

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2025-GC-32	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de Vincent Pfister, en remplacement de Benoît Rey <i>Validierung des Mandats von Vincent Pfister, als Nachfolger von Benoît Rey</i>				
4.	2024-GC-299	Recours en grâce <i>Begnadigung</i>	Recours en grâce du 11 octobre 2024 <i>Begnadigungsgesuch vom 11. Oktober 2024</i>	Huis clos <i>Geheime Beratung</i>	Bernard Bapst Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		I
5.	2024-DIAF-30	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2025 - Décret 1 <i>Einbürgerungen 2025 - Dekret 1</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Roland Mesot Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
6.	2024-DIAF-4	Loi Gesetz	Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (einziger amtlicher Wahlzettel)	Entrée en matière, 1re lecture Eintreten, 1. Lesung	Elias Moussa Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: —

Modifié(s): **115.1**

Abrogé(s): —

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2024-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 28 janvier 2025;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [115.1](#) (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 2 (modifié)

² La personne qui change de domicile politique après l'échéance du délai de réception du matériel de vote doit produire une déclaration officielle attestant qu'elle n'est plus inscrite au registre électoral de la commune de son précédent domicile politique. Elle peut également remettre à l'autorité communale le matériel déjà reçu.

Art. 7 al. 1 (modifié)

¹ Au plus tard lors de l'envoi du matériel de vote, le conseil communal nomme un bureau électoral composé de personnes exerçant leurs droits politiques dans la commune. Il peut désigner des suppléants ou suppléantes.

Art. 12 al. 1

Matériel de vote (*titre médian modifié*)

¹ Avant tout scrutin fédéral, cantonal ou communal, chaque personne habile à voter reçoit, par l'intermédiaire du secrétariat communal:

- b) (*modifié*) le matériel de vote et le matériel d'information prévus par la présente loi et son règlement d'exécution.

Art. 17 al. 3 (*modifié*)

³ La personne exerçant son droit de vote dépose elle-même dans l'urne l'enveloppe de vote contenant:

- a) (*nouveau*) pour les votations, le bulletin de vote;
- b) (*nouveau*) pour les élections selon le système proportionnel, une liste électorale officielle (art. 58 al. 1)
- c) (*nouveau*) pour les élections selon le système majoritaire, le bulletin électoral officiel (art. 37a).

Art. 18 al. 2 (*modifié*), **al. 2^{bis}** (*modifié*), **al. 3** (*modifié*)

² Elle doit apposer sa signature sur le certificat de capacité civique, sous peine de non prise en compte de son vote.

^{2bis} La personne incapable d'écrire peut faire compléter son bulletin de vote, sa liste électorale officielle ou son bulletin électoral officiel, puis faire signer le certificat de capacité civique par une personne de son choix capable d'exercer les droits civils. Cette dernière adjoint, de manière lisible, son nom, son prénom et son adresse complète à sa signature.

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être:

... (*énumération inchangée*)

Art. 22 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*modifié*), **al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*modifié*)

¹ Dès la clôture du scrutin, le bureau électoral procède à l'ouverture des urnes et entreprend le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

² Le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels rentrés par correspondance et par dépôt peut cependant être entrepris le matin du dimanche du scrutin.

³ Le bureau électoral se détermine sur la validité des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

⁴ Le nombre de personnes qui votent est déterminé par le nombre de bulletins de vote, de listes électorales officielles ou de bulletins électoraux officiels déposés.

Art. 22b al. 1 (*modifié*)

Dépouillement – Utilisation de moyens techniques

a) Autorisation (*titre médian modifié*)

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des moyens techniques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels à cocher.

Art. 22c al. 1 (*modifié*)

Dépouillement – Utilisation de moyens techniques

b) Bulletins de vote (*titre médian modifié*)

¹ Les bulletins de vote compatibles avec les moyens techniques sont établis par les communes concernées, de manière que l'exercice du droit de vote puisse se faire sans confusion.

Art. 22d (*nouveau*)

Dépouillement – Utilisation de moyens techniques

c) Bulletins électoraux officiels à cocher

¹ Les bulletins électoraux officiels à cocher sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

² Ils sont établis conformément à l'article 37b et à la réglementation d'exécution qui garantit leur compatibilité avec les moyens techniques utilisés.

³ Les frais d'établissement et d'impression des bulletins électoraux officiels sont régis par l'article 38.

Art. 23

Bulletins de vote blancs et nuls (*titre médian modifié*) [DE: (*inchangé*)]

Art. 24a (*nouveau*)

Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, sont déclarés bulletins électoraux officiels en blanc, les bulletins qui ne comportent aucun suffrage, c'est-à-dire:

- a) qui ne comportent aucune case cochée s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher;

- b) qui ne comportent aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à remplir;
- c) qui ne comportent aucune case cochée et aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir.

² Sont déclarés nuls les bulletins électoraux officiels:

- a) qui remplissent par analogie l'une des conditions de nullité au sens de l'article 24 al. 2 let. a, b, c, d, e, g, h, i, j et k;
- b) qui comportent plus de cases cochées qu'il y a de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher;
- c) qui comportent un total des cases cochées et des noms ajoutés supérieur au nombre de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir.

Intitulé de section après section 3 (modifié)

3.1 Listes électorales et bulletins électoraux officiels

Art. 35a (nouveau)

Listes électorales

¹ Les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates.

² Elles deviennent définitives suite aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57, conformément à l'article 58.

³ Les listes électorales définitives servent:

- a) à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel conformément à l'article 68; elles sont alors qualifiées de listes électorales officielles;
- b) à l'élaboration du bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire conformément aux articles 37a, 37b, 37c et 37d.

Art. 37a (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Principes

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel.

² 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.

Art. 37b (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, il présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

² Le règlement d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher. La compatibilité avec les moyens techniques doit être garantie.

Art. 37c (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à remplir est blanc et comporte autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le règlement d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 37d (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher et à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher et à remplir comporte autant de personnes candidates à cocher et de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le règlement d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher et à remplir.

Art. 38 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, l'Etat organise et finance l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels.

³ Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, le conseil communal décide:

a) (*modifié*) de l'organisation ou non par la commune de l'impression des listes électorales officielles;

⁴ Lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes organisent et financent l'impression des bulletins électoraux officiels.

Art. 39 al. 1 (modifié)

Contenu des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Les listes électorales en blanc, les listes imprimées ainsi que les bulletins électoraux officiels remis aux électeurs et électrices doivent porter les mentions prévues dans le règlement d'exécution.

Art. 40 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 2a** (nouveau)

Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, les listes électorales officielles déposées sont distribuées par la commune, à ses frais.

² Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices peuvent faire distribuer leurs listes électorales officielles par la commune, aux frais de celle-ci.

^{2a} Les bulletins électoraux officiels sont distribués par la commune, à ses frais.

Art. 55 al. 1 (modifié)

¹ Si une personne est portée candidate sur plus d'une liste, son nom est immédiatement éliminé de toutes les listes.

Art. 58 al. 1 (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié)

Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel (*titre médian modifié*)

¹ Lorsque les opérations d'élimination, de remplacement et de rectification sont terminées, l'organe compétent selon l'article 57 al. 1 établit les listes électorales définitives et leur attribue un numéro. Ces listes constituent les listes officielles lorsqu'elles servent à l'exercice du droit de vote.

^{1a} En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, l'organe compétent établit le bulletin électoral officiel au moyen des listes électorales définitives.

² La publication de listes électorales ou de bulletins électoraux autres que les listes électorales officielles et les bulletins électoraux officiels est interdite.

Art. 82 al. 1 (modifié)

¹ Les personnes qui ont accepté leur élection sont proclamées élues; toutefois, lorsque leur nombre est supérieur au nombre de sièges à pourvoir, c'est la règle de la majorité relative qui s'applique.

Art. 86 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

¹ 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 sur le bulletin électoral officiel à cocher.

² *Abrogé*

³ *Abrogé*

⁴ *Abrogé*

Art. 87 al. 2 (*abrogé*)

² *Abrogé*

Art. 89 al. 1 (*modifié*)

¹ Au premier tour de scrutin, sont élues les personnes qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à cocher valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à cocher en blanc n'étant pas comptés.

Art. 90 al. 2 (*modifié*), **al. 4** (*modifié*), **al. 5** (*nouveau*)

² Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes non élues au premier tour, à concurrence du double des sièges qui restent à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées. Le retrait d'une personne qualifiée pour le second tour n'a pas d'effet sur le rang des personnes qui la suivent.

⁴ En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de bulletins électoraux officiels à cocher valables.

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 entretemps et qui avait obtenu le nombre de suffrages prévu à l'article 90 al. 4.

Art. 91 al. 1 (*modifié*), **al. 1a** (*nouveau*), **al. 2** (*modifié*), **al. 2^{bis}** (*abrogé*), **al. 3** (*modifié*)

Second tour de scrutin – Dépôt des listes électorales (*titre médian modifié*)

[DE: (*inchangé*)]

¹ La participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste. Seuls peuvent déposer une telle liste les partis politiques et les groupements d'électeurs ou d'électrices qui ont participé au premier tour.

a) *Abrogé*

b) *Abrogé*

c) *Abrogé*

^{1a} Peut également déposer une liste pour le second tour la personne qui remplit les conditions de l'article 90 al. 2 à 4.

² Les dispositions relatives au dépôt des listes pour le premier tour sont applicables pour le dépôt des listes au second tour, à l'exception de l'article 85 si tous les candidats et candidates qu'elles présentent ont participé au premier tour. Les listes doivent être déposées au plus tard le mercredi de la troisième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures.

^{2bis} *Abrogé*

³ Les opérations de mise au point des candidatures doivent être communiquées au plus tard le mercredi de la troisième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 18 heures.

Art. 91a (nouveau)

Second tour de scrutin – Bulletin électoral officiel

¹ La personne exerçant son droit de vote le fait également au moyen d'un bulletin électoral officiel au second tour de scrutin.

Art. 95 al. 3 (modifié)

³ Les listes déposées restent valables.

Art. 98a (nouveau)

Vote

¹ Le droit de vote s'exerce en utilisant les bulletins électoraux officiels, lesquels sont mis à disposition comme suit:

- a) pour les élections ouvertes sans candidats ou candidates, sous la forme d'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, au moyen d'un bulletin électoral officiel à cocher et d'un bulletin électoral officiel à remplir;
- c) pour les élections ouvertes comportant moins de candidats que de sièges à pourvoir, au moyen d'un bulletin électoral officiel à cocher et à remplir.

² La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages en remplissant le bulletin électoral officiel de sa main, entièrement ou partiellement.

³ Il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin électoral officiel, que ce soit en le remplissant ou en le cochant. La répétition du nom est censée non écrite.

⁴ En cas de personnes candidates en surnombre, les noms sont supprimés à commencer par le bas pour les bulletins électoraux officiels à remplir. Pour les bulletins électoraux officiels à cocher, l'article 25 al. 1 let. a est applicable. Pour les bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir, l'article 24 al. 2 let. c est applicable.

Art. 99 al. 1 (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont proclamées élues les personnes éligibles qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels en blanc n'étant pas comptés.

⁴ Le bureau électoral raye des bulletins électoraux officiels le nom des personnes qui refusent l'élection ainsi que celui des personnes inéligibles.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (einziger amtlicher Wahlzettel)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: —

Geändert: **115.1**

Aufgehoben: —

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2024-DIAF-4 des Staatsrates vom 28. Januar 2025;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [115.1](#) (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (geändert)

² Personen, die den politischen Wohnsitz nach Ablauf der Frist für den Erhalt des Stimmmaterials wechseln, müssen in den im Ausführungsreglement aufgeführten Fällen eine amtliche Bestätigung vorlegen, die bescheinigt, dass sie nicht mehr im Stimmregister ihrer früheren Wohnsitzgemeinde eingetragen sind. Sie können der Gemeindebehörde auch das bereits erhaltene Material zurückgeben.

Art. 7 Abs. 1 (geändert)

¹ Spätestens beim Versand des Stimmmaterials bestellt der Gemeinderat ein Wahlbüro, das sich aus Personen zusammensetzt, die in der Gemeinde stimmberechtigt sind. Er kann Ersatzmitglieder bezeichnen.

Art. 12 Abs. 1

Stimmmaterial (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Vor jedem eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Urnengang erhält jede stimmberechtigte Person von der Gemeindeschreiberei:

- b) (*geändert*) das in diesem Gesetz und seinem Ausführungsreglement vorgesehene Stimm- und Informationsmaterial.

Art. 17 Abs. 3 (*geändert*)

³ Die stimmberechtigte Person legt das Stimmcouvert selbst in die Urne; dieses enthält:

- a) (*neu*) für die Abstimmungen den Stimmzettel;
- b) (*neu*) für die Wahlen nach dem Proporzsystem eine amtliche Wahlliste (Art. 58 Abs. 1);
- c) (*neu*) für die Wahlen nach dem Majorzsystem den amtlichen Wahlzettel (Art. 37a).

Art. 18 Abs. 2 (*geändert*), **Abs. 2^{bis}** (*geändert*), **Abs. 3** (*geändert*)

² Sie muss auf dem Stimmrechtsausweis unterschreiben, andernfalls wird die Stimme nicht berücksichtigt.

^{2bis} Schreibunfähige können ihren Stimmzettel, ihre amtliche Wahlliste oder ihren amtlichen Wahlzettel von einer handlungsfähigen Person ihrer Wahl ausfüllen und den Stimmrechtsausweis unterschreiben lassen. Diese setzt gut leserlich ihren Namen, Vornamen und ihre vollständige Adresse zu ihrer Unterschrift.

³ Das verschlossene Antwortcouvert mit dem Stimmrechtsausweis und dem Stimmcouvert, das lediglich den Stimmzettel, die amtliche Wahlliste oder den amtlichen Wahlzettel enthält, muss:

... (*Aufzählung unverändert*)

Art. 22 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*geändert*), **Abs. 4** (*geändert*)

¹ Nach der Schliessung des Urnengangs öffnet das Wahlbüro unverzüglich die Urnen und beginnt mit der Auszählung der Stimmzettel, der amtlichen Wahllisten oder der amtlichen Wahlzettel.

² Mit der Auszählung der abgegebenen oder brieflich eingegangenen Stimmzettel, amtlichen Wahllisten oder amtlichen Wahlzettel kann jedoch am Morgen des Abstimmungssonntags begonnen werden.

³ Das Wahlbüro entscheidet über die Gültigkeit der Stimmzettel, der amtlichen Wahllisten oder der amtlichen Wahlzettel.

⁴ Die Zahl der Stimmenden entspricht der Zahl der eingegangenen Stimmzettel, amtlichen Wahllisten oder amtlichen Wahlzettel.

Art. 22b Abs. 1 *(geändert)*

Auszählung – Verwendung technischer Mittel

a) Bewilligung *(Artikelüberschrift geändert)*

¹ Die Gemeinden können mit Bewilligung der Staatskanzlei bei Abstimmungen der Gemeinde, des Kantons oder des Bundes für die Auszählung der Stimmzettel und der amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen technische Mittel einsetzen.

Art. 22c Abs. 1 *(geändert)*

Auszählung – Verwendung technischer Mittel

b) Stimmzettel *(Artikelüberschrift geändert)*

¹ Die mit technischen Mitteln kompatiblen Stimmzettel werden von den betroffenen Gemeinden hergestellt, und zwar so, dass bei der Stimmabgabe keine Verwechslungen entstehen.

Art. 22d *(neu)*

Auszählung – Verwendung technischer Mittel

c) Amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen

¹ Die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen werden vom zuständigen Organ nach Artikel 58 Abs. 1a erstellt.

² Sie werden gemäss Artikel 37b und dem Ausführungsreglement erstellt, das ihre Kompatibilität mit den verwendeten technischen Mitteln gewährleistet.

³ Die Herstellungs- und Druckkosten der amtlichen Wahlzettel richten sich nach Artikel 38.

Art. 23

Leere und ungültige Stimmzettel *(unverändert) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]*

Art. 24a *(neu)*

Leere oder ungültige amtliche Wahlzettel

¹ Bei Wahlen nach dem Majorzsystem werden als leere amtliche Wahlzettel jene Wahlzettel erklärt, die keine Stimmen enthalten, d. h., wenn sie:

- a) kein angekreuztes Kästchen enthalten, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen handelt;
- b) keinen Namen enthalten, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen handelt.

- c) kein angekreuztes Kästchen und keinen Namen enthalten, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen handelt.

² Amtliche Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

- a) sinngemäss eine der Ungültigkeitsbedingungen gemäss Artikel 24 Abs. 2 Bst. a, b, c, d, e, g, h, i, j und k erfüllen;
- b) mehr angekreuzte Kästchen enthalten als Sitze zu besetzen sind, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen handelt;
- c) eine grössere Zahl angekreuzter Kästchen und hinzugefügter Namen enthalten als die Zahl der freien Sitze, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen handelt.

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 (geändert)

3.1 Wahllisten und amtliche Wahlzettel

Art. 35a (neu)

Wahllisten

¹ Die Wahllisten werden von den Parteien, den Wählergruppen oder den Kandidatinnen und Kandidaten erstellt.

² Sie werden nach Bereinigung, Ersatz und Berichtigung nach Artikel 56 und 57 gemäss Artikel 58 endgültig.

³ Die endgültigen Wahllisten dienen:

- a) zur Stimmabgabe der Stimmberechtigten bei Wahlen nach dem Proporzsystem gemäss Artikel 68; sie werden dann als amtliche Wahllisten zugelassen;
- b) zur Ausarbeitung der amtlichen Wahlzettel bei Wahlen nach dem Majorzsystem gemäss Artikel 37a, 37b, 37c und 37d.

Art. 37a (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Grundsätze

¹ Wer bei Wahlen nach dem Majorzsystem von seinem Stimmrecht Gebrauch macht, wählt mit einem amtlichen Wahlzettel.

² Der amtliche Wahlzettel hat die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen bei Wahlen, die gemäss den ordentlichen Bestimmungen stattfinden, und die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen, eines amtlichen Wahlzettels zum Ausfüllen oder eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen bei offenen Wahlen oder bei Wahlen, die gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl ablaufen.

Art. 37b (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen

¹ Der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen enthält jede Liste in der Reihenfolge der Nummer, mit der sie gemäss Artikel 58 versehen wurde. Jede Liste enthält die Kandidatinnen und Kandidaten in der Reihenfolge, in der sie auf ihrer Liste stehen.

² Das Ausführungsreglement kann Präzisierungen über die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen enthalten. Die Kompatibilität mit den technischen Mitteln muss gewährleistet sein.

Art. 37c (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen

¹ Der amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen ist leer und enthält so viele auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind.

² Das Ausführungsreglement kann Präzisierungen über die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels zum Ausfüllen enthalten.

Art. 37d (neu)

Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen

¹ Der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen enthält so viele kandidierende Personen zum Ankreuzen und auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind.

² Das Ausführungsreglement kann Präzisierungen über die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen enthalten.

Art. 38 Abs. 1 (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (neu)

Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Bei den kantonalen Wahlen organisiert und finanziert der Staat den Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel.

³ Bei den Gemeindewahlen nach dem Proporzsystem entscheidet der Gemeinderat, ob die Gemeinde:

a) (geändert) für den Druck der amtlichen Wahllisten sorgt;

⁴ Bei den Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem organisieren und finanzieren die Gemeinden den Druck der amtlichen Wahlzettel.

Art. 39 Abs. 1 (geändert)

Inhalt der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Die den Stimmberechtigten ausgehändigten leeren amtlichen Listen, gedruckten Listen und amtlichen Wahlzettel müssen die im Ausführungsreglement aufgeführten Angaben enthalten.

Art. 40 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2a** (neu)

Verteilung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Bei kantonalen Wahlen verteilen die Gemeinden die eingereichten amtlichen Wahllisten und tragen die dadurch entstehenden Kosten.

² Bei Gemeindewahlen nach dem Proporzsystem können die politischen Parteien oder Wählergruppen ihre amtlichen Wahllisten durch die Gemeinde auf deren Kosten verteilen lassen.

^{2a} Die Gemeinden verteilen die amtlichen Wahlzettel und tragen die dadurch entstandenen Kosten.

Art. 55 Abs. 1 (geändert)

¹ Wird der Name einer Person auf mehreren Listen aufgeführt, so wird der Name dieser Person unverzüglich auf sämtlichen Listen gestrichen.

Art. 58 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1a** (neu), **Abs. 2** (geändert)

Endgültige Wahllisten, Ordnungsnummer und amtlicher Wahlzettel (Artikelüberschrift geändert)

¹ Nachdem die Streichungen, Ergänzungen und Bereinigungen vorgenommen wurden, erstellt das zuständige Organ nach Artikel 57 Abs. 1 die endgültigen Wahllisten und versieht sie mit einer Nummer. Diese Listen sind die amtlichen Listen, wenn sie zur Stimmabgabe dienen.

^{1a} Bei einer Wahl nach dem Majorzsystem erstellt das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel anhand der endgültigen Wahllisten.

² Die Veröffentlichung von Wahllisten oder von Wahlzetteln, die keine amtlichen Wahllisten und amtlichen Wahlzettel sind, ist verboten.

Art. 82 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Personen, die ihre Wahl angenommen haben, werden für gewählt erklärt; wenn jedoch ihre Zahl grösser ist als die Zahl der freien Sitze, gilt die Regel des relativen Mehrs.

Art. 86 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 3** (aufgehoben), **Abs. 4** (aufgehoben)

¹ Die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, vergibt ihre Stimmen den Kandidatinnen und Kandidaten, indem sie auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen handschriftlich das Kästchen neben deren Namen ankreuzt.

² *Aufgehoben*

³ *Aufgehoben*

⁴ *Aufgehoben*

Art. 87 Abs. 2 (*aufgehoben*)

² *Aufgehoben*

Art. 89 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer das absolute Mehr der gültigen amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen erreicht hat, wobei die Enthaltungen und die leeren amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen nicht gezählt werden.

Art. 90 Abs. 2 (*geändert*), **Abs. 4** (*geändert*), **Abs. 5** (*neu*)

² Am zweiten Wahlgang können die im ersten Wahlgang nicht gewählten Personen teilnehmen, wobei ihre Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze nicht überschreiten darf. Übersteigt sie diese Zahl, so werden die Personen mit den wenigsten Stimmen gestrichen. Der Rückzug der Kandidatur einer Person, die für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, hat keine Auswirkung auf den Platz der ihr nachfolgenden Personen.

⁴ Am zweiten Wahlgang können nur die Personen teilnehmen, deren Stimmzahl im ersten Wahlgang mehr als 5 % der Zahl der gültigen amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen betragen hat.

⁵ Die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, ist nur zulässig, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmzahl erreicht hat.

Art. 91 Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 1a** (*neu*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 2^{bis}** (*aufgehoben*), **Abs. 3** (*geändert*)

Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten (*unverändert*)

[FR: (Artikelüberschrift geändert)]

¹ Für die Teilnahme am zweiten Wahlgang muss eine neue Liste eingereicht werden. Nur die politischen Parteien und Wählergruppen, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben, können eine solche Wahlliste einreichen.

a) *Aufgehoben*

b) *Aufgehoben*

c) *Aufgehoben*

^{1a} Eine Liste für den zweiten Wahlgang kann auch einreichen, wer die Bedingungen von Artikel 90 Abs. 2–4 erfüllt.

² Die Bestimmungen über die Einreichung der Wahllisten für den ersten Wahlgang gelten auch für die Einreichung der Wahllisten für den zweiten Wahlgang. Davon ausgenommen ist Artikel 85, wenn alle Kandidatinnen und Kandidaten auf der Wahlliste am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Die Listen müssen bis spätestens am Mittwoch der dritten Woche vor dem Wahltag um 12 Uhr eingereicht werden.

^{2bis} *Aufgehoben*

³ Die Mitteilungen zur Bereinigung der Kandidaturen müssen bis spätestens am Mittwoch der dritten Woche vor dem Wahltag um 18 Uhr erfolgen.

Art. 91a (neu)

Zweiter Wahlgang – Amtlicher Wahlzettel

¹ Wer von seinem Stimmrecht Gebrauch macht, tut dies auch im zweiten Wahlgang mit einem amtlichen Wahlzettel.

Art. 95 Abs. 3 (geändert)

³ Die eingereichten Listen bleiben gültig.

Art. 98a (neu)

Stimmabgabe

¹ Das Stimmrecht wird durch die Verwendung der amtlichen Wahlzettel wahrgenommen; die wie folgt zur Verfügung gestellt werden:

- a) bei offenen Wahlen ohne Kandidatinnen oder Kandidaten in Form eines einzigen amtlichen Wahlzettels zum Ausfüllen, der die Anzahl Linien enthält, die der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht;
- b) bei offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind mit einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und einem amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen;
- c) bei offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten als Sitze zu besetzen sind mit einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen.

² Die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, vergibt ihre Stimmen, indem sie den amtlichen Wahlzettel handschriftlich ganz oder teilweise ausfüllt.

³ Es ist verboten, den Namen einer Person mehr als einmal auf demselben amtlichen Wahlzettel aufzuführen; dies gilt sowohl beim Ausfüllen als auch beim Ankreuzen. Die Wiederholung des Namens gilt als nicht geschrieben.

⁴ Im Falle von überzähligen Kandidatinnen und Kandidaten werden die Namen bei den amtlichen Wahlzetteln zum Ausfüllen vom Schluss ausgehend gestrichen. Bei amtlichen Wahlzetteln zum Ankreuzen ist Artikel 25 Abs. 1 Bst. a anwendbar. Bei amtlichen Wahlzetteln zum Ankreuzen und Ausfüllen ist Artikel 24 Abs. 2 Bst. c anwendbar.

Art. 99 Abs. 1 (geändert), **Abs. 4** (geändert)

¹ Im ersten Wahlgang werden die wählbaren Personen als gewählt erklärt, die das absolute Mehr der gültigen amtlichen Wahlzettel erreicht haben, wobei die Enthaltungen und die leeren amtlichen Wahlzettel nicht gezählt werden.

⁴ Das Wahlbüro streicht die Namen der Personen, welche die Wahl ablehnen, und der nicht wählbaren Personen von den amtlichen Wahlzetteln.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2026 in Kraft.



Message 2024-DIAF-4

28 janvier 2025

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) relatif à l'élection selon le système majoritaire ainsi que d'autres adaptations de la LEDP :

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 »	6
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	7
3	Consultation publique	7
4	Choix de la variante soumise au Grand Conseil	8
5	Rapport explicatif relatif au projet de loi	8
5.1	Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire	8
5.1.1	Bulletin électoral officiel	8
5.1.2	Election selon le scrutin majoritaire	9
5.1.3	Bulletin « à cocher », bulletin « à remplir » et bulletin « à cocher et à remplir »	10
5.1.4	Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher	10
5.1.5	Election tacite au premier tour exclue	11

5.2	Comparaison intercantonale	11
5.2.1	Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse	11
5.2.2	Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité	11
5.2.3	Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse	12
5.3	Incidences sur la situation et la pratique actuelles	14
5.3.1	Abandon des candidatures multipliées	14
5.3.2	Statistiques de provenance	15
5.4	Spécimens	16
5.4.1	Exemples de bulletin électoral à cocher	16
5.4.2	Exemple de bulletin électoral à remplir	18
5.4.3	Exemple de bulletin électoral à cocher et à remplir	18
5.5	Autres modifications proposées	19
5.6	Entrée en vigueur	19
5.7	Commentaire des articles du projet de loi	20
5.8	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A2	30
5.9	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	31
5.10	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	31
5.11	Développement durable	31
6	Clause référendaire et entrée en vigueur	31

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 déclaré 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 pourvoir [...] ».

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 en-dessus d'autres cantons (comme le Valais ou Berne).

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).

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

² Votum BRUNO MARMIER (p. 2602).

³ Avant-projet de la modification de la LEDP, Réponses à la consultation, Synthèse par réponse du 14.10.2022, p. 43 et 52.

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 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

Le Grand Conseil ayant demandé au Conseil d'Etat d'approfondir « *solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* », sans pour autant exclure le maintien du système actuel (adapté sur la base de la motion 2020-DIAF-48), le Gouvernement a souhaité disposer de deux variantes de révision partielle de la LEDP, l'une se résumant globalement à la mise en œuvre de la motion 2020-DIAF-48 dans le système actuel, l'autre à l'introduction d'un « bulletin unique ». C'est ainsi qu'ont été mis en consultation deux avant-projet de loi, A1 « Listes multiples et candidatures multipliées » (soit le système actuel) et A2 « Bulletin électoral officiel unique ». Ces deux avant-projets étaient accompagnés d'un avant-projet B, contenant d'autres adaptations de la LEDP compatibles tant avec la variante A1 qu'avec la variante A2.

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 visaient toutes les élections majoritaires prévues par la Constitution fribourgeoise et par la LEDP. Le Conseil d'Etat n'avait 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. Une pratique similaire pour chaque type d'élection permet une meilleure compréhension et clarté des processus et contribue ainsi à diminuer le nombre d'erreurs conduisant à des bulletins nuls. Etaient donc visées tant par la variante A1 que par la variante A2 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 [implicite] ; 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 du projet de loi) (cf. commentaire par article de ces dispositions).

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

2.1.2 Variante A1 « Listes multiples et candidatures multipliées »

La première proposition de mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 avait 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 a ainsi pris le nom d'avant-projet A1 « Listes multiples et candidatures multipliées » dans le cadre de la consultation publique ; les explications le concernant ont été les mêmes, bien qu'actualisées, que celles portées dans le message y relatif.

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. Ces travaux ont été mis en consultation publique sous l'intitulé d'avant-projet A2.

Les experts avaient précisé que la proposition de variante formulée devait être considérée comme une **préconisation technique**, fondée sur des éléments d'appréciation juridiques et statistiques et qu'il ne leur appartenait pas de préconiser telle solution plutôt que telle autre, si ce n'est parce qu'elle semblait 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 confirmaient que l'art. 34 Cst. n'imposait ou n'excluait aucun système. L'analyse comparative des chiffres permettait, 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

Dans le cadre de la consultation publique, le Conseil d'Etat relèvait que la diminution du taux de bulletins nuls était un *impératif juridique* qui s'imposait 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 citoyenne et citoyen 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'efforçaient 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.

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%.

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

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 proposés étaient 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 étaient en outre proposées dans l'avant-projet B et pouvaient être insérées aussi bien dans le projet A1 que dans le projet A2. Ces adaptations étaient les suivantes :

- > 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 » faisait 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'agissait de proposer une correction à cet égard.

