ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD

Ruelle de Notre-Dame 2, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11
diaf-sg@fr.ch, www.fr.ch/diaf

Fribourg, le 12 avril 2016

Note relative au projet d'ordonnance modifiant le règlement sur l'exercice des droits politiques

INTRODUCTION

Le règlement du 10 juillet 2001 sur l'exercice des droits politiques (REDP ; RSF 115.11) n'a été l'objet, depuis son adoption, que de deux adaptations mineures. L'un par ordonnance du 3 décembre 2012, et l'autre par ordonnance du 14 novembre 2005. La première de ces deux modifications avait pour objet la répartition des tâches en matière de droits politiques entre la Chancellerie d'Etat et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ; la seconde était consécutive à l'introduction dans la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) des dispositions relatives aux droits politiques de personnes étrangères.

Depuis son adoption en 2001, la LEDP a toutefois été l'objet de près d'une vingtaine de modifications, d'ampleur inégale. Si l'essentiel de ces adaptations n'entraînait pas de dispositions d'exécution, il appert toutefois, à l'usage, que le REDP doit désormais être adapté à de nouvelles pratiques, voir préciser certaines dispositions légales parfois mal comprises.

L'objectif de la présente révision consiste donc uniquement à mettre le REDP à niveau, d'une part en tenant compte de l'expérience acquise durant 15 ans, et d'autre part de préciser là où il cela semble opportun les dispositions nouvellement introduites dans la LEDP.

LES TRAVAUX PREPARATOIRES

Les travaux préliminaires ayant conduit au présent projet d'ordonnance ont été effectués, sous le pilotage de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (tâche de « suivi des droits politiques » à ce jour reprise par le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil ; SAINEC), avec l'étroite collaboration de la Chancellerie d'Etat, de représentants des préfectures de la Broye et du Lac, du Service de législation, du Service des communes et de la commune de Fribourg.

Il est nécessaire, désormais, que le présent projet soit notamment porté à la connaissance des communes, de manière à ce qu'elles puissent, elles aussi, donner leur avis sur ce sujet qui les concerne directement, voire formulent des propositions au sujet d'adaptations nécessaires qui auraient, à ce jour, échappé aux membres du groupe de travail.

CONSEQUENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL DES MODIFICATIONS ENVISAGEES

Le présent projet d'ordonnance n'entraîne aucune conséquence financière ou en personnel.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'ORDONNANCE

Article 1 Modification du REDP

Art. 1 al. 1

L'adaptation proposée est consécutive à l'adoption de la loi du 15 décembre 2015, laquelle constatait notamment le caractère désuet de l'envoi au communes de listes par le Service de la population et des migrants. Elle supprime ainsi dans le REDP, comme il se doit, toute référence à ces listes.

Art. 2a Doutes concernant la citoyenneté active de la personne étrangère (art. 2a al. 2 LEDP)

Les personnes étrangères qui en remplissent les conditions sont habiles à voter sur le plan communal depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 2005, soit depuis plus de 10 ans. Depuis lors, les registres ont été mis à jour. Les cas de doutes sur la qualité d'électeur ou d'électrice (respectivement de votant ou de votante) des personnes étrangères ont ainsi fortement diminué.

Dans le même sens, des processus cohérents et efficaces ont été mis en place par les communes lorsqu'il existe des doutes. Il s'agit simplement, par l'adaptation proposée, de coucher sur le papier les processus existants, qui fonctionnent.

Art. 2b

Cet article devait son existence à l'art. 2a al. 3 LEDP, qui a été abrogé. Ne reposant plus sur aucune base légale, l'article correspondant du REDP doit ainsi, lui aussi, être abrogé.

Art. 3

Il s'agit d'une simple adaptation terminologique de l'expression communément utilisée pour le registre concerné, par ailleurs systématiquement dénommé « registre électoral » dans la LEDP.

