

AVIS DE DROIT

rédigé à l'intention de la

**Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)
du Canton de Fribourg**

dans le cadre de la

procédure de consultation lancée le 15 janvier 2013

au sujet de l'avant-projet de

**loi modifiant la législation fribourgeoise
en matière de droits politiques**

(Scrutin proportionnel et cercles électoraux)

* * * * *

Prof. Dr Jacques Dubey

Chaire de droit constitutionnel
Département de droit public
Université de Fribourg

Juin 2013

Résumé

Le présent avis de droit a pour contexte l'avant-projet "B" (et "B1") de révision de la loi fribourgeoise sur l'exercice des droits politiques mis en consultation le 15 janvier 2013 par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) (I). Cet avant-projet a pour but de mettre en œuvre au niveau législatif l'art. 95 de la nouvelle Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 relatif à l'élection du Grand Conseil selon le système proportionnel.

Cette nouvelle disposition constitutionnelle a apporté en particulier deux changements par rapport à l'ancienne Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857: d'une part, elle fixe à 110 le nombre de députés (al. 1), au lieu des 130 prévus antérieurement (cpr. art. 37 aCst-FR); d'autre part, elle se limite à indiquer que la "loi définit au maximum huit cercles électoraux" (al. 3), là où l'ancienne version définissait elle-même des cercles au nombre de huit (cpr. art. 22 al. 4 et 5 aCst.-FR).

L'avant-projet de loi ne reprend pas tels quels le mode de scrutin et les cercles électoraux pratiqués sous l'empire de l'ancienne Constitution de 1857 et de la loi actuellement en vigueur. A l'appui de ce choix, la DIAF a exposé dans son rapport explicatif que le maintien du système proportionnel simple et des anciens cercles électoraux serait incompatible avec les exigences que le Tribunal fédéral déduit désormais du droit fondamental à la liberté de vote (art. 34 Cst.)¹. Ce que le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de relever² et le Tribunal cantonal de constater³.

Les deux solutions alternatives proposées par l'avant-projet pour mettre en œuvre le droit constitutionnel fribourgeois de manière compatible avec le droit constitutionnel fédéral ont suscité diverses questions et propositions critiques de la part des milieux et des partis consultés. Cet avis s'efforce de les discuter, après avoir rappelé quelles obligations incombent au législateur cantonal en matière de droits politiques, en vertu du droit constitutionnel fédéral (II).

Les questions et les propositions formulées durant la procédure de consultation peuvent être classées en quatre groupes. Les premières consistent à s'interroger sur la nécessité du changement préconisé par l'avant-projet de LEDP-FR, respectivement sur la possibilité de s'en tenir à une élection proportionnelle organisée au sein des cercles électoraux tels qu'ils étaient définis par l'ancienne Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857. A cet égard, le présent avis confirme l'affirmation du rapport explicatif de la DIAF, selon laquelle le statu quo ante la révision de la Constitution fribourgeoise de 2004 serait incompatible avec les limites que le Tribunal fédéral fixe aujourd'hui en matière de quorum naturel, compte tenu du nombre trop faible de députés désormais attribués aux cercles(-districts) de la Glâne et surtout de la Veveyse (III).

Les questions et propositions suivantes concernent les deux solutions alternatives avancées par l'avant-projet pour remplir le mandat législatif de la Constitution fribourgeoise conformément aux exigences de la Constitution fédérale. Plus précisément, elles concernent l'étendue de la marge de manœuvre dont le législateur fribourgeois dispose pour aménager ces deux solutions, au regard du droit constitutionnel cantonal et fédéral.

S'agissant de la solution consistant à s'en tenir aux anciens cercles électoraux mais à leur appliquer le système dit "bi-proportionnel" - ou la "méthode Pukelsheim" - ("avant-projet B"), le présent avis parvient au constat que le Grand Conseil dispose d'une liberté importante en ce qui concerne le niveau du ou des quorums directs (ou légaux) qui pourraient être fixés dans ce cadre (IV).

¹ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 11.

² CONSEIL D'ETAT, Message n° 194 du 17 mai 2010 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand conseil pour la législature 2012-2016.

³ Arrêt TC-FR 601 2011-154 du 04.09.2012.

S'agissant de la solution consistant à réunir les deux districts de la Glâne et de la Veveyse en un seul cercle électoral ("avant-projet B1"), le présent avis soutient que des modalités d'élection compatibles avec le droit supérieur cantonal et fédéral permettraient d'assurer la représentation de ces deux régions du canton, malgré la réunion de ces deux (sous-)cercles au sein d'un même (groupe de) cercle(s) (V).

Enfin, s'agissant des autres questions ou propositions formulées de manière éparses au cours de la procédure de consultation, le présent avis parvient de manière générale à la conclusion qu'elles ne permettraient pas de résoudre le problème de quorum naturel qui se pose au Canton de Fribourg depuis la révision constitutionnelle de 2004 - ou, à tout le moins, pas mieux que les deux solutions B et B1 avancées dans l'avant-projet mis en consultation par la DIAF et telles qu'elles pourraient être amendées selon le présent avis (VI).

* * * * *

AVIS AUX LECTEURS ET AUX LECTRICES PRESSE(E)S⁴:

Les conclusions intermédiaires de chaque section ou sous-section du présent avis sont reproduites à la fin de ce document, sous forme de conclusions finales.

⁴ Par souci de clarté et de concision, le présent avis renonce aux formulations épécènes. Les mots qui désignent des personnes au masculin s'entendent aussi des personnes de genre féminin. Ainsi, le mot "députés" désigne aussi les députées.

I. Le contexte et le contenu de l'avis de droit

A. Le contexte de l'avis de droit

1. L'art. 95 de la nouvelle Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004
 - a. La réduction à 110 député(e)s et la limitation à 8 cercles électoraux 9
 - b. Le maintien des cercles électoraux lors des législatures 2007-2011 et 2012-2016 10
 - c. Le rejet par le Grand Conseil d'un redécoupage des cercles électoraux 11
 - d. La répartition des sièges entre cercles électoraux pour la législature 2012-2016 12
 - e. L'arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012 13
2. L'avant-projet de révision de la LEDP-FR mis en consultation le 15 janvier 2013
 - a. Les travaux préparatoires 13
 - b. La distinction formelle entre les deux avant-projets de loi (A et B) 14
 - c. Le contenu du projet B (et de la variante B1) 14
 - d. Les options écartées par l'avant-projet 15

B. Le contenu de l'avis de droit

1. Le but de l'avis
 - a. Les questions soulevées lors de la mise en consultation 16
 - b. Les questions soumises au soussigné 16
2. Le texte de l'avis
 - a. Les bases d'analyse 17
 - b. Le cadre d'analyse 17
 - c. L'indépendance d'analyse 18
 - d. L'ordre d'analyse 18