3 Consultation publique

Les trois avant-projets (A1, A2 et B) ont été mis en consultation du 4 septembre au 6 décembre 2024. De manière générale, ces avant-projets ont été salués, notamment les études menées en vue du projet A2. Globalement, la majorité des entités ayant pris part à la consultation se sont montrées favorables, voire très favorables, à la variante A2 (Bulletin électoral officiel unique) de préférence à la variante A1 (Listes multiples et candidatures multipliées). C'est ainsi le cas de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) qui relevait que ce système, déjà instauré dans d'autres cantons, avait démontré son efficacité et réduit significativement le nombre de bulletins nuls tout en simplifiant le travail des bureaux électoraux. Parmi les partis politiques représentés au Grand Conseil, les Vert-e-s, le Parti socialiste et le Centre Gauche-PCS soutenaient la variante A2 sans réserve. Le Centre estimait quant à lui que la variante A1 répondait aux attentes des motionnaires et estimait qu'une « petite réforme » (soit la variante A1) serait plus simple et moins impactante à mettre en œuvre, mais pourrait également soutenir la variante A2 qui présentait à ses yeux les avantages de simplifier les modalités de vote et d'éviter d'imposer aux bureaux électoraux de nouveaux processus de traitement et de contrôle potentiellement sujets à des erreurs. Le Parti libéral-radical se déclarait lui favorable à la variante A1 avec quelques ajustements, estimant que celle-ci permettait en particulier aux partis politiques de maintenir une capacité stratégique pour constituer des alliances. L'Union démocratique du centre avait indiqué ne pas avoir de remarque.

La Chancellerie d'Etat avait enfin insisté sur le défi technique que représenterait la mise en œuvre de la variante A2, qu'elle soutenait par ailleurs sur le fond. Un tel changement nécessiterait d'importantes adaptations de l'application informatique utilisée pour la saisie des résultats, leur consolidation et la répartition des sièges, ainsi que la formation approfondie des différents acteurs impliqués dans le processus de dépouillement (communes, préfectures...). Elle rappelait par ailleurs que l'année 2026 sera une année électorale chargée, avec les élections communales générales au printemps avant les cantonales de l'automne. Ce calendrier excluait, selon elle, une mise en œuvre des nouvelles dispositions pour les élections communales (8 mars 2026 pour le premier tour, 29 mars pour le second), tout du moins si le traitement du dossier par le Parlement n'était pas possible avant mai 2025, ceci afin de garantir le temps nécessaire tant pour le développement de la solution informatique que pour les tests et la formation des personnes concernées, dans l'optique d'assurer la stabilité du système dans une période de scrutins rapprochés.

S'agissant de la forme à donner au bulletin électoral unique à cocher, toutes les entités consultées, lorsqu'elles s'expriment sur le sujet, admettent ou soutiennent la proposition de voir les candidatures présentées sous la forme de listes (et non par exemple uniquement sous la forme d'une liste unique de l'ensemble des personnes candidates). Les Vert-e-s, sans s'y opposer, constatent toutefois que cette présentation n'est pas indispensable s'agissant d'une élection selon le système majoritaire dans laquelle la liste sous laquelle apparaît un candidat ou une candidate n'a pas d'impact sur le résultat. Le PCS-CG souhaite quant à lui que l'ordre des listes soit tiré au sort.

Les modifications proposées dans l'avant-projet B ont quant à elles été largement soutenues, avec quelques remarques. Le PLR rappelait notamment son opposition aux enveloppes de vote préaffranchies, la Chancellerie d'Etat appelant pour sa part à examiner cette question dans le cadre du plan d'assainissement des finances de l'Etat.

Il sera revenu pour le détail des adaptations des avant-projets consécutifs aux prises de position reçues dans le cadre de cette consultation ci-dessous.

4 Choix de la variante soumise au Grand Conseil

Après avoir pris connaissance des prises de position reçues dans le cadre de la consultation publique, en particulier celles des partis politiques représentés au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a décidé de transmettre au Parlement le projet de loi correspondant à l'avant-projet A2, soit la variante du « Bulletin électoral officiel unique », avec quelques adaptations consécutives aux retours de la consultation publique, ainsi que l'essentiel de l'avant-projet B, à l'exception du pré-affranchissement des enveloppes de vote (voir 5.5). Le Conseil d'Etat relève que tant les experts que les différents intervenants « techniques » dans le processus de dépouillement (communes, préfectures et Chancellerie d'Etat) relèvent la clarté du bulletin unique, la simplicité du dépouillement et la diminution consécutive des risques d'erreurs, ainsi que la simplicité pour l'électeur ou l'électrice. Le principal défaut de cette solution réside dans la disparition de la possibilité d'utiliser la « provenance » des suffrages pour inférer le comportement supposé des électeurs et électrices lors de leur choix. Prenant acte que la grande majorité des partis politiques soutiennent cette variante ou pourraient la soutenir malgré cela, le Gouvernement estime que ses avantages pour la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté l'emporte à l'évidence sur l'intérêt, d'ailleurs à relativiser, des analyses post-électorales.

Le Conseil d'Etat relève toutefois la nécessité d'une adaptation rapide de la LEDP, afin qu'elle puisse s'appliquer au plus tard pour les prochaines élections cantonales générales de l'automne 2026. Si le Grand Conseil devait ainsi finalement revenir au projet qui lui a été soumis en 2023, le Conseil d'Etat annexe au présent message le texte de l'avant-projet A1 ainsi que le commentaire des articles tels que mis en consultation en septembre dernier afin que le Parlement puisse, le cas échéant se prononcer lors de la même session sur le système qui devra être appliqué.

5 Rapport explicatif relatif au projet de loi

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

5.1.1 Bulletin électoral officiel

Le présent projet de loi 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 permettra de corriger cette situation et aurait en outre pour effet de faciliter le dépouillement par divers moyens techniques, avec le gain d'efficacité et de sécurité que cela suppose.

5.1.2 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 aura 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.

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

Le présent projet de loi 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) ;
- > 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), d'un *bulletin électoral officiel à remplir* (art. 37c) ou d'un *bulletin électoral officiel à cocher et à remplir* (art. 37d).

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), 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), 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. Ceci afin d'éviter à l'électeur ou l'électrice d'avoir à recopier le nom de candidats ou candidates annoncé-e-s. Certains cantons pratiquent ce système mixte, comme Vaud.

5.1.4 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.

5.1.5 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 important aujourd'hui.

5.2 Comparaison intercantonale

5.2.1 Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse

Le système tel qu'il est actuellement 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, 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.

5.2.2 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 ont cependant indiqué qu’une comparaison intercantonale se heurtait à de nombreuses et importantes difficultés méthodologiques, que seuls des moyens disproportionnés auraient permis 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 circonstanciées, 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’électorices 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.

5.2.3 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 1.46	1.98 2.76	0.94 -	0.81 0.21	- -	- -
2007	1.18 -	1.70 0.42	0.74 -	0.47 0.13	0.78 -	1.02 1.57
2011	3.05 -	1.01 0.71	0.61 -	0.95 0.19	0.40 0.17	0.86 1.21
2015	1.93 2.76	1.04 1.06	0.90 0.23	0.70 0.32	0.58 0.46	0.55 1.03
2019	2.13 3.05	1.44 1.36	1.05 0.45	1.73 0,71	0.50 0.17	0.59 1.03
2023	1.49 2.14	0.45 0.44	0.75 0.34	1.58 0.51	0.29 -	X X
MOY	1.86 2.35	0.45 0.44	0.90 0.34	1.15 0.43	0.51 0.27	0.67 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	0.60	

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
				0.29	-	
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.

5.3 Incidences sur la situation et la pratique actuelles

5.3.1 Abandon des candidatures multipliées

L'introduction du système du bulletin électoral officiel aura 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.

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.

5.3.2 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.).

5.4 Spécimens

5.4.1 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	
☐	MATTER Michel – Chêne-Bougeries
LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S	
☐	MAZZONE Lisa – Genève
☐	SOMMARUGA Carlo – Genève
LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD	
☐	VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève
☐	OBERSOHN Philippe – Genève
LISTE N° 4 LE CENTRE	
☐	MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive
LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE	
☐	CRUCHON Pablo – Genève
☐	PARMENTIER Danielle – Vernier
LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE : SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL	
☐	PINI Jessica – Genève
☐	THION Guillaume – Bernex
LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GÉNOVOIS	
☐	POGGIA Mauro – Genève
LISTE N° 8 UDC	
☐	AMAUDRIUZ Céline – Genève
LISTE N° 9 PLR LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENEVOIS	
☐	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

☐ **DESSIMOS 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

5.4.2 Exemple de bulletin électoral à remplir



Kanton Bern
Canton de Berne

✓ leer lassen/laisser libre

U/N:	L/B:

Wahlzettel
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

5.4.3 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'État, 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

☐ **TIMOFTE Anaïs**
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

5.5 Autres modifications proposées

Comme indiqué plus haut, les autres modifications proposées indépendamment de la révision des modalités de l'élection selon le système majoritaire (avant-projet B mis en consultation publique en septembre 2024 en parallèle aux avant-projets A1 et A2) ont été globalement soutenues par les entités ayant pris position. Il s'agissait

- > 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 ;

Ces modifications ont donc été intégrées dans le présent projet de loi, à l'exception de l'art. 18 al. 3 let. a destiné à mettre en œuvre la motion 2023-GC-33 qui demandait que les enveloppes de vote par correspondance soient préaffranchies et que leur renvoi soit donc pris en charge par l'Etat. La situation des finances cantonales, au vu des projections sur les prochaines années, a en effet incité le Conseil d'Etat à initier un « Plan d'assainissement des finances de l'Etat », dans le cadre duquel il conviendra d'examiner les possibilités de limiter la hausse chronique des charges. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime nécessaire de sursoir à la mise en œuvre de la motion 2023-GC-33.

5.6 Entrée en vigueur

La question du calendrier de mise en œuvre du présent projet de loi revête une importance critique. Comme l'a relevé la Chancellerie d'Etat dans sa prise de position (voir 3), l'année 2026 sera une année électorale chargée avec les élections communales générales au printemps (1^{er} tour le 8 mars, second tour le 29 mars) et les élections cantonales générales de l'automne (8 et 29 novembre).

Or la concrétisation des dispositions du présent projet de loi requière d'importantes adaptations techniques, que ce soit au niveau de l'application utilisée pour le dépouillement que pour l'établissement de nouvelles versions des procès-verbaux ou encore l'importante étape de la formation des nombreux acteurs du processus de dépouillement, tant au niveau communal que préfectoral ou au niveau de la Chancellerie elle-même. La sûreté et la sécurité du dépouillement sont par ailleurs essentielles pour ce processus au cœur de notre système démocratique, pour assurer l'exactitude des résultats et leur légitimité. Il sera donc important de pouvoir procéder à des tests poussés et aux corrections nécessaires si requises. Une solution de prudence aurait pu être de reporter l'entrée en vigueur des présentes modifications à 2027, voire à 2028 pour éviter que leur première application coïncide avec les élections fédérales. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'une telle option n'est pas envisageable : les problématiques soulevées lors des derniers scrutins et qui ont motivé le présent projet de loi doivent avoir été clarifiées au plus tard pour les prochaines élections cantonales, soit à l'automne 2026. Le Conseil d'Etat estime en revanche que l'application des nouvelles dispositions aux élections communales générales du printemps 2026 n'est pas indispensable, celles-ci n'ayant pas suscité les mêmes questionnements. Aussi, afin d'éviter aux communes de modifier leur système de dépouillement à quelques mois de leurs élections générales, le Conseil d'Etat propose que le présent projet entre en vigueur au 1^{er} juillet 2026, soit après les élections communales générales⁸, mais avant les élections cantonales de

⁸ A noter le cas d'une éventuelle fusion de communes entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2027 : en application de l'art. 136b LCo, l'élection des nouvelles autorités serait alors reportée aux 6 et 27 septembre 2026. Celle-ci se déroulerait alors conformément aux nouvelles dispositions de la LEDP. A ce jour toutefois, aucun projet de fusion devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2027 n'a été annoncé au Service des communes.

l'automne. Il relève toutefois que ce délai d'un peu plus d'une année représentera déjà un important défi pour les différentes entités chargées de préparer la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales.

5.7 Commentaire des articles du projet de loi

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.

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

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 définie aux art. 37a ss qui sont consacrés aux bulletins électoraux officiels. Il est donc renvoyé aux commentaires de ces dispositions à cet égard.

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 ».

Les enveloppes-réponses devront toutefois être conservées jusqu'au dépouillement du scrutin. Elles devront donc être traitées et conservées de la même manière que les votes pris en compte par le bureau électoral.

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

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 trois 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* 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.

S'agissant enfin des bulletins électoraux officiels à *cocher* et à *remplir*, ceux-ci doivent être déclarés nuls si le nombre total de suffrages exprimés (cases cochés et noms ajoutés) est supérieur au nombre de sièges à pourvoir. Il a été renoncé à leur appliquer la règle appliquée pour les listes électorales ou les bulletins électoraux officiels à *remplir*, soit la suppression des noms surnuméraires à commencer par le bas. Il semble en effet impossible de déterminer dans un tel cas la volonté de l'électeur ou de l'électrice, le soin pris à ajouter manuellement un nom laissant supposer que les suffrages ajoutés devraient être privilégiés, bien que situés par hypothèse sous les noms imprimés à *cocher*.

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 plusieurs listes portant des en-têtes qui renvoient l’un vers l’autre (p. ex. « Parti A, allié au B et C » et « Parti B, allié au A et C »), etc. 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. 1 (modifié) – 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. L'alinéa 1, jusqu'à présent limité aux élections se déroulant selon le mode de scrutin proportionnel, et donc étendu à l'ensemble des élections.

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 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 »).

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

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 89 al. 1. (modifié)

Il s'agit ici d'une simple adaptation terminologique, les termes « bulletins électoraux officiels » remplaçant celui de « liste ».

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 physiquement ou psychiquement inéligible entre les deux tours (p. ex : incapacité subite de discernement, décès).

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 2e 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 ».

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

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 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 tour⁹. 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 tour¹⁰, 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 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.

⁹ La conformité de ces modifications d'alliance entre les deux tours a été confirmée par le Tribunal cantonal à l'occasion d'un recours contre les actes préparatoires au second tour des élections cantonales 2021 (arrêt 601 2021 175), dans lequel le TC rappelait en outre que, « dans le cadre du système majoritaire dans lequel la personnalité des candidats tient une place importante, les électeurs et électrices portent leur voix en priorité sur une personne à élire, avant d'opter pour un parti, l'intitulé d'une liste n'ayant pas nécessairement une importance déterminante ». Ce constat sera d'autant plus vrai avec l'introduction du bulletin électoral unique et avec l'interdiction des candidatures multiples.

¹⁰ Cela découle des adaptations prévues à l'art. 90 al. 5 du présent avant-projet B

Ces modifications apparaissaient dans l'avant-projet B lors de la consultation publique.

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 candidats 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*, 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 ». 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.

La deuxième phrase traite des bulletins électoraux officiels à cocher. Pour ceux-ci, il s'agit de distinguer deux cas de figure :

- > l'électeur ou l'électrice a coché plus de cases qu'il n'y a de sièges à pourvoir. Dans ce cas, étant donné l'impossibilité de déterminer quels seraient les suffrages nuls, l'ensemble du bulletin doit être déclaré nul (art. 24a al. 2 let. b)
- > l'électeur ou l'électrice a coché un nombre de cases égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, mais a ajouté les noms d'autres personnes en sus, dépassant au total le nombre de sièges à pourvoir. Dans ce cas, seuls les suffrages ajoutés sont nuls (puisque portant par définition sur des personnes non éligibles car non candidates) en application de l'art. 25 al. 1 let. a.

Enfin, **la troisième phrase** traite des bulletins électoraux officiels à cocher et à remplir, qui doivent être déclarés entièrement nuls en cas de présence d'un nombre de suffrages total (cases cochées et noms ajoutés) supérieur au nombre de sièges à pourvoir (art. 24a al. 2 let. c auquel il est renvoyé pour le détail).

5.8 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.

- > Enfin, l'adaptation du système informatique servant à la gestion des élections et votations devra subir des adaptations dont le coût unique est estimé à environ CHF 150'000.-.

Pour rappel, l'introduction du pré-affranchissement auquel le Conseil d'Etat propose de renoncer (voir 5.5) aurait représenté une dépense annuelle comprise, selon les hypothèses retenues, entre CHF 129'086.- et CHF 478'271.-

5.9 Incidences du projet 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.

5.10 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.

5.11 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.

6 Clause référendaire et entrée en vigueur

Le présent projet de loi sera soumis au référendum législatif (facultatif). Il ne devra, en revanche, être soumis au référendum financier, même facultatif.

Il est en outre proposé de fixer la date d'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2026. Comme indiqué ci-dessus (5.6), les modifications introduites ne seront pas appliquées aux élections communales générales du printemps 2026. Il conviendra en effet d'élaborer la réglementation d'application des présentes nouveautés, puis d'adapter les processus et la solution informatique de dépouillement, et d'y former l'ensemble des acteurs concernés dans les communes et les préfectures. Le Conseil d'Etat estime excessif le risque de devoir mettre en œuvre une solution trop peu testées pour cette importante échéance électorale communale, ce d'autant plus que les principales problématiques que la présente réforme traite n'ont pas été relevées à l'occasion de scrutins communaux. On relève par ailleurs que dans l'écrasant majorité des cas, les élections majoritaires au conseil communal ont lieu sous la forme d'élections ouvertes parce que le nombre de personnes candidates est égal (ou inférieur) au nombre de sièges à pourvoir (voir 5.1.5). Une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2026 permettra en revanche au nouveau système d'être pleinement appliqué tant aux élections cantonales générales de l'automne 2026 qu'aux élections fédérales de 2027. Le Conseil d'Etat estime en effet inopportun de reporter la mise en œuvre de ces modifications au-delà, ceci afin de ne pas risquer de voir ces scrutins importants contestés. Il relève toutefois que ce délai d'un peu plus d'une année représentera déjà un important défi pour les différentes entités chargées de préparer la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales.

Annexes :

1. 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*
2. Ancienne variante A1 non retenue



Botschaft 2024-DIAF-4

28. Januar 2025

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) Majorzverfahren - 2024

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) in Bezug auf die Wahl nach dem Majorzverfahren sowie weitere Anpassungen des PRG:

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
1.1	Motion Mauron/Collomb «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
1.2	Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen	3
1.3	Annahme der Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 durch den Grossen Rat	3
1.4	Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48	4
1.5	Teilweise Rückweisung des Gesetzesentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat	4
2	Vorgehen und Ziele	5
2.1	Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahlen	5
2.1.1	Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen	5
2.1.2	Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»	6
2.1.3	Variante A2 «Einziges amtliches Wahlzettel»	6
2.1.4	Ziele der Vorentwürfe A1 und A2	6
2.2	Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen	7
3	Öffentliche Vernehmlassung	7
4	Wahl der Variante, die dem Grossen Rat unterbreitet wird	8
5	Erläuternder Bericht zum Gesetzesentwurf	9
5.1	System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen	9
5.1.1	Amtlicher Wahlzettel	9
5.1.2	Majorzwahlen	9
5.1.3	Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»	10
5.1.4	Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen	11
5.1.5	Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen	11

5.2	Interkantonaler Vergleich	12
5.2.1	Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz	12
5.2.2	Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen	12
5.2.3	Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz	13
5.3	Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis	15
5.3.1	Verzicht auf Mehrfachkandidaturen	15
5.3.2	Herkunftsstatistiken	16
5.4	Vorlagen	17
5.4.1	Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen	17
5.4.2	Beispiel eines Wahlzettels zum Ausfüllen	19
5.4.3	Beispiel eines Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen	19
5.5	Weitere vorgeschlagene Änderungen	20
5.6	Inkrafttreten	20
5.7	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	21
5.8	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2	31
5.9	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	32
5.10	Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe	32
5.11	Nachhaltige Entwicklung	32
6	Referendumsklausel und Inkrafttreten	33

1 Hintergrund

2023 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48 zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und weiterer Gesetze in Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte (Bericht/Botschaft vom 20.12.2022, TGR März 2023, S. 662; Stellungnahme der Kommission vom 06.03.2023 [TGR März 2023, S. 703]).

Dieser Gesetzesentwurf sollte, nebst verschiedenen anderen Anpassungen, die Motion Mauron/Collomb «mehrere Wahlzettel» (2019-GC-187) umsetzen.

1.1 Motion Mauron/Collomb «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)

Diese Motion folgte als Reaktion auf den zweiten Wahlgang der Ständeratswahl vom 10. November 2019, bei dem 3,04 % der eingegangenen Wahlzettel als ungültig erklärt worden waren, was im interkantonalen Vergleich ein hoher Anteil ist. Gemäss den Motionären waren jedoch vieler dieser Wahlzettel für ungültig erklärt worden, «weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten».

Um diese Situation zu korrigieren, ersuchten die Motionäre «den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden». Dabei präzisierten sie, dass der Staatsrat auch Lösungen vorschlagen könne, die in anderen Kantonen praktiziert werden (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

Schliesslich erklärten sie, dass das Ziel dieser Motion darin bestehe, in jedem Fall zu verhindern, dass das Majorzverfahren bei den nächsten Wahlen so viele ungültige Wahlzettel produziert und so die Resultate bei knappen Wahlen verfälscht werden.

1.2 Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen

In seiner Antwort vom 17.08.2020 hatte der Staatsrat dem Grossen Rat beantragt, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen, da diese im Wesentlichen darin bestand, eine Ausnahme von der allgemeinen Regel in Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG-FR aus dem Jahr 2001 und revidiert 2014 zu bilden, wonach «Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind». Da diese Bestimmung nicht nur für den zweiten Wahlgang einer Ständeratswahl gilt, war es aus Gründen der Einfachheit, Klarheit, Schnelligkeit und Sicherheit nicht wünschenswert, eine Sonderregel vorzusehen, nach der mehrere Wahlzettel oder Listen gültig statt ungültig seien, weil der Wille der Wählerin oder des Wählers dann klar sei.

In seiner Antwort behielt sich der SR andere Lösungen zur Reduzierung der ungültigen Wahlzettel vor: nebst der Information der Stimmenden auch die Entwicklung von Lösungen für das Scannen von Abstimmungszetteln und später von Wahllisten. In diesem Zusammenhang stellte er fest: «Das Prinzip von Wahlzetteln mit Feldern zum Ankreuzen, das derzeit geprüft wird, erlaubt es, das Fehlerrisiko in sehr vielen Fällen zu verringern, mit Ausnahme der Wahlen ohne Einreichung von Listen.» Jedoch müsse dieses Prinzip «noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt [...] vorgegangen werden soll».

1.3 Annahme der Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 durch den Grossen Rat

Am 16.09.2020 hat der Grosse Rat (mit 66 gegen 28 Stimmen bei 2 Enthaltungen) beschlossen, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 erheblich zu erklären. Das Geschäft wurde daher dem Staatsrat überwiesen, damit er ihm entsprechend Folge gebe.

Aus den Beratungen¹ geht hervor, dass eine Mehrheit des Grossen Rats es für notwendig erachtete, den im Kanton Freiburg beobachteten Anteil ungültiger Wahlzettel zu senken, der über dem anderer Kantone (wie Wallis oder Bern) lag.

Aus den Beratungen geht auch hervor, dass das Interesse der Grossratsmitglieder an einer Verbesserung der Situation sich eher auf das Beispiel der Neuenburger Gesetzesreform von 2014 konzentrierte, mit der die Möglichkeit eingeführt wurde, mehrere Wahlzettel in das Wahlcouvert einzulegen. Das vom Staatsrat in seiner Antwort vom 17.08.2020 begründete Argument, dass diese Reform nicht zu einer Reduzierung der Anzahl ungültiger Wahlzettel geführt habe, überzeugte nicht. Nachdem festgestellt worden war, dass sich die Situation nach der Einführung dieses Artikels entgegen der erwarteten Wirkung verschlechtert hatte, hat die Neuenburger Legislative seitdem ihre Position überdacht und den Artikel abgeschafft.

Es ist anzumerken, dass ein Grossrat während der Beratungen jedoch betonte, dass die Annahme der Motion den Staatsrat und die Staatskanzlei nicht davon abhalten solle, ihre Überlegungen fortzusetzen, insbesondere was die Einführung von Wahlzetteln mit Kästchen zum Ankreuzen für die Majorzwahlen betreffe.²

1.4 Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48

In seinem Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48 vom 20. Dezember 2022 hat der Staatsrat die Motion umgesetzt, indem bei der für die Wahlen geltenden Ungültigkeitsregelung neu zwischen dem Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k [geändert]) und dem Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l [neu]) unterschieden wird.

Im zweiten Fall wären die Listen ungültig, wenn sie «bei Wahlen nach dem Majorzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden und nach Streichen der ungültigen Stimmen gemäss Artikel 25 Abs. 1 Bst. a–e mehr Namen enthalten, als Sitze zu besetzen sind».

Der Staatsrat wies darauf hin, dass die Möglichkeit der Einführung mehrerer Wahlzettel in Anwendung der Motion 2019-GC-187 im Rahmen beider Vernehmlassungen sehr umstritten war. Hierzu ist zu sagen, wie in der Botschaft unter Ziffer 2.1.2 (S. 3) dargelegt, dass sich das Beispiel von Neuenburg in der Zwischenzeit als entmutigend erwiesen hatte. Die neue Gesetzgebung von 2014, die mehrere Wahlzettel zulies, hatte bei den Generalratswahlen von 2020 und der Grossratswahl 2021 des Kantons Neuenburg zu einem starken Anstieg der ungültigen Stimmen geführt, wovon ein grosser Teil (60 % im Jahr 2020 bzw. 70 % im Jahr 2021) Stimmabgaben mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidatinnen und Kandidaten als zu besetzende Sitze betraf. Diese Feststellung hat die Neuenburger Legislative dazu veranlasst, ihr Vorhaben zu überdenken und zur vorherigen Version zurückzukehren.

Es sei darauf hingewiesen, dass bei der zweiten Vernehmlassung zwei Parteien die Einführung der einzigen Liste zum Ankreuzen nach dem Genfer Modell³ zur Sprache gebracht hatten.

1.5 Teilweise Rückweisung des Gesetzentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat

Der Grosse Rat stimmte auf Antrag seiner parlamentarischen Kommission und im Einvernehmen mit dem Regierungsvertreter einstimmig für die teilweise Rückweisung des Gesetzesentwurfs 2020-DIAF-48.

Genauer gesagt hat der Grosse Rat die Artikel in Zusammenhang mit den Kapiteln 2.1 und 2.5 der Botschaft des Staatsrats vom 20. Dezember 2022 an diesen zurückgewiesen, «damit er mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann, prüft». Im Einzelnen bezog sich die teilweise Rückweisung auf die folgenden Artikel und Themen des Entwurfs:

- > Art. 24 Abs. 2 Bst. k und l (Ungültigkeit);
- > Art. 55 Abs. 4 (Mehrfachkandidatur);

¹ TGR September 2020 (16.09.2020), S. 2600 ff.

² Votum BRUNO MARMIER (S. 2602).

³ Vorentwurf der Anpassung des PRG, Antworten auf die Vernehmlassung, Übersicht vom 14.10.2022, S. 43 und 52.

-
- > Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5 (Kandidaturen im zweiten Wahlgang);
 - > Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3 (Wahllisten im zweiten Wahlgang).

Der Grosse Rat hatte nicht formell über das Eintreten und die teilweise Rückweisung abgestimmt, da der Staatsrat sich diesem Antrag der Kommission mit den folgenden Worten von Staatsrat Direktor der ILFD Didier Castella angeschlossen hatte: *«Die Kommissionsmitglieder haben gewünscht, dass einige Themen vertieft werden. Dies wird geschehen, und wir werden in einiger Zeit einen neuen Entwurf zum Majorzsystem vorlegen. Dieser wird eine Analyse zur Zweckmässigkeit der Einführung dieser einzigen Liste nach dem Genfer oder Zürcher Modell enthalten müssen, die vom Berichterstatter erwähnt wurde. Eine so wichtige Änderung unseres demokratischen Systems musste – und deshalb habe ich darum gebeten, dass sie nicht durch die Kommission behandelt wird – Gegenstand einer Vernehmlassung insbesondere der Parteien sein. Aus diesem Grund haben wir darauf verzichtet, den Willen der Kommission direkt in dieses Paket aufzunehmen und beschlossen, daraus ein Thema zu machen, auf das wir zurückkommen werden. Gleichzeitig wird damit auch die Umsetzung der Motion 2019-GC-187 über die mehrfachen Wahlzettel auf diesen zukünftigen Entwurf verschoben.»*⁴.

2 Vorgehen und Ziele

Da der Grosse Rat den Staatsrat ersucht hatte, *«mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann»*, zu vertiefen, ohne jedoch eine Beibehaltung des aktuellen Systems (angepasst entsprechend der Motion 2020-DIAF-48) auszuschliessen, wollte die Regierung zwei Varianten einer Teilrevision des PRG zur Verfügung haben, wobei eine sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der Motion 2020-DIAF-48 im aktuellen System beschränkt, die andere auf die Einführung eines *«einzigen Wahlzettels»*. So wurden zwei Gesetzesvorentwürfe in die Vernehmlassung gegeben, der Vorentwurf A1 *«Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»* (also das gegenwärtige System) und der Vorentwurf A2 *«Einziger amtlicher Wahlzettel»*. Zu diesen beiden Vorentwürfen kam noch ein Vorentwurf B, der weitere Anpassungen des PRG enthielt, die sowohl mit Variante A1 als auch mit Variante A2 vereinbar waren.

2.1 Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahlen

2.1.1 Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen

Generell betrafen beide Varianten alle Majorzwahlen, die in der Freiburger Verfassung und im PRG vorgesehen sind. Der Staatsrat hatte es weder als zweckmässig erachtet, zwischen den kantonalen und den kommunalen Majorzwahlen zu unterscheiden, noch zwischen Majorzwahlen, die dazu bestimmt sind ein, zwei oder mehr Sitze zu besetzen – ob im ersten oder im zweiten Wahlgang oder im Rahmen einer ordentlichen oder einer Ergänzungswahl. Eine ähnliche Vorgehensweise für jede Art von Wahl führt zu einem besseren Verständnis und Klarheit der Prozesse und trägt so dazu bei, die Anzahl der Fehler, die zu ungültigen Stimmzetteln führen, zu verringern. Sowohl Variante A1 als auch Variante A2 betrafen daher die:

- > Ständeratswahlen (Art. 40 Abs. 2 KV-FR; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Staatsratswahlen (Art. 106 Abs. 2 KV-FR; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Oberamtswahlen (Art. 136 Abs. 2 KV-FR [implizit]; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Gemeinderatswahlen, sofern kein gegenteiliges Gesuch eingereicht wurde (Art. 83 Abs. 2 PRG).

