



Rapport 2024-DIAF-4

00 mois 0000

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) - système majoritaire - 2024

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui de trois avant-projets de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) :

- S'agissant l'élection selon le système majoritaire, le présent projet propose une variante (A2) à l'avant-projet (A1) qui avait accompagné le message 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, ceci dans le sens de l'introduction d'un système de bulletin électoral officiel unique.
- Il propose en outre, également au titre d'acte séparé (B) des nouvelles règles pour les candidatures au second tour des élections selon le système majoritaire, et quelques autres adaptations de la LEDP (notamment la mise en œuvre de la motion 2023-GC-33).

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	3
1.2	Proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	3
1.3	Acceptation par le Grand Conseil de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	3
1.4	Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48	4
1.5	Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48	4
2	Mode de procéder et objectifs poursuivis	5
2.1	Avant-projets A1 et A2 de modification de la LEDP concernant le système de l'élection majoritaire	5
2.1.1	Elections cantonales, préfectorales ou communales	5
2.1.2	Variante A1 « Listes multiples et candidatures multipliées »	5
2.1.3	Variante A2 « bulletin électoral officiel unique »	6
2.1.4	Objectifs poursuivis par les avant-projets A1 et A2	6
2.2	Avant-projet B de modification de la LEDP portant sur des adaptations diverses	6
3	Rapport explicatif relatif à l'avant-projet A1 : « Listes multiples et candidatures multipliées »	7
3.1	La motion 2019-GC-187	7
3.2	Les « candidatures multipliées »	7
3.2.1	La consultation de 2022 sur l'interdiction des « candidatures multipliées »	7
3.2.2	Retours de la procédure de consultation	8

3.3	Commentaire des articles de l'avant-projet A1	8
3.4	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A1	9
3.5	Incidences de l'avant-projet A1 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	10
3.6	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	10
3.7	Développement durable	10
4	Rapport explicatif relatif à l'avant-projet A2 : « Bulletin électoral officiel unique »	10
<hr/>		
4.1	Introduction	10
4.2	Variante d'avant-projet A2 mise en consultation	10
4.2.1	Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire	10
4.2.2	Comparaison intercantonale	13
4.2.3	Incidences sur la situation et la pratique actuelles	16
4.2.4	Spécimens	18
4.3	Commentaire des articles de l'avant-projet A2	21
4.4	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A2	28
4.5	Incidences du projet A2 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	28
4.6	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	28
4.7	Développement durable	28
5	Rapport explicatif relatif à l'avant-projet B : « Adaptations diverses »	29
<hr/>		
5.1	Introduction	29
5.2	Commentaire des articles du projet B	29
5.3	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet B	33
5.4	Incidences de l'avant-projet B sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	33
5.5	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	33
5.6	Développement durable	33
6	Clause référendaire	33
7	Annexe	34
<hr/>		

1 Contexte

En 2023, le Grand Conseil a été saisi par le Conseil d'Etat d'un projet de loi 2020-DIAF-48 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques (Rapport/message du 20.12.2022, BGC mars 2023, p. 639 ; Préavis de la commission du 06.03.2023 [BGC mars 2023, p. 703]).

Parmi diverses autres adaptations, ce projet de loi devait mettre en œuvre la motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187).

1.1 Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)

Cette motion faisait suite au second tour de l'élection du 10 novembre 2019 au Conseil des Etats, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés ont été déclarés nuls, soit une proportion importante en comparaison intercantonale. Or, selon les motionnaires, beaucoup de ces bulletins avaient été déclarés nuls « parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom ».

Pour corriger cette situation, les motionnaires demandaient « au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter par exemple pour que, lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul », en précisant cependant que « le Conseil d'Etat pourrait aussi proposer des solutions adoptées dans d'autres cantons (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main) ».

Ils précisait enfin que « le but de cette motion [était], dans tous les cas, d'éviter au système majoritaire, lors des prochaines élections, la production de tant de bulletins nuls susceptibles de fausser les résultats lorsqu'ils sont serrés ».

1.2 Proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187

Dans sa réponse du 17.08.2020, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, en tant qu'elle consistait en substance à aménager une exception à la règle générale posée par l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR datant de 2001 et révisée en 2014 selon laquelle « sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe [ne sont pas identiques] ». Cette règle ne s'appliquant pas qu'au second tour d'une élection au Conseil des Etats, il n'était pas souhaitable pour des raisons de simplicité, de clarté, de rapidité et de sécurité de prévoir une règle spéciale en vertu de laquelle plusieurs bulletins ou listes seraient valables plutôt que nuls parce que la volonté de l'électeur serait alors claire.

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

1.3 Acceptation par le Grand Conseil de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187

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

Il ressort des délibérations¹ que la majorité du Grand Conseil a jugé nécessaire de faire baisser le taux de bulletins nuls observé dans le canton de Fribourg, lequel se situait très en-dessus d'autres cantons (comme le Valais ou Berne) lors des derniers scrutins majoritaires pris en compte par les membres du Grand Conseil.

¹ BGC septembre 2020 (16.09.2020), p. 2600 ss.

Il ressort aussi des délibérations que l'intérêt des membres du Grand Conseil en vue d'une amélioration de la situation se portait plutôt sur l'exemple de la réforme législative neuchâteloise de 2014 introduisant la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote. L'argument développé par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 17.08.2020, selon lequel cette réforme n'avait pas conduit à une diminution du nombre de bulletins nuls, n'a pas convaincu. Depuis, constatant que suite à l'introduction de cet article la situation s'était péjorée contrairement à l'effet attendu, le législatif neuchâtelois a revu sa position et l'a supprimé.

A noter que lors des délibérations, un député a cependant insisté sur le fait que l'acceptation de la motion ne devait pas empêcher « le Conseil d'Etat et la Chancellerie de poursuivre leurs réflexions, notamment sur l'introduction de bulletins avec cases à cocher pour les scrutins majoritaires »².

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

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

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

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

A noter que lors de la seconde consultation, deux partis avaient évoqué l'adoption du système de la liste unique à cocher, selon le modèle genevois³.

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

Le Grand Conseil, sur proposition de sa commission parlementaire et en accord avec le représentant du Gouvernement a voté à l'unanimité le renvoi partiel du projet de loi 2020-DIAF-48.

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

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

Le Grand Conseil n'a pas formellement voté sur l'entrée en matière et le renvoi partiel, dès lors que le Conseil d'Etat s'était rallié à cette proposition de la commission en ces termes de M. le Conseiller d'Etat Directeur de la DIAF DIDIER CASTELLA : « *Les membres de la commission ont souhaité que certains thèmes soient approfondis. Ce sera chose faite et nous reviendrons dans quelques temps avec un nouveau projet relatif au système majoritaire. Celui-ci*

² Votum BRUNO MARMIER (p. 2602).

³ Avant-projet de la modification de la LEDP, Réponses à la consultation, Synthèse par réponse du 14.10.1022, p. 43 et 52.

devra intégrer une analyse de l'opportunité d'intégrer cette liste unique qui a été mentionnée par le rapporteur selon le modèle genevois ou zurichois. Une modification aussi importante de notre système démocratique devait, et c'est pour ça que j'ai demandé qu'elle ne soit pas traitée par la commission, faire l'objet d'une consultation des partis, notamment. C'est pourquoi nous avons renoncé à introduire directement dans ce paquet les volontés de la commission et avons décidé d'en faire un thème sur lequel nous reviendrons. En parallèle, la mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 sur les bulletins multiples est ainsi également renvoyée à ce futur projet »⁴.

2 Mode de procéder et objectifs poursuivis

2.1 Avant-projets A1 et A2 de modification de la LEDP concernant le système de l'élection majoritaire

2.1.1 Elections cantonales, préfectorales ou communales

De manière générale, les deux variantes visent toutes les élections majoritaires prévues par la Constitution fribourgeoise et par la LEDP. Le Conseil d'Etat n'a en effet pas jugé opportun de distinguer entre les élections majoritaires cantonales et communales, ni entre les élections majoritaires destinées à repourvoir un, deux ou plus de sièges, que ce soit au premier ou au second tour, au titre d'une élection ordinaire ou complémentaire. Sont donc visées tant par la variante A1 que par la variante A2 du présent rapport explicatif les élections :

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

On relève à ce propos que l'instauration du système du bulletin électoral officiel aurait quelques incidences modiques sur les tâches et les finances communales puisqu'il reviendrait aux communes lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire⁵ d'organiser et de prendre en charge l'impression et la distribution du bulletin électoral officiel (art. 38 et 40 apLEDP) (cf. commentaire par article de ces dispositions).

