

**Rapport explicatif  
relatif à l'avant-projet de loi portant modification  
de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)**

5 juillet 2022

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Le présent rapport suit le plan suivant :

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Les adaptations proposées</b>	<b>3</b>
2.1	<i>La motion 2019-GC-187 (bulletins multiples)</i>	3
2.1.1	Présentation	3
2.1.2	Réactions et développements depuis la première consultation	3
2.2	<i>La motion 2020-GC-20 (recomptage automatique)</i>	5
2.3	<i>L'introduction d'une base légale permettant la mise en place du vote électronique</i>	6
2.4	<i>L'introduction de dispositions légales relatives à l'information du corps électoral avant les votations.</i>	6
2.5	<i>La mise en place de nouvelles règles en ce qui concerne les élections qui se déroulent selon le système majoritaire</i>	7
2.6	<i>La question écrite 2014-CE-314 (Statistiques des votes et élections de la population étrangère)</i>	7
2.7	<i>L'utilisation du n°AVS pour la tenue du Registre Electoral Cantonal</i>	8
2.8	<i>La possibilité d'ouvrir enveloppes-réponse reçues par correspondance et d'enregistrer les personnes ayant voté dès leur réception</i>	8
2.9	<i>Usage du terme « préfète »</i>	9
2.10	<i>Une adaptation de la loi sur le financement de la politique (LFiPol) en lien avec la nouvelle législation fédérale</i>	9
2.11	<i>La prise en compte ou la correction de quelques lacunes ou imprécisions</i>	9
2.12	<i>La collecte électronique de signatures – renonciation à légiférer</i>	9
<b>3</b>	<b>Commentaire des articles du projet</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Incidences financières et en personnel</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>Développement durable</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>Clause référendaire</b>	<b>25</b>

## 1 Introduction

Le présent avant-projet de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques a pour objectif premier de traduire dans la loi deux motions récemment acceptée par le Grand Conseil : la première, à savoir la motion 2019-GC-187 déposée par les députés Mauron Pierre et Colomb Eric, intitulée « *Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques* », demande en substance que la LEDP soit modifiée afin que lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul. La deuxième, à savoir la motion 2020-GC-20 déposée par les députés Defferrard Francine et Kubski Grégoire, demande comme son nom l'indique un « recomptage automatique des bulletins lors des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3% ».

Le présent avant-projet de loi propose en outre de donner au Conseil d'Etat la base légale nécessaire pour mettre en place le vote par Internet. Il prévoit aussi l'édiction de règles de droit s'agissant de l'information des citoyennes et des citoyens avant les votations.

Cet avant-projet de loi a été mis **une première fois en consultation à la fin de l'année 2021**. **Le présent avant-projet constitue une version complétée et d'ores et déjà partiellement rediscutée du premier avant-projet** (statistiques, utilisation du numéro AVS, inscription de voies de droit au pied de décisions du Grand Conseil, ouverture anticipée des enveloppes-réponse, adaptation de la loi sur le financement de la politique, etc). Il tient d'ores et déjà compte de certaines remarques formulées en consultation et tend aussi à tenir compte des derniers développements en matière de droits politiques. Ainsi, au vu des divers questionnements qui ont accompagné la dernière élection du Conseil d'Etat (élection de l'automne 2021), **il propose désormais de clarifier et modifier les règles actuelles qui s'appliquent à l'élection selon le système majoritaire** (candidatures multiples, alliances au premier et second tour, dépôt de listes au second tour, candidatures de remplacement au second tour). De même, vu l'élection d'une première « préfète », il entend formaliser ce terme dans la LEDP. Cela étant dit, c'est essentiellement la recherche de solutions nouvelles concernant l'élection majoritaire qui justifie une deuxième consultation.

Les travaux qui ont conduit à l'adoption du présent nouvel avant-projet de loi et de son rapport explicatif ont été conduits par le Services des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC), appuyé par le secteur des droits politiques de la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, une représentante des préfetures et un représentant d'une commune.

## 2 Les adaptations proposées

### 2.1 La motion 2019-GC-187 (bulletins multiples)

#### 2.1.1 PRÉSENTATION

La motion 2019-GC-187 intitulée « Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques », demande que la LEDP soit modifiée afin que lors de toutes les élections majoritaires, le vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté par deux listes distinctes soit considéré comme valable et non plus déclaré nul. En substance, selon les motionnaires, *« lorsqu'il y a deux sièges à repourvoir et qu'un électeur manifeste clairement sa volonté d'élire deux personnes en insérant dans l'urne deux listes distinctes contenant chacune un nom, il sied d'admettre que cet électeur s'est valablement exprimé et a attribué un suffrage à chacune des deux personnes dont il a inséré la liste »*.

Bien que totalement acquis, comme les motionnaires, à la nécessité de respecter la volonté clairement exprimée par les électeurs et les électrices, le Conseil d'Etat avait proposé de rejeter la motion pour les motifs essentiels suivants :

- éviter la prolifération d'exceptions dans la LEDP et conserver des règles claires ;
- ne pas compliquer le processus de vote et de dépouillement ;
- nécessité de pouvoir continuer à délivrer les statistiques demandée par les partis politiques à l'issue de chaque élection.

Afin d'atteindre néanmoins le but poursuivi, le Conseil d'Etat avait proposé de *rappeler de manière claire sur l'enveloppe de vote (au recto ainsi qu'au verso) que cette dernière ne doit contenir qu'un seul bulletin de vote ou une seule liste*.

En date du 16 septembre 2020, le Grand Conseil a accepté la motion par 66 voix contre 28. En application de l'art. 69 al. 1 let. a) de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), obligation est ainsi faite au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil, dans le sens demandé par la motion, un projet d'acte ayant pour objet des règles de droit devant figurer dans la LEDP.

#### 2.1.2 RÉACTIONS ET DÉVELOPEMENTS DEPUIS LA PREMIÈRE CONSULTATION

Il est précisé à toutes fins utiles que dans le cadre de la première consultation, de nombreux intervenants se sont exprimés en défaveur de la mise en œuvre de cette motion, notamment eu égard au surcroît très important de travail qui serait alors exigé des bureaux électoraux. Par ailleurs, des déficits de rapidité et de fiabilité des résultats ont été mis en exergue dans le cas où cette motion serait mise en œuvre.

Il est également ressorti que le canton de Neuchâtel qui est le seul canton à accepter également les bulletins multiples a récemment conclu, sur la base des différents scrutins analysés, que l'acceptation des bulletins multiples conduit à une augmentation des bulletins nuls. L'exemple de Neuchâtel avait été un élément décisif pour la détermination du Grand Conseil fribourgeois en faveur de la motion. Une commission démocratie a été mise en place

dans le canton de Neuchâtel pour se pencher sur la participation. Celle-ci a pris acte que le Conseil d'Etat proposerait une modification de la loi sur les droits politiques (suppression des bulletins multiples).

Les chiffres et analyses ressortant de la réponse du Conseil d'Etat neuchâtelois à une interpellation déposée au Grand Conseil neuchâtelois (21.171 : De la démocratie à la réticence ») permettent d'étayer ce qui précède :

### Elections cantonales – Evolution de la participation, du nombre de bulletins blancs et nuls

Années	Élections du Grand Conseil					
	Participation		Blancs		Nuls	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
2005	55.233	44.18	512	0.91	563	0.91
2009	46983	36.91	378	0.79	332	0.70
2013	40043	30.79	372	0.91	328	0.81
2017	44.137	33.34	661	1.46	517	1.46
2021	42403	31.70	220	0.50	970	2.22
Années	Élections du Conseil d'État 1 <sup>er</sup> tour					
	Participation		Blancs		Nuls	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
2005	55.824	44.45	397	0.70	433	0.76
2009	47.371	37.12	348	0.73	241	0.50
2013	44.621	34.00	194	0.43	158	0.35
2017	45.630	34.17	437	0.94	371	0.80
2021	43.578	32.09	182	0.41	364	0.82

Années	Élections du Conseil d'État second tour					
	Participation		Blancs		Nuls	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
2005	-	-	-	-	-	-
2009	52.071	40.57	241	0.46	135	0.26
2013	52.900	40.15	194	0.40	158	0.35
2017	-	-	-	-	-	-
2021	41.133	30.20	203	0.48	163	0.39

### Elections communales d'octobre 2020 – Causes principales d'annulation des bulletins

Causes d'annulation	Nbre	%
Enveloppe contenant plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir :	431	58.09%
Bulletin ne portant aucun des noms déposés et publiés par la chancellerie d'État :	11	1.48%
Bulletins non officiels, sous réserve des bulletins manuscrits :	2	0.27%
Bulletins remplis ou modifiés autrement qu'à la main :	1	0.13%