⁴ TGR vom 22.03.2023, S. 571 (Übersetzung).

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels einige moderate Auswirkungen auf die kommunalen Aufgaben und Finanzen hätte, da es Aufgabe der Gemeinde wäre, bei kommunalen Wahlen nach dem Majorzsystem⁵ den Druck und die Verteilung der amtlichen Wahlzettel zu organisieren und zu übernehmen (Art. 38 und 40 des Entwurfs) (s. Kommentar zu den einzelnen Artikeln dieser Bestimmungen).

2.1.2 Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»

Der erste Vorschlag zur Umsetzung der Motion 2019-GC-187 war dem Grossen Rat 2023 vorgelegt worden. Er betraf die Formalisierung der aktuellen Praxis der «verschiedenen Listen und Mehrfachkandidaturen», wobei er sich auf die damals von den Motionären vorgeschlagene Variante beschränkte, mehrere Listen in einem Wahlcouvert einzulegen. **Dieser Gesetzesvorentwurf wurde an den Staatsrat zurückgewiesen, damit er die Variante «einziger Wahlzettel» ausarbeitet, die der ersten Variante gegenübergestellt werden sollte.** Der Gesetzesvorentwurf 2020-DIAF-48 wurde daher im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung als Vorentwurf A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen» bezeichnet; die Erläuterungen dazu waren dieselben wie diejenigen zum Vorentwurf in der entsprechenden Botschaft, wenn auch aktualisiert.

2.1.3 Variante A2 «Einziger amtlicher Wahlzettel»

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) beauftragte am 19. Dezember 2023 Professor Jacques Dubey⁶ damit, dem Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht vorzuschlagen, der dem Willen der parlamentarischen Kommission des Grossen Rates entspricht. In Zusammenarbeit mit Lucien Hürlimann⁷ erstellte Prof. Jacques Dubey einen Entwurf des Gesetzesvorentwurfs und des erläuternden Berichts und lieferte ihn der ILFD am 15. März 2024. Diese Unterlagen wurden unter der Bezeichnung Vorentwurf A2 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.

Die Experten hielten fest, dass die vorgeschlagene Variante als **technische Empfehlung** zu betrachten sei, die auf rechtlichen und statistischen Beurteilungselementen beruhe, und dass es ihnen nicht zustehe, die eine oder andere Lösung zu befürworten, es sei denn, sie scheine technisch das bestmögliche Gleichgewicht zwischen Freiheit und Unverfälschtheit des Urnengangs sowie der Einfachheit seiner Auszählung herzustellen.

Die Experten bestätigten, dass Art. 34 BV weder ein System vorschreibe noch ausschliesse. Die vergleichende Analyse der Zahlen liess nach Ansicht der Experten erkennen, dass beim derzeitigen System mit verschiedenen Listen der durchschnittliche Anteil an ungültigen Stimmen deutlich höher sei als in Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel, der angekreuzt oder ausgefüllt werden muss.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die in Art. 34 BV garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit umzusetzen, indem er die *Wahlvorschriften* so gestaltet, dass gewährleistet ist, dass das Ergebnis eines Urnengangs als getreuer und sicherer Ausdruck der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gelten kann.

2.1.4 Ziele der Vorentwürfe A1 und A2

2.1.4.1 Eine bessere Umsetzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hatte der Staatsrat festgehalten, dass die Senkung der Quote ungültiger Stimmzettel ein *rechtlicher Imperativ* sei, der sich aus der Garantie der politischen Rechte in Art. 34 BV ergebe. Die Garantie der politischen Rechte «schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe». Diese

⁵ In Bezug auf die Gemeinderatswahl äusserten die befragten Experten **Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 83 Abs. 2 PRG-FR mit den Anforderungen an die Gesetzmässigkeit und die Gleichheit der Wahl, wie sie sich aus Art. 34 BV ergeben**. Die aktuelle Regelung ermöglicht es einer politischen Kraft, bedingungslos zu fordern und zu erhalten, dass bei einer Gemeinderatswahl das Proporzsystem anstelle des Majorzsystems angewandt wird. Nach Ansicht der Experten sollte die Bestimmung des Wahlverfahrens je nach Umstand jedoch nicht von einer politischen Kraft – egal ob gross oder klein – abhängen, sondern nur vom Gesetz. Es sollte ebenso wenig davon abhängen, dass sich alle politischen Kräfte über das Wahlverfahren einigen, um die Chancen der unabhängigen Kandidatinnen und Kandidaten zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass das Proporzsystem für die Gemeinderatswahl seinen Namen nicht wirklich verdient, wenn der Gemeinderat nur aus fünf oder sieben Mitgliedern besteht (Art. 54 GG-FR), da das natürliche Quorum dann bei 16 % bzw. 14 % liegt.

⁶ Ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Verfassungsrecht an der Universität Freiburg

⁷ Ehemaliger Diplomassistent am Lehrstuhl für Recht der Universität Freiburg an der EPFL

allgemeine Garantie umfasst nicht nur die Freiheit für jede Bürgerin und jeden Bürger, ihre oder seine Stimme abzugeben, sondern auch die Garantie, dass diese Stimme bei der Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses tatsächlich berücksichtigt wird.

2.1.4.2 Bereitstellung empirischer (statistischer) Beurteilungselemente als Entscheidungshilfe

Bei den durchgeführten Arbeiten bemühte man sich, Statistiken zu nutzen, die auf den Ergebnissen von Majorzwahlen in anderen Kantonen als Freiburg basieren. Es wurden Kantone berücksichtigt, die sowohl das System der verschiedenen Listen mit einer Auswahlmöglichkeit als auch das System mit einem einzigen Wahlzettel kennen.

2.1.4.3 Bewusste Nutzung des rechtlichen Spielraums

Angeichts der Zuständigkeit und des Handlungsspielraums, über die der Kanton Freiburg nach Art. 34 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 2. Satz BV verfügt, waren die vorgeschlagenen Systeme als solche rechtlich zulässig, d. h.:

- > das derzeitige System nach Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG; Variante A0 «*System der verschiedenen Listen mit einer Auswahlmöglichkeit*»;
- > das derzeitige System, geändert durch Art. 24 Abs. 2 Bst. l gemäss dem Gesetzentwurf 2020-DIAF-48; Variante A1 «*System der verschiedenen Listen mit mehreren Auswahlmöglichkeiten (Möglichkeit)*»;
- > das als Variante A2 vorgeschlagene System «*System des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen (oder Ausfüllen)*».

2.2 Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen

Ausserdem wurden im Vorentwurf B verschiedene Gesetzesanpassungen vorgeschlagen, die sowohl im Entwurf A1 als auch im Entwurf A2 aufgenommen werden konnten. Es handelte sich um folgende Anpassungen:

- > Unter den Artikeln, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückwies, waren jene, welche die Kandidaturen im zweiten Wahlgang (Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5) und die Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang (Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3) regeln.
- > Die Umsetzung der Motion 2023-GC 33 «Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg» war Teil der «verschiedenen Anpassungen», die im Vorentwurf B vorgeschlagen worden waren.
- > Schliesslich wurde festgestellt, dass die Formulierung «ist die Stimme ungültig», wie sie derzeit in Art. 18 Abs. 2 PRG verwendet wird, missverständlich sei. Diesbezüglich sollte eine Korrektur vorgeschlagen werden.

3 Öffentliche Vernehmlassung

Die drei Vorentwürfe (A1, A2 und B) wurden vom 4. September bis zum 6. Dezember 2024 in die Vernehmlassung gegeben. Im Allgemeinen wurden diese Vorentwürfe begrüsst, insbesondere die Studien, die im Hinblick auf den Entwurf A2 durchgeführt wurden. Insgesamt befürwortete die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die Variante A2 (einziger amtlicher Wahlzettel) oder befürwortete sie sogar deutlich und gab ihr gegenüber der Variante A1 (Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen) den Vorzug. So auch der Freiburger Gemeindeverband (FGV), der darauf hinwies, dass dieses System, das andere Kantone bereits anwandten, seine Wirksamkeit bewiesen hat und die Anzahl der ungültigen Stimmzettel deutlich reduziert werden konnte. Zudem habe es die Arbeit der Wahlbüros vereinfacht. Von den im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien unterstützten die Grünen, die Sozialdemokratische Partei und die Mitte Links-CSP die Variante A2 vorbehaltlos. Die Mitte war ihrerseits der Ansicht, dass die Variante A1 die Erwartungen der Motionäre erfülle und meinte, dass eine «kleine Reform» (d. h. die Variante A1) einfacher und weniger einschneidend umzusetzen wäre. Sie könnte aber auch die Variante A2 unterstützen, die ihrer Ansicht nach die Vorteile aufweise, die Abstimmungsmodalitäten zu vereinfachen und neue, potenziell fehleranfällige Bearbeitungs- und Kontrollprozesse für die Wahlbüros zu vermeiden. Die FDP hingegen sprach sich für die Variante A1 mit einigen Anpassungen aus, da diese es den politischen Parteien insbesondere

ermögliche, die strategische Möglichkeit zur Bildung von Bündnissen beizubehalten. Die Schweizerische Volkspartei hatte keine Anmerkungen.

Die Staatskanzlei unterstützte die Variante A2 zwar inhaltlich, wies jedoch auch auf die technischen Herausforderungen hin, die die Umsetzung dieser Variante mit sich bringen würde. Eine solche Änderung würde umfangreiche Anpassungen der für die Erfassung der Ergebnisse, ihre Konsolidierung und die Sitzverteilung verwendeten Anwendungssoftware erfordern sowie eine gründliche Schulung der verschiedenen am Auszählungsprozess beteiligten Akteure (Gemeinden, Oberämter ...). Ausserdem erinnerte die Staatskanzlei daran, dass das Jahr 2026 ein intensives Wahljahr sein wird, mit den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr vor den kantonalen Wahlen im Herbst. Dieser Zeitplan würde ihrer Ansicht nach eine Umsetzung der neuen Bestimmungen für die Gemeindewahlen (8. März 2026 für den ersten Wahlgang, 29. März für den zweiten) ausschliessen, zumindest wenn die Behandlung des Dossiers durch das Parlament nicht vor Mai 2025 möglich wäre. Denn die erforderliche Zeit sowohl für die Entwicklung der IT-Lösung als auch für die Tests und die Schulung der betroffenen Personen müsse gewährleistet sein, damit die Stabilität des Systems für eine Periode mit kurz aufeinanderfolgenden Wahlen sichergestellt ist.

Was die Form des einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen betrifft, so wurde der Vorschlag, dass die Kandidaturen in Form von Listen (und nicht z. B. nur in Form einer einzigen Liste aller kandidierenden Personen) eingereicht werden sollten, von allen an der Vernehmlassung beteiligten Stellen, die sich zu diesem Punkt äusserten, gutgeheissen oder unterstützt. Ohne den Vorschlag abzulehnen, wiesen die Grünen jedoch darauf hin, dass diese Art der Präsentation nicht unbedingt erforderlich ist, da es sich um eine Wahl nach dem Majorzsystem handelt, bei der die Liste, auf der ein Kandidat oder eine Kandidatin steht, keinen Einfluss auf das Ergebnis hat. Die Mitte Links-CSP möchte ihrerseits, dass die Reihenfolge der Listen ausgelost wird.

Die in Vorentwurf B vorgeschlagenen Änderungen wurden mit einigen Anmerkungen weitgehend unterstützt. Die FDP hielt unter anderem fest, dass sie gegen vorfrankierte Stimmcouverts sei, die Staatskanzlei ihrerseits schlug vor, diese Frage im Rahmen des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen zu prüfen.

Auf die Anpassungen der Vorentwürfe aufgrund der Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung wird weiter unten im Detail eingegangen.

4 Wahl der Variante, die dem Grossen Rat unterbreitet wird

Nach Kenntnisnahme der im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen, insbesondere derjenigen der im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, hat der Staatsrat beschlossen, dem Parlament den Gesetzesentwurf zu überweisen, der dem Vorentwurf A2 entspricht, d. h. der Variante «einziger amtlicher Wahlzettel», mit einigen Anpassungen aufgrund der Rückmeldungen während der Vernehmlassung, sowie im Wesentlichen dem Vorentwurf B, abgesehen von der Vorfrankierung der Stimmcouverts (siehe 5.5). Der Staatsrat stellt fest, dass sowohl die Experten als auch die verschiedenen am Auszählungsprozess «technisch» Beteiligten (Gemeinden, Oberämter und Staatskanzlei) die Klarheit des einzigen Wahlzettels, die Einfachheit der Auszählung und die daraus resultierende Verringerung des Fehlerrisikos sowie die Einfachheit für die Wählerin oder den Wähler hervorheben. Der grösste Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass die Möglichkeit wegfällt, die «Herkunft» der Stimmen auszuwerten, um auf das mutmassliche Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler zu schliessen. In Anbetracht der Tatsache, dass die grosse Mehrheit der politischen Parteien diese Variante unterstützt oder sie trotzdem unterstützen könnte, ist die Regierung der Ansicht, dass ihre Vorteile für die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und die unverfälschte Stimmabgabe offensichtlich schwerer wiegen als das – im Übrigen zu relativierende – Interesse an Analysen nach den Wahlen.

Der Staatsrat betont jedoch die Notwendigkeit einer raschen Anpassung des PRG, damit es spätestens für die nächsten allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst 2026 angewendet werden kann. Sollte der Grosse Rat letztendlich auf den Entwurf zurückkommen, der ihm 2023 unterbreitet worden war, legt der Staatsrat dieser Botschaft auch den Text des Vorentwurfs A1 sowie die Kommentare zu den einzelnen Artikeln, die im September 2024 in die Vernehmlassung gegeben worden waren, bei, damit der Grosse Rat gegebenenfalls in derselben Session über das System entscheiden kann, das angewendet werden soll.

5 Erläuternder Bericht zum Gesetzentwurf

5.1 System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen

5.1.1 Amtlicher Wahlzettel

Dieser Gesetzesentwurf schlägt vor, das von der Motion 2019-GC-187 Mauron/Collomb angestrebte Ziel durch die Einführung von Bestimmungen im PRG zu erreichen, wonach die Stimmberechtigten bei Majorzwahlen ihr Stimmrecht nicht mit demselben Wahlmaterial ausüben wie bei Proporzahlen, wo sie direkt mit Wahllisten wählen (Art. 68 PRG), sondern indem sie einen amtlichen Wahlzettel verwenden, der vom zuständigen Organ auf der Grundlage der Wahllisten erstellt wird (Art. 35a und 37a PRG). Wie sein Name schon besagt:

- > betrifft dieser *Zettel* die *Wahlen*. Er wird nur bei Wahlen und nicht bei Abstimmungen verwendet, im Gegensatz zum *Stimmzettel*;
- > Er ist *amtlich*, da Zettel vom zuständigen Organ auf der Grundlage der von den Parteien, Wählergruppen oder Kandidatinnen und Kandidaten erstellten Wahllisten ausgearbeitet wird. Diese würden nicht mehr als solche verteilt, da sie nicht mehr Teil des Wahlmaterials wären.

Ausserdem, und obschon dieses Adjektiv aus Gründen der Lesbarkeit nicht in den Namen aufgenommen wurde, wäre es ein *einzig*er Zettel, weil er die Kandidatinnen und Kandidaten auf allen eingereichten gültigen Wahllisten enthalten würde.

Diese Änderung hat zum Ziel, die in Artikel 34 BV garantierten Grundsätze zum Stimmrecht umzusetzen, indem versucht wird, den Anteil ungültiger Stimmen, so wie sie nach dem aktuellen System vorkommen, zu reduzieren. Dieser Anteil ist darauf zurückzuführen, dass zu viele Stimmberechtigte mehrere Listen in ihr Stimmcouvert einlegen, was dazu führt, dass ihre Stimme ungültig ist. Selbst wenn ihr Wille an sich klar ist, weil die Stimmenzahl die Zahl der zu besetzenden Sitze nicht übersteigt, wird dieser Wille im Ergebnis nicht berücksichtigt.

Das System des amtlichen Wahlzettels könnte dem Abhilfe schaffen und würde ausserdem dazu beitragen, die Auszählung anhand verschiedener technischer Mittel zu erleichtern, mit dem damit verbundenen Gewinn an Effizienz und Sicherheit.

5.1.2 Majorzwahlen

Die Regel der Majorzwahlen besagt, dass die Personen gewählt sind, die im ersten Wahlgang das absolute Mehr der Listen oder Zettel erreicht haben und die im zweiten Wahlgang am meisten Stimmen erhalten haben (Art. 89 PRG). Dieses Wahlsystem unterscheidet sich somit von der Proporzwahl, deren Ergebnis zunächst von der Gesamtzahl der Partei- oder Listenstimmen abhängt (Art. 72 Abs. 2 Bst. c PRG). Das Ergebnis stimmt einerseits überein mit der Summe der sogenannten Kandidatenstimmen, die den Kandidatinnen und Kandidaten gegeben wird, die auf dieser Liste stehen (Art. 70 PRG), und andererseits mit den sogenannten Zusatzstimmen dieser Liste (Art. 71 PRG), die den leeren Linien einer Liste entsprechen, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer in der Kopfzeile steht.

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Majorzverfahren wird nebst der zu erwartenden Verminderung des Anteils ungültiger Stimmen eine willkommene klärende Wirkung haben. Die Tatsache, dass die Stimmberechtigten heute ihr Stimmrecht mit demselben, oder fast demselben, Stimmmaterial ausüben – nämlich den Wahllisten –, führt tendenziell zu einer Abschwächung des Unterschieds zwischen der Majorz- und der Proporzwahl

und kann zu Verwechslungen führen. Möglicherweise kann es bei Majorzwahlen ein Abstimmungsverhalten suggerieren, das für Proporzahlen gebräuchlich ist und bei Majorzwahlen keinen Sinn macht.

Bei der Majorzwahl hat es keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, ob eine Kandidatin oder ein Kandidat auf der einen oder anderen Wahlliste steht, da es keine Listenstimmen gibt. Ebenso wenig ist zunächst das Ergebnis zweier Kandidierenden, die auf derselben Liste stehen, miteinander verbunden, wie dies eben bei der Proporzwahl der Fall wäre. Die Kopfzeilen der Listen haben keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, sondern informieren über die politische Zugehörigkeit oder Sensibilität der Kandidatinnen und Kandidaten auf den jeweiligen Listen. Folglich haben Linien auf einer Wahlliste, die leer gelassen werden – von der politischen Kraft, die sie erstellt hat, oder den Stimmberechtigten, die sie benutzen –, keinen Einfluss auf das Ergebnis einer Majorzwahl. Dies ist im Gegensatz zu dem, was nach den Vorschriften zur Proporzwahl gilt, die den Begriff der Zusatzstimme kennt.

Die Bündnisse, von denen später noch die Rede sein wird, haben auch keine rechtliche Wirkung auf die Auszählung und das Ergebnis. Die Namen und Listennummern weisen vielmehr darauf hin, dass die auf diesen verbundenen Listen stehenden Kandidatinnen und Kandidaten gerne gemeinsam gewählt werden möchten; so können sie eine politische Dynamik erzeugen. Allerdings bedeuten sie nicht, dass die Stimmen, welche die Kandidatinnen und Kandidaten auf einer Liste erhalten, auch den Kandidatinnen und Kandidaten zugutekommen würden, die auf einer anderen Liste stehen, mit denen ein Bündnis besteht.

Bei Wahlen nach dem Majorzverfahren gibt es nur Kandidatenstimmen, keine Zusatz- und Listenstimmen, was durch das derzeitige System der verschiedenen Listen leicht vergessen geht, da es bei den Stimmberechtigten die fälschliche Gleichsetzung mit dem Proporzverfahren nahelegt.

5.1.3 Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»

Dieser Gesetzesentwurf hingegen beruht auf einer Unterscheidung zwischen drei Arten von amtlichen Wahlzetteln, je nachdem, ob es sich um eine Majorzwahl handelt, die entweder nach den allgemeinen Regeln (Art. 83 ff. PRG) oder nach den Regeln, die bei einer Majorzwahl mit beschränkter Kandidatenzahl (Art. 95 f. PRG), einer Ergänzungswahl (Art. 97 PRG) oder einer offenen Majorzwahl (Art. 98 ff. PRG) gelten, organisiert wird:

- > Im ersten Fall (Wahl nach den allgemeinen Regeln) würde bei einer Majorzwahl das zuständige Organ einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* ausstellen (Art. 37b);
- > in den übrigen Fällen (offene Wahl oder nach den Regeln der offenen Wahl organisierte Wahl) könnte das zuständige Organ bei einer Majorzwahl einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* (Art. 37b), einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* (Art. 37c) oder einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen* (Art. 37d) ausstellen.

Der *amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen* und der *amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen* sind Modelle, die in den meisten Kantonen anzutreffen sind, die dieses System kennen. Der Staatsrat schlägt vor, sie wie oben beschrieben in das PRG zu integrieren. Die dritte Art von Wahlzettel, nämlich der *amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen* (oder gemischter Wahlzettel) ist eine Lösung, die namentlich vom Kanton Waadt übernommen wurde.

Bei einer Majorzwahl nach den allgemeinen Bestimmungen:

- > Wenn die allgemeinen Bestimmungen gelten, wäre der *amtliche Wahlzettel «zum Ankreuzen»* (Art. 37b), wie dies in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis der Fall ist. Dieser Wahlzettel «zum Ankreuzen» würde die Namen aller kandidierenden Personen enthalten, mit denselben persönlichen Angaben wie heute, wobei bei jedem Namen einer kandidierenden Person ein Kästchen stünde, das man ankreuzen kann, wenn man für sie stimmen möchte. Zuoberst auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen würde gut sichtbar darüber informiert, wie viele Kästchen höchstens angekreuzt werden dürfen, und darauf hingewiesen, dass, wenn zu viele Kästchen angekreuzt würden, der ganze Wahlzettel ungültig ist.

Bei einer offenen Majorzwahl nach den besonderen Bestimmungen:

- > *Wenn keine Wahlliste eingereicht wird (fehlende Kandidatinnen und Kandidaten)*, sodass die Stimmberechtigten für jede wählbare Person stimmen können (Art. 98 ff PRG), ist der amtliche Wahlzettel «zum Ausfüllen» (Art. 37c), wie in den Kantonen Bern oder Zürich. Dieser amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen ist unbeschriftet und enthält so viele auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind. Um für eine wählbare Person zu stimmen, füllen die Wählerinnen und Wähler eine Linie selbst von Hand aus. Zuoberst auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen wird gut sichtbar darüber informiert, dass es nicht erlaubt ist, den Namen derselben Person mehr als einmal auf dem gleichen Wahlzettel aufzuführen, dass die Wiederholung des gleichen Namens als nicht geschrieben gilt und dass die Namen der überzähligen Personen vom Schluss des Wahlzettels ausgehend gestrichen werden.
- > *Wenn die Wahl so viele Kandidatinnen und Kandidaten umfasst wie Sitze zu besetzen sind*, werden den Stimmberechtigten für die Ausübung ihres Stimmrechts die zwei «ordentlichen» Wahlzettel zur Verfügung gestellt, d. h. ein amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und ein amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen.
- > *Wenn die Zahl kandidierender Personen aller eingereichten Listen geringer ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze*, schlägt der Staatsrat vor, ein gemischtes System zu verwenden, bei dem die Arten des amtlichen Wahlzettels «zum Ankreuzen» und «zum Ausfüllen» kombiniert werden, indem ein Wahlzettel erstellt wird mit den Namen der kandidierenden Personen (zum Ankreuzen) sowie so vielen leeren Linien (zum Ausfüllen) wie nötig, um die Zahl aller zu besetzenden Sitze zu erreichen. Damit soll vermieden werden, dass die oder der Stimmberechtigte die Namen der angemeldeten Kandidaten oder Kandidatinnen abschreiben muss. In gewissen Kanton, wie dem Kanton Waadt, wird dieses gemischte System angewendet.

5.1.4 Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen

Unter den Kantonen, die amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen haben, lässt sich ein Unterschied bei der Auflistung der kandidierenden Personen feststellen. Die einen berücksichtigen bei der Reihenfolge die Listen, denen die Kandidatinnen und Kandidaten angehören, die anderen nicht. Bei den Ständeratswahlen in den Kantonen Genf und Waadt sind die Kandidatinnen und Kandidaten auf dem einzigen Wahlzettel nach Listen gruppiert oder sortiert und in der Reihenfolge der Listennummern aufgeführt. Zudem werden die kandidierenden Personen in der gleichen Reihenfolge aufgelistet wie auf ihrer jeweiligen Liste. Im Kanton Wallis werden für die Ständeratswahlen die Bisherigen auf dem einzigen Wahlzettel zuerst aufgeführt und dann die übrigen Kandidatinnen und Kandidaten, jeweils in alphabetischer Reihenfolge.

Angeichts der derzeitigen Praxis mit verschiedenen Listen und der praktischen und politischen Bedeutung, die die Parteien und die politischen Akteure diesen Listen beimessen, wovon insbesondere die aktuelle Praxis der Bündnisse zwischen Listen zeugt, auf die wir noch zurückkommen werden, schlägt der Staatsrat vor, dass der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen nach Listen strukturiert wird (Art. 37b VE-PRG). Der Name und die Eigenschaften der kandidierenden Personen würden also, wie in den Kantonen Genf und Waadt, unter der Überschrift und der Nummer ihrer jeweiligen Liste und in der gleichen Reihenfolge wie auf dieser Liste aufgeführt, wobei auch die Reihenfolge der Listennummern berücksichtigt wird.

Bündnisse zwischen Listen könnten in der jeweiligen Überschrift der verschiedenen Listen, die zwar eine Allianz eingegangen sind, aber getrennt aufgeführt werden, oder in der Überschrift einer einzigen Liste, die von zwei oder mehr politischen Parteien oder Wählergruppen gebildet wird, vermerkt werden. Aus den weiter unten erläuterten Gründen würden Mehrfachkandidaturen mit dem gleichen Namen auf zwei oder mehr verbündeten Listen nicht mehr akzeptiert.

5.1.5 Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle (z. B. in 72 von 75 im Jahr 2021) finden Majorzwahlen in den Gemeinderat als offene Wahl statt, weil die Anzahl der kandidierenden Personen gleich gross wie (oder kleiner als) die Zahl der zu besetzenden Sitze ist. In allen Gemeinden, in denen die Zahl der kandidierenden Personen der Zahl der zu besetzenden Sitze entsprach, wurden jedoch alle Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, und zwar mit einem sehr grossen Vorsprung auf die übrigen wählbaren Personen, die Stimmen erhalten hatten. Es stellte sich daher die Frage,

ob das PRG dahingehend geändert werden sollte, die stille Wahl der kandidierenden Personen bereits im ersten Wahlgang zu erlauben.

Eine entsprechende Änderung wurde allerdings nicht in Betracht gezogen. Der Staatsrat hält in diesem Zusammenhang fest, dass die stille Wahl im ersten Wahlgang mit der Annahme des neuen PRG im Jahr 2001 abgeschafft wurde, um zu verhindern, dass kandidierende Personen gewählt werden, ohne dass ihre Wahl jemals durch einen ordnungsgemässen Urnengang gesichert legitimiert war. Die Bedenken und das Bedürfnis nach demokratischer Legitimität, die diese Reform von 2001 geleitet hatten, haben nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst.

5.2 Interkantonaler Vergleich

5.2.1 Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz

Das System, wie es das PRG derzeit in Freiburg für die Wahl nach dem Majorzverfahren vorsieht, gilt heute in der Schweiz als Spezialfall, zumindest was die Wahl in den Ständerat betrifft. Der Kanton Luzern ist offenbar der einzige andere Schweizer Kanton, der für die Wahl in den Ständerat das gleiche System anwendet.

Abgesehen von den Kantonen, in denen die Wahl des Ständerats nach dem Proporzverfahren erfolgt (Neuenburg und Jura), und dem Kanton Appenzell Innerrhoden, der seine Abgeordneten an der Landsgemeinde wählt, verwenden alle übrigen Kantone das System des einzigen Wahlzettels, sei es zum Ankreuzen (Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis und Genf) oder zum Ausfüllen (Zürich, Bern, Uri, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau und Thurgau).

Für die Wahl in den Staatsrat (kantonale Exekutive, «Regierungsrat»), ist der Befund differenzierter, doch das derzeitige Freiburger System ist in der Minderheit, da es offenbar nur in den Kantonen Luzern, Wallis, Neuenburg und Jura anzutreffen ist.

5.2.2 Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen

Während der Beratungen in den Kommissionen und im Plenum wurde mehrfach der Wunsch geäussert, dass man für die in Freiburg geplante Revision den Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen heranziehen sollte. Die konsultierten Experten haben sich daher damit befasst, die Grundhypothese zu überprüfen oder zu widerlegen, gemäss der das System mit einem einzigen Wahlzettel (zum Ausfüllen oder Ankreuzen) statistisch zu einem niedrigeren Anteil ungültiger Stimmen führt als im Kanton Freiburg mit seinem aktuellen System mit verschiedenen Listen und einer Auswahlmöglichkeit.

Die Experten haben jedoch darauf hingewiesen, dass ein interkantonaler Vergleich auf zahlreiche erhebliche methodologische Schwierigkeiten gestossen wäre, die nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand zu überwinden gewesen wären. Die Vorschriften zur Ungültigkeit von Abstimmungen sind nämlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich, ebenso wie deren Anwendung, was die Aussagekraft ihrer Gegenüberstellung verringert. So behandeln zum Beispiel nicht alle Kantone die nicht fristgerecht eingegangenen Briefwahlstimmen gleich. Entweder werden sie zu ungültigen Stimmen gezählt, oder aber sie bilden eine eigene Kategorie.

Der Anteil der ungültigen Stimmen variiert auch aufgrund von sehr speziellen und schwer zu identifizierenden Umständen, die teils mit der Organisation der Wahl, teils mit der politischen Situation, teils mit der Anzahl oder der Identität der kandidierenden Personen zusammenhängen. Als Beispiel für solche umstandsbedingten Schwankungen kann der aussergewöhnlich hohe Anteil ungültiger Stimmen von 11,54 % bei der Ergänzungswahl in den Berner Regierungsrat 2008 angeführt werden: Dieser kann sich jedoch dadurch erklären lassen, dass nur eine einzige Kandidatur innerhalb der Frist eingereicht worden war, was dazu führte, dass viele Stimmberechtigten ihren Willen auf eine Weise zum Ausdruck brachten, dass ihre Stimme als ungültig galt, weil sie beispielsweise einer nicht kandidierenden Person gegeben wurde (BGE 1C_217/2008 vom 3.12.2008).