II. La marge de manœuvre du législateur fribourgeois en ce qui concerne le mode d'élection du Grand Conseil

A. L'obligation de réaliser et de respecter la liberté de vote

1. Le mandat législatif du Grand Conseil
 - a. L'obligation de mettre en œuvre l'art. 95 de la Constitution fribourgeoise... 19
 - b. ...Dans le respect de l'art. 34 de la Constitution fédérale 19
2. La garantie de la liberté de vote comme limite à l'autonomie cantonale
 - a. L'autonomie cantonale en matière de droits politiques 19
 - b. La garantie constitutionnelle fédérale de la liberté de vote 19
3. Le portée accrue de la liberté de vote en matière d'élection proportionnelle
 - a. La notion d'élection proportionnelle
 - b. La division du territoire comme aménagement du système proportionnel 21
 - c. La proportionnalité et l'égalité du vote comme limites à la division du territoire 22

B. L'obligation d'assurer la proportionnalité du vote en cas d'élection par cercles

1. La taille absolue des cercles électoraux comme question de proportionnalité
 - a. L'obligation de délimiter des cercles électoraux suffisamment grands 22
 - b. La notion de quorum naturel 23
 - c. Le calcul du quorum naturel d'un cercle 23
2. La limitation des quorums naturels à 10%
 - a. La fixation de la limite de 10% par souci de sécurité juridique 24
 - b. La rigueur de la limite des 10% en tant qu'"objectif chiffré" 24
 - c. La portée de la limite des 10% en cas de "réforme du système électoral" 25
3. Le sort des cercles électoraux dont le quorum naturel dépasse les 10%
 - a. Les motifs réservés par le Tribunal fédéral pour dépasser la limite des 10% 25
 - b. Les méthodes reconnues par le Tribunal fédéral pour respecter la limite des 10% 26

C. L'obligation d'assurer l'égalité du vote en cas de proportionnelle par cercles	
1. La taille relative des cercles électoraux comme question d'égalité	
a. L'obligation de délimiter des cercles électoraux relativement équivalents	26
b. La notion d'égalité d'influence sur le vote	26
c. Le calcul de l'influence sur le vote et de sa variation	27
2. La double dimension du principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote	
a. La portée interne à chaque circonscription	28
b. La portée transversale aux diverses circonscriptions	28
3. La limitation de la variation de la taille des cercles électoraux	
a. L'absence de limite chiffrée imposée par le Tribunal fédéral	29
b. L'écart maximal de $\pm 1/3$ préconisé par la doctrine	29
D. Les options du législateur pour mettre en œuvre le système proportionnel	
1. Définition des cercles électoraux ou adoption d'une méthode particulière?	
a. L'alternative	30
b. La liberté de choix du législateur cantonal	30
2. Respect du système proportionnel ou dérogation au système proportionnel?	
a. L'alternative	31
b. L'absence de liberté du législateur cantonal	31
3. Les options à disposition du législateur cantonal fribourgeois	
a. Le droit de modifier les cercles électoraux ou le système proportionnel	32
b. Le devoir de modifier les cercles électoraux ou le système proportionnel	32

III. Le droit constitutionnel fédéral impose-t-il une modification de l'élection du Grand Conseil fribourgeois?

A. La taille des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse comme élément étranger au régime proportionnel?	
1. Le critère des quorums naturels	
a. Les quorums naturels dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse	34
b. Le dépassement de la limite de 10% dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse	34
c. La révision de la LEDP-FR en cours comme réforme du système électoral	35
2. Le critère de l'égalité d'influence	
a. Le nombre moyen de députés par cercle et l'écart maximal de $\pm 1/3$	37
b. Le dépassement de l'écart de $\pm 1/3$ dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse	38
c. L'inégalité d'influence entre la Glâne ou la Veveyse et la Sarine-Campagne	39
B. La taille des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse comme dérogation justifiée au régime proportionnel?	
1. Les districts fribourgeois	
a. L'origine des districts fribourgeois	40
b. L'importance des districts fribourgeois	41
2. Les critères de dérogation	
a. La teneur des critères de dérogation	43
b. La (non-)pertinence des critères de dérogation	43
3. Les administrés de la Glâne et la Veveyse comme minorités socio-anthropologiques?	
a. Les motifs justificatifs qualifiés de la langue, la religion, l'ethnie ou de la culture	44
b. L'absence de motif lié à la protection d'une minorité socio-anthropologique	44
4. Les administrés de la Glâne et la Veveyse comme minorités politico-administratives?	

a.	Le motif justificatif simple de l'histoire (ou du fédéralisme)	44
b.	L'insuffisance du motif lié à la protection d'une minorité politico-administrative	45
C.	Une révision de la Constitution cantonale de 2004 permettrait-elle de maintenir la circonscription actuelle des cercles électoraux?	
1.	Le cas du Valais comme exemple pour le canton de Fribourg?	
a.	La proposition d'une nouvelle révision de la Constitution cantonale de 2004	47
b.	La teneur de l'art. 84 Cst.-VS	47
c.	L'arrêt publié aux ATF 131 I 85 à propos de l'art. 84 Cst.-VS	48
2.	Au plan matériel: la différence entre système proportionnel cantonal ou régional	
a.	Le système proportionnel par cercle	50
b.	Le système proportionnel à l'échelle du canton	51
3.	Au plan formel: la différence entre régime électoral de rang constitutionnel ou légal	
a.	Le principe: l'absence de contrôle de conformité du droit constitutionnel cantonal	52
b.	Les réserves: le contrôle de conformité en cas de changement du droit supérieur	52
4.	L'ambiguïté de l'ATF 131 I 85	
a.	Au plan formel: la définition constitutionnelle des cercles électoraux	53
b.	Au plan matériel: la justification historique des cercles électoraux	54
5.	L'art. 84 Cst.-VS comme exception historique non reproductible	
a.	La garantie fédérale accordée à l'actuel art. 95 Cst.-FR	54
b.	L'improbable garantie d'un nouvel art. 95 Cst.-FR sur le modèle de l'art. 84 Cst.-VS	55
IV.	L'application de quorums légaux/directs au système bi-proportionnel (avant-projet B)	
A.	Les questions soulevées par la procédure de consultation	
1.	Les propositions de l'avant-projet	
a.	L'abaissement du quorum naturel à moins de 0.5% en cas de bi-proportionnelle	58
b.	Les 4 variantes envisagées	58
2.	Les réactions lors de la procédure de consultation	
a.	Le principe du quorum légal	58
b.	Le type et le taux du quorum légal	59
B.	L'admissibilité des quorums légaux en général	
1.	La question de la conformité au droit constitutionnel fédéral et fribourgeois	
a.	Le droit constitutionnel fédéral	59
b.	Le droit constitutionnel fribourgeois	59
2.	La limite de 10%	
a.	Le seuil de 10% comme limite absolue	60
b.	L'absence de liberté absolue en deçà du seuil de 10%	61
3.	La condition de l'intérêt public	
a.	En général	61
b.	La critique relative aux buts poursuivis	62
c.	La critique relative aux circonstances visées	62
4.	La condition de la proportionnalité	
a.	En général	62
b.	Selon le taux du quorum retenu	62
c.	Selon le type de quorum retenu	62

C. L'admissibilité des quorums légaux à Fribourg

1. Quant au principe des quorums légaux	
a. L'effet escompté des variantes envisagées	63
b. A propos de l'intérêt public	64
c. A propos de la proportionnalité	64
2. Quant aux types de quorums légaux	
a. La combinaison entre deux quorums légaux alternatifs	64
b. Les éventuels effets inadmissibles d'un quorum unique à l'échelle des cercles	65
c. Les éventuels effets inadmissibles d'un quorum unique à l'échelle du canton	65
2. Quant aux taux des quorums légaux	
a. Le taux du quorum légal admissible à l'échelle d'un cercle	66
b. Le taux du quorum légal admissible à l'échelle du canton	67