Bulletins qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électrice- teur :	37	4.99%
Bulletins portant des signes permettant d'en reconnaître l'auteur-e :	5	0.67%
Bulletins contenant des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin :	42	5.66%
Bulletins ne correspondant pas au nom de l'élection mentionné sur l'enveloppe :	208	28.03%
Autres :	5	0.67%
<b>Total</b>	<b>742</b>	<b>100%</b>

### Elections du Grand Conseil d'avril 2021 – Causes principales d'annulation des bulletins

Causes d'annulation	Nbre	%
Enveloppe contenant plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir :	680	70.10%
Bulletin ne portant aucun des noms déposés et publiés par la chancellerie d'État :	13	1.34%
Bulletins non officiels, sous réserve des bulletins manuscrits :	11	1.13%
Bulletins remplis ou modifiés autrement qu'à la main :	3	0.31%
Bulletins qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électrice- teur :	34	3.51%
Bulletins portant des signes permettant d'en reconnaître l'auteur-e :	7	0.72%
Bulletins contenant des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin :	26	2.68%
Bulletins ne correspondant pas au nom de l'élection mentionné sur l'enveloppe :	176	18.14%
Autres :	20	2.06%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

#### 2.2 La motion 2020-GC-20 (recomptage automatique)

La motion 2020-GC-20 demande, comme son nom l'indique, un « *recomptage automatique des bulletins lors des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3%* ».

Cette motion implique la mise en place, dans la loi, d'une obligation de recomptage automatique lors des scrutins majoritaires lorsque la différence est inférieure à 0,3%. L'automatisme ainsi voulu implique qu'il n'est pas nécessaire en plus, le cas échéant, que des indices indiquent que le décompte n'a pas été effectué correctement.

En l'absence de règles contrares et contraignantes à cet effet, c'est actuellement la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral qui s'applique. La situation est ainsi actuellement la suivante : « *une obligation de recomptage des résultats de votations et d'élections serrés ne découle directement de l'art. 34 al. 2 Cst. que dans des cas bien*

*particuliers dans lesquels le citoyen est en mesure de faire valoir des indices concrets d'un comptage erroné ou d'un comportement contraire à la loi de l'organe compétent. Compte tenu de la volonté du législateur, il faut désormais aussi comprendre l'art. 77 al. 1 let. b LDP en ce sens qu'un droit général et impératif au recomptage d'un résultat très serré dans le cadre d'une votation fédérale n'existe que lorsque, en sus, des indices sérieux indiquent que le décompte n'a pas été effectué correctement ».* S'agissant de l'utilité même d'un recomptage en l'absence d'indices d'irrégularités, le Tribunal fédéral a aussi souligné que des erreurs peuvent survenir dans tout dépouillement, soit aussi lors d'un recomptage. Il a ajouté qu'il est certes possible que la marge d'erreur soit tendanciellement plus importante lors d'un premier dépouillement que lors d'un recomptage ; cela n'est toutefois pas certain selon lui, et cela n'est pas non plus vérifiable dans un cas concret, sinon, au minimum, moyennant des recomptages supplémentaires. Selon le Tribunal fédéral encore, un recomptage unique n'offre en tous cas pas la garantie absolue d'un résultat exact. Le Conseil d'Etat avait proposé de rejeter la motion pour les motifs essentiels précités.

En date du 16 septembre 2020, le Grand Conseil a accepté la motion par 64 voix contre 24. En application de l'art. 69 al. 1 let. a) de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), obligation est ainsi faite au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil, dans le sens demandé par la motion, un projet d'acte ayant pour objet des règles de droit devant figurer dans la LEDP.

### **2.3 L'introduction d'une base légale permettant la mise en place du vote électronique**

La pandémie a démontré la nécessité que tout puisse être mis en œuvre, de manière rapide, afin de garantir la pérennité et l'exercice de notre démocratie.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la possibilité d'exercer ses droits démocratiques par le biais des nouveaux instruments électroniques (Internet) doit pouvoir être mise en œuvre rapidement si nécessaire, et non plus seulement à titre d'essai (cf. art. 162 LEDP).

Dès lors que de tels instruments évoluent très rapidement et sont appelés à contenir avant tout des termes techniques, il apparaît d'emblée inadéquat de prévoir un arsenal législatif à cet effet sous la forme d'une loi au sens formel, adoptée par le Grand Conseil.

A l'instar de ce qui a été fait dans d'autres cantons, le Conseil d'Etat demande ainsi au Grand Conseil, par l'introduction d'une base légale précise à ce sujet dans la LEDP, de lui déléguer d'ores et déjà la compétence de prévoir à demeure le vote électronique (par internet) aussitôt que les conditions techniques et organisationnelles le rendront possible et que la Confédération permettra à nouveau ce genre de vote. Une autre condition essentielle à cette délégation de compétences résidera dans le fait que le système à mettre en place devra assurer, notamment, un établissement correct de la volonté des citoyennes et des citoyens et garantir le secret de leur vote.

### **2.4 L'introduction de dispositions légales relatives à l'information du corps électoral avant les votations.**

Le contenu de la brochure explicative et la forme et l'intensité des informations données aux votantes et votants sont de plus en plus fréquemment critiquées, respectivement remis en question. Le mode de fonctionner actuel, qui repose exclusivement sur l'abondante jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application de l'art. 34 de la Constitution

fédérale atteint ses limites. En effet, quand bien même certaines règles de communication demeurent constantes, la multiplication des cas particuliers provoque des doutes de plus en plus fréquents à ce sujet, tant pour les scrutins cantonaux que pour ceux communaux.

Le Conseil d'Etat propose de ce fait de formaliser certaines règles de communication dans la LEDP.

## **2.5 La mise en place de nouvelles règles en ce qui concerne les élections qui se déroulent selon le système majoritaire**

Depuis 2011, et l'introduction d'une pratique, tolérée, consistant à permettre des candidatures multiples dans le système majoritaire, des questions de plus en plus complexes se posent lors de chaque scrutin, pour le simple motif que la LEDP n'avait pas été conçue, en 2001, en fonction de ce genre de pratiques.

Le présent avant-projet propose ainsi de clarifier, notamment, la possibilité de procéder à des alliances, de celle de les modifier à l'entre-deux tours et de déterminer avec certitude qui peut se présenter au deuxième tour. Il propose à cet égard, en particulier, d'interdire les candidatures multipliées, actuellement encore autorisées pour les élections selon le système majoritaire dans le canton de Fribourg, pratique apparue en 2011 et à l'origine de nombre d'incompréhensions, de recours et de problèmes. Ce sont donc ici tout particulièrement les articles 55 LEDP et 91 LEDP qui font l'objet d'adaptations.

## **2.6 La question écrite 2014-CE-314 (Statistiques des votes et élections de la population étrangère)**

Ainsi qu'il l'avait annoncé dans sa réponse à la question 2014-CE-314 « Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez » qui portait sur les « Statistiques des votes et élections de la population étrangère », le Conseil d'Etat a examiné la thématique des statistiques à réaliser en lien avec la participation aux scrutins et aux résultats électoraux.

De prime abord, le développement de la technique en matière de dépouillement devrait désormais rendre possible, sans difficulté insurmontable, l'établissement de certaines de ces statistiques.

S'agissant de statistiques par communes, portant sur la seule population étrangère, à savoir une frange de population minoritaire, qui plus est classée par âge, le Conseil d'Etat craint toutefois que de telles statistiques puissent permettre aux habitants des petites communes concernées d'en tirer des données personnelles concernant leurs concitoyennes et concitoyens de nationalité étrangère : il suffirait en effet que dans telle ou telle petite commune il n'y ait par exemple qu'une citoyenne de nationalité étrangère, de tel âge, et que cette personne ne soit pas allée voter pour que toute la commune en soit informée en prenant connaissance des statistiques. Or si voter est un droit, celui de s'abstenir de le faire en est aussi un. Être indécis est aussi l'expression d'une opinion politique, donnée sensible. La liberté d'opinion inclut aussi celle de ne pas en avoir. Or c'est notamment l'exercice de cette liberté, qui relève de la sphère privée à moins que son titulaire n'en décide autrement, que protège la législation sur la protection des données.

Aussi, afin d'éviter une atteinte à la sphère privée des personnes concernées, les statistiques devraient, concrètement, se limiter aux communes ayant suffisamment de citoyens et de citoyennes actifs pour éviter le type de recoupement donné en exemple plus haut.