2.1.2 Variante A1 « Listes multiples et candidatures multipliées »

La première proposition de mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 a été présentée au Grand Conseil en 2023 ; elle portait sur la formalisation dans la loi de la pratique actuelle des « listes multiples et des candidatures multipliées », en se limitant à la possibilité, alors suggérée par les motionnaires, de permettre l'insertion de plusieurs listes dans une même enveloppe de vote. **Cet avant-projet de loi a fait l'objet d'un renvoi au Conseil d'Etat en vue de l'établissement d'une variante portant sur l'utilisation d'un « bulletin unique » à laquelle elle devrait être confrontée.** L'avant-projet de loi 2020-DIAF-48 prendra ci-après le nom d'avant-projet A1 « Listes multiples et candidatures multipliées » ; les explications le concernant seront les mêmes, bien qu'actualisées, que celles portées dans le message y relatif.

⁴ BGC du 22.03.2023, p. 571.

⁵ A propos de l'élection au conseil communal, les experts consultés ont soulevé des **doutes en ce qui concerne la compatibilité de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR avec les exigences de légalité et d'égalité du vote telles qu'elles découlent de l'art. 34 Cst.** Le régime actuel permet en effet à une force politique de demander et d'obtenir sans condition que le mode de scrutin proportionnel soit appliqué, en lieu et place du scrutin majoritaire à l'élection au conseil communal. Or, selon les experts, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances, mais seulement de la loi. Il ne devrait pas non plus dépendre de l'ensemble des forces politiques de s'entendre pour péjorer les chances des personnes candidates indépendantes. A cela s'ajoute que le mode de scrutin proportionnel ne mérite pas vraiment son nom en matière de conseil communal, lorsque celui-ci ne se compose que de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%.

2.1.3 Variante A2 « *bulletin électoral officiel unique* »

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a mandaté, en date du 19 décembre 2023, le Professeur Jacques Dubey⁶, dans le but de proposer au Conseil d'Etat un avant-projet de loi et de rapport explicatif allant dans le sens de la volonté de la Commission parlementaire du Grand Conseil. En collaboration avec Me Lucien Hürlimann⁷, le Prof. Jacques Dubey a livré à la DIAF un projet d'avant-projet de loi et de rapport explicatif en date du 15 mars 2024. Il s'agit ci-après de l'avant-projet A2. Ces documents sont annexés au présent rapport explicatif.

Les experts ont précisé que la proposition de variante formulée doit être considérée comme une **préconisation technique**, fondée sur des éléments d'appréciation juridiques et statistiques et qu'il ne leur appartient pas de préconiser telle solution plutôt que telle autre, si ce n'est parce qu'elle semble techniquement établir le meilleur équilibre possible entre la liberté, la fidélité et la sécurité du scrutin, ainsi que la commodité de son dépouillement.

Les experts confirment que l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système. L'analyse comparative des chiffres permet, selon les experts, de constater que le système actuel des listes multiples conduit à des taux de nullité moyens sensiblement supérieurs à ceux observés dans les autres cantons qui connaissent le système du bulletin électoral unique, à cocher ou à remplir.

Il appartient au législateur de mettre en œuvre la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. en établissant des *règles de scrutin* de manière à garantir que le résultat d'un scrutin puisse être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes.

2.1.4 Objectifs poursuivis par les avant-projets A1 et A2

2.1.4.1 Une meilleure mise en œuvre de la liberté de vote

Le Conseil d'Etat relève que la diminution du taux de bulletins nuls est un *impératif juridique* qui s'impose en vertu de la garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst.. La garantie des droits politiques protège « la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté ». Cette garantie générale comporte pour chaque citoyen.ne non seulement la liberté d'exprimer un vote, mais également la garantie que ce vote soit effectivement pris en compte pour établir le résultat du scrutin.

2.1.4.2 La mise à disposition d'éléments d'appréciation empiriques (statistiques) pour faire un choix

Les travaux réalisés s'efforcent de tirer parti de statistiques établies sur la base de résultats de scrutins majoritaires organisés dans d'autres cantons que celui de Fribourg, qui connaissent tantôt le système de listes multiples à choix unique, tantôt le système de bulletin électoral unique.

2.1.4.3 Une utilisation consciente de la marge de manœuvre juridique

Vu la compétence et la marge de manœuvre dont le canton de Fribourg dispose en vertu des art. 34 al. 2 et 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst., les systèmes susmentionnés sont juridiquement admissibles en tant que tels, soit :

- le système actuel de l'art. 24 al. 2 let. k LEDP ; Variante A0 « *système de listes multiples à choix unique* » ;
- le système actuel tel qu'amendé par l'art. 24 al. 2 let. l selon le projet de loi 2020-DIAF-48 ; variante A1 « *système de listes multiples à choix multiple (conditionnel)* » ;
- le système proposé en tant que variante A2, « *système de bulletin électoral officiel à cocher (ou à remplir)* »

2.2 Avant-projet B de modification de la LEDP portant sur des adaptations diverses

Diverses adaptations de la loi sont proposées dans l'avant-projet B. Si elles devaient être adoptées, ces adaptations pourraient s'insérer tant dans le projet A1 que dans le projet A2. Ce sont les adaptations suivantes :

⁶ Professeur ordinaire auprès de la Chaire de Droit constitutionnel de l'Université de Fribourg

⁷ Ancien assistant-diplômé à la Chaire de droit de l'Université de Fribourg à l'EPFL

-
- Parmi les articles que le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat figuraient ceux qui régissent les candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5) et le dépôt des listes au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3).
 - La mise en œuvre de la motion 2023-GC 33 « Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg » fait partie des « adaptations diverses » proposées par l'avant-projet B.
 - Enfin, il a été constaté que le terme « nullité de son vote » actuellement inscrit à l'art. 18 al. 2 LEDP porte à confusion. Il s'agit de proposer une correction à cet égard.

3 Rapport explicatif relatif à l'avant-projet A1 : « Listes multiples et candidatures multipliées »

3.1 La motion 2019-GC-187

Dans le cadre des deux consultations auxquelles le présent avant-projet a été soumis, la majorité des intervenants s'est exprimée en défaveur de la mise en œuvre de la motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187), notamment eu égard au surcroît très important de travail qui serait alors exigé des bureaux électoraux, donc des communes. Par ailleurs, des déficits de rapidité et de fiabilité des résultats ont été mis en exergue dans le cas où ladite motion serait mise en œuvre.

Pour mémoire, l'exemple du canton de Neuchâtel avait été un élément décisif pour la détermination du Grand Conseil fribourgeois en faveur de la motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187). Lors des débats du Grand Conseil du mois de février 2023, le canton de Neuchâtel acceptait encore les bulletins multiples. Il avait toutefois d'ores et déjà conclu, sur la base des différents scrutins analysés, que l'acceptation des bulletins multiples conduisait à une augmentation des bulletins nuls.

En effet, le 5 septembre 2022, le Conseil d'Etat neuchâtelois avait adressé au Grand Conseil son rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (bulletins électoraux), lui proposant la « suppression des bulletins multiples ». Ce rapport n°22-033 contenait le résumé suivant : « *A la suite de l'examen des résultats des dernières élections cantonales et communales, il apparaît que le nombre de votes nuls a fortement augmenté. La majorité de ces cas sont dus à la possibilité de voter avec plusieurs bulletins. En effet, de nombreuses électrices et de nombreux électeurs ont déposé des bulletins comptant plus de candidat-e-s qu'il n'y avait de sièges à pourvoir. Le Conseil d'Etat propose donc de supprimer cette possibilité, afin de réduire le nombre de votes nuls* ».

S'agissant des incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, il avait été relevé dans le rapport que « *La simplification des travaux de dépouillement des élections permettra de réduire le nombre d'électrices et d'électeurs convoqués pour ces travaux ou, avec le même effectif, de rendre les résultats plus rapidement* ». En effet, ainsi que le relevait le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel dans son rapport, la possibilité de voter avec des bulletins multiples impliquait aussi une importante complexité dans le dépouillement pour éviter des erreurs.