V. La réunion ou le groupement des cercles de la Glâne et de la Veveyse (avant-projet B1)

A. La description des solutions envisagées et envisageables

1. La réunion des cercles de la Glâne et de la Veveyse	
a. L'hypothèse de base: la disparition de la Glâne et de la Veveyse en tant que cercles distincts	68
b. Le premier aménagement proposé: la réunion de la Glâne et de la Veveyse en tant que sous-cercles	68
c. Le second aménagement proposé: l'attribution de députés de base aux sous-cercles de la Glâne et/ou de la Veveyse	69
d. Le rapport entre l'attribution de mandats de base et l'instauration de sous-cercles	70
e. Le rapport entre l'attribution de mandats de base et la question du quorum naturel	70
2. Le groupement des cercles de la Glâne et de la Veveyse	
a. L'hypothèse de base: le maintien de la Glâne et de la Veveyse en tant que cercles distincts	71
b. Les sous-cercles et les groupes de cercles comme solutions différentes	71
c. Les sous-cercles et les groupes de cercles comme solutions de "mini-Pukelsheim"	72

B. L'instauration de sous-cercles ou de groupes de cercles

1. La question de la mise en conformité avec le droit constitutionnel fédéral	
a. Les sous-cercles	73
b. Les groupes de cercles	73
2. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois	
a. L'art. 95 Cst.-FR exclut-il l'instauration de sous-cercles?	73
b. L'art. 95 Cst.-FR permet-il le principe des sous-cercles?	75
c. L'art. 95 Cst.-FR limite-t-il le nombre de sous-cercles?	76
d. Les groupes de cercles	77

C. L'attribution de mandats de base

1. La question de la mise en conformité avec le droit constitutionnel fédéral	
a. Les mandats de base comme garantie de représentation des régions peu peuplées	77
b. L'attribution de mandats de base aux cercles de la Glâne et de la Veveyse?	79
c. L'attribution de mandats de base aux sous-cercles de la Glâne et de la Veveyse?	80
2. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois	
a. Le fondement constitutionnel de l'attribution de mandats de base	80
b. La Constitution fribourgeoise comme fondement à des mandats de base?	80

VI. Les autres propositions formulées lors de la procédure de consultation

A. La solution dite de la "cantonalisation"	
1. La proposition	82
2. La question de la conformité avec le droit constitutionnel fédéral	82
3. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois	82
B. L'instauration de "députés suppléants"	
1. La proposition	82
2. La question de la conformité avec le droit constitutionnel fédéral	83
3. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois	83
C. L'introduction de "députés supplémentaires"	84
Conclusions finales	86

I. Le contexte et le contenu de l'avis de droit

A. Le contexte de l'avis de droit

1. L'art. 95 de la nouvelle Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004

a. La réduction à 110 député(e)s et la limitation à 8 cercles électoraux

Le 19 mai 2004, le peuple du canton de Fribourg a adopté une révision totale de sa Constitution (ci-après Cst.-FR; RSF 10.1). L'art. 95 de cette nouvelle Constitution, intitulé "Composition et élection [du Grand Conseil]", se lit désormais comme suit: 1

¹ *Le Grand Conseil se compose de 110 députées et députés.*

² *Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.*

³ *La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.*

Cette nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et a abrogé à cette date la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (ci-après aCst.-FR), sous réserve de règles transitoires sans pertinence ici (art. 146 ss Cst.-FR). En particulier, cette nouvelle Constitution a donc abrogé l'art. 22 aCst.-FR, qui disposait comme suit: 2

¹ *Le territoire du canton est divisé:*

- a) en cercles électoraux;*
- b) en districts administratifs;*
- c) en arrondissements judiciaires.*

² *La loi détermine le nombre et la circonscription de ces divisions territoriales.*

³ *Il peut en être établi de nouvelles selon le besoin.*

⁴ *Le canton de Fribourg est divisé en huit cercles électoraux pour la nomination des députés au Grand Conseil.*

⁵ *Ces cercles sont:*

- 1. le cercle de la Ville de Fribourg;*
- 2. le cercle de la Sarine-campagne;*
- 3. le cercle de la Singine;*
- 4. le cercle de la Gruyère;*
- 5. le cercle du Lac;*
- 6. le cercle de la Glâne;*
- 7. le cercle de la Broye;*
- 8. le cercle de la Veveyse.*

⁶ *Les cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs actuels et le vote a lieu à la commune.*

De même, la nouvelle Constitution de 2004 a abrogé les art. 36 et 37 aCst.-FR, dont la teneur était respectivement la suivante: 3

[Art. 36] Le pouvoir législatif appartient à un Grand Conseil composé des députés élus par les assemblées électorales selon le système de la représentation proportionnelle.

[Art. 37] Le Grand Conseil compte 130 députés qui sont répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population.

- 4 Comme cela ressort de ce qui précède, la révision totale de la Constitution fribourgeoise a conduit à ce que les dispositions relatives à l'élection du Grand Conseil subissent deux modifications importantes, par-delà le maintien du système proportionnel (cpr. art. 95 al. 2 i.f. Cst.-FR et art. 36 i.f. aCst.-FR):
- le premier changement concerne le *nombre de députés* que la nouvelle Constitution de 2004 a réduit de 130 à 110 (cpr. art. 95 al. 1 Cst.-FR et art. 37 aCst.-FR);
 - le second changement a trait à la *définition des cercles électoraux* que la nouvelle Constitution de 2004 renonce à circonscrire elle-même, puisqu'elle se contente de fixer leur nombre maximum à huit, contrairement à ce que faisait l'ancienne qui délimitait elle-même huit cercles (cpr. art. 95 al. 3 Cst. et art. 22 al. 4 à 6 aCst.-FR).
- 5 L'ancienne disposition constitutionnelle qui donnait aux cercles électoraux la même circonscription qu'aux districts administratifs (art. 22 al. 6 aCst.-FR) datait de 1874/1875⁵. Quant aux dispositions qui fixaient cependant à huit le nombre de cercles électoraux (art. 22 al. 4 et 5 aCst.-FR), elles ne dataient que de 1950⁶, puisque ce ne fut qu'à cette date que le cercle de la Ville de Fribourg fut détaché du cercle(-district) de la Sarine(-Campagne), en raison de la croissance démographique enregistrée dans l'intervalle.
- 6 Tandis que les débats menés au sein de l'Assemblée constituante ont permis de tomber d'accord sur la réduction du nombre de députés⁷, aucune solution de compromis n'a pu se dégager pour ce qui concerne le nombre et la délimitation des cercles électoraux auxquels ces 110 députés seraient attribués⁸. Aussi, le constituant fribourgeois a-t-il adressé un mandat législatif au Grand Conseil, en disposant que "la loi définit au maximum huit cercles électoraux" et "[qu]elle assure une représentation équitable des régions du canton". Ce faisant, le constituant a manifesté la volonté:
- de *maintenir des cercles électoraux*, plutôt que d'adopter un système d'élection proportionnelle "pure", à l'échelle de l'ensemble du canton;
 - de *déléguer au législatif* la tâche de déterminer le nombre et de dessiner le contour des cercles électoraux, au vu de l'ensemble de paramètres à prendre en compte;
 - de *limiter la liberté du Grand Conseil* en fixant à huit au maximum le nombre de cercles électoraux, cela afin de conserver à l'élection son caractère proportionnel;
 - de *guider le Grand Conseil dans l'exercice de son pouvoir législatif*, en lui assignant pour but d'assurer une représentation équitable des régions du canton.

