

MESSAGE N° 215 *13 septembre 2005*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret définissant les
cercles électoraux pour l'élection des membres du
Grand Conseil pour la législature 2007–2011

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de décret définissant les cercles électoraux du canton de Fribourg pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007–2011. Cet acte s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution (projet N° 26).

1. NÉCESSITÉ ET FORME DE L'ACTE **LÉGISLATIF**

1.1 Généralités

Pour l'élection des député-e-s au Grand Conseil, la Constitution du 16 mai 2004 prévoit que des cercles électoraux sont définis par la loi (art. 95 al. 3). Ces cercles doivent être au maximum au nombre de huit et assurer une représentation équitable des régions du canton.

Jusqu'aux dernières élections, les cercles électoraux étaient définis par la Constitution elle-même. Depuis 1950, le canton est divisé en huit cercles électoraux, qui correspondent aux districts administratifs à l'exception de la Sarine, divisée en deux cercles (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne). La liste des cercles électoraux ne figure pas dans la loi sur l'exercice des droits politiques.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, il est donc nécessaire de fixer le nombre et la circonscription des cercles électoraux. Dans une disposition transitoire (art. 151 al. 1), la Constitution précise que cela doit être fait en vue de la législature 2007–2011. Toutefois, on ne peut raisonnablement traiter cet objet en dehors d'une réflexion globale sur les structures territoriales du canton, qui est également entreprise dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution. Le découpage définitif des cercles électoraux sera intégré au projet N° 35, qui porte également sur les structures administratives régionales (art. 134 al. 4 Cst.) et sur les districts administratifs (art. 136 Cst.).

Le projet N° 35 «Structures territoriales» en est au stade des études préalables. On ne saurait préjuger des résultats auxquels il va aboutir. Mais quels que soient ces derniers – y compris le statu quo – ce projet nécessite un travail en profondeur, donc du temps. Il n'était pas envisageable de le mener à bien en vue d'une entrée en vigueur pour les élections de 2006.

Le Conseil d'Etat a donc opté pour une définition provisoire des cercles électoraux sous la forme d'un décret de portée générale, comme il l'a annoncé dans son Rapport N° 170 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (BGC 2004 p. 1721).

La formule choisie visant à éviter de mener une réforme dans la précipitation, il est logique qu'elle débouche sur le maintien, pour la prochaine législature, des cercles électoraux existants. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'a pas jugé nécessaire de soumettre ce projet à une procédure de consultation.

1.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral

La jurisprudence récente du Tribunal fédéral donne des indications claires sur le découpage d'un territoire en ar-

rondissements électoraux. Dans des cas zurichois (ATF 129 I 185) et argovien (ATF 131 I 74) en particulier, il 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.

En principe, le TF n'admet pas un quorum supérieur à 10%, qu'il soit direct (légal) ou naturel (lié à la dimension de l'arrondissement). Des exceptions peuvent être justifiées par des circonstances historiques, culturelles, linguistiques ou religieuses. Dans les deux cas cités, le TF a conclu à l'inconstitutionnalité du découpage territorial. Il a renoncé à casser les élections contestées pour des raisons de proportionnalité et de sécurité du droit, mais il a demandé à la ville et au canton concernés de revoir leur système pour les prochaines élections.

Le TF a d'autre part ajouté que c'est à l'occasion d'une réforme du système électoral que l'on doit se rapprocher autant que possible de l'objectif des 10% (qui signifie un minimum de 9 sièges par cercle électoral). Le projet de décret qui vous est présenté ne constituant pas une réforme du système, mais une simple prorogation, notre canton peut s'épargner à ce stade une réflexion approfondie sur la taille de ses arrondissements.

2. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet présenté n'a aucune incidence sur les finances de l'Etat ou des communes, ni sur l'effectif du personnel.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 Définition

- L'alinéa 1 reprend le principe de la division du canton en huit cercles électoraux pour l'élection des députés au Grand Conseil, qui figurait à l'article 22 al. 4 de la Constitution de 1857. Le nombre de cercles est conforme à la nouvelle Constitution, qui en fixe le maximum à huit. En fixant ce maximum, le constituant a précisément voulu éviter l'instauration de trop petits cercles, dans la ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
- L'alinéa 2 détermine les huit cercles électoraux. Il reprend exactement le découpage en vigueur actuellement. Dans la mesure où le nombre de sièges reste réparti entre les cercles au pro rata de leur population, une représentation équitable des régions du canton est manifestement assurée.
- L'alinéa 3 précise la circonscription de ces cercles, qui correspond à celle des districts à l'exception de la Sarine, qui forme deux arrondissements électoraux (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne). La loi du 11 février 1988 déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) donne la liste des communes qui les composent.

Art. 2 Entrée en vigueur et validité

L'entrée en vigueur du décret est fixée au 1^{er} juillet 2006. Cette date permet de couvrir toutes les opérations liées

aux prochaines élections au Grand Conseil, qui auront lieu le 5 novembre 2006 (convocation des assemblées électORAles, confection et dépôt des listes de candidat-es...). Elle correspond en outre à un objectif général visant à faire entrer en vigueur les actes législatifs un 1^{er} janvier ou un 1^{er} juillet.