En date du 16 mars 2023, sur la base du rapport précité, le Grand Conseil a accepté la proposition du Conseil d'Etat neuchâtelois de supprimer la « solution des bulletins multiples » à l'unanimité sans opposition.

3.2 Les « candidatures multipliées »

C'est essentiellement une proposition d'adaptation des règles relatives aux élections selon le système majoritaire qui avait motivé la deuxième consultation publique de l'avant-projet de LEDP en 2022.

3.2.1 La consultation de 2022 sur l'interdiction des « candidatures multipliées »

L'adaptation proposée en consultation en 2022 partait du constat que depuis 2011, et l'introduction d'une pratique consistant à proposer 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 élaborée, en 2001, en vue de cette manière de procéder.

L'avant-projet mis en consultation proposait 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 proposait à cet égard, principalement, d'interdire les candidatures multipliées, à l'origine de nombre d'incompréhensions, de recours et de problèmes d'interprétation de la loi.

3.2.2 Retours de la procédure de consultation

De manière presque unanime, les participants à la consultation avaient salué la volonté de clarifier les règles relatives à l'élection selon le système majoritaire.

- > En substance, selon une partie de l'échiquier politique, le système sur lequel se basait l'avant-projet de révision, à savoir l'interdiction des candidatures multiples, était soutenable mais pas assez abouti, car il devrait plutôt se concrétiser en mettant en place soit une seule liste avec tous les candidats (p. ex : système genevois), soit une liste vierge, qui devrait être remplie par les électeurs et les électrices.
- > Selon une autre partie de l'échiquier politique, l'interdiction des candidatures multiples, que ce soit pour le premier tour comme pour le second tour n'était pas envisageable. Ces intervenants relevaient en substance que la manière de procéder par les partis politiques jusqu'à ce jour, que ce soit pour le premier tour ou le second tour, a toujours été jugée conforme à la loi par les Tribunaux. Il s'agissait ainsi bien plus de clarifier les règles à cet égard pour éviter des recours, notamment en lien avec les candidatures de remplacement. Un changement global de méthode et l'interdiction des candidatures multipliées n'était toutefois pas souhaité.

3.3 Commentaire des articles de l'avant-projet A1

- 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.

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 donc 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 (et des noms) contenus dans la même enveloppe de vote, le bureau électoral recompose l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête de « cette liste recomposée » demeure vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages ;
4. Les listes multiples qui forment la « liste recomposée » doivent demeurer assemblées (p. ex par agrafage), afin que, en cas d'erreur et/ou de recomptage (cf. notamment les nouveaux articles 25ss) la vérification de la validité des listes soit possible.

Il est précisé que la possibilité d'introduire des bulletins multiples en application de la motion 2019-GC-187 a été très contestée dans le cadre des deux consultations.

- Article 55 al. 4 (nouveau) *Candidatures multipliées*

L'art. 55 LEDP interdit les candidatures multipliées (à savoir la même candidature pour la même élection sur plusieurs listes) pour les élections selon le système proportionnel. En revanche, les candidatures multiples pour les élections majoritaire sont admises car elles ne sont pas interdites par la LEDP.

Ainsi, dans le cadre d'une élection selon le système majoritaire, lors des élections de 2011, trois formations politiques avaient ainsi saisi la possibilité de faire figurer au premier tour déjà, sur leur propre liste électorale, les noms du ou des candidats et candidates issu-e-s 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 et électrices sachant parfaitement selon lui pour quelles personnes ils et elles votent, la liste sur laquelle ils et elles s'expriment étant, par ailleurs, sans incidence concrète. Ce mode de faire avait été reconduit en 2016. En 2021, ce même type d'alliance a été mis en place par des partis politiques au premier tour, mais par 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 confirmé, à nouveau, que rien n'empêche, à défaut de disposition légale contraire, 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 et candidates de remplacement, même en nombre plus important que celles et ceux qui figuraient sur les listes du premier tour. Il avait aussi relevé que rien n'empêche non plus que les candidats et candidates 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) »*.

Il est ressorti des procédures judiciaires que d'autres problématiques pourraient se poser à l'avenir à défaut de clarifier certaines règles en lien avec l'élection selon le système majoritaire.

Dans ces circonstances, dans son avant-projet, le Conseil d'Etat avait relevé qu'il est nécessaire de revoir partiellement les règles relatives à l'élection majoritaire. Si cette initiative a été presque unanimement saluée dans le cadre de la deuxième consultation publique, le modèle proposé, à savoir l'interdiction des candidatures multipliées pour les élections majoritaires avait été généralement mal reçue.

Pour ce motif, afin de lever toute ambiguïté à ce sujet, le Conseil d'Etat avait proposé d'autoriser expressément dans la LEDP, à l'art. 55 al. 4 (nouveau), le dépôt de candidatures multiples pour les élections majoritaires, dans la présente variante (contrairement à la variante A2). Cela devait mettre un terme aux discussions en lien avec la réelle intention du législateur à ce sujet.

3.4 Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A1

Les dispositions relatives à la possibilité de mettre plusieurs bulletins de vote dans une même enveloppe auront des incidences financières modestes, mais dans un premier temps pour les communes, car le processus de dépouillement sera considérablement ralenti, ce qui augmentera les heures pour les décomptes. Par « ricochet », si les communes mettent plus de temps à dépouiller, les Préfectures et la Chancellerie d'Etat devront également être opérationnelles plus longtemps, peut-être pour des opérations de soutien ou de suivi, dans l'attente de la communication des résultats. Par ailleurs, vu la complexité du dépouillement, le risque d'erreur sera amplifié, ce qui pourra entraîner des recomptages en cas d'irrégularités (il est renvoyé à l'expérience du canton de Neuchâtel à ce sujet).

3.5 Incidences de l'avant-projet A1 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

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

3.6 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

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

3.7 Développement durable

Le présent projet de loi A1 n'a aucune incidence sous l'angle du développement durable.

4 Rapport explicatif relatif à l'avant-projet A2 : « Bulletin électoral officiel unique »

4.1 Introduction

Il s'agit là de la variante au projet accompagné du message 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022, en matière d'élection organisée selon le système majoritaire, dans le sens de l'introduction d'un système de bulletin électoral officiel unique.

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

Selon les experts l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun des systèmes envisagés.

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

4.2 Variante d'avant-projet A2 mise en consultation

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

4.2.1.1 Bulletin électoral officiel

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

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

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

Cette modification vise à mettre en œuvre les principes attachés au droit de vote, garantis par l'art. 34 Cst., en tentant de faire diminuer les taux de votes nuls tels qu'ils existent selon le système actuel. Ces taux tiennent à ce que de trop

nombreux électeurs ou électrices glissent plusieurs listes dans leur enveloppe de vote, ce qui conduit à la nullité de leur vote. Quand bien même leur volonté est en soi claire, parce que le nombre de leurs suffrages ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, cette volonté n'est pas prise en compte dans le résultat.

Le système du bulletin électoral officiel permettrait de corriger cette situation, sans toutefois imposer aux bureaux électoraux le processus de traitement des listes impliqué par la modification de l'art. 24 al. 2 let. 1 proposée par la variante A1, dont la commission et le plenum du Grand Conseil ont pu craindre qu'il soit trop fastidieux et source d'erreurs. L'introduction du bulletin électoral officiel (à cocher) aurait en outre pour effet de faciliter le dépouillement par divers moyens techniques, avec le gain d'efficacité et de sécurité que cela suppose.

4.2.1.2 Election selon le scrutin majoritaire

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

L'introduction du système du bulletin électoral officiel dans le mode majoritaire pourrait avoir un effet de clarification bienvenu, outre l'amélioration qu'on peut en attendre sous l'angle des taux de nullité. Le fait que les électeurs et les électrices exercent aujourd'hui leur droit de vote en se servant du même matériel électoral, ou presque, soit des listes électorales, tend en effet à atténuer la différence entre scrutin majoritaire et proportionnel, voire à créer de la confusion à ce propos, et peut-être même à suggérer des comportements de vote adaptés au scrutin proportionnel dans le cas d'un scrutin majoritaire où ils n'ont guère de sens.