Toutefois, l'objectif de telles statistiques serait notamment celui de pouvoir cibler des campagnes d'information sur la frange de la population du canton qui ferait le moins usage de son droit de vote. Pour ce faire, il conviendrait donc d'identifier cette part de la population. Elle se caractérise peut-être par son genre, par son âge, ou par la taille de la commune où elle réside : on ne peut en effet exclure l'hypothèse que certains citoyennes ou citoyens actifs, des personnes de nationalité étrangère par exemple, soient plus souvent amenées à aller voter dans une petite commune en raison de la pression sociale. Or c'est bien le but d'une statistique que de permettre de vérifier ou infirmer de telles hypothèses. Dans ces conditions restrictives, une interprétation statistique plausible devient quasi impossible et une campagne d'information risquerait de manquer sa cible.

Dans le cadre de la première consultation, le Conseil d'Etat avait donc estimé que l'introduction de statistiques, qui excluraient de facto un grand nombre de communes et des risques importants d'erreurs d'interprétation, n'est pas souhaitable.

Il ressort toutefois des résultats de la première consultation qu'il serait tout de même éventuellement possible de réaliser des statistiques en évitant la problématique décrite ci-dessus. De ce fait, ce nouvel avant-projet prévoit les bases légales permettant de réaliser des statistiques de vote et d'élections (cf. art. 12 al. 5 et 28a).

## **2.7 L'utilisation du n°AVS pour la tenue du Registre Electoral Cantonal**

Le Registre Electoral Cantonal est une nouvelle application au service des communes et de la Chancellerie d'Etat qui a pour but, entre autres, de centraliser tous les registres électoraux des communes et d'uniformiser les certificats de capacité civique (CCC), notamment pour faire disparaître la signature ainsi que les noms et prénoms de l'électeur de la fenêtre de l'enveloppe. Lors de son développement avec les communes pilotes, il a été largement amélioré pour intégrer, par exemple l'échange d'information entre les communes en cas de déménagement ainsi que des mesures de comparaisons et de plausibilisation permettant de diminuer les erreurs et oublis dans la génération des certificats de capacité civique. Le REC permet également, par comparaison des noms, prénoms et dates de naissances de chaque votant, la génération d'une liste des votants inscrits dans plusieurs communes afin d'éviter qu'un citoyen ne vote dans plusieurs communes. Cependant pour être exhaustif dans la recherche de doublons, seule l'utilisation du n°AVS est pertinente. Depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022, au niveau fédéral, des modifications de la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités), l'utilisation du n°AVS est désormais possible. Le présent avant-projet propose l'ancrage de son utilisation systématique dans la LEDP.

## **2.8 La possibilité d'ouvrir enveloppes-réponse reçues par correspondance et d'enregistrer les personnes ayant voté dès leur réception**

Pour des motifs soutenus par l'Autorité en charge de la protection des données, la signature des votants et votantes ne pourra plus, à l'avenir, être visible dans la fenêtre de l'enveloppe-réponse déposée dans le cadre du vote par correspondance. Les bureaux communaux n'auront donc plus la possibilité, effective à l'heure actuelle, de trier les enveloppes-réponse sur la base de la présence ou non de la signature sur le certificat de capacité civique (CCC) visible dans la fenêtre.



Or, si la possibilité n'est pas donnée par la loi sur l'exercice des droits politiques d'ouvrir les enveloppes-réponses afin de faire le tri entre le matériel valable du fait de la présence de la signature du citoyen ou de la citoyenne sur le CCC, le temps de traitement le dimanche du scrutin sera plus important avec un risque d'erreur plus élevé dans les communes devant traiter un grand nombre d'enveloppes.

Le présent projet de loi propose donc une modification de la LEDP permettant une ouverture des enveloppes-réponses avant le dimanche du scrutin.

## **2.9 Usage du terme « préfète »**

Vu (notamment) les résultats des élections de la fin de l'année 2021, le terme « préfète » doit désormais être introduit dans la LEDP et la LFiPol.

## **2.10 Une adaptation de la loi sur le financement de la politique (LFiPol) en lien avec la nouvelle législation fédérale**

La loi fédérale sur la transparence de la politique a été adoptée par les Chambres fédérales. Des clarifications ayant désormais été apportées, il convient de profiter du présent avant-projet de loi pour retirer de la loi fribourgeoises deux articles de la LFiPol qui ne sont pas ou plus conformes au droit fédéral (soumission à la LFiPol des parlementaires fédéraux).

## **2.11 La prise en compte ou la correction de quelques lacunes ou imprécisions**

Quand bien même la LEDP date de 2001, elle est depuis régulièrement retouchée ou mise à jour, et sa mise en application ne cause pas de problème particulier. Il y a lieu toutefois de proposer, par le présent projet de loi, quelques adaptations qui devraient permettre de clarifier encore quelques points qui suscitent parfois une certaine incompréhension sous l'angle de l'application.

## **2.12 La collecte électronique de signatures – renonciation à légiférer**

La pandémie a démontré la nécessité que tout puisse être mis en œuvre, de manière rapide, afin de garantir la pérennité et l'exercice de notre démocratie. S'est alors naturellement posée la question de savoir si la mise en place d'une collecte électronique de signatures (référendums, initiatives) serait actuellement envisageable.

Dans une réponse à une motion parlementaire de 2018, le Conseil fédéral a estimé qu'au regard des questions importantes que soulève la collecte électronique de données il valait pour le moment mieux attendre et se concentrer sur l'introduction du vote électronique (cf. motion [18.3062](#)). Dans un [rapport d'experts sur les civic tech](#) de 2020, la Confédération est revenue un peu plus longuement sur le sujet confirmant que l'introduction de la collecte électronique de signatures permettrait certes de dynamiser la démocratie mais qu'elle impliquerait de revoir de nombreux processus.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun de faire cavalier seul et propose de remettre la question de la collecte électronique de signatures à l'agenda en parallèle de la Confédération lorsque celle relative au vote électronique aura été expérimentée à satisfaction.

### 3 Commentaire des articles du projet

#### *Article 2a al. 2 Exercice des droits politiques (citoyenneté active) – En matière communale*

Les dernières élections communales générales ont laissé apparaître que dans certains cas, des personnes de nationalité étrangère qui disposeraient normalement du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal n'ont pas reçu leur matériel de vote pour ledit scrutin.

L'alinéa proposé a été revu suite à la première consultation. Il propose désormais de s'appuyer sur des listes, fournies aux communes, de personnes étrangères susceptibles de remplir les conditions de citoyenneté active. Pour mémoire, la LEDP prévoyait que de telles listes étaient fournies aux communes jusqu'à la modification du 15 décembre 2015. A cette date toutefois, il était apparu que ces listes n'étaient plus d'aucune utilité pour les communes. Par ailleurs, ces listes étaient transmises, certes, mais l'on se heurtait systématiquement à l'impossibilité de garantir que les extraits de fichiers puissent prendre en compte de manière certaine la condition de domiciliation de 5 ans dans le canton. Finalement, ce sont donc 2 listes à ce sujet qui étaient transmises aux communes, en les invitant à croiser les données, mais tout en invitant aussi les communes à rester attentives à ce point non certifiable. Cela avait conduit les autorités, avec l'accord des autorités communales d'ailleurs, à renoncer à ces listes.

Sous réserve d'éléments techniques à nouveau en cours d'évaluation, il n'est désormais pas exclu que des listes un peu plus fiables puissent désormais être transmises aux communes par le Service en charge de la population. La solution proposée dans le cadre de la première consultation est ainsi pour l'heure abandonnée. Il sera toutefois peut-être nécessaire d'y revenir si les évaluations en cours démontrent que la technique ne permet toujours pas d'établir les listes évoquées, et/ou de devoir à nouveau se satisfaire, comme jusqu'à fin 2015, de listes dont la fiabilité ne pourra être garantie. Dans tous les cas, il demeure indispensable que les personnes concernées aient l'obligation de collaborer avec la commune pour établir leur droit.

Enfin, il est également précisé, à toutes fins utiles, que toutes les communes peuvent vérifier elles-mêmes dans le système d'information SYMIC si un citoyen étranger qui a le permis C séjourne dans le canton depuis 5 ans ; les communes peuvent en effet obtenir un tel accès.

#### *Article 4 al.1bis et al. 1ter Tenue du registre*

L'objet de la présente modification consiste à ancrer dans le registre l'utilisation du numéro AVS des électeurs ou électrices concerné-e-s. Les motifs de cette adaptation sont exposés sous le **ch. 2.7** du présent rapport.

#### *Article 7 al.2 et al. 5 Nomination*

L'alinéa 2 fait l'objet d'une simple amélioration légistique « ... de la présente loi ». Cela ne nécessite pas de commentaire particulier.

S'agissant de l'alinéa 5, il répond à la question, régulièrement posée, de savoir si les personnes étrangères peuvent être membres du bureau électoral et scrutatrices. Le nouvel alinéa 5 clarifie cette question ainsi : les personnes de nationalité étrangère qui ont le droit de voter et d'élire peuvent être membres du bureau ou scrutatrices uniquement pour les objets qui les concernent

en tant que citoyennes et citoyens actifs. Les motifs d'incompatibilité et de récusation demeurent, bien entendu, pour elles comme pour toute autre personne.