Ein weiteres Beispiel ist der höhere Anteil an ungültigen Stimmen und Enthaltungen als üblich im Kanton Wallis, nachdem dort die Massnahme einer persönlichen selbstklebenden Etikette eingeführt wurde. Diese wurde in einem separaten Umschlag verschickt und musste zusätzlich zur Unterschrift auf den Stimmrechtsausweis geklebt werden. Damit sollte ein erneuter Wahlbetrug wie bei den kantonalen Wahlen 2017 verhindert werden (wo eine Person verdächtigt wurde, Wahlzettel gestohlen und mit einer gefälschten Unterschrift versehen verschickt zu haben). Aufgrund dieses hohen Anteils ungültiger Stimmen und Enthaltungen schaffte der Kanton Wallis diese selbstklebende Etikette jedoch wieder ab, obwohl er von Wahl zu Wahl stetig abnahm, da sich die Stimmberechtigten allmählich daran gewöhnten.

In den nachfolgenden Zahlen werden diese statistischen Anomalien bewusst nicht berücksichtigt (und durch ein «X» ersetzt), mit grösstmöglicher Weitsicht, aber mit der gebotenen Vorsicht, was die Schlussfolgerungen angeht, die man aus den Zahlen ziehen kann.

5.2.3 Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz

Trotz der obigen Ermahnung zur Vorsicht erlaubt der Vergleich der Freiburger Situation mit den anderen Kantonen, die seit mehr oder weniger langer Zeit über das System **eines einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen oder Ausfüllen verfügen, die Feststellung, dass man von der Einführung dieses Systems anstelle des derzeitigen Systems eine deutliche Verringerung des Ungültigkeitsanteils erwarten kann.** Bei den Ständerats- und Staatsratswahlen der Kantone, die aufgrund der online verfügbaren Zahlen berücksichtigt wurden, waren die Ungültigkeitsanteile insgesamt niedriger als bei denselben Wahlen in Freiburg.

Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

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

In der obigen Tabelle ist der beobachtete Anteil an ungültigen Stimmen in Freiburg im Durchschnitt höher als in den verglichenen Kantonen, die – und seit sie – das System des einzigen Wahlzettels haben (angezeigt durch grau markierte Spalte). In all diesen Kantonen sind die Anteile im Durchschnitt sogar ziemlich deutlich tiefer als im Kanton Freiburg, dies sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang. Während der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil in Freiburg 1,86 % und 2,35 % beträgt, liegt er in den verglichenen Kantonen durchschnittlich bei 0,74 % bzw. 0,51 %. Diesen Zahlen zufolge scheint das derzeitige Freiburger System mit verschiedenen Listen also einen höheren Anteil an ungültigen Stimmen zu verursachen als in Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel; dies in der Grössenordnung von 1,0 % bis 1,75 %, insbesondere im zweiten Wahlgang.

Diese Feststellungen werden jedoch nur teilweise durch die Zahlen aus zwei Kantonen gestützt, die das System der verschiedenen Listen kennen (oder bis vor kurzem kannten), nämlich die Kantone Wallis (bis 2019) und Luzern (bis heute). Zwar lag der Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im Kanton Wallis zwischen 1995 und 2019 im Durchschnitt bei 2,21 % im ersten Wahlgang und bei 1,36 % im zweiten Wahlgang (also vor dem oben erwähnten

Wechsel), was mit Freiburg vergleichbar ist und über dem festgestellten Anteil bei den Systemen mit einem einzigen Wahlzettel liegt. In Luzern hingegen betrug der Anteil ungültiger Stimmen im ersten Wahlgang durchschnittlich nur 0,96 % zwischen 2007 und 2023 und im zweiten Wahlgang 1,09 % im Jahr 2025. Dieser Werte liegen nur circa 0,5 % vom Durchschnitt der verglichenen Kantone entfernt.

Anteil ungültiger Stimmen bei den Staatsratsratswahlen im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

	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		

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MW	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Eine ähnliche Feststellung ergibt sich aus einem Vergleich der durchschnittlichen Ungültigkeitsanteile in verschiedenen Kantonen im ersten und zweiten Wahlgang ihrer Wahlen in die kantonale Exekutive, d. h. in den Staatsrat oder Regierungsrat. Der Kanton Tessin wird hier nicht mehr berücksichtigt, da seine Exekutive nach dem Proporzwahlssystem gewählt wird.

Im Kanton Freiburg lag der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil zwischen 2001 und 2023 bei 1,31 % im ersten Wahlgang und bei 0,91 % im zweiten Wahlgang. Diese Zahlen sind mit denjenigen des Kantons Waadt im selben Zeitraum und mit demselben System der verschiedenen Listen vergleichbar: nämlich 1,39 % und 0,88 %. Die im Kanton Wallis beobachteten Werte sind mit 3,06 % und 1,87 % recht hoch, wenn man die Jahre berücksichtigt, in denen sie aus unbekannten Gründen aussergewöhnlich hoch waren (2005 und 2009).

All diese Kantone mit verschiedenen Listen in den vergangenen Jahren erreichen also höhere Zahlen als durchschnittlich die Kantone mit einem einzigen Wahlzettel, seit sie dieses System für die Wahl der Kantonsregierung anwenden (angezeigt durch grau markierte Spalte). In diesem Fall betrugen sie 0,78 % im ersten und 0,32 % im zweiten Wahlgang. Auf der Grundlage dieser Zahlen lässt die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Kanton Freiburg ebenfalls erwarten, dass der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil um etwa 0,5 % in jedem Wahlgang der Staatsratswahlen sinken wird, d. h. um fast die Hälfte des aktuellen Durchschnittswerts.

Diese Aussage wird tendenziell durch den Vergleich der Situation im Kanton Luzern gestützt, der wie schon erwähnt dasselbe System der verschiedenen Listen wie Freiburg kennt. Während der Wahlen der Kantonsregierung zwischen 2005 und 2023 betrug dort der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil 1,19 % im ersten und 1,09 % im zweiten Wahlgang. Diese Zahlen sind mit denjenigen von Freiburg vergleichbar und liegen damit höher als in den Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel, und dies um weniger oder mehr als das Doppelte.

5.3 Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis

5.3.1 Verzicht auf Mehrfachkandidaturen

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels hat zur Folge, dass sogenannte Mehrfachkandidaturen nicht mehr erlaubt sind, d. h., dass eine Kandidatin oder ein Kandidat auf verschiedenen Wahllisten verschiedener Parteien, die ein Bündnis eingehen, steht.

Diese Praxis wurde in ihrer derzeitigen Form sowohl vom Kantonsgericht (Urteil 601 2011 152 vom 20. Dezember 2011) als auch vom Bundesgericht (Urteil 1C_5/2012 vom 27. März 2012) als mit dem PRG in seiner derzeit geltenden Version konform eingestuft. Letzteres stellte jedoch durch *obiter dictum* fest, dass dieses Verfahren nicht frei von jeglicher Zweideutigkeit sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Parteinamen darauf schliessen lassen könnte, dass alle auf dieser Liste stehenden Kandidierenden Mitglieder der besagten Partei sind. Allerdings seien die Stimmberechtigten genügend über die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten informiert gewesen durch die verschiedenen Broschüren der politischen Parteien, die dem Stimmmaterial beilagen, sowie der von den Parteien geführten Wahlkampagnen.

Die Mehrfachkandidatur ist derzeit eine Praxis, für die der Staatsrat in seinem Entwurf mit Art. 55 Abs. 4 eine gesetzliche Grundlage vorschlug. Dieser Artikel gehört zu denjenigen, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückgewiesen hat.

Bei der Einführung eines amtlichen Wahlzettels, auf dem die kandidierenden Personen nach Listen aufgeführt wären (wie im Kanton Waadt), sollte ein Bündnis zwischen Listen in Form von zwei Listen erfolgen, die in den Überschriften aufeinander verweisen (z. B. «Partei A, Bündnis mit B» und «Partei B, Bündnis mit A»), oder in Form einer gemeinsamen Liste, die einen entsprechenden Namen trägt (z. B. «Parteienbündnis A und B»), wenn dieses Bündnis auf dem Wahlzettel selbst hervorgehoben werden sollte. Es ist jedoch nicht denkbar, dass die verschiedenen Listen eines Bündnisses auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen separat aufgeführt und die Namen der kandidierenden Personen dieses Bündnisses auf jeder dieser Liste stehen würden. Eine solche Übernahme des aktuellen Systems der Mehrfachkandidatur würde gegen die Wahlgleichheit verstossen, da die Namen einiger kandidierenden Personen zwei- oder mehrfach auf dem einzigen Wahlzettel aufgeführt wären; dies im Gegensatz zu den kandidierenden Personen, deren Liste kein Bündnis mit einer anderen eingegangen ist.

Die Tatsache, dass gewisse Namen mehrmals auf einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen stehen würden, würde ausserdem die Unverfälschtheit der Stimmabgabe erheblich beeinträchtigen, da sie wahrscheinlich zu vielen ungültigen Stimmen führen würde. Beim System des Wahlzettels zum Ankreuzen entspricht die Anzahl der zu vergebenden Stimmen einer maximalen Anzahl von Kreuzen oder Häkchen, die die oder der Stimmberechtigte auf dem Wahlzettel anbringen kann. Wenn aber derselbe Name mehrmals auf demselben Wahlzettel aufgeführt wäre, da er auf mehreren verbündeten Listen steht, würden ihn viele Stimmberechtigte mehrmals ankreuzen. In diesem Fall würden diese Stimmberechtigten entweder die Anzahl zugelassener Kreuze überschreiten (um so vielen Personen ihre Stimmen zu geben, wie Sitze zu besetzen sind), oder sie würden ihr Stimmrecht nicht ausschöpfen, weil sie weniger Personen unterstützen würden, als Sitze zu besetzen sind (um die maximale Anzahl Kreuze nicht zu überschreiten).

Mit anderen Worten würde die Beibehaltung der Mehrfachkandidatur auf dem amtlichen Wahlzettel in neuer Form ein ähnliches Problem hervorrufen, wie es gerade durch dieses neue System eigentlich gelöst werden sollte.

5.3.2 Herkunftsstatistiken

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels würde dazu führen, dass die Erstellung von Statistiken «Herkunft der Stimmen [im Kanton]» nicht mehr möglich wäre. Diese Statistiken werden auf Antrag der politischen Akteure und Parteien von der Staatskanzlei erstellt und geliefert. In Form von Tabellenblätter stellen sie systematisch für jeden Wahlgang die Anzahl Stimmen dar, die jede kandidierende Person erhalten hat. Bei der Herkunft wird differenziert zwischen Listen ohne Bezeichnung, unveränderte Listen der eigenen Partei oder einer Partei, die mit dieser ein Bündnis eingegangen ist, oder auch veränderte Listen einer anderen Partei, die kein Bündnis mit der eigenen Partei eingegangen ist. Für die kandidierenden Personen und die Parteispitzen sind diese Zahlen insofern interessant, als sie gewisse Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der Stimmberechtigten zulassen.

Die Parteien und Politikerinnen und Politiker kommen typischerweise zum Schluss, dass ihr Bündnis bei ihren jeweiligen Wählerinnen und Wählern «gut funktioniert» habe. Die Anzahl der unveränderten Wahlzettel oder Listen dient dazu, festzustellen, ob die Stimmberechtigten «diszipliniert» waren oder nicht, im Sinne, dass sie mehr oder weniger fleissig der Parole «geschlossen wählen» gefolgt sind.

Diese Analysen, die die Politikerinnen und Politiker sowie die politischen Parteien auf die von der Staatskanzlei gelieferten Zahlen stützen, sind sicherlich nicht ohne statistische Relevanz, praktischen Nutzen und somit von öffentlichem Interesse (Art. 137 BV).

5.4 Vorlagen

5.4.1 Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen

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

5.4.2 Beispiel eines Wahlzettels zum Ausfüllen



Kanton Bern
Canton de Berne

▼ leer lassen/laisser libre

U/N:	L/B:
------	------

Wahlzettel
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

5.4.3 Beispiel eines Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen



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

1^{er} tour

☒ correct ☐ faux ■ correction

Cochez maximum 2 cases.

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'État, 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

☐ **TIMOFTE Anaïs**
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

5.5 Weitere vorgeschlagene Änderungen

Wie bereits erwähnt, wurden die weiteren Änderungen, die unabhängig von der Revision der Modalitäten für die Wahl nach dem Majorzsystem vorgeschlagen wurden (Vorentwurf B, der im September 2024 parallel zu den Vorentwürfen A1 und A2 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde), von den Vernehmlassungsteilnehmern, die Stellung genommen haben, insgesamt unterstützt. Es handelte sich um:

- > ein paar terminologische Anpassungen (Verwendung der Ausdrücke «Stimmmaterial» und «Wahlmaterial»);
- > einen Vorschlag zur Anpassung von Art. 18 Abs. 2 PRG. Die Formulierung «ist die Stimme ungültig», wie sie derzeit in Art. 18 Abs. 2 PRG verwendet wird, ist missverständlich, was insbesondere in den Gemeinden zu uneinheitlichen Praktiken führt. Es wird vorgeschlagen, diese Formulierung zu ändern und die Lösung unter anderem der Kantone Waadt und Neuenburg zu übernehmen;
- > die Umsetzung der Motion 2023-GC 33 «Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg»;
- > eine Präzisierung von Art. 82 Abs. 1 in Zusammenhang mit den offenen Wahlen;
- > das Thema der im zweiten Wahlgang von Majorzwahlen zugelassenen Kandidaturen bzw. die Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang. Es handelt sich hier um gewisse Artikelentwürfe, die der Grosse Rat 2023 an den Staatsrat zurückverwiesen hatte.

Diese Änderungen wurden daher mit Ausnahme von Art. 18 Abs. 3 Bst. a in den vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen. Darin ging es um die Umsetzung der Motion 2023-GC-33, die verlangte, dass die Couverts für die briefliche Stimmabgabe vorfrankiert würden und ihre Rücksendung somit vom Staat bezahlt würde. Die Situation der Kantonsfinanzen hat den Staatsrat angesichts der Prognosen für die nächsten Jahre dazu veranlasst, ein «Programm zur Sanierung der Staatsfinanzen» zu veranlassen, in dessen Rahmen die Möglichkeiten zur Begrenzung des chronischen Kostenanstiegs geprüft werden sollen. Vor diesem Hintergrund hält es der Staatsrat für notwendig, die Umsetzung der Motion 2023-GC-33 auszusetzen.

5.6 Inkrafttreten

Die Frage des Zeitplans für die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist von entscheidender Bedeutung. Wie die Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme (siehe 3) festhielt, wird das Jahr 2026 mit den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr (erster Wahlgang am 8. März, zweiter Wahlgang am 29. März) und den allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst (8. und 29. November) ein intensives Wahljahr sein.

Die Umsetzung der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs erfordert jedoch umfangreiche technische Anpassungen, sei es bei der für die Auszählung verwendeten Anwendungssoftware, sei es bei der Erstellung neuer Versionen der Protokolle oder auch bei der wichtigen Etappe der Schulung der zahlreichen Akteure des Auszählungsprozesses, sowohl auf Ebene der Gemeinde und des Oberamts als auch auf der Ebene der Staatskanzlei selbst. Die Sicherheit der Auszählung ist im Übrigen von entscheidender Bedeutung für diesen Prozess im Zentrum unseres demokratischen Systems, damit die Richtigkeit der Ergebnisse und ihre Legitimität gewährleistet sind. Es ist daher wichtig, umfassende Tests und gegebenenfalls die notwendigen Korrekturen vornehmen zu können.

Vorsichtshalber hätte man das Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen auf 2027 oder sogar auf 2028 verschieben können, um zu vermeiden, dass ihre erstmalige Anwendung mit den eidgenössischen Wahlen zusammenfällt. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass dies keine Option ist: Die Probleme, die sich bei den letzten Urnengängen gezeigt hatten und die Anlass für den vorliegenden Gesetzesentwurf waren, müssen spätestens bis zu den nächsten kantonalen Wahlen, d. h. im Herbst 2026, geklärt sein. Der Staatsrat ist hingegen der Meinung, dass die neuen Bestimmungen für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr 2026 nicht unbedingt angewendet werden müssen, da diese nicht die gleichen Fragen aufgeworfen haben. Um zu vermeiden, dass die Gemeinden ihr Auszählungssystem wenige Monate vor ihren Gesamterneuerungswahlen ändern müssen, schlägt der Staatsrat daher vor, dass der vorliegende Entwurf am 1. Juli 2026 in Kraft tritt, d. h. nach den Gesamterneuerungswahlen in den

Gemeinden⁸, aber vor den kantonalen Wahlen im Herbst. Er weist jedoch darauf hin, dass diese Frist von etwas mehr als einem Jahr bereits eine grosse Herausforderung für die verschiedenen Stellen darstellen wird, die die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten müssen.

5.7 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Artikel 3 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1 und Art. 12 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. b und Abs. 4

Es wurde festgestellt, dass die Ausdrücke «Stimmmaterial» und «Wahlmaterial» im PRG ohne wirkliche Logik verwendet werden, was zu Missverständnissen führen kann. Es wird vorgeschlagen, auf den Begriff «Wahlmaterial» zu verzichten und stattdessen einzig und ausschliesslich den Begriff «Stimmmaterial» zu verwenden. Dieser Begriff wird bereits als Oberbegriff verwendet, um das Material zu bezeichnen, das den Stimmberechtigten sowohl für Abstimmungen als auch für Wahlen abgegeben wird, und als solcher verstanden. Artikel 10 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR; SGF 115.11) definiert das Stimmmaterial im Übrigen seit langem in diesem «allgemeinen» Sinne.

Ziel der in Art. 12 Abs. 1 Bst. b vorgeschlagenen Änderung ist es, darauf aufmerksam zu machen, dass das PRG seit der Annahme der Artikel 12a und 12b in Zusammenhang mit dem Informationsmaterial nun selbst Bestimmungen vorsieht.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 17 Abs. 3 – Stimmabgabe im Wahllokal

Dieser Absatz wird geändert, um den Unterschied aufzuzeigen zwischen dem *amtlichen Wahlzettel*, dem neuen, durch diese Revision eingeführten Instrument, das von den Bürgerinnen und Bürger verwendet werden muss, um ihren politischen Willen bei den Wahlen nach dem Majorzverfahren auszudrücken, und den bestehenden Instrumenten mit derselben Funktion, d. h. dem *Stimmzettel* für die Abstimmungen sowie den amtlichen *Wahllisten* bei Wahlen nach dem Proporzverfahren.

Die Unterscheidung zwischen dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*, dem amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* wird in den Art. 37a ff. definiert, die den amtlichen Wahlzetteln gewidmet sind. Daher wird in dieser Hinsicht auf die Kommentare zu diesen Bestimmungen verwiesen.

Artikel 18 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. a Vorzeitige Stimmabgabe – Grundsatz

Was den Vorschlag zur Änderung von **Art. 18 Abs. 2** betrifft, so geht er von der Feststellung aus, dass die Freiburger Gemeinden bei der Anwendung der Formulierung «... ist die Stimme ungültig» unterschiedlich vorgehen. Mit dem Ausdruck «ungültige Stimme» ist Art. 18 Abs. 2 PRG unklar formuliert, da er in Zusammenhang mit dem Begriff des ungültigen Stimmzettels zu einer gewissen Verwirrung führt. Hier geht es darum, die Situation zu klären. Denn für den Fall, dass ein Antwortcouvert von einer Bürgerin oder einem Bürger an die Gemeinde versendet oder abgegeben wird, jedoch einen nicht unterschriebenen Stimmrechtsausweis enthält, sieht Artikel 18 Absatz 2 PRG vor, dass die «Stimme ungültig» ist. Dies führt je nach Gemeinde zu unterschiedlichen Praktiken. Gewisse Gemeinden betrachten die Stimme als ungültig, was bedeutet, dass die Person nicht abgestimmt hat, weil sie nicht gültig abgestimmt hat. Andere sind der Ansicht, dass eine gültige Abstimmung stattgefunden hat, jedoch die Stimmzettel und die Wahllisten, die dem Stimmrechtsausweis beiliegen, ungültig sind.

Im ersten Fall beeinflusst diese Entscheidung die Wahlbeteiligung; im zweiten Fall gibt es Auswirkungen auf die Anzahl ungültiger Stimmzettel.

Der aktuelle Wortlaut von Artikel 18 Abs. 2 geht auf die Totalrevision des PRG von 2001 zurück. Die vorbereitenden Arbeiten enthalten keine ausdrücklichen Angaben zum Willen des Gesetzgebers von 2001. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass diese Bestimmung in einen Artikel eingefügt wurde, in dem es um die **Gültigkeit des Empfangs** der

⁸ Zu beachten ist der Fall eines allfälligen Gemeindezusammenschlusses, der am 1. Januar 2027 in Kraft treten würde: In Anwendung von Art. 136b GG würde die Wahl der neuen Behörden dann auf den 6. und 27. September 2026 verschoben werden. Diese würde dann nach den neuen Bestimmungen des PRG erfolgen. Bisher wurden dem Amt für Gemeinden jedoch noch keine Fusionsprojekte angekündigt, die am 1. Januar 2027 in Kraft treten würden.

vorzeitig abgegebenen Stimmen geht; er bezieht sich nicht auf die Gültigkeit des Stimmzettels oder der Listen im Sinne der Artikel 23 und 24 PRG. Ausserdem nennen diese beiden Artikel die fehlende Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis nicht als möglichen Grund für die Ungültigkeit. Diese Feststellung ergibt sich offensichtlich aus der Tatsache, dass Stimmzettel oder Wahllisten, die sich in einem Antwortcouvert mit einem nicht unterzeichneten Ausweis befinden, schlichtweg nicht in die Phase der Auszählung gelangen sollten.

Daraus folgt, dass der mutmassliche gesetzgeberische Wille von 2001 darin bestand, dass solche Stimmen nicht berücksichtigt werden sollten, so wie es beispielsweise bei den in den Kantonen Waadt und Neuenburg beschlossenen Lösungen der Fall ist. Dies sind die Gründe, weshalb der Staatsrat dem Grossen Rat vorschlägt, in Artikel 18 Abs. 2 die Formulierung «...andernfalls ist die Stimme ungültig» durch die Formulierung «andernfalls wird die Stimme nicht berücksichtigt» zu ersetzen.

Die Antwortcouverts müssen jedoch bis zur Auszählung der Stimmen aufbewahrt werden. Daher müssen sie gleich behandelt und aufbewahrt werden wie die vom Wahlbüro berücksichtigten Stimmen.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 18 Abs. 2bis und 3, 22 Abs. 1, 2, 3 und 4, 39 Abs. 1

Diese Bestimmungen werden alle so ergänzt, dass sie zusätzlich zu den Stimmzetteln und den amtlichen Wahllisten auch auf die amtlichen Wahlzettel anwendbar sind.

Da die Terminologie «amtlicher Wahlzettel» ohne weitere Präzisierung verwendet wird, gelten diese Bestimmungen sowohl für die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* in Artikel 37b als auch für die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* in Artikel 37c und die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* in Artikel 37d.

Artikelüberschrift der Artikel 22b, 22c und 22d – Ausdruck «optische Lesegeräte»

Das *Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln* unterscheidet verschiedene technische Mittel, namentlich die Zählmaschinen, die Präzisionswaagen, die Verfahren mit elektronischer Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln (E-Counting) sowie weitere technische Hilfsmittel. Bei den Verfahren mit elektronischer Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln sind auch optische Lesegeräte sowie Scanner eingeschlossen.

Aus diesen Gründen, und weil die Artikel 22b, 22c und 22d derzeit nur die «optischen Lesegeräte» aufführen, wird dieser Ausdruck durch den Ausdruck «technische Mittel» ersetzt, der allgemeiner ist, jedoch besser an die technologischen Entwicklungen angepasst ist, die in den letzten Jahren stattgefunden haben und künftig noch stattfinden werden.

Es ist jedoch anzumerken, dass die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) nicht als ein solches «technisches Mittel» betrachtet wird. Diese fällt weder in den Anwendungsbereich dieses Kreisschreibens noch in den der Artikel 22b, 22c und 22d.

Artikel 22b Abs. 1 – Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Bewilligung

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Im Übrigen wird Artikel 22b Abs. 1 geändert, um den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen nur auf die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* auszuweiten.

Da die Stimmabgabe bei dieser Art des amtlichen Wahlzettels anhand eines Kästchens zum Ankreuzen erfolgt, wie es bei den Stimmzetteln der Fall ist, ist es gerechtfertigt, die gleichen Regeln auf ihn anzuwenden.

Trotz wichtiger technischer Innovationen in den letzten Jahren ist es mit der aktuellen Technik offenbar nicht möglich, die Handschriften für eine Wahl ausreichend zuverlässig zu entziffern. Daher wurde darauf verzichtet, den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen auf die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und auf solche *zum Ankreuzen und Ausfüllen* auszuweiten.

Artikel 22c Abs. 1 – Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Bewilligung

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Artikel 22d (neu)– Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Amtliche Wahlzettel

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Diese neue Bestimmung soll klarstellen, dass die Lesbarkeit der amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* durch technische Mittel nicht zu einer Abweichung der allgemeinen Bestimmungen führt, die für die amtlichen Wahlzettel in Bezug auf das für ihre Erstellung zuständige Organ (Absatz 1) und in Bezug auf ihre Herstellungs- und Druckkosten (Absatz 3) gelten.

Der zweite Absatz stellt klar, dass alle amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* so erstellt werden müssen, dass sie durch die verwendeten technischen Mittel gelesen werden können. Dies soll durch das Ausführungsreglement gewährleistet werden, das daher die Bestimmungen zur Gestaltung der amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* vorsehen wird.

Artikel 23 – Leere und ungültige Stimmzettel

Die Artikelüberschrift dieser Bestimmung wurde geändert, um klarzustellen, dass sie nur für die *Stimmzettel* gilt. Die Situation bezüglich der *amtlichen Wahlzettel* wird durch den neuen Artikel 24a geregelt, auf dessen Kommentar verwiesen wird.

Artikel 24a (neu) – leere und ungültige amtliche Wahlzettel

Dieser neue Artikel ist das Pendant zu Artikel 23 über leere und ungültige Stimmzettel und zu Artikel 24 über leere und ungültige Wahllisten.

Der erste Absatz ist den leeren amtlichen Wahlzetteln gewidmet und sieht vor, dass es sich dabei um amtliche Wahlzettel handelt, die keine Stimme enthalten, wobei dann dargelegt wird, was für jede der drei Arten von amtlichen Wahlzetteln darunter zu verstehen ist.

Der zweite Absatz ist den ungültigen amtlichen Wahlzetteln gewidmet. Der erste Buchstabe verweist auf eine sinngemässe Anwendung der Bestimmungen für die Ungültigkeit der Wahllisten, die auf die amtlichen Wahlzettel übertragen werden können.

Der zweite Buchstabe von Artikel 24a Abs. 2 legt eine Sonderregelung für Ungültigkeit fest, die nur für die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* gilt, nämlich die Situation, in der letztere mehr angekreuzte Kästchen enthalten, als Sitze zu besetzen sind, da es in dieser Situation unmöglich ist, den Willen der Wählerin oder des Wählers mit Sicherheit festzulegen.

Es wurde beschlossen, dass für die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen*, die überzählige Stimmen enthalten, die gleichen Bestimmungen gelten wie sie gegenwärtig für die Wahllisten gelten und die derzeit in Artikel 86 Abs. 4 und 87 Abs. 2 enthalten sind. Diese Bestimmungen wurden jedoch aus systematischen Gründen in einen neuen Artikel 98a verschoben. Für weitere Erläuterungen dazu wird auf den Kommentar zu Artikel 98a verwiesen.

Was schliesslich die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* und *Ausfüllen* betrifft, so müssen diese für ungültig erklärt werden, wenn die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen (angekreuzte Kästchen und hinzugefügte Namen) höher ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze. Es wurde darauf verzichtet, auf sie die Regel anzuwenden, die bei Wahllisten oder amtlichen Wahlzetteln *zum Ausfüllen* angewandt wird, nämlich die Streichung überzähliger Namen von unten ausgehend. Es scheint in der Tat unmöglich, in einem solchen Fall den Willen der Wählerin oder des Wählers festzustellen, da der Aufwand, einen Namen von Hand hinzuzufügen, vermuten lässt, dass die hinzugefügten Stimmen bevorzugt werden sollten, obwohl sie sich hypothetisch unter den gedruckten Namen befinden, die angekreuzt werden müssen.

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 – Wahllisten und amtliche Wahlzettel

Die Überschrift von Abschnitt 3.1 wird geändert, um zu verdeutlichen, dass dieser Abschnitt nun sowohl den Wahllisten in allen Formen als auch den amtlichen Wahlzetteln gewidmet ist.

Artikel 35a (neu) – Wahllisten

Die Einführung dieser Bestimmung verfolgt zwei Ziele. Erstes Ziel ist es, die bereits bestehenden Begriffe *Wahllisten*, *endgültige Wahllisten* und *amtliche Wahllisten* klar voneinander abzugrenzen. Zweites Ziel ist es, die Unterscheidung zwischen den *amtlichen Wahllisten* und den *amtlichen Wahlzetteln* zu klären.

Der erste Absatz kodifiziert den bereits heute vorherrschenden Grundsatz, dass die Wahllisten durch die Parteien, die Wählergruppen oder die Kandidatinnen und Kandidaten erstellt werden. Diese Bestimmung muss gemeinsam mit dem neuen Absatz 1a des Artikels 58 gelesen werden, aus dem hervorgeht, dass die amtlichen Wahlzettel vom zuständigen Organ erstellt werden.

Der zweite Absatz legt dann den bereits bestehenden Grundsatz fest, dass die von den Parteien, Wählergruppen oder Kandidatinnen und Kandidaten erstellten Wahllisten endgültig werden, nachdem das zuständige Organ die Bereinigung, den Ersatz und die Berichtigung nach Artikel 56 und 57 und gemäss Artikel 58 vorgenommen hat.

Der dritte Absatz bestimmt schliesslich die unterschiedliche Funktion, die die endgültigen Wahllisten von nun an je nach Wahlverfahren haben. Dieser Unterschied ergibt sich naturgemäss aus der Einführung des amtlichen Wahlzettels.