b. Le maintien des cercles électoraux lors des législatures 2007-2011 et 2012-2016

- 7 Le 8 septembre 2010, le Grand Conseil a adopté une loi définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2012-2016 (RSF 115.3). L'art. 1 de cette loi dispose que le canton de Fribourg est divisé en huit cercles électoraux pour l'élection du Grand Conseil (al. 1) et que ces cercles sont ceux que définissait l'ancienne Constitution de 1857 (al. 2), soit la ville de Fribourg (i.e. la commune de Fribourg), la Sarine-Campagne (i.e. toutes les autres communes du district de la Sarine), la Singine, la Gruyère, le Lac, la Glâne, la Broye et la Veveysse (lesquels ont la même circonscription que les districts administratifs du même nom).
- 8 A l'instar du décret de portée générale adopté en 2005, pour les besoins de la législature 2007-2011⁹, cette loi n'a été adoptée qu'à titre provisoire, ce dont témoigne son art. 2 qui dispose qu'elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et expire à la fin de la législature 2012-2016. Dans son

⁵ Acceptation par votation du 27.09.1874. Promulgation par décret du 01.12.1874. Garantie fédérale du 19.09.1875.

⁶ Acceptation par votation du 05.03.1950. Promulgation par arrêté du 07.07.1950. Garantie fédérale du 21.06.1950.

⁷ Bulletin officiel des séances de la Constituante de janvier-mai 2002, p. 340 ss.

⁸ Ibid., p. 340 ss.

⁹ Décret du 16 novembre 2005 définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007-2011 (ROF 2005_117).

message au Grand Conseil n° 194 du 17 mai 2010 accompagnant ce projet de loi¹⁰, le Conseil d'Etat expliquait en effet à ce propos que "si le projet définissait de manière durable les cercles électoraux pour l'élection du Grand Conseil, il pourrait encourir le grief de ne pas être conforme à la Constitution fédérale".

Se référant à deux arrêts désormais célèbres, l'un zurichois¹¹, l'autre argovien¹², le Conseil d'Etat relevait alors que la jurisprudence récente du Tribunal fédéral donnait "des indications claires sur le découpage d'un territoire en arrondissements électoraux". Selon lui en effet, "la formation d'arrondissements trop petits était incompatible avec le système proportionnel et portait atteinte à la liberté de vote et à l'égalité de vote. Un tel découpage revient en effet à instaurer un «quorum naturel» qui empêche un grand nombre de suffrages et de citoyens d'influencer le résultat de l'élection. Vu le petit nombre de sièges en jeu, des listes risquent d'être écartées de la répartition alors qu'elles ont obtenu un pourcentage de suffrages non négligeable. En principe un quorum supérieur à 10%, qu'il soit direct (légal) ou naturel (lié à la dimension de l'arrondissement) n'est pas admissible".

Or, comme le Conseil d'Etat le relevait dans son message, la répartition des sièges du Grand Conseil entre les cercles électoraux tels que définis par décret pour la législature 2007-2011 avait conduit à ce que les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse aient le droit d'élire, respectivement 8 et 6 députés, que le quorum naturel de la Glâne était dès lors de 11.11% et celui de la Veveyse de 14.28% et que ces chiffres étaient "*par conséquent sensiblement supérieurs à la valeur de référence de 10% fixée par le Tribunal fédéral*". En pratique, cela se traduisait par le fait que "dans ces cercles électoraux, pour pouvoir obtenir un siège au Grand Conseil, la liste d'un parti politique devra obtenir un pourcentage de voix beaucoup plus important que dans un grand cercle électoral". Toujours selon le Conseil d'Etat, cette "déviation du système proportionnel vers un système majoritaire condui[sai]t immanquablement à une inégalité de traitement des voix des électeurs", aux dépens en l'occurrence des électeurs domiciliés dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse".

c. Le rejet par le Grand Conseil d'un redécoupage des cercles électoraux

Compte tenu de l'évolution démographique constatée dans le canton de Fribourg entre 2005 et 2010, en reprenant le découpage électoral prévu par la Constitution de 1857 pour la législature 2008-2012 que le décret de 2005 avait lui-même repris pour la législature 2007-2011, la loi provisoire de 2010 ne faisait que prolonger une situation qui, selon les termes du Conseil d'Etat "pourrait encourir le grief de ne pas être conforme à la Constitution fédérale". Faute par la nouvelle Constitution de 2004 de définir elle-même les cercles électoraux prévus pour l'élection du Grand Conseil, il était toutefois nécessaire de créer une telle législation de mise en œuvre.

Le temps n'avait toutefois pas suffi entre l'adoption de la nouvelle Constitution en 2004 et l'adoption de la loi provisoire de 2010, pour aboutir à une nouvelle définition des cercles électoraux, qui tienne compte des exigences du Tribunal fédéral en la matière. Car, comme le Conseil d'Etat le relevait dans son message n° 194 du 17 mai 2010¹³, "le nombre et la circonscription [des cercles électoraux] dépendent manifestement de la réflexion globale sur les structures territoriales du canton qui fait l'objet du projet n° 35 de la mise en œuvre de la Constitution". Ce projet "de grande envergure" n'étant toutefois pas encore achevé à l'approche de la fin de la législature 2007-2011, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil n'ont eu d'autre choix que définir provisoirement, dans un acte de durée limitée, les cercles électoraux pour l'élection des députés de la législature 2012-2016.

¹⁰ CONSEIL D'ETAT, Message n° 194 du 17 mai 2010 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2012-2016, p. 1238 s.

¹¹ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691.

¹² ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652.

¹³ CONSEIL D'ETAT, Message n° 194 du 17 mai 2010 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2012-2016, p. 1238 s.