#### **Articles 8 al. 2 let. e) Obligation et dispense**

Il s'agit ici d'introduire le terme « préfète ».

#### **11 al. 1 et 2 Surveillance**

Il s'agit ici d'introduire le terme « préfète ».

#### **Article 12 al. 1 let. a, al. 5 et al. 6, Matériel de vote et matériel électoral**

Les modifications proposées ont pour objectif de permettre la vérification de la qualité d'électeur ou d'électrice et l'élaboration de statistiques de vote de manière simple et anonyme. Les solutions dégagées par l'apposition d'un code ou d'un autre moyen électronique (p. ex : un code QR) devraient permettre d'y arriver en respectant non seulement le droit au secret du vote, mais également aussi la protection des données.

L'article 12 al. 5 mentionne les données qui peuvent être intégrées dans le code ou une autre solution électronique afin de donner la base légale au traitement de telles données sous cette forme. Comme cet alinéa est exhaustif, il est nécessaire d'y prévoir des éléments qui existent aujourd'hui déjà dans certains codes ou autres solutions électronique. C'est par exemple le cas pour les certificats de capacité civique générés à l'aide du Registre Electoral Cantonal (REC). Le code contient pour l'instant uniquement le numéro d'identification personnel de l'électeur ou de l'électrice (let. a). Cet élément est indispensable afin d'enregistrer le matériel de vote lors de son retour à la commune. Les autres lettres permettront d'établir, au cas par cas, les statistiques prévues par l'art. 28a.

L'article 12 al. 6 prévoit les buts exclusifs pour lesquels ces données peuvent être utilisées. Concernant le but « statistique », l'art. 12 al. 5 et al. 6 doit être lu en lien avec l'article 28a (nouveau).

#### **Article 12a Brochure explicative<sup>1</sup>**

La brochure explicative est un élément essentiel dans le déroulement d'une votation. Elle joue un rôle crucial dans la formation de la volonté des citoyennes et citoyens. Selon son contenu, elle peut autant contribuer que porter atteinte à la liberté de vote des citoyennes et citoyens, droit fondamental garanti par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Cette disposition fondamentale, qui protège les citoyennes et citoyens contre toute forme d'influence qui contreviendrait à la libre formation de leur volonté, a fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la part du Tribunal fédéral. La marge de manœuvre du législateur cantonal est donc fortement limitée et doit nécessairement s'inscrire dans les principes dégagés par le Tribunal fédéral. C'est précisément là l'objectif visé par les art. 12a et 12b du présent projet, qui délimitent le plus clairement possible la marge d'intervention des autorités dans le débat public précédant une votation.

---

<sup>1</sup> Les commentaires des articles 12a et 12b sont fortement inspirés de l'exposé des motifs du projet de loi sur les droits politiques du canton de Vaud du mois de janvier 2021.

Le projet s'adresse en premier lieu aux autorités cantonales, pour les votations cantonales. Par analogie, les principes ici posés s'appliquent aux autorités communales (cf. art. 12a al. 3 et 12b al. 3). Suite à la procédure de consultation, il a été rajouté qu'il est prévu que l'on entend, pour les scrutins communaux, les votes dits « aux urnes ».

La première phrase de l'article 12a al. 1 confère à la Chancellerie d'Etat la compétence d'éditer la brochure explicative, qui est jointe au matériel officiel. Sous cet angle, le projet matérialise la pratique actuelle. En l'occurrence, si la Chancellerie d'Etat édite ces brochures, c'est toutefois bien la Direction concernée du Conseil d'Etat qui est chargée d'y rédiger, au fond, les explications succinctes et objectives, ainsi que de proposer au Conseil d'Etat la formulation d'un avis sur l'objet mis en votation. Les deux autorités collaboreront, comme à l'heure actuelle déjà, à cet effet.

Les lettres a) à d) de l'alinéa 1 prescrivent désormais le contenu de la brochure explicative. Celle-ci (actuellement appelée « notice d'explication du Conseil d'Etat » pour les votations cantonales et « documentation relative à l'acte soumis à votation » pour les votations communales) sera composée des mêmes éléments qui devraient s'y trouver aujourd'hui. Elle contiendra la question posée, reproduite mot pour mot, assortie d'explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, qui doivent permettre à la personne exerçant son droit de vote de se faire une image fidèle des faits les plus pertinents et des enjeux du scrutin, ainsi qu'un avis et une recommandation de vote des autorités. Dans ce sens, il est à noter encore que la jurisprudence fédérale astreint, dans une certaine mesure, les autorités à un devoir étendu d'information, leur interdisant de passer sous silence des positions régulièrement exprimées, même contraires à la recommandation de vote, dans les explications sur la votation qu'elles fournissent à la population. Pour répondre à cette exigence, il est proposé de reprendre la solution prévue à l'art. 10a al. 3 de la loi fédérale sur les droits politiques (cf. let. b in fine « ... *notamment les avis principalement exprimés à son sujet lors de la procédure parlementaire* »). A relever enfin, en lien avec ce qui précède, qu'une exigence supplémentaire est désormais expressément posée dans la loi, à savoir l'indication du résultat du vote du Grand Conseil, ceci afin que la population se fasse une idée du degré d'acceptation de l'objet par les parlementaires.

A noter aussi que la terminologie utilisée à l'art. 10 du REDP concernant le matériel de vote sera précisée et adaptée au nouveau texte légal dès que possible (p. ex : le terme « notice » deviendra celui de « brochure », désormais systématiquement usité dans la pratique).

L'alinéa 2 délimite la place laissée aux arguments du comité d'initiative ou de référendum dans la brochure explicative. Le traitement équitable réservé à l'argumentaire du comité d'initiative ou de référendum n'est pas une possibilité offerte à l'autorité, mais une obligation qui découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst. féd.). A noter que les argumentaires des autorités et du comité ne doivent pas être d'une taille rigoureusement identique ; il importe avant tout qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre la position de l'autorité et le texte du comité qui lui est opposé.

Comme relevé en introduction, les prescriptions qui fixent les conditions d'édition et le contenu de la brochure explicative s'appliqueront par analogie lors des votations communales « aux urnes » et intercommunales. L'organe exécutif de la commune, respectivement de l'association de communes concernée, est et demeure responsable de l'édition de la brochure.

## **Article 12b** *Information des citoyennes et citoyens actifs*

Cette disposition vise à fixer les principes qui s'appliquent à la communication du Conseil d'Etat dans une campagne de votation cantonale. Une telle base légale existe déjà au niveau fédéral. L'art. 10a de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) fixe les principes de la communication du Conseil fédéral dans les campagnes de votation au niveau fédéral. L'article 12b du projet LEDP s'en inspire largement.

En tant qu'autorité exécutive suprême du canton, le Conseil d'Etat a pour mission de diriger la collectivité. Il est donc normal qu'il puisse s'engager en faveur des projets qui lui semblent aller dans le sens du bien commun. À cet égard, le Conseil d'Etat peut et même doit exercer une fonction d'information vis-à-vis des personnes appelées à exercer leur droit de vote. Celles-ci seraient privées d'une source d'information importante si elles n'étaient pas en mesure de connaître la position de leurs autorités. Lorsqu'il s'agit d'un référendum, le Conseil d'Etat est, la plupart du temps, à l'origine du projet d'acte soumis au vote. Lorsqu'il fait face à une initiative populaire, le Conseil d'Etat est appelé à édicter de nouvelles lois ou règles. Dans ces deux cas de figure, les autorités ont toute la légitimité pour intervenir dans le débat public. Cette fonction d'information que doivent exercer les autorités constitue un devoir reconnu par la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la liberté de vote des citoyens.

La brochure explicative (cf. art.12a nouveau) est le principal vecteur utilisé par les autorités, en général le Conseil d'Etat, pour faire part de leurs appréciations et délivrer une recommandation de vote. Le Conseil d'Etat doit exercer son devoir d'information de manière large et ne devrait pas se limiter à publier son avis dans la brochure explicative. Le développement des moyens de communication – notamment des réseaux sociaux – permet aujourd'hui aux acteurs privés de faire campagne et de peser sur l'opinion publique de façon continue. En revanche, la brochure explicative ne permet au Conseil d'Etat que d'intervenir à un instant déterminé de la campagne.