Art. 5 titre médian et al. 2 et 3 (nouveaux) *Nomination et organisation (art. 7 LEDP)*

La question de la manière selon laquelle le bureau électoral prend ses décisions a parfois été discutée. Il convient de clarifier cette controverse en introduisant un nouvel alinéa 2 à l'art. 5 REDP. De même, il a été jugé utile qu'un nombre minimal de membres, respectivement de scrutateurs, soit fixé, et qu'il soit en outre rappelé que le secrétaire communal ou la secrétaire communale, qui ne peut être ni scrutateur, ni membre du bureau électoral, n'est pas compté dans ledit nombre.

Pour le surplus, il suffit de relever que le titre médian de l'article est adapté à l'adjonction de l'alinéa 2.

Art. 7 *Répartition des tâches et surveillance des scrutins (art. 10 et 11 LEDP)*

Les préfectures exercent des tâches essentielles de surveillance dans le cadre de tous les scrutins. Quand bien même cette tâche préfectorale ressort explicitement de l'art. 11 LEDP, il semble opportun, avant tout peut être par soucis didactique envers les communes, de rappeler cette compétence à l'art. 7 REDP, dans l'article qui décrit de longue date la répartition des compétences à l'Etat en la matière.

Pour le surplus, la formulation des articles 7 al. 1 et 2 a été adaptée à la pratique qui s'est progressivement mise en place entre la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et la Chancellerie d'Etat.

Art. 8 *Matériel de vote et électoral fourni aux communes (art. 10 et 12 LEDP)*

Le projet de modification de l'art. 8 proposé est uniquement destiné à adapter le texte à la pratique convenue et mise en place ces dernières années. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

Art. 9 al. 1 phr. intr.

La modification proposée est consécutive à l'adoption, le 15 décembre 2015 de la loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (listes et certificats de capacité civique). Pour mémoire celle-ci prévoit de nouvelles dispositions qui imposent l'utilisation, pour les scrutins, d'enveloppes qui ne font plus en même temps office de certificat de capacité civique. Il convient d'adapter le REDP à cette modification légale.

Art. 10 al. 1 let. b ch. 3 et let. d ch. 3 et al. 3 (nouveau)

Le projet de modification de l'art. 10 al. 1 proposé est uniquement destiné à adapter le texte à la pratique convenue et mise en place ces dernières années. Il ne nécessite pas de commentaire particulier.

S'agissant de l'adjonction proposée d'un alinéa 3, la proposition part du constat (récurrent) que souvent, nombre de Suisses et Suissesses de l'étranger ne peuvent malheureusement pas prendre part aux deuxièmes tours de scrutin (dans le cadre des élections cantonales), parce que le matériel de vote ne leur parvient pas assez rapidement. La problématique devrait prochainement se régler d'elle-même par le recours au vote électronique. Le système prévu n'étant toutefois pas, à l'heure où ces lignes sont écrites, définitivement implanté à l'Etat de Fribourg, il convient trouver une solution équitable, qui ne devrait toutefois être que transitoire, on le répète, en vue des prochaines élections cantonales.

On pourrait craindre à première vue, dans la solution proposée, une inégalité de traitement ou une éventuelle discrimination par rapport aux personnes domiciliées en Suisse, dans le canton. Pour résoudre cette question importante, il convient d'examiner plus en détail si la règle prévue à l'art. 10 al. 3 REDP serait susceptible de violer le principe de l'égalité (art. 8, al. 1, Cst.) ou celui de non-discrimination (art. 8 al. 2 Cst.) :

- Le principe de l'égalité exige que ceux qui font les lois et ceux qui les appliquent veillent à ce que l'Etat traite tous les êtres humains de la même manière. L'action de l'Etat ne doit pas privilégier ou désavantager indûment qui que ce soit. S'il faut traiter les situations égales de manière égale et les situations différentes de manière différente, ce principe ne garantit aucune égalité de traitement absolue. Toutefois toute inégalité de traitement doit être justifiée. Les pouvoirs violent le principe de l'égalité lorsqu'ils établissent des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer *ou lorsqu'ils omettent de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances.*