- 13 Le rapport n° 225 concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg auquel le Conseil d'Etat se référait allusivement dans son rapport n° 194 accompagnant la loi définissant les cercles électoraux pour la législature 2012-2016 fut présenté au Grand Conseil peu de temps après que celui-ci a adopté la loi en question du 8 septembre 2010. Ce rapport date en effet du 16 novembre 2010¹⁴. Il s'inscrivait dans les travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution de 2004 et concernait les projets législatifs n° 26 "Définition des cercles électoraux" (art. 95 al. 3, 151 Cst.-FR) et n° 35 "Structures territoriales" (art. 134 al. 4, 136, 95 al. 3 Cst.-FR).
- 14 Ce projet avait pour objectif de réexaminer l'ensemble des structures territoriales existantes et, le cas échéant d'en esquisser des nouvelles adaptées aux exigences actuelles¹⁵. Pour ce faire, il analysait quatre options de redécoupage territorial du canton de Fribourg en trois circonscriptions administratives¹⁶, fondées sur des critères géo-topographiques (relief, relation urbanité/ruralité, pôles cantonaux), démographiques et géopolitiques (agglomérations, fusions, intercommunalités, langues)¹⁷. S'agissant de la question particulière du découpage électoral, le rapport relevait le problème de quorum naturel dans les cercles(-districts) de la Broye et de la Veveyse et esquissait les solutions envisageables, à commencer par la réunion de ces deux districts en un cercle unique¹⁸.
- 15 En conclusion de ce rapport, le Conseil d'Etat proposait notamment de confirmer le découpage actuel des structures territoriales (conclusion 1) et de mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux (conclusion 4). Appelé à voter sur ce rapport le 3 février 2011, le Grand Conseil a accepté la conclusion 1 mais a rejeté la conclusion 4, par 47 voix contre 40 et 2 abstentions¹⁹. Ce faisant, il a donc à la fois *confirmé le découpage actuel des districts et repoussé le redécoupage des cercles électoraux*, lesquels ont la même circonscription que les districts depuis 1875 - à l'exception notable du cercle de la Ville de Fribourg et de la Sarine-Campagne, depuis 1950.

d. La répartition des sièges entre cercles électoraux pour la législature 2012-2016

- 16 Par arrêté du 11 août 2011²⁰, le Conseil d'Etat a réparti les 110 sièges de députés au Grand Conseil entre les cercles électoraux, tels que définis par la loi provisoire du 8 septembre 2010. Pour ce faire, il a appliqué l'art. 63 al. 1 LEDP-FR, dont la teneur est la suivante:

¹ Les sièges du Grand Conseil sont répartis entre les cercles électoraux de la manière suivante:

- a) le chiffre de la population légale est divisé par le nombre de sièges au Grand Conseil;*
- b) le nombre entier immédiatement supérieur au résultat ainsi obtenu constitue le quotient pour la répartition;*
- c) chaque cercle électoral a droit à autant de sièges que le chiffre de sa population légale contient de fois le quotient;*
- d) les sièges non encore attribués sont répartis entre les cercles ayant obtenu les plus forts restes; si deux ou plusieurs cercles ont obtenu les mêmes restes et qu'il n'y ait plus qu'un siège à attribuer, le cercle électoral ayant la plus importante population légale l'emporte.*

¹⁴ CONSEIL D'ETAT, Rapport n° 225 du 16 novembre 2010 concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg.

¹⁵ Ibid., p. 3.

¹⁶ Option 1: Lacs/Sud/Centre-Est; Option 2: Broye-Sud/Centre/Nord-Est; Option 3: Broye-Sud/Centre renforcé/Nord-Est; Option 4: Nord/Centre/Sud.

¹⁷ CONSEIL D'ETAT, Rapport n° 225 du 16 novembre 2010 concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg, p. 35.

¹⁸ Ibid., p. 50 ss.

¹⁹ Bulletin officiel du Grand Conseil (BGC), séance du 03.02.2011, p. 63.

²⁰ FO n° 33 du 19 août 2011.

Compte tenu de la population légale établie dans les huit cercles(-districts) électoraux en cause, le Conseil d'Etat a arrêté la répartition suivante: 17

<i>Cercle de la Ville de Fribourg</i>	<i>14 députés</i>
<i>Cercle de la Sarine-Campagne</i>	<i>24 députés</i>
<i>Cercle de la Singine</i>	<i>16 députés</i>
<i>Cercle de la Gruyère</i>	<i>18 députés</i>
<i>Cercle du Lac</i>	<i>13 députés</i>
<i>Cercle de la Glâne</i>	<i>8 députés</i>
<i>Cercle de la Broye</i>	<i>11 députés</i>
<i>Cercle de la Veveyse</i>	<i>6 députés</i>

Les cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse se sont ainsi vus attribuer le même nombre de sièges que pour la législature 2007-2011, soit respectivement 8 et 6. C'est-à-dire un nombre peu important, dont le Conseil d'Etat avait affirmé, dans son rapport n° 194 du 17 mai 2010 accompagnant le projet de loi définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2012-2016 qu'il "pourrait encourir le grief de ne pas être conforme à la Constitution fédérale". 18

e. L'arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012

Les élections en vue du renouvellement intégral du Grand Conseil pour la législature 2012-2016 ont eu lieu le 13 novembre 2011. Les résultats de ces élections ont été publiés le 25 novembre 2011²¹. Par écritures du 5 décembre 2011, le parti Vert'libéral du canton de Fribourg, le parti Vert'libéral du district du Lac et Martin Leu ont recouru au Tribunal cantonal contre ces résultats. En substance, ils ont conclu, d'une part, à ce que le Tribunal cantonal constate que la procédure en vigueur pour l'élection du Grand Conseil viole la Constitution fédérale et, d'autre part, à ce qu'il ordonne au Conseil d'Etat de mettre en œuvre sans délai une réforme tendant à l'adoption d'un système électoral conforme à la Constitution fédérale, de manière à ce que celui-ci s'applique dès les élections de 2016. 19

Par arrêt (définitif) du 4 septembre 2012, le Tribunal cantonal *a partiellement admis ces recours*, en constatant que "la procédure de vote proportionnel applicable à l'élection du Grand Conseil du canton de Fribourg n'est pas conforme à la Constitution fédérale" (en traduction libre)²². A l'appui de ce dispositif, le Tribunal cantonal a rendu des considérants dont la teneur se recoupe largement avec les explications dont le Conseil d'Etat avait accompagné le projet de loi définissant les cercles électoraux pour la législature 2012-2016 (n. 9). Cela étant, il faut toutefois relever que son appréciation en ce qui concerne la constitutionnalité des quorums naturels constatés dans les cercles(-districts) de la Glâne (avec 8 députés) et de la Veveyse (avec 6 députés) a pu être influencée par le fait qu'il a retenu par erreur que ces quorums naturels se montaient respectivement à 12.5% (et non pas 11.11%)²³ et à 16.6% (au lieu de 14.28%)²⁴. 20

2. L'avant-projet de révision de la LEDP-FR mis en consultation le 15 janvier 2013

a. Les travaux préparatoires

Sans attendre cet arrêt du 4 septembre 2012, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après la "DIAF") a composé dès le 6 mars 2012 un groupe de travail technique chargé 21

²¹ FO n° 47 du 25 novembre 2011.

²² Arrêt TC-FR 601 2011-154 du 04.09.2012, dispositif: "Es wird festgestellt, dass das Proporzwahlverfahren für die Wahl des Grossen Rates des Kantons Freiburg vor der Bundesverfassung nicht standhält".

²³ Sur la manière de calculer le quorum naturel, cf. ci-après n. 52.