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

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

Il n'y a que des suffrages nominatifs en cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, et pas de suffrages complémentaires et de listes, ce que le système actuel des listes multiples tend à faire perdre de vue, en facilitant au sein du corps électoral une assimilation erronée avec le mode de scrutin proportionnel.

4.2.1.3 Bulletin « à cocher », bulletin « à remplir » et bulletin « à cocher et à remplir »

La variante A2 proposée repose en revanche sur une distinction entre trois types de bulletins électoraux officiels, selon qu'il en va d'une élection majoritaire organisée d'un côté selon les règles générales (art. 83 ss LEDP) ou de l'autre selon les règles applicables en cas d'élection majoritaire avec un nombre réduit de candidatures (art. 95 s. LEDP), d'élection complémentaire (art. 97 LEDP) ou d'élection majoritaire ouverte (art. 98 ss LEDP) :

- dans le premier cas (élection selon les règles ordinaires), l'élection majoritaire donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent d'un *bulletin électoral officiel à cocher* (art. 37b apLEDP) ;

-
- dans les autres cas (élection ouverte ou organisée selon les règles d'une élection ouverte), l'élection majoritaire pourrait donner lieu à l'établissement par l'organe compétent d'un *bulletin électoral officiel à cocher* (art. 37b apLEDP), d'un *bulletin électoral officiel à remplir* (art. 37c apLEDP) ou d'un *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* (art. 37d apLEDP).

Le *bulletin électoral officiel à cocher* et le *bulletin électoral officiel à remplir* sont des modèles qui se rencontrent dans la majorité des cantons qui connaissent ce système. Le Conseil d'Etat propose de les intégrer à la LEDP comme indiqué ci-dessus. Le troisième type de bulletin, à savoir le *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* (ou bulletin mixte) est une solution notamment adoptée par le canton de Vaud.

En cas d'élection majoritaire selon les règles générales :

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

En cas d'élection majoritaire ouverte selon les règles particulières :

- *lorsqu'aucune liste électorale ne sera déposée (absence de candidats)*, de sorte que le corps électoral soit amené à voter pour toute personne éligible (art. 98 ss LEDP), le bulletin électoral officiel sera « à remplir » (art. 37c apLEDP), comme on le rencontre dans les cantons de Berne ou de Zurich. Ce bulletin à remplir sera vierge de tout nom et comportera autant de lignes à remplir qu'il y aura de sièges à pourvoir. Pour attribuer un suffrage à une personne éligible, les électeurs et les électrices rempliront une ligne de leur main. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel indiquera qu'il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin, que la répétition du même nom est censée non écrite, et que le nom des personnes en surnombre sera supprimé à commencer par le bas du bulletin.
- *lorsque le scrutin comportera autant de candidats que de sièges à pourvoir*, les deux types « ordinaires » de bulletins seront mis à disposition des électeurs et électrices pour exercer leur droit de vote, à savoir un bulletin électoral officiel à cocher et un bulletin électoral officiel à remplir.
- *Enfin, lorsque le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées sera inférieur à celui des sièges à pourvoir*, le Conseil d'Etat propose de recourir à un système mixte, dans lequel les types de bulletin électoral officiel « à cocher » et « à remplir » seront combinés, en prévoyant un bulletin sur lequel figurera le nom des personnes candidates (à cocher) puis le nombre de lignes vides (à remplir) nécessaire à atteindre le nombre de tous les sièges à pourvoir. Certains cantons pratiquent ce système mixte, comme Vaud.

4.2.1.4 Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher

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

Vu la pratique actuelle des listes multiples et l'importance pratique et politique que les partis et les acteurs politiques accordent à ces listes, dont témoigne en particulier la pratique actuelle des alliances entre listes sur laquelle on

reviendra, le Conseil d'Etat propose que le bulletin électoral officiel à cocher soit structuré par listes (art. 37b apLEDP). Le nom et la qualité des personnes candidates seraient donc, comme dans les cantons de Genève et de Vaud, mentionnés sous le titre et le numéro de leur liste respective, dans l'ordre du numéro de cette liste et dans l'ordre qu'elles occupent sur cette liste.

Les alliances entre listes pourraient être indiquées dans le titre des diverses listes alliées mais demeurant séparées, ou dans le titre unique d'une liste unique formée par deux ou plusieurs partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices. Pour les raisons expliquées plus loin, les candidatures multipliées, du même nom sur deux ou plusieurs listes alliées, ne seraient cependant alors plus acceptées.

4.2.1.5 Election tacite au premier tour exclue

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

Une éventuelle modification à cet égard n'a pas été retenue. Le Conseil d'Etat relève à ce propos que le régime de l'élection tacite au premier tour a été supprimé lors de l'adoption de la nouvelle LEDP en 2001, pour éviter que des personnes candidates soient élues sans que leur élection n'ait jamais été légitimée par un scrutin en bonne et due forme. Le souci et le besoin de légitimité démocratique qui avaient guidé cette réforme de 2001 n'est pas moins importants aujourd'hui.

4.2.2 Comparaison intercantonale

4.2.2.1 Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse

Le système des listes multiples (variante A1) tel qu'il est prévu par la LEDP à Fribourg en matière d'élection selon le mode de scrutin majoritaire fait aujourd'hui figure de cas particulier en Suisse, en tout cas en ce qui concerne l'élection au Conseil des Etats. Le canton de Lucerne est semble-t-il le seul autre canton suisse à appliquer ce régime pour cette élection.

Abstraction faite des cantons où l'élection au Conseil des Etats a lieu selon le mode de scrutin proportionnel (Neuchâtel et Jura) et du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures lequel élit sa députation lors de la Landsgemeinde, tous les autres cantons connaissent le système du bulletin unique (variante A2), qu'il soit à cocher (Schwyz, Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais et Genève) ou à remplir (Zurich, Berne, Uri, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Argovie et Thurgovie).

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

4.2.2.2 Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité

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

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

les votes par correspondance rentrés hors délais, tantôt en les incluant dans les nuls, tantôt en en faisant une catégorie à part.

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

On peut aussi citer les taux de nullité et d'abstention plus élevés qu'à l'accoutumé dans le canton du Valais, suite à l'introduction d'un système de gommettes ou vignettes (adressées par enveloppe séparée pour être collées sur le certificat de vote en sus de la signature) destiné à empêcher la fraude électorale telle que celle qui a avait été dénoncée lors des élections cantonales de 2017 (où un individu avait été soupçonné d'avoir volé des bulletins de vote et de les avoir envoyés munis d'une fausse signature). Ces taux ont d'ailleurs conduit le Valais à renoncer à ce dispositif, en dépit de leur diminution constante de scrutin en scrutin, liée à la familiarisation progressive du corps électoral.

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

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

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

Taux de nullité à l'élection au Conseil des Etats

au 1^{er} (1^{ère} ligne) voire 2^{ème} tour (2^{ème} ligne) :

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

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

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

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

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97 -		0.47 -		
2002			4.51 0.94			
2003				0.74 -		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		1.76 1.47			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		0.83 0.82	0.63 0.44			1.00 -
2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	1.92 0.80		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66

						-
2016		0.75 0.88			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52 0.29	0.60 -	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	0.59 0.60		0.53 0.19		
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MOY	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

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

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

Tous ces cantons à listes multiples durant les années passées obtiennent donc des chiffres plus élevés qu'en moyenne ceux des cantons à bulletin unique, depuis qu'ils appliquent ce système à l'élection au gouvernement cantonal (ce qu'on indique en grisant la colonne), puisqu'ils étaient dans ce cas de 0.78% au premier et de 0.32% au second tour de scrutin. Sur la base de ces chiffres, l'introduction dans le canton de Fribourg du système du bulletin électoral officiel laisse également espérer une baisse du taux moyen de nullité de l'ordre de 0.5% à chaque tour de l'élection du Conseil d'Etat, soit de près de la moitié du taux moyen actuel.

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

4.2.3 Incidences sur la situation et la pratique actuelles

4.2.3.1 Abandon des candidatures multipliées

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

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

Les candidatures multipliées sont actuellement une pratique à laquelle le Conseil d'Etat proposait de donner une base légale dans son projet 2020-DIAF-48, avec l'art. 55 al. 4. Cet article fait partie de ceux que le Grand Conseil a renvoyés au Conseil d'Etat et est donc repris dans la variante A1.