Der Buchstabe a sieht somit vor, dass die endgültigen Wahllisten direkt zur Stimmabgabe der Stimmberechtigten bei Wahlen nach dem Proporzsystem dienen, wie es der aktuellen Situation und dem unveränderten Artikel 68 entspricht. In dieser Konstellation werden die endgültigen Wahllisten als *amtliche Wahllisten* bezeichnet.

Der Buchstabe b sieht vor, dass die endgültigen Wahllisten bei Wahlen nach dem Majorzsystem der Ausarbeitung der amtlichen Wahlzettel dienen.

Zwar folgt daraus, dass der Wahlzettel nur amtlich sein kann, da er zwangsläufig von der Behörde ausgestellt wird, es wurde dennoch beschlossen das Adjektiv «amtlich» in die Terminologie aufzunehmen, um die Parallelen mit der *amtlichen Wahlliste* hervorzuheben.

Artikel 37a (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Grundsätze

Diese neue Bestimmung führt den zentralen Grundsatz dieser Gesetzesänderung ein, aus der sich alle übrigen Änderungen ergeben, nämlich, dass die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, dies bei Wahlen nach dem Majorzsystem mit einem amtlichen Wahlzettel tut. Diese Bestimmung muss in Verbindung mit dem unveränderten Artikel 68 gelesen werden, der vorsieht, dass die Stimmabgabe bei Wahlen nach dem Proporzsystem mit den amtlichen Wahllisten erfolgt.

Sie gilt für alle Wahlen nach dem Majorzsystem, unabhängig davon, ob es sich um Wahlen auf kantonaler oder Gemeindeebene oder die Wahl einer Oberamtsperson handelt.

Absatz 2 präzisiert, dass der amtliche Wahlzettel die Form eines amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* hat bei Wahlen, die gemäss den ordentlichen Bestimmungen stattfinden, und die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen, eines amtlichen Wahlzettels *zum Ausfüllen* oder eines amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen und Ausfüllen* bei offenen Wahlen oder bei Wahlen, die gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl ablaufen.

Artikel 37b (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen

Der neue Artikel 37b ist den Modalitäten des amtlichen Wahlzettels gewidmet, der bei Wahlen nach den ordentlichen Bestimmungen verwendet wird, also dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*.

Absatz 1 sieht vor, dass der amtliche Wahlzettel jede Liste in der Reihenfolge der Nummer enthält, mit der sie gemäss Artikel 58 versehen wurde, und legt fest, dass die kandidierenden Personen in der Reihenfolge, in der sie auf ihrer Liste stehen, aufgeführt sind.

Aus diesem System ergibt sich, dass es Sache der Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen, die gruppiert auf dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt werden möchten, ist, nur eine Liste beim zuständigen Organ einzureichen (z. B. «Bündnis der Parteien A und B»). Dies ist die effizienteste Vorgehensweise, da die Wahllisten bei Wahlen nach dem Majorzsystem künftig nur noch die Funktion haben werden, dem zuständigen Organ als Grundlage für die Erstellung des amtlichen Wahlzettels zu dienen.

Es sei darauf hingewiesen, dass das vorgesehene System auch Bündnisse zwischen Listen ermöglicht, in Form von mehreren Listen mit Überschriften, die jeweils aufeinander verweisen (z. B. «Parteienbündnis von A mit B und C» und «Parteienbündnis von B mit A und C») usw., zumal die Überschriften der Listen auf dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* stehen.

Was den zweiten Absatz betrifft, so sieht er eine Rechtsetzungsdelegation zugunsten des Staatsrats in Bezug auf die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* vor. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass die Ausführungsbestimmungen die Lesbarkeit des Wahlzettels mit technischen Mittel gewährleisten müssen, was auch aus dem neuen Artikel 22d hervorgeht.

Artikel 37c – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen

Der neue Artikel 37c ist den speziellen Modalitäten des amtlichen Wahlzettels bei offenen Wahlen gewidmet, bei denen sich keine Kandidatin oder kein Kandidat zur Wahl gestellt hat. Die einzige Möglichkeit, die sich den Stimmberechtigten in einem solchen Fall bietet, ist es, ohne weitere Angaben für jede wählbare Person zu stimmen. Aus diesem Grund ist dann der amtliche Wahlzettel nicht *zum Ankreuzen*, sondern ausschliesslich *zum Ausfüllen*.

Ergänzende Erläuterungen zur Verwendung dieser Art von Wahlzettel finden sich unter Art. 98a.

Artikel 37d – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen

Der neue Artikel 37d ist einer speziellen Modalität des amtlichen Wahlzettels bei Wahlen gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl gewidmet, genauer gesagt bei Fällen, in denen es weniger Kandidatinnen und Kandidaten gibt, als Sitze zu besetzen sind.

Diese Bestimmung konkretisiert die Einführung eines gemischten Systems für solche Situationen, wie dies im Kanton Waadt praktiziert wird. Daher soll hier die Erstellung eines Wahlzettels *zum Ankreuzen* vorgesehen werden (auf dem die angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind), der mit Linien *zum Ausfüllen* ergänzt wird.

Diese Bestimmung erfordert keine weiteren Bemerkungen. Ergänzende Erläuterungen zur Verwendung dieser Art von Wahlzettel finden sich jedoch unter Art. 98a.

Artikel 38 Abs. 1, 3 und 4 (neu) – Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel

Diese Bestimmung wurde angepasst, um zu präzisieren, dass sie sich auf die *amtlichen* Wahllisten bezieht, was bereits der Fall war, aber nicht ausdrücklich aus der verwendeten Terminologie hervorging, und dass sie nun auch für die amtlichen Wahlzettel gilt.

Die Frage des Drucks und der Kostenübernahme stellt sich nämlich nicht, wenn es sich um nicht amtliche Kandidatenlisten handelt, da diese nur zur Ausarbeitung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel dienen.

Da der Staat nach dem geltenden Gesetz bei kantonalen Wahlen den Druck der amtlichen Wahllisten organisieren und die Druckkosten übernehmen muss, wird dieselbe Regelung auch für die amtlichen Wahlzettel vorgesehen. Absatz 1 wurde daher entsprechend geändert, um seinen Anwendungsbereich auf die amtlichen Wahlzettel auszuweiten.

Da der geltende Absatz 3 des Gesetzes vorsieht, dass die Gemeinden ihrerseits die Wahl haben, ob sie bei Gemeindewahlen die Organisation des Drucks und die Druckkosten übernehmen wollen oder nicht, drängte es sich auf, eine Unterscheidung zwischen den Majorz- und den Proporzahlen vorzusehen.

Bei Wahlen nach dem Proporzsystem kann zwar vorgesehen werden, dass die Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen den Druck der sie betreffenden Wahlliste selbst organisieren und die Kosten dafür tragen, da alle Stimmberechtigten ein Exemplar jeder Wahlliste erhalten müssen. Dies liesse sich jedoch nicht auf die amtlichen Wahlzettel anwenden, deren Konzept es ist, dass alle Stimmberechtigten nur ein einheitliches Exemplar erhalten sollen.

Da es nicht möglich ist, eine kohärente und gerechtfertigte Regel festzulegen, die die Anzahl der amtlichen Wahlzettel vorgibt, für die jede Partei, Wählergruppe oder die jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten zuständig wären und für die sie aufkommen müssten, muss vorgesehen werden, dass die Gemeinden für den Druck der amtlichen Wahlzettel zuständig sind und für die Druckkosten aufkommen müssen. Der neue Absatz 4 führt daher diese Regelung ein.

Da sich der vorliegende Gesetzgebungsauftrag nicht auf die Proporzahlen erstreckt und um den durch den neuen Absatz 4 verursachten Eingriff in die Gemeindeautonomie zu verringern, wird der bisherige Absatz 3 beibehalten mit der Präzisierung, dass er künftig nur noch für Proporzahlen gilt.

Der neue Absatz 4 hat zwar finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, diese sind jedoch minimal (Ziff. 4.4).

Artikel 40 Abs. 2 und 2a (neu) – Verteilung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel

Die Änderungen in Artikel 40 beruhen auf den gleichen Gründen wie die in Artikel 38. Es wird daher auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Der Geltungsbereich des zweiten Absatzes beschränkt sich auf die Wahlen nach dem Proporzsystem.

Der neue Absatz 2a sieht vor, dass die Gemeinden die amtlichen Wahlzettel verteilen und die dadurch entstandenen Kosten tragen. Bei den kantonalen Wahlen handelt es sich um die Weiterführung dessen, was bereits in Absatz 1 vorgesehen war, während es sich für die kommunalen Wahlen um die Lösung handelt, die sich aus den gleichen Gründen wie für den neuen Artikel 38 Abs. 4 aufdrängt.

Artikel 55 Abs. 1 (geändert) – Mehrfachkandidatur

Wie bereits im Kommentar zu den Artikeln 37b und 37c dargelegt, ist es Sache der Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen, die gruppiert auf dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt werden möchten, nur eine einzige Liste beim zuständigen Organ einzureichen (z. B. «Bündnis der Parteien A und B»).

In der Kontinuität dieses Systems ist deshalb vorgesehen, sich nach dem bestehenden System für die Proporzahlen zu richten und vorzusehen, dass, wenn der Name einer Person auf mehreren Listen aufgeführt ist, das zuständige Organ ihren Namen nicht auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen oder gegebenenfalls auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen wiedergibt. Absatz 1, der bisher auf Wahlen nach dem Proporzsystem beschränkt war, wird somit auf alle Wahlen ausgeweitet.

Artikel 58 Abs. 1, Abs. 1a (neu) und Abs. 2 – Endgültige Wahllisten, Ordnungsnummer und amtlicher Wahlzettel

Der Zusatz im neuen Absatz soll die Unterscheidung zwischen *endgültigen* Wahllisten und *amtlichen* Wahllisten verdeutlichen.

Die Einführung des neuen Absatzes 1a soll den Zusammenhang zwischen den Wahllisten und dem amtlichen Wahlzettel klären, indem der Grundsatz festgelegt wird, dass das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel anhand der endgültigen Wahllisten erstellt.

Das zuständige Organ, von dem in diesem Absatz die Rede ist, ist dasselbe, auf das in Absatz 1 verwiesen wird, nämlich das Organ nach Artikel 57 Abs. 1, in Abhängigkeit davon, ob es sich um eine kantonale Wahl, die Wahl einer Oberamtsperson oder eine Wahl auf Gemeindeebene handelt.

Schliesslich wird der zweite Absatz dahingehend geändert, dass er auch für amtliche Wahlzettel gilt.

Artikel 82 Abs. 1

Es wurde festgestellt, dass Artikel 82 (offene Wahl) nicht festhält, nach welchen Modalitäten die Personen gewählt sind; er legt einzig fest, dass die Personen, die ihre Wahl angenommen haben, als gewählt erklärt werden. Falls es mehr gewählte Personen gibt, als Sitze zu besetzen sind, gibt keine ausdrückliche Vorschrift, um zwischen allen Personen, die Stimmen erhalten haben, zu entscheiden. Diesbezüglich wird nunmehr präzisiert: «... wenn jedoch ihre Zahl grösser ist als die Zahl der freien Sitze, gilt die Regel des relativen Mehrs». Es ist anzumerken, dass diese Lösung dem Willen entspricht, den das Plenum in den Debatten von 2001 zum Ausdruck gebracht hat (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates vom 9. Februar 2001, S. 296, «Der Berichterstatter»).

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 86 Abs. 1 (geändert) Abs. 2, 3 und 4 (aufgehoben) – Stimmabgabe

Absatz 1 wird geändert, um die Art und Weise der Stimmabgabe für Majorzwahlen festzulegen, die nach den ordentlichen Bestimmungen ablaufen, also mit einem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*. Er sieht vor, dass die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, ihre Stimmen den Kandidatinnen und Kandidaten vergibt, indem sie handschriftlich das Kästchen neben deren Namen ankreuzt. Diese Bestimmung erfordert keine weiteren Bemerkungen.

Die übrigen Absätze von Artikel 86 werden zwar formell aufgehoben, es werden jedoch praktisch alle darin enthaltenen Rechtssätze beibehalten. Sie werden lediglich in andere Bestimmungen verschoben, da sie nur für den amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* oder *zum Ankreuzen und Ausfüllen* gelten. Für den Normalfall des amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* machen sie keinen Sinn.

Die derzeitige Bestimmung nach Absatz 2, die vorsieht, dass die Liste von der Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, handschriftlich ganz oder teilweise ausgefüllt werden muss, ist in den neuen Artikel 98a Abs. 2 verschoben worden, da sie nur für den amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und denjenigen *zum Ankreuzen und Ausfüllen* Sinn macht, abgesehen von der Pflicht, dass der Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt werden muss, die auch für den amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* gilt und nun in Artikel 86 Abs. 1 enthalten ist.

Die im geltenden Absatz 3 verankerte Bestimmung, dass wer zur Ausübung seines Wahlrechts eine gedruckte Liste verwendet, darauf eigenhändig Namen streichen oder Namen anderer Personen eintragen kann, wird aufgehoben, da sie bei einem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*, *zum Ausfüllen* oder *zum Ankreuzen und Ausfüllen* keinen Sinn ergibt.

Die Bestimmungen in Absatz 4 wurden in Artikel 98a Abs. 3 verschoben, da sie für einen amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen und Ankreuzen* und (vor allem) denjenigen *zum Ausfüllen* keinen Sinn machen.

Artikel 87 Abs. 2 (Aufgehoben) – Stimmenzahl

Dieser Absatz wird aufgehoben, nicht aber die darin enthaltene Bestimmung, die in Art. 98a Abs. 4 verschoben wird. Für weitere Erläuterungen wird auf den Kommentar zu dieser Bestimmung verwiesen.

Artikel 89 Abs. 1 (geändert)

Hier handelt es sich lediglich um eine terminologische Anpassung, wobei der Ausdruck «Liste» durch «amtlicher Wahlzettel» ersetzt wird.

Artikel 90 Abs. 2 und 5 Zweiter Wahlgang – Zeitpunkt des Urnengangs und zulässige Kandidaturen

Derzeit hat der erste Wahlgang im Wesentlichen nur drei Auswirkungen. Er ermöglicht es:

- a) Die Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, die das absolute Mehr erreicht haben (Art. 89 Abs. 1 PRG);
- b) Die im ersten Wahlgang nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten zu streichen, deren Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze überschreitet (Art. 90 Abs. 2 und Abs. 3 PRG);
- c) Alle Kandidatinnen und Kandidaten zu streichen, deren Stimmenzahl im ersten Wahlgang nicht mehr als 5 % der Zahl der gültigen Wahllisten betragen hat (Art. 90 Abs. 4 PRG).

Die derzeitige, recht kuriose Situation würde es somit de facto ermöglichen, zwischen den beiden Wahlgängen aus fast allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern irgendeine andere Kandidatin oder irgendeinen anderen Kandidaten für den zweiten Wahlgang als Ersatz auszuwählen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass derzeit nur die Kandidatinnen und Kandidaten, die im ersten Wahlgang gemäss Art. 90 Abs. 2 bis 4 PRG gestrichen wurden und diejenigen, die im ersten Wahlgang gewählt wurden, nicht am zweiten Wahlgang teilnehmen dürfen. Die überwiegende Mehrheit der im Kanton wählbaren Personen könnte auch ohne Teilnahme am ersten Wahlgang noch am zweiten Wahlgang teilnehmen, wenn sie Unterstützung als Ersatz«-Kandidatinnen und -Kandidaten» finden (vgl. Art. 91 Abs. 2 und 2bis PRG).

Im neuen **Artikel 90 Abs. 5 PRG** (ergänzt durch die Aufhebung von Artikel 91 Abs. 2bis und die Änderung von Art. 91 Abs. 2; s. unten den Kommentar zu Art. 91) soll diese Problematik korrigiert werden, indem die Teilnahme am zweiten Wahlgang auf diejenigen Personen beschränkt wird, die auch am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Er lässt jedoch die Möglichkeit offen, eine Kandidatin oder einen Kandidaten, die oder der am ersten Wahlgang teilgenommen hat und für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, zu ersetzen, wenn sie oder er inzwischen aus physischen oder psychischen Gründen nicht mehr wählbar ist (z. B.: plötzliche Urteilsunfähigkeit, Tod).

Die Änderung von **Artikel 90 Abs. 2** (Hinzufügen eines Satzes: «Der Rückzug der Kandidatur einer Person, die für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, hat keine Auswirkung auf den Platz der ihr nachfolgenden Personen.») soll unmissverständlich im Gesetz festhalten, dass, wenn eine nach dem ersten Wahlgang zugelassene Person nicht zum zweiten Wahlgang antritt, dies nicht dazu führt, dass nicht zugelassene Kandidatinnen und Kandidaten einen Platz vorrücken, um die in Art. 90 Abs. 2 vorgesehenen Plätze innerhalb der «doppelten Anzahl der zu besetzenden Sitze» zu erreichen. Diese Personen bleiben weiterhin gestrichen.

Beispiel: Ergebnisse des ersten Wahlgangs der Gemeinderatswahl (7 Sitze zu besetzen)

Vier Sitze wurden bereits im ersten Wahlgang besetzt (Wahl mit absolutem Mehr).

Es sind noch 3 Sitze zu besetzen, d. h. 6 Kandidaten können am zweiten Wahlgang teilnehmen.

Kandidatinnen und Kandidaten	Anzahl der erhaltenen Stimmen im 1. Wahlgang (Anteil in % der Stimmen für die Kandidatin / den Kandidaten)	Gewählt im 1. Wahlgang	Für den 2. Wahlgang zugelassen / nicht zugelassen
A	42'361 (10.77 %)	JA	
B	42'076 (10.70 %)	JA	
C	41'881 (10.65 %)	JA	
D	40'190 (10.22 %)	JA	
E	35'801 (9.11 %)	NEIN	JA
F	34'222 (8.70 %)	NEIN	JA
G	33'847 (8.61 %)	NEIN	JA
H	30'683 (7.80 %)	NEIN	JA
I	29'534 (7.51 %)	NEIN	JA
J	27'659 (7.04 %)	NEIN	JA
K	25'548 (6.50 %)	NEIN	NEIN
L	6'419 (1.63 %)	NEIN	NEIN
...			
Total Stimmen	395'640 (100 %)		

Die ersten sechs Kandidatinnen und Kandidaten (die doppelte Anzahl der zu besetzenden Sitze), die im ersten Wahlgang nicht gewählt wurden, können sich für den zweiten Wahlgang aufstellen lassen.

Wenn J nicht antritt, dürfen weder K noch L für den zweiten Wahlgang antreten. In diesem Fall, und wenn die Bedingungen für den Rückzug Art. 90 Abs. 5 entsprechen, ist «die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, [...] **nur zulässig**, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmenzahl erreicht hat». Das bedeutet auch, dass, wenn Person J aufgrund von Nichtwählbarkeit im zweiten Wahlgang nicht antritt, sie nur durch eine Person ersetzt werden kann, die im ersten Wahlgang nicht angetreten ist, da diese ansonsten gestrichen worden wäre.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 90 Abs. 4 und 99 Abs. 1 und 4

Die Änderungen in diesen Bestimmungen sind rein terminologischer Art und ergeben sich aus der Einführung des Begriffs des amtlichen Wahlzettels. Sie erfordern keinen besonderen Kommentar.

Artikel 91 Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten

Die Änderung des einleitenden Satzes des Artikels 91 Abs. 1 PRG bewirkt zunächst das Verbot von Ersatzkandidaturen zwischen den beiden Wahlgängen. Das bedeutet: Wenn eine für den zweiten Wahlgang zugelassene Kandidatin oder ein für den zweiten Wahlgang zugelassener Kandidat aus anderen Gründen als den in Art. 90 Abs. 5 (neu) aufgeführten ihre oder seine Kandidatur zurückzieht, kann sie oder er nicht (oder nicht mehr) durch eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten ersetzt werden, die oder der nicht am ersten Wahlgang teilgenommen hat.

In Bezug auf Artikel **91 Abs. 1 PRG erster Satz** wird darauf hingewiesen, dass nach der ständigen Rechtsprechung die Urnengänge des ersten und zweiten Wahlgangs voneinander unabhängige Wahlen sind und es den Wählenden freisteht, ihre Stimme der Kandidatin oder dem Kandidaten ihrer Wahl zu geben. Deshalb wird hier klar im Gesetz verankert (vgl. Art. 91 Abs. 1 erster Satz), dass für die Teilnahme am zweiten Wahlgang eine neue Liste eingereicht werden muss.

Artikel 91 Abs. 1 PRG zweiter Satz stellt ausdrücklich klar, dass nur Parteien oder Wählergruppen eine Liste einreichen können, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Dies hält sie jedoch keinesfalls davon ab, ihrer Fantasie freien Lauf zu lassen, was die Bezeichnung ihrer Liste für den zweiten Wahlgang betrifft. Es verstiesse im Übrigen genauso wenig gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wenn dieselben politischen Parteien oder Wählergruppen untereinander ein Bündnis nur für den zweiten Wahlgang unter einer neuen Bezeichnung beschliessen würden oder wenn politische Parteien, die im ersten Wahlgang eine Allianz hatten, ihr Bündnis für den zweiten Wahlgang auflösen würden⁹. Das Endziel ist, dass die Personen auf diesen Listen am ersten Wahlgang teilgenommen haben und für den zweiten zugelassen sind. **Artikel 91 Abs. 1bis PRG** dient einzig und allein dem Zweck, einer für den zweiten Wahlgang zugelassenen Kandidatin oder einem für den zweiten Wahlgang zugelassenen Kandidaten zu ermöglichen, allein als unabhängige Kandidatin oder unabhängiger Kandidat anzutreten, falls die politische Partei oder Wählergruppe, die sie oder ihn im ersten Wahlgang unterstützt hatte, beschliessen sollte, sie oder ihn im zweiten Wahlgang nicht mehr zu unterstützen.

Eine im Jahr 2022 in die Vernehmlassung gegebene Lösung, dass im zweiten Wahlgang zwingend eine Liste eingereicht werden muss, auch wenn sie identisch ist, wurde aufgrund der Probleme, die dies im Hinblick auf die Unterschriftensammlung für diese Listen mit sich bringen würde, angefochten. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass in **Art. 91 Abs. 2 PRG** auf das Erfordernis solcher Unterschriften für den zweiten Wahlgang (durch den Ausschluss von Art. 85 PRG) verzichtet wird. Die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten für den zweiten Wahlgang, die sich für den zweiten Wahlgang nicht mehr durch fast «jede Bürgerin und jeden Bürger» ersetzen lassen können¹⁰, haben nämlich bereits im ersten Wahlgang die Unterschriften gesammelt, die ihre Kandidatur für die gesamte betreffende Wahl legitimieren. Nur in den sehr aussergewöhnlichen Fällen der neuen Kandidatur im zweiten Wahlgang aus Gründen der Nichtwählbarkeit (vgl. Art. 90 Abs. 5 PRG) müssen solche Unterschriften gesammelt werden; hier wird also, nur für diesen Ausnahmefall, die Lösung übernommen, die derzeit in Art. 91 Abs. 2 PRG vorgesehen ist. Diese Klarstellungen und vor allem der Ausschluss von Artikel 85 ermöglichen es, die derzeit vorgesehenen Fristen für die Einreichung der Listen zu verkürzen (Mittwoch um 12.00 Uhr statt Freitag um 12.00 Uhr). Diese Bestimmung sollte somit gleichzeitig die Fristen lockern, die von den verschiedenen Beteiligten einzuhalten sind.

Die Gründe, aus denen Art. 91 Abs. 2bis aufgehoben wird, ergeben sich im Wesentlichen aus dem obigen Kommentar und dem Kommentar zu Art. 90 Abs. 5 (neu). Es sei hier darauf verwiesen.

⁹ Die Konformität dieser Bündnisänderungen zwischen den beiden Wahlgängen wurde vom Kantonsgericht anlässlich einer Beschwerde gegen die Vorbereitungshandlungen für den zweiten Wahlgang der kantonalen Wahlen 2021 bestätigt (Urteil 601 2021 175), in dem das KG zudem daran erinnerte, dass im Rahmen des Majorzsystems, in dem die Persönlichkeit der Kandidaten einen wichtigen Platz einnimmt, die Wähler und Wählerinnen ihre Stimme in erster Linie einer zu wählenden Person geben würden, bevor sie sich für eine Partei entschieden, wobei der Titel einer Liste nicht unbedingt eine entscheidende Bedeutung habe. Diese Feststellung wird mit der Einführung des einzigen Wahlzettels und dem Verbot von Mehrfachkandidaturen noch mehr zutreffen.

¹⁰ Dies ergibt sich aus den Anpassungen von Art. 90 Abs. 5 dieses Vorentwurfs B.

Angesichts der Ausführungen zu Art. 90 Abs. 5 und Art. 91 Abs. 2 und 2bis wird in **Artikel 91 Abs. 3 PRG** der Hinweis auf die als Ersatz vorgeschlagenen Personen gestrichen. Artikel 91 Abs. 3 wird zudem angepasst, indem er nun eine Frist bis Mittwoch um 18.00 Uhr statt bis Freitag um 18.00 Uhr für die Mitteilung der Bereinigung der Kandidaturen vorsieht. Dies scheint für politische Parteien und Wählergruppen durchaus möglich zu sein, da Unterschriften zur Unterstützung der Listen für den zweiten Wahlgang in den allermeisten Fällen nicht erforderlich sein werden. Eine Vorverlegung der Frist auf Mittwoch um 18.00 Uhr ermöglicht es ausserdem, den verschiedenen Beteiligten etwas mehr Zeit für die weiteren Schritte zu verschaffen.

Im Allgemeinen sind die drei Wochen zwischen den beiden Wahlgängen eine sehr kurze Zeitspanne, die alle Beteiligten unter Druck setzt: Gemeinden, Staatskanzlei, Druckereien, Werkstätten und Oberämter für die Verteilung des Materials an die Gemeinden; Werkstätten oder Gemeinden für die Arbeiten für das Verpacken des Wahlmaterials; oder die Post für den Vertrieb. Die derzeit geltende Frist für die Einreichung von Listen im Rahmen eines zweiten Wahlgangs bleibt unverändert. Die Gemeinden und andere Behörden, die einen zweiten Wahlgang organisieren müssen, müssen jedoch wertvolle Tage gewinnen können, damit das Wahlmaterial früh genug gedruckt und den Wählerinnen und Wählern innerhalb der gesetzlichen Fristen zugestellt werden kann. Wenn es möglich ist, mit dem Drucken der Listen nicht erst am Freitagabend zu beginnen, wie es das Gesetz derzeit zulässt, sondern bereits am Donnerstagmorgen, können zwei Tage eingespart und vor allem Stress vermieden werden, der zu Fehlern führen kann. Bereits heute fordert die Staatskanzlei im Falle eines zweiten Wahlgangs für die Wahl des Ständerats oder des Staatsrats die politischen Parteien und Wählergruppen auf, das Bereinigungsverfahren vorzuziehen, damit die zu druckenden Listen am Mittwoch oder Donnerstag der dritten Woche vor dem Wahltag validiert werden können. So können der Druck der Wahllisten und gegebenenfalls das Heften der Wahllistenbüchlein unter optimalen Bedingungen erfolgen.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 91a (neu) – Zweiter Wahlgang - Amtlicher Wahlzettel

Diese neue Bestimmung hat einzig den Zweck, jeden Zweifel daran zu beseitigen, dass die Bestimmungen über den amtlichen Wahlzettel auch für den zweiten Wahlgang gelten. Sie erfordert daher keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 95 Abs. 3 – Gesamterneuerungswahlen – Erster Wahlgang

Der zweite Satz von Absatz 3 wird aufgehoben, da die Wahllisten bei Majorzwahlen nicht mehr für die Stimmabgabe verwendet werden.

Aufgrund des neuen Artikels 91a ist eine entsprechende Präzisierung betreffend die amtlichen Wahlzettel überflüssig.

Artikel 98a –Stimmabgabe

Artikel 98a legt die Modalitäten der Stimmabgabe bei offenen Wahlen fest für die drei Fälle, die auftreten können, nämlich: 1) die offenen Wahlen ohne angekündigte Kandidatinnen oder Kandidaten, 2) die offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind und 3) die offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind.

Dieser Artikel bestimmt, welche amtlichen Wahlzettel für jede dieser Situationen verwendet werden müssen. Dieser Vorschlag ergibt sich aus der aktuellen Praxis, die beibehalten werden soll, allerdings unter Verwendung der neuen amtlichen Wahlzettel. Zum jetzigen Zeitpunkt erhalten die Stimmberechtigten bei offenen Wahlen nämlich eine Wahlliste mit den Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, sowie eine leere Liste. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle verwenden die Wählerinnen und Wähler die geschlossene (unveränderte) Liste, die sie in das Wahlcouvert einlegen. Die Auszählungsarbeit für das Wahlbüro ist damit einfach und schnell und minimiert das Fehlerrisiko.

Konkret müssen für solche Wahlen folgende amtliche Wahlzettel verwendet werden:

- a) **bei offenen Wahlen ohne Kandidatinnen oder Kandidaten** erhalten die Stimmberechtigten einen einzigen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*, der die Anzahl Linien enthält, die der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht;
- b) **bei offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind** erhalten Stimmberechtigte einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* und einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*;

-
- c) **bei offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind**, erhalten sie einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen*, auf dem die Namen der angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten angekreuzt werden und die restlichen Linien von Hand ausgefüllt werden müssen.

Absatz 2 übernimmt die Bestimmung, die bisher in Artikel 86 Abs. 2 stand, indem der Begriff «Liste» durch «[NB: amtlicher] Wahlzettel» ersetzt wird. Er erfordert keine weiteren Bemerkungen.

Absatz 3 übernimmt die Bestimmung, die bisher in Artikel 86 Abs. 4 stand, indem auch hier der Begriff «Liste» durch «[NB: amtlicher] Wahlzettel» ersetzt wird. Was diese Bestimmung betrifft, ist es logisch, dass die Wiederholung eines Namens als nicht geschrieben gilt und nicht zur Ungültigkeit des gesamten amtlichen Wahlzettels führt. Die Prämisse, dass die Stimmberechtigten, die einer Kandidatin oder einem Kandidaten mehrere Stimmen geben, ihr oder ihm zumindest eine Stimme geben möchte, kann schwerlich in Frage gestellt werden.