²⁴ C'est sans malice que l'on relève ici cette erreur de calcul ou de plume. Dans la mesure où le Tribunal fédéral qualifie la limite de 10% qu'il fixe d'"ordre de grandeur" ou d'"objectif chiffré" ("Zielgrösse"), il n'est en effet pas indifférent que les quorums naturels litigieux se situent plus ou moins en dessus de cette limite (n. 55).

de rédiger un avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, en suivant en substance les modalités suivantes²⁵:

- rédiger un avant-projet "destiné à introduire dans la LEDP-FR les cercles électoraux tels qu'ils existent actuellement, ceci en leur assortissant la méthode de répartition des sièges dite bi-proportionnelle (Doppelter Pukelsheim)";
- exposer "si d'autres solutions, présentant peut-être d'autres avantages, seraient susceptibles d'entrer en ligne de compte, telles que notamment:
 - la possibilité de conserver les cercles électoraux actuels sans transformer l'actuel système proportionnel;
 - la possibilité d'introduire, dans le cadre constitutionnel donné, un ou des députés de base par cercles électoraux;
 - la possibilité de redéfinir les contours des cercles électoraux actuels pour éviter de transformer l'actuel système proportionnel".

b. La distinction formelle entre les deux avant-projets de loi (A et B)

22 Le 15 janvier 2013, le Conseil d'Etat a mis en consultation deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques. L'avant-projet de rapport explicatif qui accompagne ces deux avant-projets explique que, s'agissant de "deux problématiques qui revêtent des portées sans commune mesure", il est proposé au Grand Conseil de traiter ceux-ci comme deux objets formellement distincts²⁶, soit:

- d'un côté, le *projet A*, portant sur des adaptations diverses à la législation en matière de droits politiques;
- de l'autre côté, le *projet B*, portant sur le système électoral selon le mode de scrutin proportionnel et les cercles électoraux.

c. Le contenu du projet B (et de la variante B1)

23 S'agissant de ce second volet de la modification de la législation fribourgeoise en matière de droits politiques, l'avant-projet de rapport explicatif du 15 janvier 2013 retenait en substance qu'une *obligation d'agir* s'impose au Grand Conseil²⁷, par quoi il faut comprendre qu'il doit exécuter le mandat législatif que la nouvelle Constitution fribourgeoise de 2004 lui confie en matière de cercles électoraux, en ayant égard aux exigences découlant de la Constitution fédérale en matière de représentation proportionnelle. Etant précisé qu'"en définitive, il est de la responsabilité du législateur cantonal de prendre les mesures propres à réaliser un système proportionnel optimal, en garantissant l'égalité politique des citoyennes et des citoyens dans tout le canton"²⁸.

24 Selon le rapport explicatif, la décision du Grand Conseil du 3 février 2011 rejetant la mise en œuvre rapide d'un redécoupage des cercles électoraux (n. 15) ne laisse *pas de nombreuses solutions au canton* pour exécuter le mandat législatif de l'art. 95 Cst.-FR de manière conforme avec les exigences constitutionnelles fédérales²⁹. Plus exactement, le rapport explicatif ne recense que deux options, faisant chacune l'objet d'une proposition exclusive de l'autre:

²⁵ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 4.

²⁶ Ibid., p. 3 ss.

²⁷ Ibid., p. 13 s.

²⁸ Ibid., p. 14.

²⁹ Ibid., p. 22.

- l'avant-projet "B", propose de reprendre les cercles électoraux tels qu'ils étaient définis par l'ancienne Constitution de 1857 et tels qu'ils ont été maintenus à titre provisoire en 2005 et en 2010, mais en leur appliquant *la méthode de répartition des sièges dite bi-proportionnelle* (ou "Doppelter Pukelsheim"), pour échapper au phénomène de quorums naturels trop élevés dans certains cercles - à commencer par celui de la Glâne et de la Veveyse; comme l'application de cette méthode dite bi-proportionnelle conduirait à abaisser à 0.9% (cpr. cpdt n. 154) le quorum naturel à l'échelle du canton, cette proposition est accompagnée de quatre variantes tendant à l'introduction de quorums légaux de niveau et d'échelle variables;
- l'avant-projet "B1" propose de maintenir le système actuel de répartition proportionnelle des sièges par cercle électoral (selon la méthode "Hagenbach-Bischoff"), mais de *regrouper les cercles de la Glâne et de la Veveyse* pour y faire baisser le niveau du quorum naturel en proportion de l'augmentation du nombre de sièges - soit à 6.66 %.

d. Les options écartées par l'avant-projet

Comme cela ressort des deux propositions alternatives susmentionnées, l'avant-projet B(1) mis en consultation le 15 janvier 2013 a donc répondu par la négative à trois des questions que la DIAF avait soumises le 6 mars 2012 au groupe de travail technique chargé des travaux préparatoires³⁰: 25

- premièrement, la DIAF a exclu la possibilité pour la LEDP-FR de *conserver les anciens cercles électoraux sans transformer l'actuel système proportionnel* (n. 10); à l'appui de cette position, elle a exposé en substance dans le rapport explicatif que la limite de 10% posée par le Tribunal fédéral en matière de quorum naturel ne serait alors pas respectée, sans qu'aucun motif historique, fédéraliste, identitaire, culturel, linguistique, religieux ou encore ethnique ne justifie que le canton de Fribourg y déroge en s'en tenant à son découpage des cercles électoraux calqué sur ses districts administratifs³¹;
- deuxièmement, la DIAF a écarté la possibilité de réviser la LEDP-FR dans le sens d'un *redécoupage global des cercles électoraux* (n. 15); à ce propos, elle a exposé en substance dans son rapport explicatif que, sans être obligatoire comme en Glâne et en Veveyse, une réflexion serait souhaitable à propos des cercles de la Sarine-Campagne et de la Ville de Fribourg, eu égard notamment aux projets de fusion en cours et à la bonne marche de l'agglomération; un tel projet ayant toutefois été expressément écarté par le Grand Conseil le 3 février 2011, il n'y avait pas lieu de l'entreprendre³²;
- troisièmement, la DIAF a écarté la possibilité de prévoir dans la LEDP-FR *l'attribution de députés de base aux (sous-)cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse*, dans l'hypothèse où ceux-ci devaient être réunis en une seule circonscription électorale (n. 224 ss); le rapport explicatif retient en substance qu'un tel dispositif ne serait compatible ni avec les garanties constitutionnelles fédérales de la liberté et de l'égalité de vote (art. 34 Cst.), ni avec les dispositions constitutionnelles cantonales à mettre en œuvre pour l'élection du Grand Conseil (art. 95 Cst.-FR).

³⁰ La DIAF a pris soin d'étayer ces réponses en confiant un avis de droit à Mes Alexis OVERNEY et Christine MAGNIN, avocats à Fribourg, auquel le soussigné a eu accès.

³¹ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 15 ss.

³² Ibid., p. 19.