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

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

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

4.2.3.2 Statistiques de provenance

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

Les partis et les protagonistes politiques en concluent typiquement que leur alliance « a bien fonctionné » ou pas au sein de leurs électeurs et électrices respectifs. Quant au nombre de bulletins ou listes non modifiées, il sert à déterminer si les électeurs ou les électrices ont ou n'ont pas été « discipliné-e-s », en ce sens qu'ils ou elles ont plus ou moins massivement suivi le mot d'ordre de « voter en bloc ».

Ces analyses que les protagonistes et les partis politiques fondent sur les chiffres fournis par la Chancellerie d'Etat ne sont assurément pas dépourvues de toute pertinence statistique, d'utilité pratique et donc d'intérêt public (art. 137 Cst.).

4.2.4 Spécimens

4.2.4.1 Exemples de bulletin électoral à cocher

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

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

ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !

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

LISTE N° 1 LES VERT'LIBÉRAUX	
<input type="checkbox"/> MATTER Michel – Chêne-Bougeries	
LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S	
<input type="checkbox"/> MAZZONE Lisa – Genève	
<input type="checkbox"/> SOMMARUGA Carlo – Genève	
LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD	
<input type="checkbox"/> VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève	
<input type="checkbox"/> OBERSON Philippe – Genève	
LISTE N° 4 LE CENTRE	
<input type="checkbox"/> MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive	
LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE	
<input type="checkbox"/> CRUCHON Pablo – Genève	
<input type="checkbox"/> PARMENTIER Danielle – Vernier	
LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE: SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL	
<input type="checkbox"/> PINI Jessica – Genève	
<input type="checkbox"/> THION Guillaume – Bernex	
LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS	
<input type="checkbox"/> POGGIA Mauro – Genève	
LISTE N° 8 UDC	
<input type="checkbox"/> AMAUDRUZ Céline – Genève	
LISTE N° 9 PLR.LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENEVE	
<input type="checkbox"/> DE MONTMOLLIN Simone – Laconnex	

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023 STÄNDERATSWAHLEN VON 22. OKTOBER 2023

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

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



- MARET Marianne**
Conseillère aux Etats / Ständerätin, Troistorrents
- RIEDER Beat**
Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux Etats, avocat et notaire, Wiler
- ADDOR Jean-Luc**
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savièse
- ALPIGER Claudia**
Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig
- BOGIQI Aferdita**
Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx
- DESSIMOZ Céline**
Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois
- JANSEN Philippe**
Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert'libéraux, Sion
- NANTERMOD Philippe**
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry
- SALZMANN Jeannette**
Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünliberale, Naters

4.2.4.2 Exemple de bulletin électoral à remplir

 Kanton Bern Canton de Berne	▼ leer lassen/laisser libre <table border="1"><tr><td colspan="2"></td></tr><tr><td>U/N:</td><td>L/B:</td></tr></table>			U/N:	L/B:
U/N:	L/B:				

Wahzettel
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

4.2.4.3 Exemple de bulletin électoral à cocher et à remplir



Bulletin officiel
pour l'élection
du 22 octobre 2023
au Conseil des États



1^{er} tour

Cochez maximum 2 cases.

correct
 faux
 correction

Jeunes vert-exs vaudois-exs

ZIMMERMANN Angela
Co-présidente des Jeunes Vert-exs Vaud, Biologiste, Lausanne

Les Libres

GÉTAZ Emmanuel
Pdt Les Libres, Cons.com., Pdt Fond.Cully Jazz, Producteur, Montreux

Jeunesse socialiste vaudoise - JSV

JANEIRO Margarida
Cons. communale, Secr. des écoles, Etu. socioéco., Bourg-en-Lavaux

Les Indépendants vaudois

MEYLAN François
Conseiller financier, Président associatif, Morges

L'Alliance vaudoise (PLR - UDC - Le Centre)

BROULIS Pascal
Ancien conseiller d'Etat, président d'Y-Parc, Sainte-Croix

BUFFAT Michael
Conseiller national, Diplôme fédéral d'expert en économie bancaire, Vuarrens

Parti socialiste vaudois - Les Vert-e-s vaudois-es

MAHAIM Raphaël
Conseiller national, avocat, Lussy-sur-Morges

MAILLARD Pierre-Yves
Conseiller national, Président Union syndicale suisse, Renens

POP - Parti Ouvrier et Populaire

TIMOFE Anais
Politologue, Conseillère communale, Co-présidente de groupe, Lausanne

DRIDI Zakaria
Informaticien, assistant parlementaire GCVD, Grève du Climat, Montreux

Ensemble à Gauche (da., S&E, solidaritéS, indép.)

CHEVALLEY Ella-Mona
Conseillère communale, master environnement EPFZ, Yverdon-les-Bains

BUCLIN Hadrien
Chercheur, député, SSP, ASLOCA, coopérative Jardin Potager, Lausanne

VERT'LIBÉRAUX

WEBER Céline
Conseillère nationale, Ingénieure en énergies renouvelables, La Rippe

⚠ Ce bulletin ne doit pas contenir plus de 2 suffrages – Le cumul n'est pas admis

4.3 Commentaire des articles de l'avant-projet A2

- *Article 17 al. 3 – Vote au local de vote*

Cet alinéa est modifié de manière à clarifier la distinction à faire entre le nouvel instrument qui devra être utilisé par les citoyens et citoyennes pour exprimer leur volonté politique lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, soit le *bulletin électoral officiel* qui est introduit par la présente révision, et les instruments existants et ayant la même fonction ; soit, d'une part, le *bulletin de vote* pour les votations, d'autre part, les *listes électorales* officielles lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

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

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

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

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

- *Titre médian des articles 22b, 22c et 22d – expression « lecteurs optiques »*

La *Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux du 18 mai 2016 concernant l'établissement des résultats des votations populaire fédérales à l'aide de moyens techniques* distingue différents moyens techniques,

notamment les compteurs à billets, les balances, les procédures de saisie et de comptage électroniques des bulletins de vote (e-counting) ainsi que les autres moyens techniques. Au titre des procédures de saisie et de comptage électroniques des bulletins de vote sont également compris dans cette expression les lecteurs optiques ainsi que les scanner.

Au vu de ce qui précède, les articles 22b, 22c et 22d traitant actuellement de la seule utilisation de « lecteurs optiques », cette dernière expression est remplacée par celle de « moyens techniques », plus générique, mais surtout plus adaptée ou adaptable aux évolutions technologiques intervenues ces dernières années et qui interviendront encore.

A noter à toutes fins utiles que, par contre, le vote électronique (e-voting) n'est pas considéré comme un tel « moyen technique ». Il ne tombe ni dans le champ d'application de cette Circulaire, ni dans celui des articles 22b, 22c et 22d.

- *Articles 22b al. 1 – Dépouillement – Utilisation de moyens techniques – Autorisations*

Pour les motifs expliqués plus haut, l'expression « lecteurs optiques » est remplacée par celle de « moyens techniques » dans le titre marginal comme dans le corps de l'article.

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

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

Malgré les importantes innovations techniques intervenues ces dernières années, il appert que la technologie actuelle ne permet pas à ce jour de déchiffrer de manière suffisamment fiable pour un scrutin les écritures manuscrites. On a donc renoncé à étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *remplir* et à ceux à *cocher* et à *remplir*.

- *Articles 22c al. 1 – Dépouillement – Utilisation de moyens techniques – Autorisations*

Pour les motifs expliqués plus haut, l'expression « lecteurs optiques » est remplacée par celle de « moyens techniques » dans le titre marginal comme dans le corps de l'article.

- *Articles 22d (nouveau) – Dépouillement – Utilisation de moyens techniques – Bulletins électoraux officiels*

Pour les motifs expliqués plus haut, l'expression « lecteurs optiques » est remplacée par celle de « moyens techniques » dans le titre marginal comme dans le corps de l'article.

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

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

- *Article 23 – Bulletins de vote blancs et nuls*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Article 35a (nouveau) – Listes électorales*

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

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

Le deuxième alinéa pose ensuite le principe déjà existant que les listes électorales qui ont été établies par les partis, groupes d'électeurs et électrices ou personnes candidates deviennent ensuite définitives suite à l'intervention de l'organe compétent qui procède aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57 et conformément à l'article 58.