- Le principe de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) va plus loin. Il protège des groupes de personnes de toute inégalité de traitement due à leur appartenance à un groupe déterminé, notamment les personnes particulièrement menacées au cours de l'histoire d'être traitées de manière cruelle, inhumaine ou dégradante. Une discrimination fondée sur l'appartenance à une race n'est en aucun cas justifiable. Une différence de traitement en raison de l'âge n'est, elle, pas totalement inconcevable. Pour qu'elle soit recevable, ses raisons doivent être objectivement justifiées, appropriées, nécessaires et raisonnables dans l'optique de l'objectif à atteindre. Elle doit donc être fondée sur des raisons qualifiées, d'intérêt public, et respecter le principe de proportionnalité

En l'occurrence, et de prime abord, il existe des motifs pertinents, au vu des circonstances, pour prévoir à l'art. 10 al. 3 REDP des règles différentes d'envoi du matériel de vote pour les fribourgeois et fribourgeoises de l'étranger. En effet, la solution préconisée leur permettrait au

moins de participer au deuxième tour éventuel, à l'instar des Fribourgeois et Fribourgeoises domiciliés dans le canton.

Variante : Renoncer à l'art. 10 al. 3

La Chancellerie d'Etat est d'avis que cet alinéa sera problématique dans sa mise en œuvre, car l'envoi de la liste électorale en blanc nécessite de connaître le nombre de sièges à repourvoir (nombres de lignes sur la liste électorale).

Elle relève par ailleurs que cette prescription ne serait pas compatible avec l'exercice du droit de vote électronique (problématique des mesures mises en place pour garantir le secret du vote : identifiant propre à chaque scrutin, codes de retours uniques et liés aux candidats, impossibilité de traiter deux scrutins comme un seul). De son avis, pour résoudre complètement le problème de réception à temps du matériel de vote, il convient de mettre sur pied l'envoi électronique du matériel de vote (une autorisation de la Confédération pour le faire, devrait arriver d'ici quelques années). Elle relève par contre que le vote électronique qui sera disponible dès cet automne résoudra une partie du problème.

Art. 13 *Enregistrement et tableau de contrôle*

Il convient d'abord de préciser dans le titre marginal de cet article que le processus dont il s'agit s'inscrit dans le cadre de l'enregistrement des personnes qui prennent part au scrutin. Tel n'était pas le cas jusqu'à ce jour ; cela a parfois causé des incompréhensions.

Pour le surplus, l'alinéa 2 précise, à toutes fins utiles, que le tableau peut être tenu sous une forme informatisée. Une telle tenue n'existait pas en 2001, mais elle est presque devenue la norme à l'heure actuelle. La modification proposée est avant tout destinée à éviter des hésitations éventuelles de la part des « bureaux » à ce sujet.

Art. 14 *Vote anticipé (art. 18 LEDP)*

L'article actuel sur le vote anticipé fait l'objet d'une refonte totale, notamment due à plusieurs modifications consécutives de l'art. 18 LEDP.

Ces modifications ont pour seul objectif de rendre cet article 14 REDP compatible avec l'article 18 LEDP dans sa teneur actuelle. Par la même occasion, il tient compte des expériences acquises par la pratique.

Pour le surplus, cet article se comprend par lui-même et ne nécessite pas d'explication particulière.

Article 15 al. 4 let. b et c et al. 5

La modification proposée à l'al. 4 let. b est consécutive à l'adoption du nouveau matériel de vote, introduit en raison des exigences de La Poste.

Celles relatives à l'art. 15 al. 4 let. c et al. 5 font suite à la modification de l'art. 18 LEDP décidée par le Grand Conseil le 7 octobre 2014 (adaptations diverses).

Article 16 *Dépouillement*

Il a été constaté que les opérations de dépouillement, notamment la chronologie de ces opérations, de même que le début de ces opérations ont jusqu'à ce jour fait l'objet de question récurrentes, auxquelles, faute de précisions légales, des réponses identiques n'étaient pas toujours données suivant l'interlocuteur.

