le contenu de l'article 74a est matériellement identique à l'article 74 actuel et reprend les règles du système en vigueur relatives à la première répartition. Le titre médian est adapté du point de vue systématique.

#### *Article 75*

Les modifications proposées sont d'ordre purement formel.

#### *Article 149 al. 2 let. b*

La modification proposée dans le présent article est la conséquence logique de l'abrogation de l'art. 59 et de l'introduction de l'article 58b.

### 5.2.2 REFERENDUM ET ENTRÉE EN VIGUEUR

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

## 5.3 Avant-projet B1 : Regroupement de cercles électoraux

### 5.3.1 MODIFICATIONS DE LA LEDP

#### *Article 11 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

A teneur de l'article 11 alinéa 1 LEDP, les préfets (et les préfectures) doivent assumer dans leur district des tâches de surveillance pour les scrutins fédéraux, cantonaux et communaux.

Cette surveillance se transcrit notamment, dans la LEDP, par des interventions en lien avec : la sécurité des dépouillements (art. 21 al. 3 LEDP), la communication des résultats (art. 27 LEDP), la correction, le toilettage, la rectification et le dépôt des listes électORALES (art. 37, 55, 56, 57 et 64 LEDP), la proclamation des personnes élues et les tirages au sort (art. 76, 77, 80 et 82 LEDP), l'information des personnes ayant obtenu des suffrages pour l'élection au Grand Conseil (art. 81 LEDP), les recours (art. 148 LEDP).

En cas de regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, dès lors que les districts éponymes subsisteraient, les compétences des préfets de la Glâne et de la Veveyse seraient concurrentes pour les élections au Grand Conseil. Il convient de régler d'éventuels conflits de compétences. Pour le commentaire relatif à la solution proposée, il est renvoyé à celui effectué pour l'éventuel 59 al. 1<sup>bis</sup> (cf. commentaires ad projet A) dans le cas où la variante de l'avant-projet B (regroupement de cercles électoraux) serait retenue.

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

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

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

## *Article 63*

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

### 5.3.2 REFERENDUM ET ENTRÉE EN VIGUEUR

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

## **6 INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL**

### **6.1 Incidences financières**

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

S'agissant du projet B, les incidences financière prévisibles sont différentes, suivant la variante choisie.

#### **6.1.1 EN CAS DE MISE EN ŒUVRE DE LA MÉTHODE « BI-PROPORTIONNELLE »**

En raison des changements importants qu'engendre l'application de la méthode « bi-proportionnelle », notamment la modification de la méthode de calcul de la répartition des sièges, une simple amélioration du logiciel informatique actuel n'est pas envisageable. Les risques liés au développement de nouvelles fonctionnalités sur une plateforme vieillissante et techniquement obsolète s'avèrent périlleux. Pour cette raison, il est préconisé de redévelopper l'entier du module de répartition des sièges. La mise en œuvre de la solution actuelle, de 2006 à 2011, a entraîné au total des coûts externes de développement d'environ un million de francs.

En application de la méthode « bi-proportionnelle » le système devrait être redéveloppé pour le vote à l'échelon cantonal, et c'est un montant d'environ 500'000.- francs qui devrait vraisemblablement être dépensé.

Dans la phase d'introduction et d'adaptation, la Chancellerie d'Etat devra par ailleurs faire appel à un ou des appuis techniques pour un équivalent estimé à 300 heures.

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

#### **6.1.2 EN CAS DE REGROUPEMENT DES CERCLES ÉLECTORAUX DE LA GLÂNE ET DE LA VEVEYSE**

Le regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse suffirait par lui-même à régler le problème de quorum.

Il ne serait donc pas nécessaire de modifier en profondeur le système électoral actuel. Il s'ensuit que le projet de loi n'entraînerait que des incidences financières négligeables.

### **6.2 Incidences en personnel**

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

## **7 INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES**

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

## **8 CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ**

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

## **9 DEVELOPPEMENT DURABLE**

Les modifications légales proposées n'ont pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable.

## **10 CLAUSE REFERENDAIRE**

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

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

## **11 ANNEXE**

Brochure intitulée « *Répartition des sièges lors des élections législatives en vertu de la nouvelle méthode zurichoise (bi-proportionnelle) en la matière : Une présentation simplifiée* », éditée par la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich.

---