S'agissant d'un décret de portée générale, cet acte est soumis au référendum législatif.

Le décret porte sur l'élection 2006 des membres du Grand Conseil. Cette élection déploie cependant ses effets sur l'ensemble de la législature, notamment en cas de vacance d'un siège. Il convient donc de prévoir que le décret n'expire qu'à la fin de la législature 2007–2011. Un nouvel acte législatif s'appliquera à partir de la législature 2012–2016, et par conséquent aux élections de l'automne 2011.

En conclusion, nous vous invitons à adopter ce projet de décret.

BOTSCHAFT Nr. 215 *13. September 2005*
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über die Wahlkreise der
Grossratswahl für die Legislaturperiode
2007–2011

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über die Festlegung der Wahlkreise des Kantons Freiburg für die Wahl der Grossratsmitglieder für die Legislaturperiode 2007–2011. Dieser Erlass wurde im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung ausgearbeitet (Projekt Nr. 26).

1. NOTWENDIGKEIT UND FORM DES ERLASSES

1.1 Allgemeines

Die Verfassung vom 16. Mai 2004 sieht vor, dass für die Wahl der Grossrätinnen und Grossräte Wahlkreise gesetzlich festgelegt werden (Art. 95 Abs. 3). Die Zahl der Wahlkreise darf nicht mehr als 8 betragen und eine gleichmässige Vertretung der Regionen muss gewährleistet sein.

Bis zu den letzten Wahlen waren die Wahlkreise in der Verfassung selbst festgelegt. Seit 1950 ist der Kanton in 8 Wahlkreise eingeteilt. Diese entsprechen, von zwei Ausnahmen abgesehen, den jeweiligen Verwaltungsbezirken. Nur der Saanebezirk ist in zwei Wahlkreise aufgeteilt (Stadt Freiburg und Saane-Land). Die Wahlkreise sind im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte nicht aufgeführt.

Im Rahmen der Umsetzung der neuen Verfassung muss daher die Anzahl und der Umfang der Wahlkreise festgelegt werden. In einer Übergangsbestimmung (Art. 151 Abs. 1) der Verfassung wird präzisiert, dass dies im Hinblick auf die Legislaturperiode 2007–2011 erfolgen muss. Dieses Thema lässt sich vernünftigerweise jedoch nicht getrennt von einer umfassenden Reflexion über die territorialen Strukturen des Kantons, die ebenfalls im Rahmen der Umsetzung der Verfassung erfolgt, behandeln. Die endgültige Einteilung der Wahlkreise wird in das Projekt Nr. 35 integriert, das auch die regionalen Ver-

waltungsstrukturen (Art. 134 Abs. 4 KV) und die Verwaltungsbezirke (Art. 136 KV) umfasst.

Das Projekt Nr. 35 «Territoriale Gliederung» befindet sich in der Abklärungsphase, deren Ergebnisse sich nicht vorhersagen lassen. Selbst wenn man beim Status quo bleiben sollte, so erfordert dieses Projekt doch eine gründliche Abklärung und somit Zeit. Ein erfolgreicher Abschluss des Projekts und sein Inkrafttreten auf die Wahlen von 2006 hin konnten nicht in Betracht gezogen werden.

Der Staatsrat entschied sich daher für eine provisorische Festlegung der Wahlkreise in Form eines allgemein verbindlichen Dekrets, wie er bereits in seinem Bericht Nr. 170 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung angekündigt hat (TGR 2004 S. 1732).

Mit dieser Vorgehensweise sollte eine übereilte Reform vermieden werden. Es ist daher nur logisch, dass man für die nächste Legislaturperiode die bestehenden Wahlkreise beibehält. Aus diesen Gründen hat es der Staatsrat nicht als nötig erachtet, den Entwurf in die Vernehmlassung zu geben.

1.2 Rechtssprechung des Bundesgerichts

Die neuere Rechtssprechung des Bundesgerichts gibt klare Anweisungen zur Einteilung des Gebiets in Wahlkreise. Insbesondere im Falle der Stadt Zürich (BGE 129 I 185) und des Kantons Aargau (BGE 131 I 74) wurde die Bildung von zu kleinen Wahlkreisen als unvereinbar mit dem Proporzsystem und als abträglich für die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie die Rechtsgleichheit erachtet. Mit einer solchen Einteilung wird ein «natürliches Quorum» geschaffen, das eine grosse Zahl der Stimmen und Stimmbürger daran hindert, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen. In Anbetracht der geringen Zahl der Sitze, die es zu verteilen gilt, könnten Listen von der Verteilung ausgeschlossen werden, obwohl sie eine beachtliche Zahl Stimmen erhalten hatten.

Das BG anerkennt grundsätzlich keine Quoren, weder direkte (gesetzlich festgelegte) noch natürliche (von der Grösse des Wahlkreises abhängige), von mehr als 10%. Ausnahmen lassen sich aufgrund von geschichtlichen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gegebenheiten rechtfertigen. In den beiden erwähnten Fällen entschied das BG, dass die Aufteilung des Gebiets nicht verfassungsmässig sei. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit hat es darauf verzichtet, die angefochtenen Wahlen für ungültig zu erklären, verlangte von der betreffenden Stadt, bzw. vom Kanton jedoch das System für die nächsten Wahlen zu überprüfen.