B. Le contenu de l'avis de droit

1. Le but de l'avis

a. Les questions soulevées lors de la mise en consultation

26 Lors de la procédure de consultation, divers milieux et partis ont soulevé des questions de fond, relatives aux prémisses sur lesquelles se basait l'avant-projet B(1) qui leur était soumis. Plus précisément, ils ont (re-)mis en question certaines des appréciations juridiques qui avaient conduit la DIAF à retenir les propositions B (application de la méthode bi-proportionnelle aux anciens cercles[-districts]) et B1 (regroupement des districts de la Glâne et de la Veveyse en un seul cercle). En substance et sans exhaustivité, divers milieux et partis consultés se sont en effet interrogés quant à savoir:

- si un changement par rapport au régime d'élection actuel était vraiment obligatoire, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de scrutin proportionnel et de quorum naturel³³;
- si ce changement pouvait être évité, moyennant une modification de la Constitution fribourgeoise qui consisterait à y réintroduire les anciens cercles(-districts) et à y consacrer une élection proportionnelle par cercle - plutôt qu'à l'échelle du canton³⁴;
- dans quelle mesure l'application de la méthode dite bi-proportionnelle aux anciens cercles(-districts) électoraux pouvait être accompagnée de l'introduction de quorums légaux, au niveau des cercles et/ou du canton³⁵;
- si la réunion des districts de la Glâne et de la Veveyse en un seul cercle électoral (avant-projet B1) pouvait se faire selon des modalités assurant à chacun de ces anciens cercles - et désormais "sous-cercles" ou "sous-arrondissements" - sa propre représentation politique au Grand Conseil³⁶;
- si d'autres solutions que les propositions B et B1 permettaient de résoudre le problème de quorum naturel censément trop élevé en Glâne et en Veveyse, qui ne présentent pas les inconvénients respectivement de la méthode dite bi-proportionnelle et de la disparition des districts de la Glâne et de la Veveyse en tant que cercles³⁷.

b. Les questions soumises au soussigné

27 Au vu de ces réactions, la DIAF a confié le 2 mai 2013 au soussigné le mandat de répondre aux questions suivantes:

- 1) *Y a-t-il nécessité absolue d'agir sur la base des quorums naturels de la Glâne (11.11%) et de la Veveyse (14.28%), vu que ces quorums ne dépassent que de peu la limite de 10% fixée par le Tribunal fédéral?*
- 2) *La solution «valaisanne» pourrait-elle s'appliquer dans le canton de Fribourg?*

³³ Cf. p. ex. prise de position de l'UDC du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques.

³⁴ Cf. p. ex. prise de position du PS du 25 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point II.

³⁵ Cf. p. ex. prise de position du PLR du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 2.

³⁶ Cf. p. ex. contra: prise de position du PDC du 25 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques.

³⁷ Cf. p. ex. prise de position de l'UDC du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques.

- a. *Existe-t-il des motifs historiques qui permettraient de ne pas tenir compte des quorums trop élevés de la Glâne et de la Veveysse?*
 - b. *Serait-il concevable d'introduire dans la Constitution, à cet effet, une disposition prévoyant que la proportionnelle, pour l'élection du Grand Conseil, se calcule à l'intérieur des cercles électoraux?*
- 3) *Serait-il concevable d'introduire dans la Constitution, à cet effet, une disposition prévoyant que la proportionnelle, pour l'élection du Grand Conseil, se calcule à l'intérieur des cercles électoraux?*
- 4) *Admissibilité des quorums légaux?*
- a. *Principes relatifs à l'admissibilité des quorums légaux?*
 - b. *Limite maximale admissible des quorums légaux à l'intérieur des cercles électoraux?*
 - c. *Limite maximale admissible des quorums légaux à l'échelle cantonale?*
- 5) *La suggestion de constituer des sous-arrondissements évoquée dans le cadre de la consultation pourrait-elle s'inscrire dans le cadre constitutionnel fribourgeois actuel et si oui corriger le problème du quorum naturel?*
- 6) *La suggestion des suppléances, évoquée dans le cadre de la consultation, pourrait-elle s'inscrire dans le cadre constitutionnel fribourgeois actuel, et si oui corriger le problème du quorum naturel?*
- 7) *La solution de la «cantonalisation» évoquée dans le cadre de la consultation, pourrait-elle s'inscrire dans le cadre constitutionnel fribourgeois actuel, et si oui corriger le problème du quorum naturel?*
- 8) *La solution de la «clause dérogatoire» évoquée dans le cadre de la consultation, pourrait-elle s'inscrire dans le cadre constitutionnel fribourgeois actuel, et si oui corriger le problème du quorum naturel?*

2. Le texte de l'avis

a. Les bases d'analyse

Le sens et la portée des questions susmentionnées ont été précisés lors d'une séance de mise en œuvre qui s'est tenue dans les locaux de la DIAF le 6 mai 2013, en présence de Mme la Conseillère d'Etat Marie GARNIER, Directrice de la DIAF, ainsi que de Monsieur Christophe MAILLARD, Conseiller juridique au secrétariat général de la DIAF. A l'occasion de cette rencontre, le soussigné a reçu tous les documents nécessaires à l'exécution de son mandat. 28

b. Le cadre d'analyse

Compte tenu du contexte dans lequel il s'insère, le présent avis de droit se limite à l'analyse de la constitutionnalité des diverses solutions envisagées au cours de la procédure législative en cours, pour mettre en œuvre la Constitution fribourgeoise de manière conforme à la Constitution fédérale. Un cadre d'analyse que l'on peut donc détailler comme suit: 29

- l'avis de droit se limite à une *analyse juridique* des diverses solutions envisagées; il ne se prononce pas sur l'opportunité d'adopter telle solution plutôt que telle autre, au regard des avantages et des inconvénients qu'elle présente en termes politiques, démocratiques

ou institutionnels;

- cette analyse juridique consiste à contrôler la conformité des solutions législatives envisagées avec le *droit constitutionnel fédéral* (en part. art. 34 Cst.) et *cantonal en vigueur* (en part. art. 95 Cst.-FR); elle ne consiste donc pas à déterminer quelles solutions législatives pourraient être conformes avec la Constitution fédérale, moyennant cependant la révision de la Constitution cantonale; une seule question fait exception à cette règle: celle de savoir si une modification de la Constitution fribourgeoise de 2004 permettrait d'en revenir aux cercles électoraux et au système proportionnel qui prévalaient sous l'empire de l'ancienne Constitution de 1857;
- de même que cet avis s'en tient aux choix du constituant fribourgeois, il s'en tient aussi à la décision du législateur de ne *pas procéder à une refonte complète de la carte électorale du canton*; le Grand Conseil est évidemment susceptible de revenir à l'avenir sur cette décision du 3 février 2011, pour élargir le spectre de solutions législatives envisageables; à défaut et à l'instar des avant-projets B et B1, il convient de limiter la réflexion aux solutions qui sont le plus compatible possible avec la volonté de donner, comme par le passé, la même circonscription aux cercles électoraux qu'aux districts administratifs - sous réserve de la Ville de Fribourg et de la Sarine-Campagne.

c. L'indépendance d'analyse

- 30 A toutes fins utiles, il convient de préciser que le présent avis de droit se veut exempt de toute arrière-pensée partisane; à ce propos, le soussigné certifie qu'il n'a reçu de sa mandante la DIAF *aucune instruction quant au contenu et aux conclusions de son travail*. Dans le même ordre d'idées, le soussigné précise qu'il n'est membre ni sympathisant d'aucun parti politique et qu'il n'exerce pas ses droits politiques dans les cercles électoraux de la Glâne ou de la Veveysse.

d. L'ordre d'analyse

- 31 Par souci de clarté et de cohérence, les huit questions et sous-questions adressées au soussigné sont abordées ci-après dans différentes sections thématiques respectivement intitulées:
- *Section II*: La marge de manœuvre du législateur cantonal fribourgeois en ce qui concerne le mode d'élection du Grand Conseil (rappels);
 - *Section III*: Le droit constitutionnel fédéral impose-t-il une modification de l'élection du Grand Conseil fribourgeois? (questions 1 et 2);
 - *Section IV*: L'application de quorums légaux/directs au système bi-proportionnel (avant-projet B) (question 3);
 - *Section V*: La réunion ou le groupement des cercles de la Glâne et de la Veveysse (avant-projet B1) (questions 4);
 - *Section VI*: Les autres propositions formulées lors de la procédure de consultation (questions 5 à 7).