Absatz 4 übernimmt seinerseits im ersten Satz für die *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* teilweise die Regel von Artikel 87 Absatz 2, wobei der Begriff «Liste» [NB: Wahlliste] durch «amtlichen Wahlzettel» ersetzt und der Ausdruck «gegebenenfalls von links nach rechts» gestrichen wird. Die Prämisse, auf der die Bestimmung in Absatz 4 erster Satz beruht, nämlich, dass die Stimmberechtigten den Wahlzettel in der Reihenfolge ihrer Präferenzen ausfüllen, macht durchaus Sinn; sie lässt sich aber auch nicht verallgemeinern, da jede Wählerin oder jeder Wähler persönliche Gründe für die Stimmvergabe hat.

Es wurde jedoch beschlossen, diese Bestimmung beizubehalten, zum einen aus Gründen der Kontinuität und zum anderen aus dem Grund, der dieser Revision zugrunde liegt, nämlich der Senkung des Anteils ungültiger Stimmen. Es wurde als nicht zweckmässig erachtet, eine Bestimmung aufzuheben, die ja gerade bewirkt, dass ungültige Wahlzettel vermieden werden.

Im Übrigen kann die oben ausgeführte Kritik an der Prämisse, die dieser Bestimmung zugrunde liegt, insofern relativiert werden, als sie auf einem Gesetz im formellen Sinn beruht und daher vorhersehbar ist.

Schliesslich wurde die Wendung «gegebenenfalls von links nach rechts», die im geltenden Artikel 87 Abs. 2 steht, nicht übernommen, da sie bedeutet, dass die bereits vorgedruckten Namen gestrichen werden, bevor die Streichung der handschriftlich hinzugefügten Namen erfolgt. Dies macht keinen Sinn, wenn es sich um amtliche Wahlzettel *zum Ausfüllen* handelt, die keine Namen enthalten, oder weniger Sinn, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen handelt, die vielleicht nur einen oder wenige Namen enthalten.

Im zweiten Satz geht es um die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen. Für diese sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- > die Wählerin oder der Wähler hat mehr Kästchen angekreuzt, als es Sitze zu besetzen gibt. Da es in diesem Fall nicht möglich ist, festzustellen, welche Stimmen ungültig sind, muss der ganze Wahlzettel für ungültig erklärt werden (Art. 24a Abs. 2 Bst. b).
- > Die Wählerin oder der Wähler hat gleich viele oder weniger Kästchen angekreuzt, als Sitze zu besetzen sind, aber zusätzlich die Namen weiterer Personen hinzugefügt, wodurch die Zahl der zu besetzenden Sitze insgesamt überschritten wird. In diesem Fall sind nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a nur die hinzugefügten Stimmen ungültig (da sie sich per Definition auf Personen beziehen, die nicht wählbar sind, weil sie nicht kandidiert haben).

Im **dritten Satz** geht es schliesslich um die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen, die vollständig für ungültig erklärt werden müssen, wenn insgesamt (angekreuzte Kästchen und hinzugefügte Namen) mehr Stimmen abgegeben wurden, als Sitze zu besetzen sind (Art. 24a Abs. 2 Bst. c, auf den für die Einzelheiten verwiesen wird).

5.8 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2

Dieser Gesetzesentwurf hat folgende finanziellen und personellen Auswirkungen.

- > Der vorliegende Gesetzesentwurf bewirkt, dass für Wahlen nach dem Majorzverfahren weniger Stimmmaterial benötigt wird. Das Stimmmaterial besteht nämlich nur noch aus dem amtlichen Wahlzettel und gegebenenfalls dem dazugehörigen Begleitblatt anstelle einer Wahlliste pro Partei, Wählergruppe und kandidierenden Personen. Die Druckkosten für das Stimmmaterial werden daher stark zurückgehen.

-
- > Da das geltende Gesetz bereits vorsieht, dass der Staat den Druck des Stimmmaterials bei den kantonalen Wahlen organisiert und die Druckkosten übernimmt, was der vorliegende Gesetzentwurf nicht ändert, wird er zu einer Verringerung der Staatsausgaben führen.
 - > Der vorliegende Gesetzentwurf schreibt vor, dass die Organisation und die Kosten für den Druck der amtlichen Wahlzettel bei Gemeindewahlen von den Gemeinden übernommen werden müssen, während nach dem geltenden Gesetz der Gemeinderat beschliessen kann, ob er die Organisation und die Druckkosten übernimmt, oder ob er diese den politischen Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen überlässt.
 - > Der vorliegende Entwurf hat daher zusätzliche Kosten für die Gemeinden zur Folge, die von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, bei Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem den Druck des Stimmmaterials weder zu organisieren noch zu übernehmen.
 - > Dieser Anstieg der Kosten muss jedoch angesichts des geringeren Umfangs des Stimmmaterials relativiert werden, was bedeutet, dass die entstehenden Kosten durchaus tragbar sein werden.
 - > Ebenso sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor, dass die Gemeinden bei Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem die amtlichen Wahlzettel auf eigene Kosten verteilen müssen, während die Parteien oder Wählergruppen bislang frei wählen konnten, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollten. Diese Änderung wird also zu einer leichten Steigerung der Kosten für Gemeinden führen, in denen Parteien, Wählergruppen oder kandidierende Personen ihre Wahllisten üblicherweise selbst verteilen.
 - > Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel erstellt. Diese neue Verpflichtung hat jedoch keine Auswirkungen bezüglich Personals, da sie sich direkt an die bereits vom zuständigen Organ durchgeführten Arbeiten anschliesst (Streichungen, Ergänzungen und Bereinigungen der Listen, Erstellung der endgültigen Wahllisten, Zuteilung einer Nummer), ohne dass dadurch eine zusätzliche Arbeitsbelastung entsteht.
 - > Schliesslich wird die Anpassung des Informatiksystems für die Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen einmalige Kosten von schätzungsweise rund 150 000 Franken nach sich ziehen.

Zur Erinnerung: Die Einführung der Vorfrankierung der Antwortcouverts, auf die der Staatsrat zu verzichten vorschlägt (siehe 5.5), hätte je nach den getroffenen Hypothesen jährliche Ausgaben zwischen 129 086 Franken und 478 271 Franken bewirkt.

5.9 Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

5.10 Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe

Die von diesem Gesetzesvorentwurf betroffenen Änderungen oder Anpassungen sind grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar, zumal sie sich innerhalb des Handlungsspielraums bewegen, über den die Kantone für die Umsetzung der in Art. 34 BV garantierten politischen Rechte verfügen.

Sie sind auch mit dem europäischen Recht vereinbar.

5.11 Nachhaltige Entwicklung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat insofern Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung, als dass der Umfang des Stimmmaterials bei Majorzwahlen stark abnimmt und entsprechend auch der Papierverbrauch bei solchen Wahlen.

Da er zum Ziel hat, den Anteil der nicht berücksichtigten Stimmen bei Majorzwahlen zu senken, dürfte er ausserdem die Funktionsweise unserer Demokratie verbessern.

6 Referendumsklausel und Inkrafttreten

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum. Er untersteht jedoch nicht dem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.

Es wird zudem vorgeschlagen, das Inkrafttreten auf den 1. Juli 2026 festzulegen. Wie bereits oben erwähnt (5.6), werden die eingeführten Änderungen nicht für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr 2026 gelten. Zu den Neuerungen wird eine Vollzugsregelung ausgearbeitet werden müssen. Anschliessend werden die Prozesse und die Informatiklösung für die Auszählung der Stimmen angepasst und alle betroffenen Akteure in den Gemeinden und den Oberämtern geschult werden müssen. Der Staatsrat erachtet es als zu grosses Risiko, für diesen wichtigen Wahltermin der Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden eine Lösung umsetzen zu müssen, die zu wenig getestet wurde, zumal die Hauptproblematik, die diese Gesetzesreform bereinigen will, bei kommunalen Wahlen nicht aufgetreten ist. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle handelt es sich bei den Wahlen der Gemeinderatsmitglieder um offene Wahlen nach dem Majorzsystem, weil die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten der Zahl der zu besetzenden Sitze entspricht (oder geringer ist) (siehe 5.1.5). Ein Inkrafttreten am 1. Juli 2026 wird es hingegen ermöglichen, dass das neue System sowohl bei den allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst 2026 als auch bei den eidgenössischen Wahlen im Jahr 2027 vollumfänglich angewendet werden kann. Der Staatsrat hält es für nicht für angebracht, die Umsetzung dieser Änderungen darüber weiter aufzuschieben, um das Risiko zu umgehen, dass diese wichtigen Wahlen angefochten werden. Er weist jedoch darauf hin, dass diese Frist von etwas mehr als einem Jahr bereits eine grosse Herausforderung für die verschiedenen Stellen darstellen wird, die die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten müssen.

Ahnänge:

1. Prof. Dr. Jacques Dubey und 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* (nur auf Französisch verfügbar)
2. Alte, nicht gewählte Variante A1

NOTE JURIDIQUE

rédigée à l'intention du

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG

à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du

BULLETIN ELECTORAL OFFICIEL UNIQUE EN MATIÈRE D'ÉLECTION SELON LE SCRUTIN MAJORITAIRE

PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF

AVANT-PROJET DE LOI

par

Prof. Dr JACQUES DUBEY

Département de droit public
Chaire de droit constitutionnel
Université de Fribourg

Me Lucien Hürlimann

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

le 15 mars 2024

INDEX

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE, OBJET, BUT ET STATUT DE LA PRESENTE NOTE	1
I. Contexte et objet de la présente note	1
A. Contexte	1
1. Contexte légal et législatif	1
a. Révision de la LEDP sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48	1
b. Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	1
c. Proposition du CE au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	1
d. Acceptation par le GC de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187	2
e. Mise en œuvre de la motion dans le projet de loi 2020-DIAF-48	2
f. Renvoi partiel au Conseil d'Etat du projet de loi 2020-DIAF-48	3
2. Contexte politique et électoral	3
a. Election au Conseil des Etats de 2023	3
b. Elections communales et cantonales de 2026	4
B. Objet	4
1. Système de bulletin(s) en matière de scrutin majoritaire	4
a. Variante de système à bulletin unique	4
b. Scrutins concernés	4
c. Siège de la matière et systématique légale	5
2. Autres aspects/articles renvoyés au CE	5
a. Candidatures multipliées (art. 55 al. 4)	5
b. Candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5)	6
c. Liste(s) au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3)	6
II. But et statut de la présente note	6
A. But	6
1. Etude de variante	6
a. Baisse du taux de bulletins nuls	6
b. Meilleure mise en œuvre de la liberté de vote	6
c. Eléments d'appréciation juridiques	6
d. Eléments d'appréciation empiriques (statistiques)	7
e. Autres éléments d'appréciation issus de la pratique	7
2. Rédaction de variante	7
a. Avant-projet de loi	7
b. Projet de rapport explicatif	7
B. Statut	8
1. Proposition fondée sur une analyse technique	8
a. Neutralité politique	8
b. Préconisation technique	8
2. Réserve de l'opportunité politique	8
a. Réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat	8
b. Réserve de l'appréciation du Grand Conseil	8

DEUXIEME PARTIE : PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF DU CONSEIL D'ETAT

TROISIEME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE, OBJET, BUT ET SATUT DE LA PRÉSENTE NOTE

I. Contexte et objet de la présente note

A. Contexte

1. Contexte légal et législatif
 - a. Révision de la LEDP sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48
 - 1 Suite à divers échanges avec MM. CHRISTOPHE MAILLARD, Chef du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC), et SAMUEL RUSSIER, Secrétaire général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), les soussignés ont été mandatés le 19.12.2023 par la DIAF pour rédiger la présente note juridique à destination du Conseil d'Etat.
 - 2 Cette note s'inscrit dans le contexte des travaux législatifs que le Grand Conseil du canton de Fribourg (ci-après GC) mène à propos de la loi fribourgeoise du 06.04.2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-FR, RSF 115.1).
 - 3 Ces travaux ont pour objet le 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]]).
 - 4 Entre autres diverses choses, ce projet de loi devait aussi mettre en œuvre la motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187).
 - b. Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)
 - 5 Cette motion fait suite au second tour de l'élection du 11 novembre 2019 au Conseil des Etats, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés ont été déclaré 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 ».
 - 6 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) ».
 - 7 Ils précisaient 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 ».
 - c. Proposition du CE au GC de refuser la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187
 - 8 Dans sa réponse du 17.08.2020, le CE a proposé au GC 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, outre des mesures d'information permettant de limiter le nombre de bulletins nuls, 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. 9

d. Acceptation par le GC de la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187

Par vote du 16.09.2020 (66 voix contre 28, avec 2 abstentions), le GC a accepté de prendre en considération la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187, avec pour conséquence que l'objet a été transmis au CE pour y donner la suite qu'il implique. 10

Il ressort des délibérations² que la majorité du GC 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. 11

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 CE 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. 12

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 »³. 13

e. 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 CE 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]). 14

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 ». 15

Le CE exposait à propos de ce projet qu'il conduirait à ce que les bureaux électoraux doivent procéder comme suit : « 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 16

¹ La suite de la phrase montre que le CE l'envisageait également en matière de scrutin proportionnel.

² BGC septembre 2020 (16.09.2020), p. 2600 ss.

³ Votum BRUNO MARMIER (p. 2602).

des listes soit possible ».

- 17 Le CE précisait encore 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 novelle 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.
- 18 Lors de la seconde consultation, deux partis au moins avaient désormais préconisé l'adoption du système de la liste unique à cocher, selon le modèle genevois⁴.

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

- 19 Sur la proposition de la commission parlementaire compétente (CoParl LEDP) votée à l'unanimité en séance du 28 février 2023 sur le fondement de l'art. 142 al. 2 LGC, le GC a décidé lors de sa première lecture du 22 mars 2023 de renvoyer partiellement au CE son projet de loi 2020-DIAF-48.
- 20 Plus précisément, le GC a renvoyé au CE 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).
- 21 Le GC n'a pas formellement voté sur l'entrée en matière et le renvoi partiel, dès lors que le CE 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 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 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 »⁵.

2. Contexte politique et électoral

a. Election au Conseil des Etats de 2023

- 22 L'élection au Conseil des Etats du 22 octobre et du 12 novembre 2023 a eu lieu sur la base de la LEDP-FR telle que révisée le 24 mars 2023 par le GC sur la base du projet de loi 2020-DIAF-48, avec entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023.

⁴ Avant-projet de la modification de la LEDP, Réponses à la consultation, Synthèse par réponse du 14.10.1022, p. 43 et 52.

⁵ BGC du 22.03.2023, p. 571.

b. Elections communales et cantonales de 2026

Les articles de la LEDP-FR relatifs au scrutin majoritaire, dont le projet de révision a été renvoyé au CE devraient être entrés en force au moment des élections communales et cantonales de 2026, moyennant une procédure législative ordinaire incluant en particulier une procédure de consultation. 23

B. Objet

1. Système de bulletin(s) en matière de scrutin majoritaire

a. Variante de système à bulletin unique

La DIAF a souhaité confier aux soussignés les approfondissements requis par le renvoi partiel de son projet de loi 2020-DIAF-48 en ce qui concerne le scrutin majoritaire. Le scrutin proportionnel est donc hors analyse. On ne s'y référera qu'à titre de comparaison, pour évaluer l'importance réelle ou supposée de la notion de liste dans un cas et dans l'autre. 24

Au cours des débats en commission ou en assemblée, les membres du Grand Conseil ont évoqués divers exemples à prendre en considération dans l'élaboration d'une variante de système à bulletin unique ; ainsi : Genève, Vaud, Valais, Berne ou encore Zurich. Des différences existent cependant entre ces cantons, dont les deux suivantes : 25

- selon que le bulletin unique est (préimprimé) à *cocher* (p. ex. VD) ou (vierge) à *remplir* sur la base d'une liste ou de diverses listes de candidats (p. ex. ZH) ;
- selon que le bulletin unique classe (p. ex. VD) ou ne classe pas les candidatures par listes (p. ex. VS).

La variante à proposer pour Fribourg devra tirer le meilleur parti de ces divers exemples, en termes de liberté, de sécurité et de fidélité du vote. 26

b. Scrutins concernés

Dans le canton de Fribourg, les élections organisées selon le système de scrutin majoritaire sont les suivantes : 27

- au Conseil des Etats (art. 40 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au Conseil d'Etat (art. 106 al. 2 Cst.-FR ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- à la préfecture (art. 136 al. 2 Cst.-FR [implicitement] ; art. 83 al. 1 LEDP-FR) ;
- au conseil communal, faute de demande contraire (art. 83 al. 2 LEDP-FR)⁶.

La variante à proposer pour Fribourg devra être adaptée à l'ensemble de ces élections, si et dans la mesure où elles présentent des particularités, liées typiquement au nombre de personnes à élire (1, 2, 5, 7 ou 9). 28

⁶ Selon les soussignés, le régime de l'art. 83 al. 2 LEDP-FR est contraire à l'exigence de légalité et d'égalité de vote de l'art. 34 Cst., en tant qu'il permet 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. Or, il ne devrait pas dépendre d'une force politique, grande ou petite, de déterminer le mode de scrutin selon les circonstances. 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 qu'il se compose de cinq ou de sept membres (art. 54 LCo-FR), puisque le quorum naturel est alors de 16% respectivement de 14%. Les soussignés préconisent donc la révision de l'art. 83 LEDP à l'occasion de la révision à venir du scrutin majoritaire.

c. Siège de la matière et systématique légale

- 29 Dans sa version actuelle, la LEDP-FR régit « les listes électorales » sous ch. 3.1 aux art. 36 ss et les élections selon le mode de scrutin majoritaire » sous chiffre 3.3.3 aux art. 83 ss. Au sein des dispositions sur les élections selon le mode de scrutin majoritaire, les art. 83 à 94 LEDP-FR contiennent des dispositions générales (ch. 3.3.3.1), alors que les art. 95 à 97 (ch. 3.3.3.2) puis les art. 98 à 101 LEDP-FR (ch. 3.3.3.3) visent les hypothèses particulières de respectivement du « nombre réduit de candidatures » (égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir) respectivement de l'« élection ouverte » (sans dépôt de liste).
- 30 Les dispositions relatives à l'établissement d'un bulletin unique semblent devoir prendre place entre :
- d'une part au sein de la section actuellement consacrée aux listes électorales (art. 36 ss) dont le champ d'application doit être étendu pour comprendre également le bulletin unique, et
 - d'autre part, celles relatives au vote (art. 86 et 98 ss).
- 31 La proposition des soussignés d'une variante de système à bulletin unique prendra donc la forme des nouveaux articles 37a à 37c apLEDP-FR.
- 32 Cette proposition prendra par ailleurs la forme d'autres modifications ponctuelles, consistant à adapter toutes les dispositions légales connexes, que ce soit sous l'angle systémique ou terminologique.
- 33 A ce dernier propos, on veillera à bien distinguer dans l'avant-projet de loi et de rapport explicatif entre les notions de liste et de bulletin. Dans le système actuel des bulletins ou listes multiples, les deux notions tendent à se recouper, puisque ce système consiste justement à voter en choisissant (en complétant si nécessaire) et en glissant une liste dans l'enveloppe de vote – voire plusieurs, dans la proposition du CE du projet de loi 2020-DIAF-48. Dans un système de vote à bulletin unique, il convient en revanche de distinguer nettement entre :
- premièrement les *listes électorales* déposées par les personnes candidates ;
 - deuxièmement les *listes électorales définitives* qui sont établies par l'organe compétent à partir des listes électorales déposées en procédant à leur toilettage, au remplacement des candidatures éliminées et à la rectification des listes, conformément aux art. 56 et 57 LEDP-FR, listes qui sont qualifiées de *listes électorales officielles*, lorsqu'elles servent à l'exercice du vote des électeurs et électrices, soit lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel ;
 - finalement, le *bulletin électoral officiel à cocher* et le *bulletin électoral officiel à remplir* qui sont établis sur la base des listes électorales définitives et qui servent à l'exercice du vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire.
- 34 Ainsi, typiquement, dans un système de bulletin unique prévu dans un nouvel art. 37a LEDP-FR, l'art. 86 al. 1 devrait être adapté, comme en particulier l'art. 89 al. 1, parce que le vote s'exercerait en se servant du « bulletin » (et pas d'une « liste ») et parce que l'élection au premier tour dépendrait de la majorité absolue des « bulletins » (et pas des « listes »).

2. Autres aspects/articles renvoyés au CE

a. Candidatures multipliées (art. 55 al. 4)

- 35 La question des candidatures multipliées ne peut pas être exclue du champ d'analyse. Contrairement aux apparences, elle ne se pose pas que dans le cadre d'un système de vote à listes multiples, mais également dans celui du bulletin unique si celui-ci distingue graphiquement entre listes, comme c'est le cas par exemple dans le canton de Vaud.

b. Candidatures au second tour (art. 90 al. 2 et al. 5)

La question des candidatures au second tour de scrutin ne semble pas se poser en des termes différents, selon que le scrutin en question est organisé sur un système de listes multiples ou de bulletin unique. Partant, cette question peut être exclue du champ d'analyse. 36

c. Liste(s) au second tour (art. 91 al. 1, al. 1a, al. 2, al. 2bis, al. 3)

La même remarque vaut pour la réglementation applicable au dépôt des listes au second tour de scrutin, qui ne présente ou n'appelle apparemment pas de différence en cas de système à listes multiples ou à bulletin unique. 37

II. But et statut de la présente note

A. But

1. Etude de variante

a. Baisse du taux de bulletins nuls

Conformément aux objectifs poursuivis par la motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 et par sa mise en œuvre dans le projet de loi 2020-DIAF-48, la présente note juridique consiste en une étude de variante qui permettrait de réduire le taux de bulletins nuls à Fribourg en cas de scrutin organisé selon le scrutin majoritaire. 38

b. Meilleure mise en œuvre de la liberté de vote

La diminution du taux de bulletins nuls n'est pas qu'un *objectif politique*, que chaque parti peut poursuivre, tantôt pour des raisons idéologiques, tantôt pour des raisons stratégiques. Dans une certaine mesure, il s'agit également d'un *impératif juridique* qui s'impose en vertu de la garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst. à chaque législateur cantonal. 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 en particulier pour chaque citoyen.ne non seulement la liberté d'exprimer un vote (votum : le souhait) conforme à sa volonté interne, mais également la garantie que ce vote soit effectivement pris en compte, à égalité (de nombre, de valeur et d'influence) avec chaque autre vote, pour établir le résultat du scrutin. 39

Il appartient au législateur de mettre en œuvre la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. en établissant des *règles de scrutin*, et donc en particulier des *règles de validité et de nullité du vote*, 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. Or, selon que ces règles de scrutin et de validité/nullité du vote conduisent à plus ou moins de bulletins nuls, la mise en œuvre de la liberté de vote peut être jugée plus ou moins aboutie, en ce sens qu'elle permet l'expression plus ou moins fidèle et plus ou moins sûre de la volonté populaire. 40

c. Eléments d'appréciation juridiques

La présente note n'est pas un avis de droit au sens traditionnel du terme, en ce sens qu'elle n'a pas pour but de déterminer si, dans quelle mesure ou à quelles conditions juridiques le CE et le GC peuvent prévoir un système de scrutin majoritaire à liste ou bulletin unique, en lieu et place du système actuel, avec ou sans les modifications proposées par le CE dans son projet de loi 2020-DIAF-48, en particulier avec l'introduction d'un art. 24 al. 2 let. 1 pLEDP autorisant le vote à listes multiples, pour autant que le nombre de suffrages ne dépasse pas le nombre de sièges à pourvoir. 41

Vu la compétence et la marge de manœuvre dont le canton de Fribourg dispose en la matière en vertu des art. 34 al. 2 et 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst., il n'est pas contesté que tous les systèmes susmentionnés 42

sont juridiquement admissibles en tant que tels, soit :

- le système actuel de l'art. 24 al. 2 let. k LEDP-FR ; on l'appellera « *système de listes multiples à choix unique* » ;
- le système actuel tel qu'amendé par l'art. 24 al. 2 let. l pLEDP-FR ; on le nommera « *système de listes multiples à choix multiple (conditionnel)* » ;
- le système à proposer en tant que variante, auquel on se référera comme « *système de bulletin électoral officiel à cocher (ou à remplir)* » par anticipation sur la terminologie pour laquelle les soussignés ont opté dans l'avant-projet de loi rédigé ou comme « *système de bulletin électoral unique* » lorsqu'il sera question d'autres cantons n'ayant pas opté pour cette terminologie spécifique.

43 Cela étant, dès lors que le choix et le design d'un système de scrutin majoritaire constitue *per se* une certaine mise en œuvre de la liberté de vote au sens de l'art. 34 Cst., c'est-à-dire comme on l'a dit une certaine concrétisation (plus ou moins optimale) des exigences de fidélité et de sécurité du scrutin, la présente note relève quand même dans cette mesure de l'analyse et de l'évaluation juridique.

d. Eléments d'appréciation empiriques (statistiques)

44 Dès lors qu'il s'agit d'optimiser la mise en œuvre de la liberté de vote en matière de scrutin majoritaire fribourgeois en proposant une variante correspondant au système de bulletin électoral officiel à cocher ou à remplir, la présente note s'efforce de tirer parti d'éléments d'appréciation et de comparaison empiriques, à savoir 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.

e. Autres éléments d'appréciation issus de la pratique

45 Pour les besoins de la présente note, les soussignés ont aussi exploité les ressources que constitue l'expertise acquise par diverses personnes, en tant que responsables de services administratifs ou de bureaux de vote ou que chef ou cheffe de groupe ou président ou présidente de parti politique. Ils ont mené pour ce faire des entretiens informels avec les personnes suivantes : MM. NICOLAS FELLAY, LUC VOLLERY, THOMAS DE TRIBOLET et MAURICE CHEVRIER (VS).

Les soussignés ont particulièrement bénéficié de l'expertise du Service de législation (SLeg) dans la mesure où les retours et remarques qu'ils ont reçus de ce service ont permis d'améliorer la qualité législative de la variante de modification de la LEDP-FR proposée.

2. Rédaction de variante

a. Avant-projet de loi

46 Les soussignés ont reçu mandat de proposer une variante de système à liste/bulletin unique à cocher (ou à remplir) sous la forme d'un avant-projet de révision des articles topiques de la LEDP-FR, que le CE pourrait mettre en consultation tel quel, sous réserve des modifications qu'il jugera utiles. Cet avant-projet forme la TROISIEME PARTIE de la présente note.

b. Projet de rapport explicatif

47 De même, les soussignés ont reçu mandat d'accompagner leur proposition de variante d'un projet de rapport explicatif, que le CE pourrait utiliser tel quel, sous réserve des modifications qu'il jugera utiles, aux fins de la mise en consultation puis de la délibération au GC. Cet avant-projet correspond à la DEUXIEME PARTIE de la présente note.

B. Statut

1. Proposition fondée sur une analyse technique

a. Neutralité politique

La particularité du mandat des soussignés, consistant à rédiger un avant-projet de loi et un projet de rapport explicatif au nom et pour le compte de la DIAF et à destination du CE impose certaines précisions sur le statut de la présente note. Premièrement, les soussignés déclarent à toutes fins utiles qu'ils s'efforcent de la rédiger en s'en tenant strictement à la neutralité politique – que l'art. 34 Cst. exige justement de la part de tout système de scrutin. 48

b. Préconisation technique

Secondement, les soussignés précisent que la proposition de variante qu'ils formulent ci-après, sous la forme d'un avant-projet de loi et d'un projet de rapport explicatif, ne peut et ne doit être considérée que comme une préconisation technique, fondée sur les éléments d'appréciation juridiques et statistiques susmentionnés. Comme on l'a déjà dit, le droit supérieur n'impose pas telle solution plutôt que telle autre. Il n'appartient donc pas aux soussignés 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. 49

Selon les soussignés, l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système. Cependant, la Constitution fédérale peut être interprétée en ce sens qu'il serait plus conforme à son régime d'adopter le système proposé par le présent projet en tant que variante (système de bulletin unique à cocher [ou à remplir]) que de maintenir le système actuel (système de listes multiples à choix unique) ou d'introduire le système proposé par le projet 2020-DIAF-48 (système de listes multiples à choix multiple [sous réserve de suffrages surnuméraires]). L'analyse comparative des chiffres impose en effet 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. 50

2. Réserve de l'opportunité politique

a. Réserve de l'appréciation du Conseil d'Etat

Dans la situation juridique telle que décrite ci-dessus, la préférence pour un certain système de scrutin majoritaire, à listes multiples (à choix unique ou multiple) ou à bulletin unique (à cocher ou à remplir) relève d'une question d'opportunité politique. Bien que les soussignés rédigent ci-après un avant-projet de loi et un projet de rapport explicatif au nom et pour le compte de la DIAF et à destination du CE, ils tiennent à réserver ici expressément l'appréciation politique qui appartient au CE dans le processus législatif rappelé plus haut. 51

b. Réserve de l'appréciation du Grand Conseil

De même, les soussignés tiennent à préciser qu'ils rédigent la présente note sous la réserve expresse de l'appréciation politique qu'il revient en fin de compte au GC, et à lui seul, d'exercer en la matière. Ou, pour le dire simplement, les soussignés n'entendent que faciliter l'exercice par le CE et le GC de leurs compétences respectives, au contraire de les limiter dans cet exercice – fût-ce au nom de leur opinion juridique. 52

DEUXIÈME PARTIE :
PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF DU CONSEIL D'ÉTAT

Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (bulletin électoral officiel unique)

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

Table des matières

1.	Introduction	1
1.1.	Renvoi au Conseil d'Etat	1
1.2.	Expertise externe	1
2.	Variante mise en consultation	2
2.1.	Système de bulletin électoral officiel en cas d'élection selon le scrutin majoritaire	2
2.1.1.	Bulletin électoral officiel	2
2.1.2.	Election selon le scrutin majoritaire	3
2.1.3.	Elections cantonales, préfectorales ou communales	4
2.1.4.	Bulletin à cocher ou à remplir	5
2.1.5.	Indication des listes et des alliances de listes sur les bulletins à cocher	6
2.1.6.	Feuille d'accompagnement des bulletins à remplir	6
2.1.7.	Election tacite au premier tour	6
2.2.	Comparaison intercantonale	7
2.2.1.	Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse	7
2.2.2.	Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité	7
2.2.3.	Taux de nullité plus élevés à Fribourg qu'ailleurs en Suisse	8
2.3.	Incidences sur la situation et la pratique actuelles	9
2.3.1.	Expérience préalable fribourgeoise	9
2.3.2.	Abandon des candidatures multipliées	10
2.3.3.	Statistiques de provenance	10
2.3.4.	Candidatures au second tour	12
2.4.	Spécimens	13
2.4.1.	Exemples de bulletin électoral à cocher	13
2.4.2.	Exemple de bulletin électoral à remplir, avec sa feuille d'accompagnement (« Beiblatt »)	13
3.	Commentaire des articles du projet	13
4.	Conséquences du projet	19
4.1	Incidences financières et en personnel	19
4.2	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	20
4.3	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	20
4.4	Développement durable	20
4.5	Clause référendaire	20

TROISIEME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

1. Introduction

1.1. Renvoi au Conseil d'Etat

Le présent projet de variante de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques fait suite au renvoi partiel décidé le 22 mars 2023 par le Grand Conseil du projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2020 que le Conseil d'Etat lui avait présenté pour donner suite à la motion 2019-GC-187 déposée le 19 novembre 2019 par les députés Pierre MAURON et Eric COLLOMB.