Les précisions proposées ont pour objet de clarifier les pratiques en la matière. La précision essentielle concerne le moment auquel peut débuter le dépouillement des bulletins de vote ou des listes électorales rentrés par correspondance et par dépôt. A noter enfin que cette adaptation règlementaire fait suite à la possibilité légale de procéder au dépouillement anticipé introduite par la loi du 11 février 2009 (modification, notamment, des articles 22 et 22a à 22c LEDP).

Variante : Renoncer à l'art. 16 al. 3

En renonçant à l'art. 16 al. 3 du projet, on en resterait à la situation actuelle, à savoir celle selon laquelle chaque commune détermine souverainement ce qu'elle entend par la notion de « matin du dimanche … » prévue à l'art. 22 al. 2 LEDP.

Art. 17, titre médian et al. 2 et 3 *Bulletins nuls, listes électorales nulles et enveloppes-réponses refusées*

L'actuel article 17 al. 2 REDP est inutile, car il ne fait que reprendre les principes d'ores et déjà inscrits aux articles 23 al. 2 let. i et 24 al. 2 let. k de la LEDP.

Au lieu de cet alinéa, le REDP propose une solution à une situation récurrente, qui ne trouvait pas de solution claire dans la législation, ce qui a pu induire des pratiques différentes selon les régions ou les localités. Il est désormais prévu à l'art. 17 al. 2 que « *Lorsqu'un bulletin ou une liste électorale est inséré-e dans l'enveloppe qui ne lui est pas destinée, il ou elle est déclaré-e comme nul-le* ». Cette adjonction se comprend par elle-même.

Le nouvel art. 17 al. 3 a pour objectif de régler le sort des enveloppes refusées. Cet article a lui aussi donné lieu à nombre d'interprétations et de mises en œuvre diverses. Il convient ici, enfin, de proposer une solution et un traitement unifié des enveloppes-réponse refusées.

Art. 18

L'article 18 a pour seul objet de préciser, dans le texte réglementaire, la répartition des tâches entre les autorités d'exécution en fonction des scrutins concernés.

Art. 20a *Accusé de réception des listes de candidats et de candidates (art. 43 et 64 LEDP)*

Il a été constaté que des pratiques diverses ont cours dans le canton en ce qui concerne les suites données aux dépôts de listes de candidats et de candidates, notamment sous l'angle de la preuve d'un tel dépôt dans les délais.

Le nouvel article 20a a pour objectif, encore une fois, de combler une lacune à cet égard.

Art. 21 *Contenu des listes électorales distribuées (art. 39 LEDP)*

Il a été constaté une confusion possible entre le contenu que doivent avoir les listes électorales distribuées, au sens de l'art. 39 LEDP, et les indications relatives aux personnes candidates portées sur les listes de candidats et candidates et remises aux autorités au sens de l'art. 54 al. 3 LEDP.

La modification proposée de cet article a pour objet de clarifier les choses, tout d'abord en enlevant de son titre médian toute référence à l'art. 54 al. 3 LEDP. Pour le surplus, les mentions sont réorganisées selon un ordre plus logique par rapport à la pratique. Enfin, toute mention expresse du domicile ou de l'adresse du candidat ou de la candidate est supprimée, cette précision n'étant pas essentielle et susceptible, cas échéant, d'être préjudiciable aux personnes qui se portent candidates.

Art. 22 titre médian et al. 2 (nouveau) *Numéro d'ordre et publication des listes officielles (art. 58 LEDP)*

L'article 22 a pour objectif de clarifier une question elle aussi récurrente, à savoir celle de savoir quelles listes doivent être portées à la connaissance du public. Il s'agit bien entendu des listes électorales définitives.

A noter que cette précision relative à la question de savoir quelles sont les listes qui sont définitives a également été apportée dans le texte légal, à l'art. 58 al. 1 (deuxième phrase) LEDP, ceci par la loi du 7 octobre 2014.

Art. 23 al. 1

L'adaptation proposée est rendu nécessaire en raison des diverses « élections générales » qui peuvent désormais avoir lieu en raison notamment des fusions de communes. En effet, si, il y a quelques années les élections générales concernaient bien toutes les communes et avaient lieu sans

exception tous les cinq ans, tel n'est plus le cas à ce jour. En effet, il y a désormais des élections générales anticipées (cf. art. 136 b de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes) et des élections générales reportées (cf. art. 136c de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes).