L'alinéa 1 entend remédier à cette situation et cadrer les possibilités d'interventions du Conseil d'Etat. Aussi dispose-t-il que le Conseil d'Etat informe *de façon suivie* les personnes appelées à exercer leur droit de vote sur les objets soumis à la votation cantonale. Cette disposition souligne la fonction d'information que doit exercer le Conseil d'Etat qui l'astreint à expliquer le contexte et les enjeux du scrutin mais qui lui permet également d'expliquer la position des autorités cantonales sur l'objet soumis à votation.

Le Conseil d'Etat disposera donc désormais d'une base légale sur laquelle s'appuyer directement pour procéder à des opérations de communication allant au-delà de la simple remise d'une brochure explicative aux personnes appelées à exercer leur droit de vote. À ce propos, il est important de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral prévoit, sur le principe, l'intervention des autorités lors des campagnes de votation. La forme et le fond des interventions officielles doivent cependant satisfaire à différentes conditions pour être jugées licites à l'aune de la liberté de vote.

Ces conditions sont énumérées à l'alinéa 2. Chacune des interventions du Conseil d'Etat devra respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Le principe d'objectivité impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation. Le message adressé aux personnes appelées à exercer leur droit de vote doit leur permettre de se faire une image fidèle et objective de l'objet soumis à votation. À cette fin, les propos et le ton choisis devront rester mesurés et les arguments développés seront, dans la mesure du possible, fondés sur une base factuelle

vérifiable. L'objectivité requise de l'autorité implique ainsi un certain devoir d'exhaustivité de sa part, qui ne doit cependant pas être interprété de manière trop stricte : il lui est certes interdit de passer sous silence des éléments importants pour la formation de l'opinion du corps électoral ou de restituer faussement des arguments développés par un comité d'initiative et de référendum. L'autorité n'est néanmoins pas tenue de discuter tous les détails du projet ou de relater l'ensemble des éléments qui parlent en faveur ou en défaveur de ce dernier. Elle peut et même doit en outre, dans certaines circonstances, intervenir dans la campagne pour rectifier des propos erronés ou délibérément mensongers. Il en va de la bonne information des citoyennes et des citoyens. Le principe de transparence exige que les interventions officielles soient, sans ambiguïté, identifiables comme telles par les personnes appelées à exercer leur droit de vote. L'autorité ne peut donc agir de façon opaque, par exemple en finançant en sous-main les partisans de la position qu'elle défend. Elle ne saurait également amalgamer ses prises de position avec celles d'un comité privé en présentant de manière indistincte une position partisane et la position officielle dans le contenu informatif émanant de l'autorité. Enfin, le principe de proportionnalité, qui est du reste un principe cardinal de l'activité de l'Etat (cf. art. 4 de la Constitution du canton de Fribourg), interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne. La question des moyens financiers engagés par les autorités est ici au coeur du problème. Ces dernières devront faire preuve de mesure dans l'emploi des fonds publics alloués à des opérations de communication en vue d'un scrutin à venir.

L'alinéa 3 dispose enfin que l'ensemble des principes valables au niveau cantonal s'appliquent par analogie au niveau communal pour les scrutins « aux urnes » et aux votations intercommunales. Cela signifie que le Conseil communal a, au niveau communal, les mêmes droits et obligations que le Conseil d'Etat a au niveau cantonal. Ce troisième alinéa ne doit en conséquence pas être compris comme l'octroi d'une compétence au Conseil d'Etat d'intervenir dans les scrutins communaux au motif que l'intérêt du canton serait en jeu. Lorsqu'une votation communale porte sur un projet d'importance cantonale porté par les autorités cantonales ou auquel les autorités cantonales sont étroitement associées (p. ex : des fusions de communes), les autorités cantonales sont appelées à intervenir, en ont le droit, mais ne sauraient se substituer aux autorités communales concernées. Dans de tels cas, le Conseil d'Etat peut, certes, délivrer une recommandation de vote officielle aux électeurs et électrices concerné(e)s, *mais il doit le faire dans le respect de l'autonomie communale (il ne doit pas se substituer aux autorités communales)*, des exigences liées à la liberté de vote et à la garantie des droits politiques. Les activités de communication du Conseil d'Etat dans le cadre d'une telle campagne de votation communale devront permettre la délivrance d'éléments factuels visant une information complète et éclairée du corps électoral communal sur le projet soumis à votation.

A titre informatif, et pour compléter le présent commentaire, il est précisé qu'il y a lieu de dissocier l'intervention d'un Conseiller d'Etat à titre personnel de celle du Conseil d'Etat en tant que collègue. S'agissant des objets fédéraux et communaux portant sur un objet d'importance cantonale ou auquel les autorités cantonales sont étroitement associées si le Conseil d'Etat a pris une position collégiale, le membre du Conseil d'Etat est tenu de respecter le principe de collégialité. Si le collègue ne se prononce pas, quel que soit le type de scrutin, le Conseiller d'Etat peut intervenir à titre personnel. Il doit cependant veiller à ce que ses prises de position ne soient pas identifiées à une position du gouvernement. En substance donc, selon la jurisprudence, les membres d'un exécutif, eux, conservent à titre individuel une large liberté d'expression (droit constitutionnel à la liberté d'expression) et ont dès lors la possibilité de

s'engager activement dans des campagnes de votation, pour peu que leur intervention ne laisse pas penser qu'elle est faite au nom de l'autorité, mais à titre privé. Il s'agit là non pas de règles découlant de la LEDP, mais bien de l'organisation du Conseil d'Etat (LOCEA ; RSF 122.0.1, en particulier les articles 8 et 42 LOCEA). De tels principes s'appliquent également aux exécutifs communaux.

A noter enfin, à toutes fins utiles, que s'agissant des membres d'un organe législatif, qu'il soit communal, cantonal ou fédéral, leurs paroles et leurs actes restent libres.

### **Article 18 al. 3 let. B et al. 5 Vote anticipé - Principes**

A l'heure actuelle, les enveloppes de vote anticipé peuvent être déposées auprès du secrétariat communal ou à l'endroit fixé par le conseil communal, au plus tard jusqu'au dimanche, *une heure avant l'ouverture du local de vote*.

Dans le cadre de la première consultation, des voix se sont élevées afin de prolonger la possibilité de déposer ces enveloppes jusqu'à la clôture du scrutin (midi). Aucun motif, ni juridique, ni pratique ne s'oppose à cette suggestion, que le Conseil d'Etat propose ainsi de suivre.

Toujours en lien avec le vote anticipé, et pour les motifs exposés sous le **ch. 2.8**, il est proposé de permettre à l'avenir l'ouverture des enveloppes réponse dès leur réception au secrétariat communal. Cela implique l'abrogation de l'art. 18 al. 5, et la fixation de règles précises à ce sujet dans un nouvel article 18a.

### **Article 18a (nouveau)      Vote anticipé – Enregistrement des votes**

Ce nouvel article concrétise la volonté exposée sous le **ch. 2.8** du présent rapport.

L'alinéa 1 prévoit le moment à partir duquel les enveloppes-réponse déposées dans le cadre du vote anticipé peuvent être ouvertes, ainsi que les (seuls) objectifs de cette ouverture.

L'alinéa 2 fixe le sort qui doit être réservé aux enveloppes de vote contenues dans les enveloppes-réponse. Si le vote est valable (signature sur le CCC) et la citoyenneté active du votant ou de la votante confirmée, les enveloppes de vote doivent être introduites sans être ouvertes dans l'urne correspondante.

La sensibilité des processus en matière d'élections et de votations exige que toutes les mesures soient prises afin d'assurer le corps électoral que l'ouverture anticipée des enveloppes-réponse ne laisse pas place à des suspicions de fraude. C'est le motif pour lequel les opérations précitées ne pourront être exécutées par l'administration communale qu'en présence d'une délégation du bureau électoral d'au moins trois membres.

### **Article 19a      Vote électronique**

Cet article crée la base légale cantonale nécessaire pour permettre au canton de Fribourg de proposer le vote électronique (par internet) à demeure aux niveaux cantonal et communal lorsque des systèmes électroniques sûrs et à vérifiabilité complète seront disponibles. En l'état, la LEDP ne contient une base légale que pour procéder à des essais (art. 162 LEDP).

Il y a lieu de relever qu'il est en l'état fortement prévisible que les systèmes en question soient le cas échéant les mêmes pour toute la Suisse, et que s'il devait s'agir, pour le canton de Fribourg, de mettre en place le vote par internet pour les scrutins communaux et cantonaux, il

se rabattrait sur un système adopté ou à tout le moins autorisé par la Confédération. De ce fait, les alinéas proposés reviennent, de facto, à renvoyer au droit fédéral, et donc à n'avoir qu'une portée déclarative. Il n'en reste pas moins que de telles déclarations d'intention sont le cas échéant liantes et essentielles dans de tels projets. Il est encore précisé que la base légale proposée par le présent projet tient compte des exigences fixées aux articles 27a ss de l'ordonnance fédérale sur les droits politiques (ODP) et de l'ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique (OVOTE) auxquelles il faut se référer. Elle est formulée de manière à respecter les cautions qui seront d'abord en vigueur, mais sans qu'il soit nécessaire par la suite de la modifier en cas d'élargissement.