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

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

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

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

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

Cette nouvelle disposition introduit le principe phare de la présente modification, principe dont toutes les autres modifications découlent, à savoir que la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire. Cette disposition doit se lire conjointement

avec l'article 68, non modifié, qui prévoit que l'exercice du vote a lieu au moyen des listes électorales officielles dans le cadre des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

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

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

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

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

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

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

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

Quant au deuxième alinéa, il prévoit une délégation législative en faveur du Conseil d'Etat en ce qui concerne la présentation du bulletin électoral officiel à *cocher*, tout en rappelant que la réglementation d'exécution doit garantir sa lisibilité par les moyens techniques, ce qui ressort également du nouvel article 22d.

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

Cette nouvelle disposition est consacrée aux modalités particulières du bulletin électoral officiel en cas d'élection ouverte, dans laquelle aucun candidat ou aucune candidate ne s'est annoncé-e,. La seule solution qui s'offre aux électeurs et électrices dans un tel cas est celle de voter pour toute personne éligible, sans autre indication, raison pour laquelle le bulletin électoral officiel n'est alors pas à *cocher* mais exclusivement à *remplir*.

Des explications complémentaires relatives à l'utilisation de ce type de bulletin figurent sous l'art. 98a.

- *Article 37d – Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher et à remplir*

Cette nouvelle disposition est consacrée à une modalité particulière du bulletin électoral officiel en cas d'élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte, plus particulièrement dans les cas où il y a moins de candidats que de sièges à pourvoir.

Cette disposition concrétise la mise en place d'un système mixte pour de telles situations, comme cela se fait dans le canton de Vaud. Il s'agit donc ici de prévoir l'établissement d'un bulletin à cocher (sur lequel figurent les candidats et candidates annoncés) complété par des lignes à remplir.

Cette disposition n'appelle pas d'autre commentaire particulier. Des explications complémentaires relatives à l'utilisation de ce type de bulletin figurent toutefois sous l'art. 98a.

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

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

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

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

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

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

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

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

Si le nouvel alinéa 4 a des incidences financières pour les communes, celles-ci sont minimales (ch. 4.4).

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

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

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

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

- *Article 55 al. 4 (nouveau) – Candidatures multipliées*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La règle actuellement contenue dans le deuxième alinéa et qui prévoit que la liste doit être remplie, de la main de la personne exerçant son droit de vote, entièrement ou partiellement, est déplacée dans le nouvel article 98a al. 2 dès lors qu'elle ne conserve du sens que s'agissant du bulletin de vote à *remplir* et celui à *cocher* et à *remplir*, sous réserve de l'obligation de remplir le bulletin de sa propre main qui doit s'appliquer également au bulletin électoral officiel à *cocher* et qui figure désormais à l'article 86 al. 1.

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

Finalement, les règles qui figurent au quatrième alinéa sont déplacées à l'article 98a al. 3 dès lors qu'elles n'ont de sens que s'agissant du bulletin électoral officiel à *remplir* et à *cocher* et (*surtout*) à *remplir*.

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

Cet alinéa est abrogé mais pas la règle qu'il contient qui est déplacée à l'article 98a al. 4. Il est renvoyé au commentaire de cette disposition pour plus de précisions.

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

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

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

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

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

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

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

- *Article 98a –Vote*

Le présent article précise les modalités du vote en cas d'élection ouverte, dans les trois cas de figure qui peuvent se présenter, à savoir 1) les élections ouvertes sans candidats ou candidates annoncé-e-s, 2) les élections ouvertes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir et 3) les élections ouvertes comportant des candidat et candidates, mais moins que de sièges à pourvoir.

Cet article prévoit quels bulletins électoraux officiels doivent être utilisés pour chacune de ces situations. Cette proposition découle de la pratique actuelle, qu'il est proposé de maintenir, mais en utilisant les nouveaux bulletins officiels. A ce jour en effet, dans le cas des élections ouvertes, les électeurs et électrices reçoivent une liste électorale avec les candidats et candidates qui se proposent pour l'élection, ainsi qu'une liste en blanc. Dans la très grande majorité des cas, les électeurs et électrices utilisent la liste compacte et la glissent dans l'enveloppe de vote. Le travail de dépouillement pour le bureau électoral est ainsi simple, rapide et limite au maximum le risque d'erreur.

. Ainsi, concrètement, pour de telles élections, les bulletins officiels suivants devront être utilisés :

- a. **pour les élections ouvertes sans candidats ou candidates**, les électeurs et électrice recevront un seul *bulletin électoral officiel à remplir* comportant le nombre de lignes correspondant au nombre de sièges à pourvoir;
- b. **pour les élections ouvertes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir**, ils recevront un *bulletin électoral officiel à cocher* et un *bulletin officiel à remplir* ;
- c. **pour les élections ouvertes comportant moins de candidats que de sièges à pourvoir**, ils recevront un *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* dans lequel les candidats et candidates annoncés seront à cocher et dont les lignes restantes devront être remplies à la main.

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

Le troisième alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 4 en remplaçant là aussi la locution « liste [N.B : électorale] » par « bulletin électoral officiel ». A propos de cette règle, il est logique que la répétition d'un nom soit censée non écrite et ne conduise pas à la nullité du bulletin électoral officiel dans son ensemble, dès lors que la prémisse selon laquelle l'électeur ou l'électrice qui attribue plusieurs suffrages à un candidat ou une candidate désire à minima lui en octroyer un semble difficilement questionnable.

Le quatrième alinéa première phrase reprend quant à lui, pour les *bulletins électoraux officiels à remplir* et ceux à *cocher et à remplir*, partiellement la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 87 al. 2, en remplaçant la locution « liste [N.B : électorale] » par « bulletin électoral officiel » et en supprimant la locution « cas échéant, de gauche à droite ». Cette règle instaure une différence avec le bulletin électoral officiel à *cocher*, puisque l'on rappelle que, s'agissant de ce dernier, l'adjonction d'un suffrage surnuméraire conduit à la nullité du bulletin (cf. article 24a al. 2 let. b).

S'il est vrai que la prémisse sur laquelle repose la règle posée à l'alinéa 4 1^{ère} phrase – à savoir le fait que l'électeur ou l'électrice remplit son bulletin par ordre de préférence – n'est pas dénuée de bon sens, elle n'est pas sans autre généralisable dès lors que chaque électeur ou électrice a des raisons qui lui sont propres dans la manière d'attribuer ses suffrages.

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

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

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

comportent aucun nom, ou moins de sens s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir, qui n'en comportent peut-être qu'un ou que quelques-uns.

4.4 Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A2

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

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

4.5 Incidences du projet A2 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

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

4.6 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

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

Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

4.7 Développement durable

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

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

5 Rapport explicatif relatif à l'avant-projet B : « Adaptations diverses »

5.1 Introduction

Le Conseil d'Etat saisit l'occasion des présentes révisions pour proposer, dans le même temps, quelques adaptations supplémentaires de la LEDP.

Il s'agit :

- De quelques adaptations terminologiques (usage des expressions « matériel de vote » et « matériel électoral ») ;
- D'une proposition d'adaptation de l'art. 18 al. 2 LEDP. En effet, le terme « nullité de son vote » actuellement inscrit dans cet article porte à confusion, ce qui entraîne des pratiques disparates notamment dans les communes. Il est proposé de modifier ce terme en reprenant la solution notamment adoptée dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel.
- De la mise en œuvre de la motion 2023-GC 33 « Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg » ;
- D'une précision en lien avec les élections ouvertes à l'art. 82 al. 1
- Du thème relatif aux candidatures admises au second tour de l'élection majoritaire, respectivement du dépôt des listes au second tour. Il s'agit là de certains de projets d'articles que le Grand Conseil avait renvoyé au Conseil d'Etat en 2023 ;

5.2 Commentaire des articles du projet B

- *Article 3 al. 2, art. 7 al. 1 et art. 12 titre médian, al. 1 let. b et al. 4*

Il a été constaté que les expressions « matériel de vote » et « matériel électoral » sont utilisées sans véritable logique dans la LEDP, ce qui pourrait conduire à des incompréhensions. Il est proposé de renoncer au terme « matériel électoral » au profit du seul et unique terme « matériel de vote ». Ce terme est déjà utilisé de manière générique et compris comme tel pour désigner le matériel remis aux citoyennes et aux citoyens tant pour les votations que pour les élections. C'est par ailleurs de cette manière « générique » que ce matériel de vote est déjà défini de longue date à l'article 10 du règlement du 10 juillet 2001 sur l'exercice des droits politiques (REDP ; RSF 115.11).