Cette motion demandait essentiellement 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) ». Les motionnaires réagissaient par-là au second tour de l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre dans le canton de Fribourg, lors duquel 3.04% des bulletins rentrés avaient dû être déclarés nuls, en grande partie parce qu'ils consistaient en une enveloppe contenant deux listes différentes comportant chacune un nom. Leur motion avait dès lors pour but « 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 ».

Conformément à ce souhait, le projet de loi 2020-DIAF-48 du 20 décembre 2022 proposait en résumé l'adjonction d'un nouvel art. 24 al. 2 let. l consacré désormais exclusivement à la nullité en cas de scrutin selon le système majoritaire. Dans ce cas, les listes ne doivent, selon cette proposition initiale, être déclarées nulles que si elles 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 ». Comme le message 2020-DIAF-48 l'exposait (p. 16) cette innovation conduirait à ce que les bureaux de vote doivent procéder à diverses

opérations successives consistant en résumé à : 1) épurer les suffrages nuls ; 2) compter le nombre de noms restants pour exclure les enveloppes qui contiennent plus de suffrages qu'il n'y a de sièges à pourvoir ; 3) recomposer l'ensemble des listes multiples valables pour n'en faire qu'une (sans en-tête) ; 4) assembler les listes multiples formant la liste recomposée (p. ex par agrafage), afin de permettre la vérification ultérieure.

Cette mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 avait été très contestée dans le cadre des deux consultations menées à son propos (Message 2020-DIAF-48, ad art. 24 al. 2 let. k et l i.f.) Comme la Commission parlementaire compétente (CoParl LEDP) l'avait proposé à l'unanimité le 28 février 2023, le Grand Conseil a souhaité disposer d'une variante à ce système de « liste recomposée » (par les bureaux électoraux, sur la base des multiples listes glissées dans une même enveloppe de vote, mais qui ne contiendraient pas plus de noms que de sièges à pourvoir). Pour ce faire, 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 relatif au projet 2022-DIAF-48, « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire ». Plus précisément, 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).

1.2. Expertise externe

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. Ce mandat leur a été confié le 19 décembre 2023. Ils l'ont exécuté sous la forme d'une note juridique datée du 15 mars 2024, dont la deuxième et la troisième partie consistait respectivement en un projet de rapport explicatif et un avant-projet de loi. La première partie de cette note, d'ordre méthodologique, est à disposition des personnes intéressées.

Sous l'angle juridique, elle retient qu'il appartient au Grand Conseil de définir librement le système de vote à appliquer dans le Canton en cas d'élection selon le scrutin majoritaire, pour mettre en œuvre la liberté de vote telle que garantie par l'art. 34 Cst., en vertu de laquelle le résultat d'une telle élection doit pouvoir être tenu pour l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et des citoyennes.

Selon les experts consultés, la mise en œuvre de la liberté de vote peut être jugée plus ou moins aboutie, selon que les règles de scrutin et de validité/nullité du vote appliquées dans un canton conduisent à plus ou moins de bulletins nuls, en ce sens que ces règles permettent l'expression plus ou moins fidèle et plus ou moins sûre de la volonté populaire.

Cela étant, si les experts sont d'avis que l'art. 34 Cst. n'impose ou n'exclut aucun système, la Constitution fédérale peut être interprétée en ce sens qu'il serait plus conforme à son régime d'adopter le système proposé par le présent projet en tant que variante (système de bulletin électoral à cocher [ou à remplir]) que de maintenir le système actuel (système de listes multiples à choix unique) ou d'introduire le système proposé par le projet 2020-DIAF-48 (système de listes multiples à choix multiple [sous réserve de suffrages surnuméraires]).

Le choix entre ces divers systèmes relève de l'appréciation politique du Grand Conseil, que les experts ont expressément réservée, en indiquant 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.

2. Variante mise en consultation

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

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, c'est-à-dire 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'a 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 de manière plus parfaite la liberté, l'égalité, la fidélité et la sécurité du vote garanties par l'art. 34 Cst., en particulier en faisant 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, ce qui est insatisfaisant sous l'angle de leur liberté de vote au sens de l'art. 34 Cst.

Le système du bulletin électoral officiel permettrait de corriger cette situation insatisfaisante, 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 le projet 2020-DIAF-48, 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 au contraire pour effet de faciliter le dépouillement par lecteurs optiques, avec le gain d'efficacité et de sécurité que cela suppose.

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.

Vu cette différence fondamentale entre mode de scrutin majoritaire et proportionnel, l'introduction du système du bulletin électoral officiel dans le premier cas aurait, à dire d'experts, 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 n'ont qu'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 (ch. 2.3.2) n'exercent pas non plus d'effet juridique sur le dépouillement et le résultat. Les noms et les numéros de listes signalent tout au plus 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 dans un premier temps 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, y compris parmi les électeurs et les électrices faisant preuve de l'attention moyenne requise de leur part tous les cinq ans, une assimilation erronée avec le mode de scrutin proportionnel.

De ce point de vue, l'introduction du système du bulletin électoral officiel apparaîtrait comme une mise en œuvre plus aboutie de la liberté et de l'égalité de vote de l'art. 34 Cst., dans la mesure où elle garantirait mieux qu'actuellement que chaque électeur et électrice exerce son droit de vote effectivement, complètement, délibérément et efficacement – ce qui n'est pas le cas lorsqu'elle ou il exerce son droit de vote lors d'une élection majoritaire en utilisant une liste électorale de manière analogue à ce qu'il est avisé, utile ou efficace de faire en cas d'élection proportionnelle.

2.1.3. Elections cantonales, préfectorales ou communales

La motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187) faisait suite au second tour de l'élection au Conseil des Etats de 2019, mais elle demandait au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter « 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 » (mis en italique par la rédaction). Le projet de nouvel art. 24 al. 2 let. 1 proposé par le Conseil d'Etat en exécution de cette motion visait également toutes les élections majoritaires, lorsqu'il régissait nouvellement la nullité des 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 » (mis en italique par la rédaction). La commission parlementaire compétente CoParl LEDP pour préavisier ce projet a également manifesté le souhait que la solution à trouver pour résoudre le problème soulevé par les motionnaires soit la plus homogène ou uniforme possible. Enfin, 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 « pour examen des solutions possibles visant à introduire un bulletin unique *pour les élections qui se déroulent selon le système majoritaire* ».

Dès lors, la variante que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil par le présent

rapport explicatif vise toutes les élections majoritaires prévues par la Constitution fribourgeoise et par la LEDP. Conforté dans ce sens par les experts consultés, le Conseil d'Etat n'a en particulier 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. Indépendamment des différents taux de nullité constatés en ces diverses occurrences, les raisons qui militent pour l'introduction du système du bulletin électoral officiel, en lieu et place du système actuel des listes multiples, sont en soi valables pour toutes les élections majoritaires. Sont donc visées par la proposition de variante du présent rapport explicatif les élections :

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

On insiste à ce propos, parce que l'instauration du système du bulletin électoral officiel en matière d'élection majoritaire communale aurait quelques incidences sur les tâches et les finances communales, encore que modiques, puisqu'il reviendrait aux communes lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire 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 et ch. 4.1).

A propos de cette dernière élection citée, au conseil communal, le Conseil d'Etat signale encore que 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, selon eux, 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%. Le Grand Conseil ayant donné mandat au Conseil d'Etat de lui proposer une variante en ce qui concerne les modalités pratiques des élections majoritaires dans le Canton, et non pas en ce qui concerne les cas d'application des élections majoritaires, aucune proposition de modification n'est faite à ce propos dans le présent rapport explicatif.

2.1.4. Bulletin à cocher ou à remplir

La variante proposée repose en revanche sur une distinction entre deux types de bulletins électoraux officiels, selon qu'il en va d'une élection majoritaire organisée selon les règles générales (art. 83 ss LEDP) ou 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 et à l'usage par les électeurs et les électrices 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 donnerait lieu à l'établissement par l'organe compétent et à l'usage par les électeurs et les électrices d'un *bulletin électoral officiel à remplir* (art. 37c apLEDP).

Ces deux types de bulletins uniques se rencontrent dans les cantons qui connaissent

ce système. Le Conseil d'Etat propose de les intégrer à la LEDP comme indiqué ci-dessus, de manière à en tirer tout le bénéfice qu'on peut en attendre du point de vue de la liberté, de l'égalité et de la sécurité du vote, ainsi que de la rapidité et de la sûreté de son dépouillement.

En cas d'élection majoritaire selon les règles générales (art. 83 ss LEDP), 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, où aucune liste électorale n'a été déposée, de sorte que le corps électoral peut voter pour toute personne éligible (art. 98 ss LEDP), le bulletin électoral officiel serait « à remplir » (art. 37c apLEDP), comme on le rencontre dans les cantons de Berne ou de Zurich. Ce bulletin à remplir serait vierge de tout nom et comporterait autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir. Pour attribuer un suffrage à une personne éligible, les électeurs et les électrices rempliraient une ligne de sa main. Une information dûment mise en évidence au sommet du bulletin électoral officiel indiquerait 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 serait supprimé à commencer par le bas du bulletin.

Le même type de bulletin électoral officiel à remplir (n.b. entièrement de sa main) serait établi et utilisé en cas d'élection majoritaire à « nombre réduit de candidatures », c'est-à-dire dans le cas où le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées est égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir (art. 95 al. 2 LEDP ; cf. ég. art. 97 al. 3 LEDP en cas d'élection complémentaire). Dans ce(s)

cas, on aurait pu penser à combiner les types de bulletin électoral officiel « à cocher » et à « remplir », en prévoyant un bulletin sur lequel aurait figuré 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. Le Conseil d'Etat a toutefois jugé que les experts consultés avaient de bonnes raisons d'y voir une entorse à l'égalité de vote, entre les personnes candidates et les autres personnes éligibles, en plus d'une source de complication du point de vue légistique.

2.1.5. 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 (ch. 2.3.2), 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 (ch. 2.3.3), les candidatures multipliées, du même nom sur deux ou plusieurs listes alliées, ne seraient cependant alors plus acceptées.

2.1.6. Feuille d'accompagnement des bulletins à remplir

En cas d'élection majoritaire donnant lieu à l'établissement d'un bulletin électoral officiel à remplir, le matériel électoral comporterait aussi obligatoirement une feuille d'accompagnement (« Beiblatt ») comme c'est l'usage dans les cantons alémaniques qui connaissent ce système de vote majoritaire. Cette notice présenterait les personnes candidates, dont le nom (voire le numéro) devrait être reporté sur le bulletin à remplir pour leur accorder un suffrage. Une information dûment mise en évidence au sommet de cette feuille d'accompagnement préciserait qu'elle n'est pas le bulletin à remplir et qu'elle ne permet donc pas de participer à l'élection, à peine de nullité.

2.1.7. Election tacite au premier tour

Les travaux de préparation du présent rapport explicatif ont conduit les experts à apprendre de la part de la Chancellerie de l'Etat que, dans l'écrasante majorité des cas (par exemple 72 sur 75 en 2021), les élections majoritaires au conseil communal avaient 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 sortant du cadre de la présente proposition de variante, tel qu'il est fixé par la décision de renvoi partiel du Grand Conseil du 22 mars 2023, 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 couverte par un scrutin en bonne et due forme. Le souci et le besoin de légitimité et d'autorité démocratique qui avaient guidé cette réforme de 2001 n'étant pas moins importants aujourd'hui, une réflexion à ce propos, connexe à celle relative aux modalités matérielles de l'élection majoritaire n'a pas paru devoir s'imposer.

2.2. Comparaison intercantonale

2.2.1. Système fribourgeois des listes multiples comme cas particulier en Suisse

Le système des listes multiples 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, 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 très minoritaire, puisqu'on ne le rencontre apparemment que dans les cantons de Lucerne, Valais, Neuchâtel et Jura.

2.2.2. Difficultés méthodologiques à propos des taux de nullité

Durant les débats de commission et de plenum, plusieurs interventions 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 circonstanciées, 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 n'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 discernement que possible, mais avec toute la prudence que cela implique sur les conclusions qu'on peut dès lors tirer des chiffres retenus.

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

2.3. Incidences sur la situation et la pratique actuelles

2.3.1. Expérience préalable fribourgeoise

Il est intéressant de relever que l'utilisation d'un bulletin électoral officiel n'est pas une nouveauté complète dans le canton de Fribourg.

En effet, à au moins deux reprises, la commune de Fribourg a utilisé des bulletins de ce type, soit pour les élections complémentaires au Conseil des Etats des 11 mars 2012 et 26 septembre 2021.

L'idée sous-jacente de cette pratique était de permettre le dépouillement par des lecteurs optiques, raison pour laquelle l'article 22b LEDP a été invoqué comme base légale à ces deux occasions.

Il est toutefois prévu désormais de modifier le libellé de cette disposition pour étendre expressément son champ d'application au bulletin électoral officiel. En effet, sa teneur actuelle limite sa portée aux seuls « bulletins », terme qui, dans le cadre de la terminologie de la LEDP, comprend uniquement les bulletins pour les votations et non le matériel de vote pour les élections.

La présente révision ôte donc toute ambiguïté, à cet égard.

2.3.2. 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. Ce dernier en propose désormais une nouvelle variante qui s'inscrit dans le cadre du système du bulletin électoral officiel.

En cas d'introduction d'un bulletin électoral officiel sur lequel les personnes candidates figuraient 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.

2.3.3. 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 de l'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 permettent d'en tirer certains constats sur le comportement de vote des électeurs et électrices.

En particulier, ces constats ont trait à la manière dont les électeurs et les électrices ont utilisés les listes des partis faisant alliance entre eux. Ainsi, par exemple, si le parti A et le parti B font alliance, l'analyse porte sur le nombre de suffrages obtenus par une personne candidate du parti A dont le nom figure sur la liste B (par rapport aux autres personnes candidates du parti B figurant sur cette liste B) et inversement sur le nombre de suffrages obtenus par une personne candidate du parti B dont le nom figure sur la liste A (par rapport aux autres personnes candidates du parti A figurant sur cette liste A). En cas de différences importantes de part (nombreux biffages de personnes candidates B sur la liste A) et d'autre (nombreux biffages de personnes candidates A sur la liste B), les partis et les protagonistes politiques en concluent typiquement que leur alliance « n'a pas bien fonctionné » au sein de leurs électeurs et électrices respectifs. En cas de différence plus importante d'un côté (nombreux biffages de personnes candidates B sur la liste A) que de l'autre (rares biffages de personnes candidates A sur la liste B), ils en déduisent plus spécifiquement que les électeurs et électrices du parti A « n'ont pas joué le jeu » de l'alliance, contrairement à celles et ceux du parti B. Quant au nombre de bulletins ou listes non modifiées, il servira à déterminer si les électeurs ou les électrices ont ou n'ont pas été « disciplinés. », 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 de l'Etat ne sont assurément pas dépourvues de toute pertinence statistique, d'utilité pratique et donc d'intérêt public (art. 137 Cst.). Cela étant, il faut en relativiser fortement la précision et donc la valeur, dans la mesure où elles reposent sur divers présupposés approximatifs. Le désavantage que le système du bulletin électoral officiel représenterait à cet égard s'en trouve donc aussi fortement relativisé.

Les tableaux récapitulatifs de la Chancellerie de l'Etat s'intitulent en effet « provenance des suffrages ». Or, alors que ces tableaux

indiquent de quelles espèces de listes proviennent les suffrages accordés à chaque personne candidate (sans en-tête, de son parti non modifié ou modifié, d'un parti allié modifié ou non modifié, d'un parti tiers modifié), les analyses qu'on en tire consistent à en inférer que les suffrages en question proviennent d'une certaine catégorie d'électeurs ou d'électrices. En d'autres termes, l'analyse de ces chiffres dans le sens indiqué ci-dessus suppose d'imputer une appartenance politique ou au moins une intention politique aux électeurs et aux électrices, sur la seule base de la liste dont ils se servent. Une liste à en-tête du parti A allié au parti B comportant de nombreux biffages de personnes candidates. B est ainsi considérée comme provenant d'une personne membre ou d'une personne sympathisante du parti A refusant son suffrage aux personnes candidates du parti B, pour ne pas dire au parti B lui-même, ou en tout cas d'un électeur ou d'une électrice dont l'intention est de soutenir le parti A, lorsqu'il ou elle se sert de la liste à en-tête de ce parti pour accorder son suffrage à toutes ou à certaines personnes de ce parti A – le cas échéant en biffant et/ou en remplaçant telle ou telle personne du parti B figurant sur cette liste.

Les chiffres publiés par la Chancellerie de l'Etat sous le titre de « provenance des suffrages » ne donnent d'indication fiable que sur les listes dont proviennent les suffrages. Il ne s'agit à strictement parler que de chiffres ou de statistiques sur l'utilisation matérielle des listes mises à la disposition des électeurs et des électrices. Leur analyse dans un sens politique et stratégique repose sur des prémisses qui, sans être fausses, ne sont que peu fiables, à savoir qu'on peut déduire du fait qu'un électeur ou une électrice se sert d'une liste à en-tête d'un certain parti que son vote comporte une dimension ou une préférence partisane en faveur de ce parti. Dans le cadre d'une élection selon le scrutin majoritaire, cet électeur ou cette électrice n'a pourtant la possibilité de n'exprimer que des suffrages en faveur de personnes candidates (« suffrages nominatifs »), à l'exclusion de tout suffrage de liste, contrairement à ce qui vaut en cas d'élection selon le mode de scrutin proportionnel. Comme on le sait, l'en-tête d'une liste est dépourvu de toute portée juridique et de toute influence sur le vote en

matière de scrutin majoritaire.

Au demeurant, parmi les personnes qui se servent de la liste à en-tête du parti A, respectivement de la liste à en-tête du parti B, on ignore non seulement lesquelles sont ou se sentent proches de ce parti (A ou B), mais également si ce sont les mêmes que cela conduit à biffer les personnes de l'autre parti allié (B ou A). Il se peut aussi que ces personnes aient choisi de se servir d'une liste à en-tête X par hasard ou par commodité, parce qu'il s'agit de celle que son numéro fait figurer en premier dans le carnet mis à sa disposition, ou parce que c'est celle sur laquelle figurent le plus de personnes candidates à qui elles souhaitent accorder leur suffrage, indépendamment de leur appartenance au parti politique dont il s'agit de la liste. Les statistiques de la Chancellerie mettent d'ailleurs en lumière la diversité et, à vrai dire parfois l'absurdité des comportements de vote, dont certains consistent à biffer une personne candidate sous le numéro (p. ex. a.2) qu'elle a sur la liste de son propre parti (A) pour ajouter cette même personne sur cette même liste mais avec le numéro qui lui est attribué (p. ex. b.5) sur la liste du parti allié (B). Qu'en déduire ici en termes de préférence partisane ?

L'analyse de la provenance des suffrages en fonction des listes dans un sens politique suppose de plaquer sur une élection selon le scrutin majoritaire une logique partisane étrangère à ce mode de scrutin : utiliser telle liste c'est voter pour tel parti. Il va de soi que cette logique guide matériellement et implicitement en partie le comportement de certains électeurs et électrices. Mais comme ce mode de scrutin ne consiste pas et ne conduit pas à accorder formellement et explicitement des suffrages de parti ou de liste, les analyses dans ce sens ne peuvent être que très approximatives. Au point que l'on peut se demander si les chiffres mis à disposition par la Chancellerie donnent vraiment des indications plus précises que le résultat du scrutin proprement dit. Si deux partis A et B font alliance et que les personnes candidates du premier sont plus ou mieux élues que celles du second, nul n'est besoin de chiffres et de conjectures pour affirmer que celles-ci ont plus bénéficié de l'alliance que celles-là.

Vu leur faible degré d'information et de précision, les chiffres de « provenance des suffrages » (selon les listes) de la Chancellerie présentent un faible intérêt. Cet éventuel intérêt public doit être mis en balance avec l'intérêt public et l'intérêt privé protégé en tant que droit fondamental, à ce que le résultat d'une élection selon le scrutin majoritaire soit (le plus) fidèle et (le plus) sûr (possible), conformément à l'art. 34 Cst. – comme le système du bulletin électoral officiel semble le permettre. Dans ces conditions, les experts consultés sont d'avis, et le Conseil d'Etat reprend cet avis à son compte, que l'attachement aux chiffres de « provenance des suffrages » ne suffit pas à motiver le maintien de système actuel des listes multiples. Les experts relèvent à ce sujet que le système actuel conduit parfois à ce que le nombre de votes nuls soit supérieur au nombre de voix d'écart entre personne élue et non élue. Or, le souci que le résultat du scrutin soit conforme à la volonté effective des électeurs et électrices paraît devoir l'emporter sur le souci que les états-majors de partis puissent interpréter leur volonté supposée – sur la base d'en-têtes de listes.

2.3.4. Candidatures au second tour

Parmi les articles que le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat figurent 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). Ces dispositions font toutefois l'objet de débats qui peuvent être menés sans égard au fait que le vote selon le scrutin majoritaire a lieu selon le système actuel des listes multiples à choix unique ou selon le système proposé dans le présent rapport explicatif à titre de variante du bulletin électoral officiel. Ces aspects ne sont donc pas traités dans ce rapport explicatif.

2.4. Spécimens

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

☐ MATTER Michel – Chêne-Bougeries

LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-É-S

☐ MAZZONE Lisa – Genève

☐ SOMMARUGA Carlo – Genève

LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD

☐ VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève

☐ OBERSON Philippe – Genève

LISTE N° 4 LE CENTRE

☐ MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive

LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE

☐ CRUCHON Pablo – Genève

☐ PARMENTIER Danielle – Vernier

LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE : SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL

☐ PINI Jessica – Genève

☐ THION Guillaume – Bernex

LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS

☐ POGGIA Mauro – Genève

LISTE N° 8 UDC

☐ AMAUDRUZ Céline – Genève

LISTE N° 9 PLR-LÉS LIBÉRAUX-RADICAUX GENEVE

☐ DE MONTMOLLIN Simone – Lancy

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023

STÄNDERATSWAHLEN VOM 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 États / Ständerätin, Troistorrens

☐ **RIEDER Beat**
Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux États, avocat et notaire, Willer

☐ **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, Grünlibérale, Naters

2.4.2. Exemple de bulletin électoral à remplir, avec sa feuille d'accompagnement (« Beiblatt »)

Kanton Bern
Canton de Berne

N° vier lassen/laisser libre

UNE: _____

LB: _____

Wahlzettel
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

Kanton Bern
Canton de Berne

Liste des candidatures pour l'élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. Personnes éligibles
Les candidatures suivantes ont été déposées :

 Gabriel Werner 1962 Mülchi UDC sortant	 Annalutz Madeleine 1979 Sigriswil LVC	 Aronadis Jorgo 1969 Ostermündigen Prates
 Fouquet Pascal 1981 Sofren Prates	 Grossen Jürg 1969 Fritzingen PVL	 Hess Lorenz 1961 Satten Le Centre
 Hess Sandra 1972 Nidau PLR	 Iseli Gianpiero 1958 Ostermündigen Normalos	 Jost Marc 1974 Thoune FEV
 Jutz Philipp 1971 Bummen (THA) JUP	 Koller Richard 1960 Grafenried sans étiquette	 Lobatzer-Schmid Verena 1969 Interlaken sans étiquette
 Neuser Daniel 1986 Bolligen Normalos	 Pulver Bernhard 1955 Bern VERTE-S	 Spycher Adrian 1971 Satten Normalos
 Wasserfallen Flavio 1979 Bern PS	 Zbinden Romain 1964 Ostermündigen Normalos	

2. Notice explicative

- Utiliser que le bulletin officiel ci-joint et le remplir à la main.
- Neprimer de suffrage que pour les personnes mentionnées ci-dessus.
- Ne pas inscrire plus de deux noms sur le bulletin officiel ci-joint.
- Neprimer qu'un seul suffrage par candidate ou candidat.

Le cumul (plusieurs suffrages pour la même personne) n'est pas autorisé pour l'élection du Conseil des États.

Ce document n'est pas un bulletin de vote !

3. Commentaire des articles du projet

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* et bulletin électoral officiel 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.

Articles 22b al. 1 – Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques – Autorisations

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.

Cela permet surtout d'aller dans le sens d'une plus grande sécurité et fiabilité du dépouillement du vote et participe à la réalisation de l'article 34 al. 2 Cst.

Dès lors que la technologie des lecteurs optiques ne permet pas à ce jour de déchiffrer de manière suffisamment fiable les écritures manuscrites, on a renoncé à étendre le champ d'application de ces dispositions aux bulletins électoraux officiels à *remplir*.

Articles 22d (nouveau) – Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques – Bulletins électoraux officiels

Cette nouvelle disposition vise à préciser que la lisibilité par des lecteurs optiques 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 des lecteurs optiques, 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* 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 *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 efficiente 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 lecteurs optiques, 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 ou d'élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte, puisque le bulletin électoral officiel n'est alors pas à *cocher* mais à *remplir*.

La justification de cette distinction ayant été expliquée de manière détaillée dans l'exposé général (ch. 2.1.4), il est renvoyé à ces explications, tout comme à celles relatives à la notion de feuille d'accompagnement (ch. 2.1.6).

L'article 37c al. 2 est le pendant de l'article 37b al. 1. Il en découle qu'il revient également dans ce cas aux partis, groupes d'électeurs et électrices et personnes candidates qui seraient désireuses de figurer de manière regroupée sur la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à *remplir* de ne déposer qu'une seule liste à l'organe compétent (p. ex. « Alliance des partis A et B »).

Comme dans le cas du bulletin électoral officiel à *cocher*, 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 la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à *remplir*.

Cette disposition n'appelle pas d'autre commentaire particulier.

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. 4.1).

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 ou sur sa feuille d'accompagnement 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 la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à remplir.

On rappelle 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 »).

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 et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement, 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 à ce 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*, 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. 1 dès lors qu'elle ne conserve du sens que s'agissant du bulletin de vote *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* ou *à remplir*.

Finalement, les règles qui figurent au quatrième alinéa sont déplacées à l'article 98a al. 2 dès lors qu'elles n'ont de sens que s'agissant du bulletin électoral officiel *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. 3. 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 – Bulletin électoral officiel à remplir – Exercice du droit de vote

Cette disposition précise les spécificités de l'exercice du vote au moyen du bulletin électoral officiel à remplir.

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

Le deuxième alinéa reprend la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 86 al. 2 en remplaçant la locution « liste 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 prémisses 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 troisième alinéa reprend quant à lui partiellement la règle qui figurait jusqu'alors à l'article 87 al. 2 en remplaçant la locution « liste 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 prémisses sur laquelle repose cette règle – 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 prémisses 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.

4. Conséquences du projet

4.1 Incidences financières et en personnel

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

- a) 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.
- b) 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.

- c) 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.
- d) 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.
- e) 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.
- f) 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.
- g) Le présent projet de loi prévoit que l'organe compétent **établit le bulletin électoral officiel** et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement. 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.

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

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

4.3 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par le présent 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.

4.4 Développement durable

Le présent projet de loi a une principale 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.

4.5 Clause référendaire

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

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

TROISIÈME PARTIE : AVANT-PROJET DE REVISION DE LA LOI

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (bulletin électoral officiel unique)

du ...

Actes concernés (numéros RSF) :

Nouveau : –
Modifié(s) : **115.1**
Abrogé(s) : –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 20xx-DIAF-yy du Conseil d'Etat du xx.yy.2024,

Décrète :

I.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 17 al. 3 (modifié)

³ La personne exerçant son droit de vote dépose elle-même dans l'urne l'enveloppe de vote contenant :

- a) (nouveau) pour les votations, le bulletin de vote ;
- b) (nouveau) pour les élections selon le système proportionnel, une liste électorale officielle (art. 58 al. 1) ;
- c) (nouveau) pour les élections selon le système majoritaire, le bulletin électoral officiel à cocher ou à remplir (art. 37a).

Art. 18 al. 2^{bis} (modifié), **al. 3** (modifié)

^{2bis} La personne incapable d'écrire peut faire compléter son bulletin de vote, sa liste électorale officielle ou son bulletin électoral officiel, puis faire signer le certificat de capacité civique par une personne de son choix capable d'exercer les droits civils. Cette dernière adjoint, de manière lisible, son nom, son prénom et son adresse complète à sa signature.

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être :

... (énumération inchangée)

Art. 22 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)

¹ Dès la clôture du scrutin, le bureau électoral procède à l'ouverture des urnes et entreprend le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

² Le dépouillement des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels rentrés par correspondance et par dépôt peut cependant être entrepris le matin du dimanche du scrutin.

³ Le bureau électoral se détermine sur la validité des bulletins de vote, des listes électorales officielles ou des bulletins électoraux officiels.

⁴ Le nombre de personnes qui votent est déterminé par le nombre de bulletins de vote, de listes électorales officielles ou de bulletins électoraux officiels déposés.

Art. 22b al. 1 (modifié)

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des lecteurs optiques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels à cocher.

Art. 22d (nouveau)

Dépouillement – Utilisation de lecteurs optiques

c) Bulletins électoraux officiels à cocher

¹ Les bulletins électoraux officiels à cocher sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

² Ils sont établis conformément à l'article 37b et à la réglementation d'exécution qui garantit leur compatibilité avec les lecteurs optiques.

³ Les frais d'établissement et d'impression des bulletins électoraux officiels sont régis par l'article 38.

Art. 23

Bulletins de vote blancs et nuls (titre médian modifié)

Art. 24a (nouveau)

Bulletins électoraux officiels en blanc ou nuls

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, sont déclarés bulletins électoraux officiels en blanc, les bulletins qui ne comportent aucun suffrage, c'est-à-dire :

- a) qui ne comportent aucune case cochée s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher ;
- b) qui ne comportent aucun nom s'agissant des bulletins électoraux officiels à remplir.