A noter encore que suite à la première consultation, le projet a été précisé par l'ajout de conditions supplémentaires relatives au respect de la protection des données (art. 19a al. 1 let. a), mais aussi concernant l'absence d'influence extérieure, il s'agit ici de répondre aux menaces actuelles dont les démocraties sont la cible, mais aussi le respect de l'intégrité numérique, lequel vise au-delà du seul secret du suffrage à assurer l'absence de collecte de données et le non-traçabilité d'informations, même anonymisées (cf. art. 19a al. 1 let. b).

Concernant l'art. 19a al. 1 let. c), il est précisé que la notion d'agrément ne recoupe pas celle de certification. L'idée est bien, ici, de correspondre en tous points aux exigences fédérales.

Enfin, il est rappelé que seule l'autorisation du Conseil fédéral pourra permettre (à nouveau) la réalisation d'essais de vote électronique ou, ensuite, sa mise en exploitation à titre pérenne.

### **Article 21 al. 3**      **Lieu du dépouillement des votes**

Il s'agit ici d'introduire le terme « préfète ».

### **Article 24 al. 2 let. k et l**      **Listes électorales en blanc ou nulles**

La modification proposée a pour objectif de mettre en œuvre la motion 2019-GC-187 (bulletins multiples) déposée par les députés Pierre Mauron et Eric Colomb. Pour mémoire, en substance, la motion demandait ce qui suit : la LEDP doit être modifiée afin que lors de toutes les élections majoritaires, le vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté par deux listes distinctes soit considéré comme valable et non plus déclaré nul.

D'abord, comme l'ont souhaité les députés précités, une distinction est désormais introduite entre les élections effectuées selon le système proportionnel (art. 24 al. 2 let. k), et celles effectuées selon le système majoritaire (art. 24 al. 2 let. l).

Le système actuel perdure ainsi pour les élections selon le système proportionnel.

Concernant celles effectuées selon le système majoritaire, le système proposé conduira à ce qui suit pour les bureaux électoraux :

- 1) l'enveloppe de vote est d'abord *épurée* des suffrages nuls au sens de l'art. 25 al. 1 let. a) à e) ;
- 2) une fois cette opération effectuée, le scrutateur ou la scrutatrice compte le nombre de noms restants ; s'il dépasse le nombre de sièges à pourvoir, la liste est considérée comme nulle (application, mais dans un deuxième temps selon l'art. 24 al. 2 let. l, de l'art. 25 al. 1 let. f.) ;
- 3) ensuite en cas de validité du total des listes contenues dans la même enveloppe de vote, le bureau électoral recompose l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête



de « cette liste recomposée » demeure vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages ;

- 4) les listes multiples qui composent la « liste recomposée » doivent demeurer assemblées (p. ex par agrapage), afin le cas échéant (en cas d'erreur et/ou de recomptage) de rendre possible la vérification de la validité des listes.

Il est précisé que la possibilité d'introduire des bulletins multiples en application de la motion 2019-GC-187 a été fortement contestée dans le cadre de la première consultation. Au surplus, il est renvoyé au **ch. 2.1.2** du présent rapport à ce sujet.

### **Article 25a** *Recomptage – Ecart égal ou inférieur à 0,3%*

Cet article met en œuvre la motion 2020-GC-20 qui demandait, comme son nom l'indique, un « *recomptage automatique des bulletins lors des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3%* ». Il s'applique aux élections communales et cantonales selon le système majoritaire. Ce processus de recomptage automatique, qui peut donc se dérouler même sans indice d'irrégularités, est toutefois étendu aux votations cantonales et communales.

L'art. 25a al. 1 prévoit que c'est l'autorité compétente pour la proclamation ou la constatation des résultats qui ordonne le recomptage automatique. En l'état actuel de la législation, cette autorité est notamment (cf.al. 4 du projet) :

- en cas d'élection du Conseil communal à la majoritaire, le bureau électoral (cf. 94 al.3) ;
- en cas d'élection des préfets ou préfètes, le Conseil d'Etat (cf. 94 al. 2) ;
- en cas d'élection du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat lui-même (94 al.1) ;
- en cas d'élection du Conseil des Etats, le Conseil d'Etat lui-même également, car après l'avoir constaté, il publie le résultat de cette élection (art. 60 al. 3 LEDP) et le transmet au Conseil des Etats (art. 45 al. 1 LEDP).
- en cas de votations cantonales, le Conseil d'Etat (art. 32 al. 2 LEDP) ;
- en cas de votations communales, le Conseil communal (cf. 34 al. 1 LEDP) ;

S'agissant du fond, pour les élections, conformément à ce que demande la motion, le recomptage automatique en cas de résultats serrés comme ici sans indice d'irrégularités n'est prévu que pour celles selon le système majoritaire (cf. art. 25a al. 3 et al. 4 let. a). A l'évidence, les motionnaires, qui n'ont pas demandé un recomptage automatique en cas d'élection selon le système proportionnel, ont parfaitement compris les implications vraisemblablement disproportionnées qu'entraînerait la fixation d'une telle règle (cf. ainsi l'article 25a alinéa 5) ; la plupart des cantons qui ont introduit, comme le fait Fribourg par le présent projet, un recomptage automatique sans indices d'irrégularités se limitent d'ailleurs, dans la loi et/ou dans les faits, au recomptage automatique en cas d'élection selon le système majoritaire. La fixation d'une règle de recomptage automatique pour les élections proportionnelles à l'image de ce qui est proposé ici pour les élections selon le système majoritaire (à savoir seulement en cas de résultats serrés), pourrait impliquer la fixation de règles doubles, entraîner une très importante multiplication des cas de recomptage, à savoir : a) le recomptage des suffrages obtenus par les diverses listes suivant l'écart entre elles, puis, b) éventuellement le recomptage des voix obtenues par les candidats d'une même liste. S'agissant des élections communales et cantonales selon le système proportionnel, un recomptage n'est ainsi prévu, selon l'art. 25b

(nouveau ; ci-dessous) qu'en présence de résultats serrés au sens de l'art. 25a et d'indices concrets d'irrégularités.

L'article 25a al. 5 précise encore expressément que pour les élections au Conseil national et les votations fédérales un recomptage automatique au sens de l'art. 25a n'a pas lieu, ceci car cette matière est régie par le droit fédéral. Il en est de même pour les votations organisées par les associations de communes, mais ici plus pour des motifs d'opportunité, en tenant compte du statut particulier de ces associations.

Il est enfin relevé que la décision d'ordonner, ou non, un recomptage est une décision sujette à recours selon les voies de droit ordinaires prévues aux articles 150 ss LEDP. Le Tribunal cantonal est compétent.

### **Article 25b Recomptage - indices concrets d'irrégularité et résultats serrés**

L'alinéa 1 de l'article 25b prévoit qu'un recomptage peut être ordonné en présence de résultats serrés et d'indices concrets d'irrégularité ; il s'agit là de la fixation dans la loi des règles relatives au recomptage fixées par la jurisprudence du Tribunal fédéral ; il s'agit aussi de la solution prévue par le droit fédéral pour les élections et votations fédérales.

Vu la portée de cette décision, qui doit reposer on le rappelle sur des indices concrets d'irrégularité, l'article 25b désigne le Conseil d'Etat et le préfet ou la préfète comme autorités qui ordonnent le recomptage, selon le type de scrutin. Ainsi :

- en cas d'élection communale à la proportionnelle, à savoir éventuellement celle du Conseil communal et dans tous les cas celle du Conseil général, le recomptage est ordonné par le préfet ou la préfète ;
- en cas de votation intercommunale, le recomptage est ordonné par le préfet ou la préfète ;
- en cas de votation cantonale, le recomptage est ordonné par le Conseil d'Etat ;
- en cas d'élection au Grand Conseil, le recomptage est ordonné par le Conseil d'Etat ;

Suite à la procédure de consultation, il est proposé que la compétence d'ordonner le recomptage des votations communales dans lesquelles des indices concrets d'irrégularité ont été constaté et où les résultats sont serrés ressortent à la compétence du préfet ou de la préfète.

L'alinéa 3 vise principalement le cas des élections du Grand Conseil.