La modification proposée à l'art. 12 al. 1 let. b a pour objectif d'attirer l'attention que depuis l'adoption des articles 12a et 12b, la LEDP prévoit désormais elle-même des règles en lien avec le matériel d'information.

- *Article 18 al. 2 et al. 3 let. a* *Vote anticipé – Principe*

Concernant d'abord la proposition de modification de **l'art. 18 al. 2**, elle part du constat que les communes fribourgeoises connaissent des pratiques divergentes quant à l'application de l'expression « ... sous peine de nullité de son vote ». Avec l'expression de « vote nul », l'art. 18 al. 2 LEDP manque de clarté en créant une certaine confusion avec la notion de bulletin nul. Il s'agit ici de clarifier la situation. En effet, dans le cas où une enveloppe-réponse est retournée par un citoyen ou citoyenne à la commune mais contient un certificat de capacité qui n'est pas signé, l'article 18 alinéa 2 LEDP prévoit la « nullité de son vote ». Cela induit des pratiques diverses, selon les communes. Certaines considèrent que le vote est nul, ce qui signifie que la personne n'a pas voté, car elle ne l'a pas fait valablement. D'autres communes considèrent qu'un vote valable a eu lieu, mais que les bulletins de vote et les listes électorales accompagnant le certificat de capacité civique sont nuls.

Dans le premier cas l'influence de cette décision se fait sentir sur le taux de participation ; dans le deuxième cas, l'influence se fait sentir sur le nombre de bulletins nuls.

L'art. 18 al. 2, dans sa teneur actuelle, date de la révision totale de la LEDP 2001. Les travaux préparatoires à son sujet ne donnent pas d'indication expresse sur la volonté du législateur de 2001. Toutefois, le Conseil d'Etat remarque que cette disposition avait été introduite dans un article qui traite de la **validité de la réception** des votes anticipés ; il ne traite pas de la validité des bulletins ou des listes au sens des articles 23 et 24 LEDP. Par ailleurs, ces deux articles ne citent pas, comme cause éventuelle de nullité, le défaut de signature du certificat de capacité civique. Ce constat découle, selon toute évidence, du fait que des bulletins de vote ou listes électorales contenus dans une enveloppe-réponse munie d'un certificat « non-signé » ne devraient tout simplement pas se retrouver au stade du dépouillement.

Il s'ensuit que la volonté présumée du législateur de 2001 était bien celle de considérer que de tels votes ne doivent pas être pris en compte, à l'instar d'ailleurs, par exemple, des solutions adoptées dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Ce sont là les motifs pour lesquels le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de remplacer, à l'article 18 al. 2, le terme « ... sous peine de nullité de son vote » par celui de « sous peine de non prise en compte de son vote ».

La modification proposée de **l'art. 18 al. 3 let. a** a pour seul objectif de mettre en œuvre la motion 2023-GC-33, en prévoyant que désormais, le frais de port en territoire suisse sont à charge de l'Etat. Elle ne requiert pas de commentaire particulier.

- *Article 82 al. 1*

Il a été constaté que l'article 82 (élection ouverte) ne précise pas selon quelles modalités les personnes sont élues ; il prévoit uniquement que les personnes qui ont accepté leur élection sont proclamées élues. Aucune règle n'est expressément prévue pour départager toutes les personnes qui auraient obtenu des voix, dans le cas où il y en a plus que le nombre de sièges à pourvoir. Il est désormais précisé à cet égard que « lorsque leur nombre est supérieur au nombre de sièges à pourvoir, c'est la règle de la majorité relative qui s'applique ». A noter que cette solution correspond à la volonté exprimée en plénum lors des débats de 2001 (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du 9 février 2001, p. 296, « Le Rapporteur »).

- *Article 90 al. 2 et 5 Second tour de scrutin – Date du scrutin et candidatures admises*

Actuellement, le premier tour de l'élection n'a en substance que trois conséquences. Il permet :

- a) D'élire les candidats qui ont atteint la majorité absolue (art. 89 al. 1 LEDP) ;
- b) D'éliminer les candidats et candidates non élus au premier tour dont le classement les place au-delà du double des sièges qui restent à pourvoir (art. 90 al 2 et al. 3 LEDP) ;
- c) D'éliminer tous les candidats et candidates qui n'ont pas atteint au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de listes électorales valables (art. 90 al. 4 LEDP).

La situation actuelle, assez cocasse, permettrait ainsi de facto, pour le deuxième tour, de choisir dans le corps électoral presque n'importe quel autre candidat ou candidate à l'entre-deux tour pour un remplacement. En substance donc, à l'heure actuelle, seuls les candidats et candidates éliminés au premier tour en application de l'art. 90 al. 2 à 4 LEDP et ceux élus au premier tour ne peuvent pas participer au deuxième tour. L'immense majorité des personnes éligibles dans le canton pourraient encore le faire, sans avoir participé au premier tour, s'ils trouvent des soutiens, en tant que « candidats ou candidates » de remplacement (cf. art. 91 al. 2 et 2bis LEDP).

Le nouvel **article 90 al. 5 LEDP** (complété par l'abrogation de l'article 91 al. 2bis et la modification de l'art. 91 al. 2 ; cf. ci-dessous le commentaire relatif à l'art. 91) a pour objectif de corriger cette problématique en restreignant la participation au second tour aux seules personnes qui ont participé au premier tour. Il laisse toutefois ouverte la possibilité de remplacer un candidat ou une candidate qui a participé au premier tour et qui est « qualifié » pour le second tour, s'il ou elle est devenu-e inéligible entre les deux tours (p. ex : incapacité subite de discernement, décès ou déménagement).

La modification de **l'article 90 al. 2** (ajout d'une phrase : « *Le retrait d'une personne qualifiée pour le second tour n'a pas d'effet sur le rang des personnes qui la suivent* ») a pour objectif de fixer sans équivoque dans la loi que si une personne qualifiée à l'issue du premier tour se retire, cela n'a pas pour effet de permettre aux candidats et

candidates non qualifié-e-s de gagner un rang pour entrer dans « le double des sièges à pourvoir » prévu à l’art. 90 al. 2 actuel. Ces personnes demeurent éliminées.

Exemple : Résultats du premier tour de l’élection au Conseil communal (7 sièges en jeu)

Quatre sièges ont déjà été pourvus au premier tour (élection à la majorité absolue).

Il reste 3 sièges à pourvoir, donc 6 candidats peuvent prétendre au second tour.

Candidats	Nombre de suffrages obtenus au 1 ^{er} tour (part en % des suffrages obtenus par le candidat)	Elu(e) au 1 ^{er} tour	Qualifié(e) / non qualifié(e) pour le 2 ^e tour
A	42'361 (10.77 %)	OUI	
B	42'076 (10.70 %)	OUI	
C	41'881 (10.65 %)	OUI	
D	40'190 (10.22 %)	OUI	
E	35'801 (9.11 %)	NON	OUI
F	34'222 (8.70 %)	NON	OUI
G	33'847 (8.61 %)	NON	OUI
H	30'683 (7.80 %)	NON	OUI
I	29'534 (7.51%)	NON	OUI
J	27'659 (7.04 %)	NON	OUI
K	25'548 (6.50 %)	NON	NON
L	6'419 (1.63 %)	NON	NON
...			
Nombre de suffrages totaux	395'640 (100%)		

Les 6 premières personnes candidates (le double du nombre de siège à pourvoir) n’ayant pas été élues au premier tour peuvent se présenter au second tour du scrutin.

En cas de retrait de J, ni K, ni L ne peuvent se présenter au second tour. Dans ce cas, et si les conditions du retrait sont conformes à l’art. 90 al.5 « *La candidature d’une personne qui n’a pas participé au premier tour n’est admise que pour remplacer un candidat ou une candidate devenu-e inéligible entre-temps et qui avait obtenu le nombre de suffrages prévu à l’art. 90 al. 4.* ». Cela signifie aussi que si J n’est pas présent-e au deuxième tour pour des motifs d’inéligibilité, il ou elle ne peut être remplacé-e que par une personne qui ne s’est pas présentée au premier tour, car pas « éliminée ».