La nouvelle formulation permet de tenir compte de ce paradigme nouveau.

Art. 24 al. 3

L'adjonction proposée fait suite à l'adoption, par la loi du 7 octobre 2014, du nouvel article 62 al. 2 bis LEDP.

Art. 24a (nouveau) *Mise en application du critère de« reste » (art. 63, 75 et 75c LEDP)*

La mise en œuvre de la loi du 11 septembre 2014 (groupes de cercles électoraux) a mis en évidence la nécessité de clarifier la notion de plus fort reste ou de plus grand reste. Pour mémoire, les répartitions « secondaires », à savoir celles qui interviennent après une première répartition proportionnelle arrondie à l'unité inférieure, sont fondées sur le principe du plus grand (ou plus fort) reste.

Cette notion de reste a jusqu'ici fait l'objet de diverses interprétations (pour certains, 5/2 = 2 reste 1, pour d'autres 5/2 = 2, reste 0,5, soit le chiffre après la virgule). Jusqu'à l'introduction du système dit « des groupes de cercles (système bi-proportionnel modifié aux exigences du législateur cantonal) » (art. 75 et 75a-d), cela n'avait pas d'importance, car le plus fort reste était par définition dans tous les cas de figure toujours le même, quelle que soit l'interprétation. Mais cela n'est plus forcément le cas dans le cadre du système des groupes de cercles (cf. notamment 75c, al. 2) ; il faut donc se déterminer. La prise en compte du chiffre après la virgule est la méthode qui représente le mieux le souhait original du législateur ; c'est par ailleurs cette méthode qui a été prise en compte dans le canton de Lucerne, dont le système des groupes de cercle a servi de modèle au système fribourgeois. Cette notion « générale » de « chiffre après la virgule » doit être transcrite de la manière la plus précise possible en langage mathématique. Il est ainsi proposé, pour définir mathématiquement cette notion, de parler de le « partie fractionnaire la plus élevée qui suit un chiffre ou un nombre ».

La nécessité de clarifier cette notion est également importante, car les répartitions se font désormais systématiquement au moyen d'un système informatique. Le programme informatique en question doit être programmé de manière précise, au moyen de notions univoques.

A noter enfin, toujours en lien avec les exigences de programmation, que la procédure de répartition des sièges pourrait faire l'objet d'une formule mathématique, qui serait, le cas échéant, contenue dans une annexe au REDP.

Art. 24b (nouveau) *Personnes élues et proclamées élues (art. 76 al. 1 LEDP)*

Dans le cadre des dernières élections générales, le retrait de certaines personnes élues a parfois laissé planer le doute sur les conséquences de ce retrait.

Le nouvel article 24b a pour objectif de clarifier, pour autant que nécessaire, les conséquences d'un tel retrait.

Art. 25 titre médian et al. 2

Dans le même sens que pour l'article 24b, et qui plus est en lien avec la modification de l'article 77 al. 2 LEDP par la loi du 7 octobre 2014, il convient de clarifier certains principes en lien avec les viennent-ensuite et la manière de traiter ensuite leur choix (accepter l'élection ; décliner l'élection).

Art. 27a *Candidatures de remplacement (art. 91 al. 1 et 2 LEDP)*

L'adjonction proposée a pour objectif de faciliter le transfert des informations entre les candidats/partis ou groupements politiques et l'autorité, de manière à ne pas perdre un temps inutile. En effet, d'ordinaire lorsqu'une personne retire sa candidature, elle-même ou son parti ou groupement politique savent déjà si une candidature de remplacement sera proposée.

Art. 28 *Forme des communications*

Le présent article est adapté aux diverses adaptations légales, donc aux nouvelles communications prévues, qui ont été décidées depuis 2001.

Article 2 Entrée en vigueur

Il est proposé que la présente ordonnance entre en vigueur au 1er juillet 2016.

Marie Garnier
Conseillère d'Etat, Directrice

Annexe :

- Projet d'ordonnance