Il est précisé une nouvelle fois que les articles 25a et 25b ne restreignent pas les voies de recours contre la proclamation des résultats : un citoyen ou une citoyenne qui estimerait que le recomptage aurait dû être ordonné alors qu'il ne l'a pas été - que ce soit en vertu de l'article 25a LEDP, de l'article 25b LEDP, de la Constitution fédérale et de la jurisprudence du Tribunal fédéral y relative - pourra exercer le recours prévu aux art. 150 ss LEDP. Autrement dit, si un citoyen apprend que les résultats ont été proclamés sans recomptage, il pourra recourir au Tribunal cantonal contre le résultat, au motif qu'un recomptage sur la base de l'article 25a LEDP ou de l'article 25b LEDP aurait dû être ordonné.

Enfin, de nombreux intervenant ont relevé, dans le cadre de la première consultation, que selon leur compréhension, dans tous les cas où des irrégularités ont été constatées, un recomptage devrait avoir lieu. Ce faisant, lesdits intervenant mettent en doute la pertinence de l'art. 25b. Il y a lieu de relever à cet égard, que selon la jurisprudence fédérale déjà, en cas d'irrégularités, ce n'est que s'il y a en plus des résultats serrés qu'un recomptage peut être

ordonné. Ceci notamment pour des motifs de proportionnalité de l'action publique et des coûts qui en découlent. Doit-on, en présence d'une très légère irrégularité locale, ordonner un recomptage si le résultat du décompte est absolument clair ? C'est ici le résultat auquel on arriverait si, en présence de toute irrégularité, même mineure, on devait procéder à un recomptage. Il est relevé toutefois ici que la notion de résultat serré de l'art. 25b n'est pas la même (0,3%) que celle prévue à l'art. 25a qui impose un recomptage automatique. Dans le cas de l'art. 25b, en présence d'une irrégularité, un recomptage peut être ordonné si le résultat est moins serré que 0,3%. Pour le surplus, concernant l'avis exprimé par le Conseil d'Etat à ce sujet dans le cadre de la réponse à la motion qui a conduit à la présente adaptation, il est renvoyé au **ch. 2.2** du présent rapport explicatif.

#### **Article 25c** *Recomptage – dispositions communes*

L'objectif de cet article consiste d'abord à fixer une règle dans le cas où la différence demeure très serrée, afin d'éviter un nouveau recomptage et ainsi de suite. Il détermine aussi lequel des deux comptages fait foi. Il s'agit du recomptage.

L'alinéa 1 indique qui doit procéder au recomptage.

#### **Article 27 al. 1 et 2** *Communication des résultats – Scrutins fédéraux et cantonaux*

Dans la pratique, les bulletins de vote ou les listes électorales ne sont jamais transmises au préfet. Une telle transmission ne revêt aucune utilité. Il est donc proposé de renoncer à cette prescription.

Au surplus, le terme « préfète » est introduit.

#### **Article 28 al. 1 et 2** *Communication des résultats – Scrutins communaux*

Il s'agit ici d'introduire le terme « préfète ».

#### **Article 28a** *Statistiques de vote et d'élection*

Il s'agit ici d'introduire la base légale nécessaire pour réaliser des statistiques de vote et d'élection, comme il en existe dans d'autres cantons (p. ex : le canton de Genève). Pour le surplus, il est renvoyé au **ch. 2.6**, à l'art. 12 al. 5 et 6 et à leur commentaire.

#### **Article 37 al. 3 let. b** *Correction des listes électorales*

Il s'agit ici d'introduire le terme « préfète ».

#### **Article 47 al. 1** *Date des élections*

Il s'agit ici d'introduire le terme « préfète ».

#### **Article 49 al. 1 let. c)** *Incompatibilités – Grand Conseil*

Il s'agit ici, une fois de plus, d'introduire le terme « préfète ».

### **Article 55 al. 1, 2 et 2a (nouveau) Candidatures multipliées**

Le texte actuel de l'art. 55 LEDP interdit les candidatures multipliées (à savoir la même candidature pour la même élection sur plusieurs listes) uniquement pour les élections selon le système proportionnel.

Dans le cadre d'une élection selon le système majoritaire, lors des élections de 2011, trois formations politiques avaient ainsi saisi la possibilité, découlant de l'art. 55 LEDP, de faire figurer au premier tour déjà, sur leur propre liste électorale les noms du ou des candidats issus de leurs rangs ainsi que ceux de leurs alliés. Le Tribunal cantonal avait estimé que ce procédé n'est pas interdit par la loi et ne pose aucun problème de transparence, les électeurs sachant parfaitement selon lui pour quels candidats ils votent, la liste sur laquelle ils s'expriment étant, par ailleurs, sans incidence concrète. En 2021, ce même type d'alliance a été mis en place par des partis politique au premier tour, mais pour d'autres au second tour uniquement. Ce dernier procédé a été mis en cause par le biais d'un recours au Tribunal cantonal. Dans son Arrêt du 19 novembre 2021, le Tribunal cantonal a notamment souligné que rien n'empêche, à défaut de disposition contraire dans la loi, que les partis concluent une alliance en vue du second tour, alors même qu'ils ne l'avaient pas fait au premier tour, constituent de nouvelles listes et présentent des candidats de remplacement, même en nombre plus important que ceux qui figuraient sur les listes du premier tour. Il avait aussi relevé que rien n'empêche non plus que les candidats au second tour figurent sur plusieurs listes, dès lors que les candidatures multipliées ne sont interdites que dans le cadre du système proportionnel.

Le Tribunal cantonal avait aussi relevé que si le procédé utilisé par les trois partis n'est certes pas dénué de toute ambiguïté, dans la mesure où la dénomination de la liste par le nom du parti peut laisser entendre que tous les candidats figurant sur ladite liste sont membres dudit parti, les électrices et électeurs sont cependant suffisamment informés de l'appartenance politique des candidats en question par les différentes brochures des partis politiques accompagnant le matériel électoral ainsi que par la campagne électorale menée par ceux-là. Cette diffusion d'informations, à laquelle viennent s'ajouter tous les articles de presse, parus en lien tant avec le premier tour qu'avec la préparation du scrutin du deuxième tour et le présent recours, ainsi que les informations transmises via la télévision et la radio, a remédié, cas échéant, au défaut du procédé dénoncé, ce d'autant plus que le nombre de candidats en la présente occurrence est peu élevé et qu'il s'agit du second tour de l'élection (cf. arrêt TF 1C\_575/2011 du 27 mars 2012 consid. 3.3. in fine). A cela s'ajoute encore que l'intitulé d'une liste n'a pas une importance déterminante dans un scrutin majoritaire (cf. arrêt TF 1C\_160/2021 du 27 septembre 2021 consid. 6.2 in fine) ».

Outre le caractère non dénué d'ambiguïté de la situation actuelle relevée par les tribunaux, il est ressorti des procédures judiciaires que d'autres problématiques encore pourraient se poser à l'avenir à défaut de clarifier certaines règles en lien avec l'élection selon le système majoritaire, ce d'autant plus si, à l'avenir, le nombre de listes partisans devait encore augmenter, accentuant d'autant les ambiguïtés relevées. Il s'agit en particulier de la nécessité (ou non) de déposer une nouvelle liste au deuxième tour et des règles relatives aux candidatures admissibles pour le second tour (cf. ci-après aussi la modification proposée pour l'art. 91).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est nécessaire de revoir partiellement les règles relatives à l'élection majoritaire. Une première étape à ce sujet consiste en l'interdiction des candidatures multipliées, procédé ambigu selon les tribunaux. Les

modifications proposées à l’art. 55 ont ainsi pour objectif d’interdire les candidatures multipliées également pour le système majoritaire. Ceci ne signifie néanmoins pas l’impossibilité de créer une alliance ; cela pourra toujours se faire au premier comme au deuxième tour, mais sous le nom d’une liste unique (cf. également le commentaire relatif à l’adaptation de l’art. 91).

Pour le surplus, il s’agit d’intégrer dans la loi le terme « préfète ».

**Article 56 al. 3** *Toilettage des listes électorales*

Il s’agit ici, une fois de plus, d’introduire le terme « préfète ».

**Article 59 al. 1, 2 et 2bis** *Bureau électoral du cercle*

Il s’agit d’introduire le terme « préfète ».

**Article 60 al. 1** *Validation des élections et publication des résultats*

Il s’agit d’introduire le terme « préfète ».

**Article 76 al. 3 et al. 4 let. a** *Personnes élues et viennent-ensuite*

La modification de l’art. 76 al. 3 a pour objectif, comme le Conseil d’Etat l’avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 « Elections communales 2021 : mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral », en permettant, en cas d’égalité, qu’un tirage au sort puisse se faire en l’absence des candidates et candidats concernés.

La modification de l’alinéa 4 let. a) permet d’introduire le terme « préfète ».

**Article 77 al. 1 let.a)** *Vacance d’un siège - substitution*

Il s’agit d’introduire le terme « préfète ».