- Article 91 Second tour de scrutin – Dépôt des listes

La modification de l’art. 91 al. 1 LEDP a pour premier effet d’interdire les candidatures de remplacement entre les deux tours. Cela signifie que si une candidature qualifiée pour le deuxième tour se retire pour des motifs autres que

ceux prévus à l'art. 90 al. 5 (nouveau), le candidat ou la candidate qui se retire ne pourra pas (ou plus) être remplacé-e par un nouveau candidat ou une nouvelle candidate qui n'aurait pas participé au premier tour.

S'agissant de l'article **91 al. 1 LEDP 1^{ère} phrase**, il est relevé que 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 que 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^{ère} phrase) que la participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste.

L'article 91 al. 1 LEDP deuxième phrase précise expressément 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. Cela n'empêcherait toutefois nullement ces derniers de laisser libre cours à leur imagination pour l'intitulé de leur liste du deuxième tour. Cela n'apparaîtrait d'ailleurs pas non plus contraire à la liberté de vote que ces mêmes partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électrices décident d'une alliance entre eux uniquement pour le deuxième tour, sous une appellation nouvelle, ou même que des partis politiques alliés au premier tour rompent leur alliance pour le second tour. L'objectif final est que les personnes qui figurent sur lesdites listes aient participé au premier tour et qu'elles soient qualifiées pour le second. **L'article 91 al. 1bis LEDP** a pour seul objectif de permettre à un candidat ou une candidate qualifié-e pour le second tour de se présenter à titre individuel, si d'aventure le parti politique ou le groupement d'électrices ou d'électeurs qui le soutenait au premier tour devait décider de ne plus le soutenir pour le second tour.

Une solution, mise en consultation en 2022, qui rendait obligatoire le dépôt d'une liste, même identique, au deuxième tour, a été contestée en raison des problématiques que cela poserait sous l'angle des signatures à récolter à l'appui de ces listes. La solution proposée consiste à renoncer, à **l'article 91 al. 2 LEDP**, à l'exigence de telles signatures pour le deuxième tour (par l'exclusion de l'art. 85 LEDP). En effet, les candidats et candidates concernés pour le deuxième tour, qui ne peuvent plus se faire remplacer par presque « tout un chacun » pour le deuxième tour⁸, auront déjà récolté au premier tour les signatures qui légitiment leur candidature pour l'ensemble de l'élection concernée. Ce n'est que dans la situation très exceptionnelle de la nouvelle candidature au second tour pour des motifs d'inéligibilité (cf. art. 90 al. 5 LEDP) que de telles signatures devront être recueillies ; on reprend donc ici, uniquement pour ce cas exceptionnel, la solution actuellement prévue à l'art. 91 al. 2 LEDP. Ces clarifications et surtout la réserve relative à l'article 85 permettent de raccourcir les délais actuels prévus pour le dépôt des listes (mercredi 12h00 au lieu de vendredi 12h00). Cette disposition devrait ainsi, par la même occasion, alléger les délais à respecter par les différents intervenants.

Les motifs pour lesquels l'article 91 al. 2bis est abrogé ressortent essentiellement du commentaire ci-dessus et de celui relatif à l'article 90 al. 5 (nouveau). Il y est renvoyé.

Enfin, au vu de ce qui a été exposé en lien avec les articles 90 al.5 et 91 al. 2 et 2bis, la mention relative à la candidature des personnes proposées en remplacement est supprimée à **l'article 91 al. 3 LEDP**. L'art. 91 al. 3 est par ailleurs adapté en prévoyant désormais une échéance au mercredi à 18h00 au lieu du vendredi à 18h00 pour les opérations de mise au point des candidatures. Cela semble tout à fait possible pour les partis politiques et groupes d'électeurs ou d'électrices, dès lors que des signatures à l'appui des listes du deuxième tour ne seront pas nécessaires dans l'immense majorité des cas. Avancer le délai au mercredi 18h00 permettra en outre de donner un peu de temps supplémentaire aux divers intervenants pour la suite des opérations.

De manière générale en effet, les trois semaines qui séparent les deux tours d'une élection représentent un délai très court, synonyme de pression pour l'ensemble des intervenants : communes, Chancellerie d'Etat, imprimeries, ateliers ou préfectures pour la distribution du matériel aux communes, ateliers ou communes pour les opérations de mise sous pli du matériel de vote ou encore La Poste pour la distribution. Le délai actuellement en vigueur pour le dépôt des listes dans le cadre d'un second tour reste inchangé. Il est cependant essentiel de permettre aux communes et autres autorités chargées d'organiser un second tour de gagner de précieux jours afin de que l'impression du matériel

⁸ Cela découle des adaptations prévues à l'art. 90 al. 5 du présent avant-projet B

électoral ait lieu assez tôt pour en permettre la remise aux électeurs et électrices dans les délais légaux. Si, en lieu et place de pouvoir débiter les opérations d'impression des listes le vendredi soir, comme le permet actuellement la loi, il est possible de débiter ces opérations le jeudi matin déjà, cela permet de gagner deux jours et surtout d'éviter une pression qui peut être synonyme d'erreur. Aujourd'hui déjà, dans le cas d'un deuxième tour pour l'élection au Conseil des Etats ou au Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat demande aux partis politiques et groupements d'électeurs et électrices d'anticiper la procédure de mise au point afin de permettre une validation des listes à imprimer le mercredi ou le jeudi de la troisième semaine qui précède le scrutin. Ainsi le travail d'impression des listes électorales et, le cas échéant, le brochage des carnets de listes électorales, peuvent se dérouler dans les meilleures conditions.

5.3 Incidences financières et en personnel de l'avant-projet B

L'avant-projet B n'a d'incidence financières pour l'Etat qu'en lien avec la mise en œuvre de la motion 2023-GC-33. Elles avaient été exposées dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion. Le calcul de ces incidences avait été effectué sur la base d'hypothèses. Par souci de transparence, elles sont remises ci-après :

Les hypothèses posées pour effectuer le calcul sont les suivantes :

- 1) un prix unitaire de 1 fr. 20 par enveloppe-réponse en retour ;
- 2) un nombre moyen de 212 000 électeurs ;
- 3) une estimation de 47 % du corps électoral (212 000 x 47 %) qui participerait aux scrutins (soit la moyenne de 45 % actuelle augmentée de 2 % grâce au port préaffranchi), à savoir 99 640 électeurs.
- 4) ou la prise en considération de la part actuelle de ces mêmes électeurs ayant recours aux services de La Poste (26,19 %) augmentée de 2 %, soit 28,19 %, ce qui correspond à 26 893 électeurs (212 000 x 45 % = 95 400 x 28,19 % = 26 893).

Sur ces bases, et suivant d'autres hypothèses encore, les coûts peuvent être estimés comme suit :

- a) Dans une première hypothèse, idéaliste, qui partirait de l'idée que le 47 % du corps électoral (soit 99 640 électeurs) profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 119 568 francs par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un **montant maximal de 478 271 francs par année**.
- b) Dans la deuxième hypothèse, plus réaliste, dans laquelle on partirait de l'idée que c'est la part actuelle des électeurs ayant recours aux services de La Poste augmentée de 2 %, soit 26 893 électeurs, qui profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 32 276 fr. 60 par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un **montant maximal de 129 086 fr. 40 par année**.

5.4 Incidences de l'avant-projet B sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

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

5.5 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

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

5.6 Développement durable

Le présent projet de loi B n'a aucune incidence sous l'angle du développement durable.

6 Clause référendaire

Quel que soit l'avant-projet de loi approuvé par le Grand Conseil, il sera soumis au référendum législatif (facultatif).

Aucun des avant-projets de loi ne devra, en revanche, être soumis au référendum financier, même facultatif.

7 Annexe

Prof. Dr Jacques Dubey et Me Lucien Hürliman. *Note juridique du 15 mars 2024 à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du bulletin électoral officiel unique en matière d'élection selon le scrutin majoritaire*