Das BG hat ausserdem hinzugefügt, dass man sich im Rahmen einer Reform des Wahlsystems so gut wie möglich dem Ziel von 10% annähern sollte (was einem Minimum von 9 Sitzen pro Wahlkreis gleichkommt). Da der Dekretsentwurf, der Ihnen hier vorgelegt wird, keine Reform des Systems darstellt, sondern lediglich dessen Verlängerung, kann sich unser Kanton in diesem Stadium eine eingehende Prüfung der Grösse seiner Wahlkreise ersparen.

2. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Dieser Entwurf hat weder Auswirkungen auf die Finanzen von Staat oder Gemeinden, noch auf den Personalbestand.

3. KOMMENTAR

Art. 1 Definition

- Absatz 1 übernimmt den Grundsatz der Aufteilung des Kantons in 8 Wahlkreise für die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat von Artikel 22 Abs. 4 der Staatsverfassung von 1857. Die Anzahl der Wahlkreise entspricht der neuen Kantonsverfassung, die höchstens 8 Wahlkreise vorsieht. Mit diesem Höchstwert wollte der Verfassungsgeber entsprechend der Vorgabe des Bundesgerichts vermeiden, dass zu kleine Wahlkreise gebildet werden.
- Absatz 2 bestimmt die 8 Wahlkreise. Er übernimmt die gegenwärtig geltende Aufteilung. Insofern als die Anzahl Sitze nach wie vor im Verhältnis zur Bevölkerung der Wahlkreise verteilt wird, ist eine gleichmässige Vertretung der Regionen des Kantons offensichtlich gewährleistet.
- In Absatz 3 wird der Umfang der Wahlkreise präzisiert. Mit Ausnahme des Saanebezirks, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist (Stadt Freiburg und Saaneland), entspricht der Umfang der Wahlkreise jenem der Bezirke. Im Gesetz vom 11. Februar 1988 über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke (SGF 112.5) sind die Gemeinden aufgelistet, die die einzelnen Verwaltungsbezirke bilden.

Art. 2 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Es ist vorgesehen, dass das Dekret am 1. Juli 2006 in Kraft tritt. Es sollte möglich sein, bis zu diesem Zeitpunkt alle Verrichtungen im Zusammenhang mit den nächsten Grossratswahlen am 5. November 2006 zu erledigen (Einberufung der Wahlversammlungen, Zusammenstellung und Einreichen der Wahllisten...). Das Datum entspricht ausserdem dem allgemeinen Ziel, dass die Erlasse auf den 1. Januar oder den 1. Juli in Kraft treten.

Da es sich um ein allgemeinverbindliches Dekret handelt, unterliegt dieser Erlass dem Gesetzesreferendum.

Dieses Dekret betrifft die Grossratswahl von 2006. Diese Wahl wirkt sich jedoch auf die gesamte Legislaturperiode aus, vor allem bei Vakanzen. Es sollte daher vorgesehen werden, dass das Dekret bis zum Ende der Legislaturperiode 2007–2011 gilt. Für die Legislaturperiode 2012–2016 und somit auch für die Wahlen im Herbst 2011 wird ein neuer Erlass in Kraft treten.

Wir beantragen Ihnen die Annahme dieses Dekretsentwurfs.

Décret

du

définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007–2011

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 95 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu le message du Conseil d'Etat du 13 septembre 2005;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1 Définition

¹ Le canton de Fribourg est divisé en huit cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil.

² Ces cercles électoraux sont:

- la Ville de Fribourg;
- la Sarine-Campagne;
- la Singine;
- la Gruyère;
- le Lac;
- la Glâne;
- la Broye;
- la Veveyse.

³ Le premier cercle électoral comprend la seule commune de Fribourg, le deuxième comprenant toutes les autres communes du district de la Sarine. Les six autres cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs du même nom.

Dekret

vom

über die Wahlkreise der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2007–2011

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 95 Abs. 3 der Verfassung vom 16. Mai 2004;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 13. September 2005;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Wahlkreise

¹ Für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates wird der Kanton Freiburg in acht Wahlkreise eingeteilt.

² Es handelt sich dabei um die Wahlkreise:

- Stadt Freiburg;
- Saane-Land;
- Sense;
- Greyerz;
- See;
- Glane;
- Broye;
- Vivisbach.

³ Der erste Wahlkreis umfasst nur die Gemeinde Freiburg, der zweite alle übrigen Gemeinden des Saanebezirks. Die übrigen sechs Wahlkreise haben denselben Umfang wie die gleichnamigen Verwaltungsbezirke.

Art. 2 Entrée en vigueur et validité

Ce décret entre en vigueur le 1^{er} juillet 2006 et expire à la fin de la législature 2007–2011.

Art. 2 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Dieses Dekret tritt am 1. Juli 2006 in Kraft und gilt bis zum Ende der Legislaturperiode 2007–2011.