**Article 80 al. 3, 95 al. 2, 96 al. 2, 97 al. 3 et 100 al. 5**

Il s’agit ici de modifier le nom de l’élection sans dépôt de liste. En effet, contrairement à ce que son nom indique, l’élection « sans dépôt de liste » peut se dérouler avec des listes, car dans certains cas, les listes déposées restent valables (cf. art. 95 al. 3 LEDP). Cela suscite des incompréhensions à chaque élection.

Dans ces circonstances, il est proposé de rebaptiser l’élection « sans dépôt » de liste en élection « ouverte ».

La modification de l’art. 80 al. 1 let. a) introduit le terme « préfète ».

**Intitulés de section après les articles 80 et 97**

La modification de ces intitulés de section met en œuvre le nouveau nom pour les « élections ouvertes ».

**Article 81 al. 3 let.a)** *Principe*

Il s’agit d’introduire le terme « préfète ».

### ***Article 82 al. 3 et al. 4 let.a) Personnes élues***

La modification de l'art. 82 al. 3 a pour objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 « Elections communales 2021 : mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral », en permettant, en cas d'égalité, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés.

Concernant l'alinéa 4, il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

### ***Article 83 al. 1 Champ d'application***

Il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

### ***Article 89 al. 3 Désignation des personnes élues au premier tour de scrutin***

Il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

### ***Article 91 Second tour de scrutin – Dépôt des listes pour le second tour et candidatures admises***

La modification de l'article 91 donne suite à la nécessité, déjà exposée sous **ch. 2.5**, mais aussi en commentaire à l'art. 55, de clarifier les règles relatives à l'élection selon le système majoritaire. Il y est renvoyé.

Selon la jurisprudence constante, les scrutins du premier tour et du second tour constituent des opérations électorales distinctes, indépendantes l'une de l'autre, et les électeurs demeurent libres de donner leur voix au candidat ou à la candidate de leur choix. Il s'agit de ce fait de poser désormais clairement dans la loi (cf. art. 91 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase) que la participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste, ceci quand bien même elle serait strictement identique à celle déposée pour le premier tour.

De même, afin là aussi de clarifier les règles et, finalement peut-être, de donner un sens au premier tour, il s'agit de préciser qu'au second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices qui ont participé au premier tour (cf. art. 91 al. 1 deuxième phrase). Cela n'empêcherait toutefois nullement ces derniers de laisser libre cours à leur imagination, de même qu'à celle de leurs candidats, pour l'intitulé des listes. Cela n'apparaîtrait pas plus contraire à la liberté de vote d'ailleurs, pas plus que d'éventuelles alliances, lesquelles font d'ailleurs partie du jeu démocratique et politique. Ainsi, même si les candidats au second tour peuvent figurer sur une liste à l'appellation différente de celle du premier, il n'en demeure pas moins que les citoyennes et les citoyens demeurent en mesure d'identifier les candidats et candidates auxquels ils et elles veulent offrir leur voix, sans qu'une telle situation ne se révèle problématique par rapport à la liberté de vote. Cela vaut d'autant plus (désormais) avec l'interdiction des candidatures multiples (art. 55 nouveau), chaque candidat et candidate ne pouvant plus figurer que sur une seule liste. A cela s'ajoute que dans le cadre du système majoritaire dans lequel c'est la personnalité des candidats et candidates qui doit tenir une place importante, les électrices et électeurs portent leur voix en priorité sur une personne à élire, avant d'opter pour un parti ou groupement politique, l'intitulé d'une liste n'ayant donc pas forcément une importance déterminante à cet égard.

Cette clarification implique un renvoi aux règles relatives au dépôt des listes pour le premier tour, en précisant les délais pour ce faire (cf. art. 91 al. 2 bis LEDP). Cette règle devait aussi, par la même occasion, alléger les délais à respecter, notamment de la part des communes.

L'art. 91 al. 2bis donne lui aussi un sens à la participation au premier tour, en restreignant l'accès au deuxième tour aux personnes qui ont participé au premier, sauf exceptions (inéligibilité). La situation actuelle, assez cocasse, permettrait de facto de choisir presque n'importe quel candidat ou candidate à l'entre-deux tours pour un remplacement. En substance donc, à l'heure actuelle, seuls les candidats et candidates éliminés au premier tour ne peuvent pas participer au deuxième tour, contrairement à l'immense majorité des électeurs et électrices qui pourraient le faire s'ils trouvent des soutiens ...

L'art. 91 al. 3 pose un délai, nécessaire pour rythmer les opérations de l'entre-deux tours.

**Article 92 al. 2            *Second tour de scrutin – Désignation des personnes élues***

Il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

**Article 94 al. 3            *Proclamation des personnes élues, assermentation et entrée en fonction***

Il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

**Article 99 al. 5 et al. 5 let. b)            *Premier tour de scrutin***

La modification de l'art. 99 al. 5, phrase introductive, a pour objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 « Elections communales 2021 : mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral », en permettant, en cas d'égalité, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés.

Concernant l'alinéa 5 let. b, il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

**Article 101 al. 2            *Second tour de scrutin – désignation des personnes élues***

La modification de l'art. 101 al 2, a pour premier objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 « Elections communales 2021 : mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral », en permettant, en cas d'égalité, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés. Le second consiste à introduire le terme « préfète ».

**Article 117 al. 4            *Décision sur la validité et votation***

L'acte par lequel le Grand Conseil statue sur la validité d'une initiative est une décision sujette à recours devant les tribunaux. Il s'agit d'y indiquer les voies de droit. L'art. 117 al. 4 le rappelle désormais.

**Article 135** *Referendum parlementaire financier facultatif – Demande de referendum*

A l’instar de ce qui est prévu pour le referendum populaire (art. 130 al. 1bis LEDP), il est nécessaire de prévoir, pour le référendum parlementaire financier facultatif, un comité référendaire, chargé des rapports avec les autorités.

**Article 136 al. 3** *Referendum parlementaire financier facultatif – votation populaire et conséquence du vote*

Le renvoi est corrigé en enlevant la référence à l’art. 134, qui avait été abrogé.

**Article 138 al. 4** *Initiative – Dépôt de la demande*

Il s’agit d’introduire le terme « préfète ».

**Intitulé de section après l’article 144**

Cet intitulé de section introduit le thème qui suit, à savoir les règles de computation des délais.

**Article 144a** *Computation et observation des délais*

Cet article a pour objectif de clarifier les règles de computation des délais pour toutes les opérations effectuées selon la LEDP (dépôts de listes, initiatives, référendums, etc...).

L’idée est de tenir compte de manière globale, et dans l’intérêt du corps électoral, des jours fériés, chomés et des périodes de vacances prévus *dans toutes les régions du canton*. C’est la raison pour laquelle tous les jours concernés sont expressément énumérés. Une solution moins précise, dont la variante avait été mise en consultation, ne permettrait pas de tenir compte des diverses règles en cours à ce sujet dans le canton ; cela créerait à nouveau des insécurités.

**Article 148 al. 1** *Réclamation contre le registre électoral – Recours*

Il s’agit d’introduire le terme « préfète ».

**Article 150 al. 3 et 152 al. 3 et 4** *Règles de procédure – Qualité pour recourir et délai de recours*

La modification de ces deux articles a pour seul objectif de rassembler dans le même article les prescriptions en lien avec les recours contre les actes préparatoires et leur définition. La situation actuelle, qui voit ces prescriptions séparées sans raison objective, n’est pas idéale.

Cette adaptation n’a aucune conséquence juridique par rapport à la situation actuelle.

A l’art. 152 en français, la notion de « délai de recours » est ajoutée dans le titre médian, pour correspondre à la version allemande.

**Articles 6 al. 1 let. a, 10 al. 1 let. a et 11 al. 1 let. a de la loi du 16 décembre 2020 sur le financement de la politique (RSF 115.5)**

L’abrogation de ces articles fait suite à l’adoption d’une loi sur la transparence au niveau fédérale, laquelle clarifie les compétences en la matière entre la confédération et les cantons.



*Articles 10 al. 1 let. d et 11 al. 1 let. c de la loi du 16 décembre 2020 sur le financement de la politique (RSF 115.5)*

Il s'agit d'introduire le terme « préfète ».

#### **4 Incidences financières et en personnel**

Le présent projet de loi n'a aucune incidence financière ou en personnel pour l'Etat.

#### **5 Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

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

#### **6 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Les modifications ou adaptations concernés par le présent projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral. Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

#### **7 Développement durable**

Le présent projet de loi n'a aucune incidence sous l'angle du développement durable. Tout au plus devrait-il permettre, avec des règles clarifiées en termes d'établissement des résultats, de dépouillement et d'information du corps électoral, d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie.

#### **8 Clause référendaire**

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

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