



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.