² Sont déclarés nuls les bulletins électoraux officiels :

- a) qui remplissent par analogie l'une des conditions de nullité au sens de l'article 24 al. 2 let. a, b, c, e, f, g et h ;
- b) qui comportent plus de cases cochées qu'il y a de sièges à pourvoir s'agissant des bulletins électoraux officiels à cocher.

Intitulé de section après section 3 (modifié)

3.1 Listes électorales et bulletins électoraux officiels

Art. 35a (nouveau)

Listes électorales

¹ Les listes électorales sont établies par les partis, les groupes d'électeurs et électrices ou les personnes candidates.

² Elles deviennent définitives suites aux opérations de toilettage, remplacement et rectification selon les articles 56 et 57, conformément à l'article 58.

³ Les listes électorales définitives servent :

- a) à l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel conformément à l'article 68 ; elles sont alors qualifiées de listes électorales officielles ;
- b) à l'élaboration du bulletin électoral officiel lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire conformément aux articles 37a, 37b et 37c.

Art. 37a (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Principes

¹ En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, la personne exerçant son droit de vote le fait en se servant d'un bulletin électoral officiel.

² 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 remplir lorsque l'élection est une élection ouverte ou une élection se déroulant selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 37b (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à cocher

¹ Le bulletin électoral officiel à cocher présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, il présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

² La réglementation d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à cocher. Elle garantit sa compatibilité avec les lecteurs optiques.

Art. 37c (nouveau)

Bulletin électoral officiel – Bulletin électoral officiel à remplir

¹ Le bulletin électoral officiel à remplir est vierge et comporte autant de lignes à remplir qu'il y a de sièges à pourvoir.

² Le bulletin électoral officiel à remplir est assorti d'une feuille d'accompagnement qui présente chaque liste dans l'ordre du numéro qui lui est attribué en application de l'article 58. Au sein de chaque liste, celle-ci présente les personnes candidates dans l'ordre qu'elles occupent sur leur liste.

³ La réglementation d'exécution peut contenir des précisions sur la présentation du bulletin électoral officiel à remplir et sa feuille d'accompagnement.

Art. 38 al. 1 (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau)

Prise en charge de l'impression des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, l'Etat organise et finance l'impression des listes électorales officielles, des bulletins électoraux officiels et, cas échéant, de leur feuille d'accompagnement.

³ Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, le conseil communal décide :

a) (*modifié*) de l'organisation ou non par la commune de l'impression des listes électorales officielles ;

⁴ Lors des élections communales selon le mode de scrutin majoritaire, les communes organisent et financent l'impression des bulletins électoraux officiels et, cas échéant, de leur feuille d'accompagnement.

Art. 39 al. 1 (modifié)

Contenu des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Les listes électorales en blanc, les listes imprimées ainsi que les bulletins électoraux officiels et, cas échéant, leur feuille d'accompagnement remis aux électeurs et électrices doivent porter les mentions prévues dans le règlement d'exécution.

Art. 40 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 2a** (nouveau)

Distribution des listes électorales officielles et des bulletins électoraux officiels (*titre médian modifié*)

¹ Lors des élections cantonales, les listes électorales officielles déposées sont distribuées par la commune, à ses frais.

² Lors des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel, les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices peuvent faire distribuer leurs listes électorales officielles par la commune, aux frais de celle-ci.

^{2a} Les bulletins électoraux officiels et, cas échéant, leur feuille d'accompagnement sont distribués par la commune, à ses frais.

Art. 55 al. 4 (nouveau)

⁴ Pour les élections se déroulant selon le mode de scrutin majoritaire, 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 la feuille d'accompagnement du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 58 al. 1 (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié)

Listes électorales définitives, numéro d'ordre et bulletin électoral officiel (*titre médian modifié*)

¹ Lorsque les opérations d'élimination, de remplacement et de rectification sont terminées, l'organe compétent établit les listes électorales définitives et leur attribue un numéro. Ces listes constituent les listes officielles lorsqu'elles servent à l'exercice du droit de vote.

^{1a} En cas d'élection selon le mode de scrutin majoritaire, l'organe compétent selon l'article 57 al. 1 établit le bulletin électoral officiel et, cas échéant, sa feuille d'accompagnement au moyen des listes électorales définitives.

² La publication de listes électorales ou de bulletins électoraux autres que les listes électorales officielles et les bulletins électoraux officiels est interdite.

Art. 86 al. 1 (modifié), **al. 2** (abrogé), **al. 3** (abrogé), **al. 4** (abrogé)

¹ 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 sur le bulletin électoral officiel à cocher.

² Abrogé

³ Abrogé

⁴ Abrogé

Art. 87 al. 2 (abrogé)

² Abrogé

Art. 89 al. 1 (modifié)

¹ Au premier tour de scrutin, sont élues les personnes qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à cocher valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à cocher en blanc n'étant pas comptés.

Art. 90 al. 4 (modifié)

⁴ En outre, seules peuvent participer au second tour de scrutin les personnes qui ont obtenu au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre de bulletins électoraux officiels à cocher valables.

Art. 91a (nouveau)

Second tour de scrutin – Bulletin électoral officiel

¹ La personne exerçant son droit de vote le fait également au moyen d'un bulletin électoral officiel au second tour de scrutin.

Art. 95 al. 3 (modifié)

³ Les listes déposées restent valables.

Art. 98a (nouveau)

Vote

¹ La personne exerçant son droit de vote attribue ses suffrages en remplissant le bulletin électoral officiel à remplir de sa main, entièrement ou partiellement.

² Il est interdit de porter le nom d'une même personne plus d'une fois sur le même bulletin électoral officiel à remplir. La répétition du nom est censée non écrite.

³ Le nom des personnes en surnombre est supprimé à commencer par le bas du bulletin électoral officiel à remplir.

Art. 99 al. 1 (*modifié*), **al. 4** (*modifié*)

¹ Au premier tour de scrutin, sont proclamées élues les personnes éligibles qui ont obtenu la majorité absolue des bulletins électoraux officiels à remplir valables, les abstentions et les bulletins électoraux officiels à remplir en blanc n'étant pas comptés.

⁴ Le bureau électoral raye des bulletins électoraux officiels à remplir le nom des personnes qui refusent l'élection ainsi que celui des personnes inéligibles.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

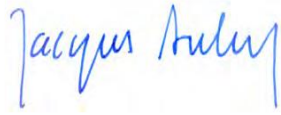
Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[Signatures]

Fribourg, le 15 mars 2024

Lausanne, le 15 mars 2024

Prof. Dr Jacques Dubey



Me Lucien Hürlimann, av.





Rapport 2024-DIAF-4 – Annexe 2

—
Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) - système majoritaire - 2024 – Ancienne Variante A1 non retenue

Table des matières

—

1	Introduction	2
2	Texte de la variante A1 non retenue	2
3	Grandes lignes de la variante A1 non retenue	2
3.1	Motion MAURON/COLLOMB « Bulletins multiples » (2019-GC-187)	2
3.1.1	Contexte et propositions de la motion	2
3.1.2	Proposition du Conseil d'Etat de refuser la motion	3
3.1.3	Acceptation par le Grand Conseil de la motion	3
3.2	Les « candidatures multipliées »	3
3.2.1	La consultation de 2022 sur l'interdiction des « candidatures multipliées »	3
3.2.2	Retours de la procédure de consultation	3
4	Commentaire des articles de l'avant-projet A1	4
4.1	Incidences attendues si l'avant-projet A1 avait été retenu	5
4.1.1	Incidences financières et en personnel de l'avant-projet A1	5
4.1.2	Incidences de l'avant-projet A1 sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	5
4.1.3	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	5
4.1.4	Développement durable	5

1 Introduction

Dans le cadre de l'élaboration du projet de révision de la LEDP relative aux élections selon le système majoritaire (2024-DIAF-4), le Conseil d'Etat avait mis en consultation deux variantes distinctes, la première (A1) portant essentiellement sur la mise en œuvre de la motion 2019-GC-187 et sur une clarification de la pratique des « candidatures multipliées », la seconde (A2) portant sur l'introduction d'un bulletin électoral officiel. Après examen des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat a décidé de transmettre au Grand Conseil le projet de révision correspondant à la variante A2. Celle-ci entraînant des modifications importantes dans la manière de traiter des élections selon le système majoritaire, il a été décidé de joindre au message explicatif le rappel du contenu de la variante initiale, pour information. Celle-ci avait été soumise une première fois au Grand Conseil en 2023, mais renvoyée au Conseil d'Etat, avec le soutien de ce dernier, justement pour que soit étudiée l'introduction du bulletin électoral officiel unique. Les explications ci-dessous reprennent donc pour l'essentiel le rapport qui avait accompagné la mise en consultation des avant-projets. Certains paragraphes sont ainsi communs à la présente annexe et au message accompagnant le projet de révision de la LEDP. C'est évidemment ce dernier qui fait foi, la présente annexe n'étant adjointe que pour rappel et information du Grand Conseil.

2 Texte de la variante A1 non retenue

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) aurait été modifié comme il suit:

Art. 24 al. 2

² Sont déclarées nulles les listes:

- k) (*modifié*) qui, lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et ne sont pas identiques;
- l) (*nouveau*) 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.

Art. 55 al. 4 (*nouveau*)

⁴ Pour les élections se déroulant selon le mode de scrutin majoritaire, une personne peut se porter candidate sur plus d'une liste, au premier comme au second tour.

3 Grandes lignes de la variante A1 non retenue

La variante A1 mise en consultation mais finalement non retenue par le Conseil d'Etat visait d'une part à mettre en œuvre la motion 2019-GC-187 « Bulletins multiples » et d'autre part à adapter les règles relatives aux élections selon le système majoritaire concernant la pratique des « candidatures multipliées », soit le fait de faire figurer la même personne candidate sur plusieurs listes électorales différentes.

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

3.1.1 Contexte et propositions de la motion

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 déclaré 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 ».

3.1.2 Proposition du Conseil d'Etat de refuser la motion

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 [...] ».

3.1.3 Acceptation par le Grand Conseil de la motion

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.

3.2 Les « candidatures multipliées »

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

L'adaptation proposée en consultation une première fois 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 posaient 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.

4 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 avait 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 était 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 perdurerait donc pour les élections selon le système proportionnel. Concernant celles effectuées selon le système majoritaire, le système proposé aurait conduit à ce qui suit pour les bureaux électoraux :

1. L'enveloppe de vote aurait d'abord été *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 aurait compté le nombre de noms restants ; s'il dépassait le nombre de sièges à pourvoir, la liste aurait été 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 aurait recomposé l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête de « cette liste recomposée » serait demeuré vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages ;
4. Les listes multiples qui auraient formé la « liste recomposée » auraient dû 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.

- 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 auraient été 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 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 était nécessaire de revoir partiellement les règles relatives à l'élection majoritaire.

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

4.1 Incidences attendues si l'avant-projet A1 avait été retenu

4.1.1 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 auraient eu des incidences financières modestes, mais dans un premier temps pour les communes, car le processus de dépouillement aurait été considérablement ralenti, ce qui aurait augmenté les heures pour les décomptes. Par « ricochet », si les communes avaient mis plus de temps à dépouiller, les Préfectures et la Chancellerie d'Etat auraient dû 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 aurait été amplifié, ce qui aurait pu entraîner des recomptages en cas d'irrégularités.

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

L'avant-projet de loi A1 n'aurait eu aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

4.1.3 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernées par l'avant-projet de loi étaient en principe conformes au droit fédéral. Elles ne rencontraient aucune incompatibilité avec le droit européen.

4.1.4 Développement durable

L'avant-projet de loi A1 n'aurait eu aucune incidence sous l'angle du développement durable.



Bericht 2024-DIAF-4 – Anhang 2

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)
Majorzverfahren - 2024 – Alte, nicht gewählte Variante A1

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Text der nicht gewählten Variante A1	2
3	Grundzüge der nicht gewählten Variante A1	2
3.1	Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
3.1.1	Hintergrund und Vorschläge der Motion	3
3.1.2	Antrag des Staatsrats zur Ablehnung der Motion	3
3.1.3	Annahme der Motion durch den Grossen Rat	3
3.2	Die «Mehrfachkandidaturen»	3
3.2.1	Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»	3
3.2.2	Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	4
4	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1	4
4.1	Erwartete Auswirkungen, falls Vorentwurfs A1 gewählt worden wäre	5
4.1.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1	5
4.1.2	Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden	5
4.1.3	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	5
4.1.4	Nachhaltige Entwicklung	6

1 Einleitung

Im Rahmen der Ausarbeitung des Entwurfs zur PRG-Revision über die Wahlen nach dem Majorzsystem (2024-DIAF-4) hatte der Staatsrat zwei verschiedene Varianten in die Vernehmlassung gegeben. Dabei bezog sich die erste Variante (A1) im Wesentlichen auf die Umsetzung der Motion 2019-GC-187 und auf eine Klärung der Praxis der «Mehrfachkandidaturen», während die zweite (A2) die Einführung eines amtlichen Wahlzettels betraf. Nach der Prüfung der Ergebnisse der Vernehmlassung beschloss der Staatsrat, dem Grossen Rat den Revisionsentwurf zu überweisen, der der Variante A2 entspricht. Da diese wichtige Änderungen in der Behandlung der Wahlen nach dem Majorzsystem mit sich bringt, wurde beschlossen, dem erläuternden Bericht zur Information einen Überblick zum Inhalt der ursprünglichen Variante beizufügen. Diese Variante war dem Grossen Rat erstmals 2023 vorgelegt worden, wurde aber mit der Unterstützung des Staatsrats an diesen zurückgewiesen, um eben die Einführung des einzigen amtlichen Wahlzettels zu prüfen. Die folgenden Erläuterungen übernehmen daher im Wesentlichen den Bericht zu den Vorentwürfen, die in die Vernehmlassung gegeben worden waren. Einige Absätze in diesem Anhang entsprechen somit dem erläuternden Bericht wie auch der Botschaft zum Revisionsentwurf des PRG. Massgebend ist selbstverständlich die Botschaft, der vorliegende Anhang dient lediglich zur Erinnerung und Information des Grossen Rats.

2 Text der nicht gewählten Variante A1

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wäre wie folgt geändert worden:

Art. 24 Abs. 2

² Listen sind ungültig, wenn sie:

- k) *(geändert)* bei Wahlen nach dem Proporzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind;
- l) *(neu)* bei Wahlen nach dem Majorzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden und nach Streichen der ungültigen Stimmen gemäss Artikel 25 Abs. 1 Bst. a–e mehr Namen enthalten, als Sitze zu besetzen sind.

Art. 55 Abs. 4 (neu)

⁴ Bei Wahlen nach dem Majorzsystem kann eine Person auf mehr als einer Liste kandidieren, sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang.

3 Grundzüge der nicht gewählten Variante A1

Die Variante A1, die in die Vernehmlassung gegeben, aber schliesslich vom Staatsrat nicht übernommen wurde, hatte einerseits zum Ziel, die Motion 2019-GC-187 «mehrfache Wahlzettel» umzusetzen, und andererseits wollte sie die Bestimmungen über die Wahlen nach dem Majorzsystem betreffend die Praxis der «Mehrfachkandidaturen» anpassen, d. h. die Tatsache, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat auf mehreren verschiedenen Wahllisten aufgeführt ist.

3.1 Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)

3.1.1 Hintergrund und Vorschläge der Motion

Diese Motion folgte als Reaktion auf den zweiten Wahlgang der Ständeratswahl vom 10. November 2019, bei dem 3,04 % der eingegangenen Wahlzettel als ungültig erklärt worden waren, was im interkantonalen Vergleich ein hoher Anteil ist. Gemäss den Motionären waren jedoch vieler dieser Wahlzettel für ungültig erklärt worden, «weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten».

Um diese Situation zu korrigieren, ersuchten die Motionäre «den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden». Dabei präzisierten sie, dass der Staatsrat auch Lösungen vorschlagen könne, die in anderen Kantonen praktiziert werden (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

Schliesslich erklärten sie, dass das Ziel dieser Motion darin bestehe, in jedem Fall zu verhindern, dass das Majorzverfahren bei den nächsten Wahlen so viele ungültige Wahlzettel produziert und so die Resultate bei knappen Wahlen verfälscht werden.

3.1.2 Antrag des Staatsrats zur Ablehnung der Motion

In seiner Antwort vom 17.08.2020 hatte der Staatsrat dem Grossen Rat beantragt, die Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 abzulehnen, da diese im Wesentlichen darin bestand, eine Ausnahme von der allgemeinen Regel in Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG-FR aus dem Jahr 2001 und revidiert 2014 zu bilden, wonach «Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind». Da diese Bestimmung nicht nur für den zweiten Wahlgang einer Ständeratswahl gilt, war es aus Gründen der Einfachheit, Klarheit, Schnelligkeit und Sicherheit nicht wünschenswert, eine Sonderregel vorzusehen, nach der mehrere Wahlzettel oder Listen gültig statt ungültig seien, weil der Wille der Wählerin oder des Wählers dann klar sei.

In seiner Antwort behielt sich der SR andere Lösungen zur Reduzierung der ungültigen Wahlzettel vor: nebst der Information der Stimmenden auch die Entwicklung von Lösungen für das Scannen von Abstimmungszetteln und später von Wahllisten. In diesem Zusammenhang stellte er fest: «Das Prinzip von Wahlzetteln mit Feldern zum Ankreuzen, das derzeit geprüft wird, erlaubt es, das Fehlerrisiko in sehr vielen Fällen zu verringern, mit Ausnahme der Wahlen ohne Einreichung von Listen.» Jedoch müsse dieses Prinzip «noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt [...] vorgegangen werden soll».

3.1.3 Annahme der Motion durch den Grossen Rat

Am 16.09.2020 hat der Grosse Rat (mit 66 gegen 28 Stimmen bei 2 Enthaltungen) beschlossen, die Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 erheblich zu erklären. Das Geschäft wurde daher dem Staatsrat überwiesen, damit er ihm entsprechend Folge gebe.

3.2 Die «Mehrfachkandidaturen»

3.2.1 Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»

Die in der Vernehmlassung von 2022 erstmals vorgeschlagene Anpassung ging von der Feststellung aus, dass sich seit 2011 und der Einführung einer Praxis, die darin bestand, bei Majorzwahlen Mehrfachkandidaturen vorzuschlagen, bei jeder Wahl immer komplexere Fragen stellten. Dies aus dem einfachen Grund, dass das PRG 2001 nicht für ein solches Vorgehen ausgearbeitet wurde.

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf wollte deshalb insbesondere die Möglichkeit von Allianzen und ihrer Änderung zwischen den Wahlgängen klären und festlegen, wer sich im zweiten Wahlgang zur Wahl stellen kann.

In diesem Zusammenhang schlug er hauptsächlich vor, Mehrfachkandidaturen zu verbieten, die zu vielen Missverständnissen, Einsprüchen und Problemen bei der Auslegung des Gesetzes geführt hatten.

3.2.2 Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassungsteilnehmer hatten nahezu einstimmig die Absicht begrüsst, die Regeln für die Wahl nach dem Majorzsystem zu klären.

- > Nach Ansicht eines Teils des politischen Spektrums war das System, auf dem der Revisionsvorentwurf beruhte, d. h. das Verbot von Mehrfachkandidaturen, zwar unterstützenswert, aber nicht ausgereift genug. Es sollte entweder durch eine einzige Liste mit allen Kandidaten (z. B.: Genfer System) oder durch eine leere Liste umgesetzt werden, die von den Wählerinnen und Wählern ausgefüllt werden müsste.
- > Einem anderen Teil des politischen Parketts zufolge kam ein Verbot von Mehrfachkandidaturen sowohl für den ersten als auch für den zweiten Wahlgang nicht infrage. Diese Vernehmlassungsteilnehmer wiesen im Wesentlichen darauf hin, dass das bisherige Vorgehen der politischen Parteien sowohl beim ersten als auch beim zweiten Wahlgang von den Gerichten immer als gesetzeskonform eingestuft wurde. Es ging also vielmehr darum, die diesbezüglichen Regeln zu klären, um Einsprachen zu vermeiden, insbesondere im Zusammenhang mit Ersatzkandidaturen. Eine umfassende Änderung der Methode und ein Verbot von Mehrfachkandidaturen war jedoch nicht erwünscht.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1

- Artikel 24 Abs. 2 Bst. k und l *Leere oder ungültige Wahllisten*

Die vorgeschlagene Änderung sollte die Motion 2019-GC-187 (mehrere Wahlzettel) umsetzen, die von den Grossräten Pierre Mauron und Eric Colomb eingereicht worden war.

Zunächst wurde neu, wie von den erwähnten Grossräten gewünscht, zwischen den Wahlen im Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k) und jenen im Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l) unterschieden.

Für die Wahlen im Proporzverfahren wäre das aktuelle System beibehalten worden. Was jene im Majorzverfahren betrifft, so hätte das vorgeschlagene System für die Wahlbüros zu Folgendem geführt:

1. Zuerst wären die gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a–e ungültigen Stimmen aus dem Stimmcouvert *entfernt* worden.
2. Anschliessend hätte die Stimmzählerin oder der Stimmzähler die Zahl der verbleibenden Namen gezählt; wenn sie die Zahl der freien Sitze überstiegen hätte, wäre die Liste als ungültig erachtet worden (Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Bst. f, aber gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. l in einem zweiten Schritt).
3. Wenn alle im gleichen Couvert enthaltenen Listen (und Namen) gültig gewesen wären, hätte das Wahlbüro alle Listen zusammengesetzt, um daraus eine einzige zu machen. Der Listenkopf dieser «zusammengesetzten Liste» wäre leer geblieben, um die Herkunft der Stimmen nicht zu verfälschen.
4. Die verschiedenen Listen der «zusammengesetzten Liste» hätten zusammenbleiben müssen (z. B. mittels zusammenhefteten), damit bei Fehlern und/oder Nachzählung (vgl. namentlich die neuen Artikel 25 ff.) die Überprüfung der Gültigkeit der Listen möglich gewesen wäre.

- Artikel 55 Abs. 4 (neu) *Mehrfachkandidatur*

Artikel 55 PRG verbietet Mehrfachkandidaturen (d. h. die gleiche Kandidatur für die gleiche Wahl auf mehreren Listen) bei Proporzahlen. Für Majorzahlen wären Mehrfachkandidaturen hingegen zulässig gewesen, da sie nicht durch das PRG verboten sind.

So hatten bei den Wahlen 2011 drei politische Gruppierungen im Rahmen einer Majorzwahl die Gelegenheit ergriffen, bereits im ersten Wahlgang die Namen des oder der Kandidierenden aus ihren Reihen wie auch jene ihrer Bündnispartner auf ihrer eigenen Wahlliste aufzuführen. Das Kantonsgericht urteilte, dass das Gesetz dieses Vorgehen nicht verbietet und es kein Transparenzproblem verursacht, da die Wählenden seiner Meinung

nach genau wüssten, für welche Kandidatinnen und Kandidaten sie stimmen, und die Liste, auf der sie sich äussern, im Übrigen keine konkreten Auswirkungen hat. Diese Vorgehensweise war 2016 erneut angewendet worden. 2021 wendeten einige Parteien diese Allianz im ersten Wahlgang und andere nur im zweiten Wahlgang an. Letzteres Vorgehen wurde mit einer Beschwerde am Kantonsgericht infrage gestellt. In seinem Urteil vom 19. November 2021 bestätigte das Kantonsgericht insbesondere, dass mangels anderweitiger gesetzlicher Bestimmungen die Parteien nichts daran hindert, für den zweiten Wahlgang eine Allianz einzugehen, auch wenn sie dies im ersten Wahlgang nicht getan hatten, neue Listen aufzustellen und möglicherweise Ersatzkandidaturen aufzuführen, auch mehr als auf den Listen des ersten Wahlgangs. Es verwies zudem darauf, dass ebenfalls nichts verhindert, dass die Kandidatinnen und Kandidaten des zweiten Wahlgangs auf mehreren Listen stehen, da Mehrfachkandidaturen nur im Proporzsystem untersagt sind.

Das Kantonsgericht verwies zudem darauf, dass *zwar das von den drei Parteien verwendete Vorgehen nicht frei von Ambiguitäten sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Namen der Partei darauf schliessen lasse, dass alle Kandidatinnen und Kandidaten auf dieser Liste Mitglieder dieser Partei sind. Die Wählerinnen und Wähler seien indessen durch die verschiedenen Broschüren der Parteien, die das Wahlmaterial begleiten, sowie durch die von ihnen geführte Wahlkampagne ausreichend über die politische Zugehörigkeit der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten informiert. Diese Informationsverbreitung, zu der alle Presseartikel kommen, die sowohl in Zusammenhang mit dem ersten Wahlgang als auch mit der Vorbereitung des zweiten Wahlgangs und mit dieser Beschwerde erschienen, sowie die im Fernsehen und Radio ausgestrahlten Informationen behöben in diesem Fall den Mangel des gemeldeten Vorgehens. Dies umso mehr, als die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten in diesem Fall klein sei und es um einen zweiten Wahlgang gehe (vgl. BGE 1C_575/2011 vom 27. März 2012 E. 3.3 in fine). Hinzu komme, dass der Listenname bei Majorzwahlen keine entscheidende Rolle spiele (vgl. BGE 1C_160/2021 vom 27. September 2021, E. 6.2 in fine).*

Aus den Gerichtsverfahren ergab sich, dass mangels Klärung bestimmter Regeln in Zusammenhang mit den Majorzwahlen in Zukunft noch weitere Probleme auftauchen können.

Der Staatsrat hatte in seinem Vorentwurf darauf hingewiesen, dass unter diesen Umständen die Regeln für die Majorzwahlen teilweise überarbeitet werden müssten.

Unter diesen Umständen, und um jegliche Mehrdeutigkeit in dieser Hinsicht zu beseitigen, hatte der Staatsrat daher vorgeschlagen, im PRG in Art. 55 Abs. 4 (neu) die Einreichung von Mehrfachkandidaturen für Majorzwahlen (im Gegensatz zur ehemaligen gewählten Variante A2) ausdrücklich zuzulassen. Dies sollte die Diskussionen zur tatsächlichen Absicht des Gesetzgebers in diesem Bereich beenden.

4.1 Erwartete Auswirkungen, falls Vorentwurfs A1 gewählt worden wäre

4.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1

Die Bestimmungen zur Möglichkeit, mehrere Wahlzettel in einem Couvert abzugeben, hätten moderate finanzielle Auswirkungen gehabt. Die Auswirkungen hätten sich jedoch zunächst für die Gemeinden gezeigt, da die Auszählung erheblich verlangsamt worden wäre, was wiederum die Stundenanzahl für die Abrechnungen erhöht hätte. Wenn die Gemeinden mehr Zeit für die Auszählung benötigt hätten, hätten auch die Oberämter und die Staatskanzlei länger einsatzbereit sein müssen, vielleicht für unterstützende oder Aufsichtsmaßnahmen, bis die Ergebnisse bekannt gegeben worden wären. Zudem wäre aufgrund der Komplexität der Auszählung das Fehlerrisiko erhöht worden, was im Falle von Unregelmässigkeiten zu Nachzählungen hätte führen können.

4.1.2 Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden

Der Gesetzesvorentwurf A1 hätte keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden gehabt.

4.1.3 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Die Änderungen oder Anpassungen, die der Gesetzesvorentwurf nach sich gezogen hätte, waren grundsätzlich bundesrechtskonform und mit dem europäischen Recht vereinbar.

4.1.4 Nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesvorentwurf A1 hätte keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung gehabt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2024-DIAF-4

Projet de loi :

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
(bulletin électoral officiel unique)

Présidence : Bürgisser Nicolas

Membres : Altermatt Bernhard, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Kubschi Grégoire, Marmier Bruno, Mesot Roland, Moussa Elias, Tschümperlin Dominic, Vonlanthen Alexandre, Vuilleumier Julien.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 18 al. 3 let. a

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote, la liste électorale officielle ou le bulletin électoral officiel, doit être:

a) soit postée de manière à parvenir au bureau électoral avant la clôture du scrutin. Les frais de port en territoire suisse sont ~~en principe~~ à la charge de l'Etat ~~la personne votant~~. Les enveloppes non ou insuffisamment affranchies sont refusées;

Anhang

GROSSER RAT

2024-DIAF-4

Gesetzesentwurf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (einziger amtlicher Wahlzettel)

Präsidium: Bürgisser Nicolas

Mitglieder: Altermatt Bernhard, Dumas Jacques, Esseiva Catherine, Kubschi Grégoire, Marmier Bruno, Mesot Roland, Moussa Elias, Tschümperlin Dominic, Vonlanthen Alexandre, Vuilleumier Julien.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 18 Abs. 3 Bst. a

A1

³ Das verschlossene Antwortcouvert mit dem Stimmrechtsausweis und dem Stimmcouvert, das lediglich den Stimmzettel, die amtliche Wahlliste oder den amtlichen Wahlzettel enthält, muss:

a) entweder rechtzeitig der Post übergeben werden, sodass es vor der Schliessung des Urnengangs beim Wahlbüro eintrifft; die Portokosten innerhalb der Schweiz gehen grundsätzlich zu Lasten des Staates der stimmberechtigten Person; ~~nicht oder ungenügend frankierte Couverts werden zurückgewiesen~~;

Art. 22b al. 1

¹ Les communes peuvent, avec l'accord de la Chancellerie d'Etat, utiliser des moyens techniques pour procéder au dépouillement des bulletins de vote communaux, cantonaux et fédéraux ainsi que des bulletins électoraux officiels ~~à cocher~~.

Art. 22d, intertitre c, al. 1

c) Bulletins électoraux officiels ~~à cocher~~

¹ Les bulletins électoraux officiels ~~à cocher~~ sont établis par l'organe compétent au sens de l'article 58 al. 1a.

Vote final

Par 6 voix contre 5 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Art. 22b Abs. 1

A2

¹ Die Gemeinden können mit Bewilligung der Staatskanzlei bei Abstimmungen der Gemeinde, des Kantons oder des Bundes für die Auszählung der Stimmzettel und der amtlichen Wahlzettel ~~zum Ankreuzen~~ technische Mittel einsetzen.

Art. 22d, Zwischentitel c, Abs. 1

A3

c) Amtliche Wahlzettel ~~zum Ankreuzen~~

¹ Die amtlichen Wahlzettel ~~zum Ankreuzen~~ werden vom zuständigen Organ nach Artikel 58 Abs. 1a erstellt.

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

**A1
CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

**A2
CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

**A3
CE**

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Le 27 février 2025

Den 27. Februar 2025