II. La marge de manœuvre du législateur fribourgeois en ce qui concerne le mode d'élection du Grand Conseil

A. L'obligation de réaliser et de respecter la liberté de vote

1. Le mandat législatif du Grand Conseil

a. L'obligation de mettre en œuvre l'art. 95 de la Constitution fribourgeoise...

En tant que pouvoir législatif (art. 99 al. 1 avec art. 91 al. 1 Cst.-FR), le Grand Conseil est compétent pour régler son élection au niveau de la loi et, ce faisant, pour remplir le mandat législatif prévu à l'art. 95 al. 3 Cst.-FR (n. 1). Dans l'exercice de cette compétence et dans l'exécution de ce mandat, il lui incombe en premier lieu de respecter les choix du constituant fribourgeois en faveur: 32

- d'une élection selon le *système proportionnel* (et non pas majoritaire ou mixte);
- d'une élection proportionnelle organisée par *cercles électoraux* (plutôt qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire cantonal);
- d'une élection proportionnelle par cercles à définir par la loi, de telle manière que *leur nombre ne dépasse pas huit* et que *leur circonscription assure une représentation équitable des régions du canton*.

b. ...Dans le respect de l'art. 34 de la Constitution fédérale

Dans l'exercice de sa compétence législative et dans l'exécution de son mandat législatif, il incombe en second lieu au Grand Conseil fribourgeois de respecter le droit fédéral (art. 3 et 49 Cst.), à commencer par la *garantie de la liberté de vote* consacrée par l'art. 34 Cst. en ces termes, sous le titre "Droits politiques": 33

¹ *Les droits politiques sont garantis.*

² *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.*

2. La garantie de la liberté de vote comme limite à l'autonomie cantonale

a. L'autonomie cantonale en matière de droits politiques

L'art. 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst. laisse aux cantons la compétence de régler l'exercice des droits politiques au niveau cantonal et communal. La jurisprudence en déduit qu'ils sont, dans une large mesure, libres d'organiser leur système politique comme bon leur semble. Selon une formule ancienne du Tribunal fédéral, l'art. 39 al. 1 2^{ème} phr. Cst. se limite à contraindre les cantons d'"assurer l'exercice des droits politiques selon les formes républicaines (représentatives ou démocratiques)"³⁸. Une exigence qui se confond avec celle statuée expressément à l'art. 51 al. 1 1^{ère} phr. Cst., aux termes duquel "chaque canton [doit] se dote[r] d'une constitution démocratique". 34

b. La garantie constitutionnelle fédérale de la liberté de vote

Cela étant, l'art. 34 Cst. qui consacre la liberté de vote pose des limites à la liberté reconnue au constituant et au législateur cantonal, dans l'organisation d'un système politique cantonal "républicain", "représentatif" ou "démocratique". Cette disposition constitutionnelle fédérale garantit en effet les droits politiques aux niveaux fédéral, cantonal ou communal de manière 35

³⁸ P. ex. ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.2.

abstraite (al. 1) et fixe de manière générale les principes essentiels de la participation démocratique (al. 2)³⁹. Ainsi, si l'art. 34 Cst. ne définit pas lui-même la portée concrète des divers droits politiques (fédéraux ou cantonaux), il fixe les grandes lignes que doivent suivre les dispositions d'organisation spécifiques, de droit légal (fédéral ou cantonal), dont résulte la portée concrète des droits politiques⁴⁰.

- 36 La liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. revêt le caractère d'un *droit fondamental*. Selon une formule ancienne du Tribunal fédéral - dont l'art. 34 al. 2 Cst. est issu - elle garantit aux électeurs qu'"aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en formant son opinion de la façon la plus libre et complète possible, et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe"⁴¹.
- 37 De même, le Tribunal fédéral insiste sur les rapports systémiques qui unissent la garantie de la liberté de vote et le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) - pour ne pas parler ici de la garantie d'accès au juge (art. 29a Cst.). La liberté de vote sert en effet à la concrétisation de l'égalité politique - inhérente à la démocratie. Historiquement, le souci d'assurer l'égalité politique est d'ailleurs à l'origine du principe général de l'égalité de traitement de l'art. 8 al. 1 Cst. En tant que composante de la liberté de vote, le principe d'égalité revêt une importance particulière pour les droits politiques. Car, du principe d'égalité et du droit à l'égalité politique découle (le droit à) l'égalité en matière de droit de vote⁴².

3. La portée accrue de la liberté de vote en matière d'élection proportionnelle

a. La notion d'élection proportionnelle

- 38 De jurisprudence constante, le Tribunal fédéral juge que les cantons sont *libres de choisir* entre le système majoritaire et le système proportionnel pour satisfaire à leurs obligations de se doter d'une constitution démocratique au sens de l'art. 51 al. 1 Cst., respectivement pour doter leurs citoyens de droits politiques compatibles avec les éléments essentiels garantis par l'art. 34 al. 2 Cst.: en tant que tels, les deux modes d'élection sont compatibles avec le droit constitutionnel précité⁴³.
- 39 Cela étant, le Tribunal fédéral accorde une *portée spécifique* à la garantie de la liberté de vote lorsqu'un canton opte pour le système proportionnel⁴⁴. Cette portée particulière du droit fondamental consacré par l'art. 34 Cst. (avec l'art. 8 Cst.) consiste à garantir que le mode d'élection proportionnelle en question reste proportionnel (et égalitaire), par-delà la manière dont les dispositions d'organisation spécifiques de droit cantonal le mettent en œuvre.
- 40 Selon la jurisprudence fédérale, le système proportionnel s'entend du mode d'élection qui assure aux groupes politiques, économiques ou sociaux, aux coalitions d'intérêts ou aux associations à caractère plus neutre, etc., existant dans un collège électoral déterminé *une quote-part de représentation proportionnée à leur importance et indépendante de la volonté de la majorité*⁴⁵. Ou, sous une formulation plus récente et plus claire: "une élection selon le système de la représentation proportionnelle est caractérisée par le fait qu'elle permet à différents groupements d'être représentés dans une mesure correspondant bien [«en substance» ou «largement»⁴⁶] au

³⁹ P. ex. ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.1.

⁴⁰ P. ex. ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 2.

⁴¹ P. ex. arrêt TF 1C_407/2011 du 19.03.2012 = JdT 2012 I 240, in: ZBI 113/2012 p. 450 ss, cons. 4 et les réf. cit.

⁴² P. ex. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 3.1.

⁴³ P. ex. ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.2.

⁴⁴ P. ex. ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.1.

⁴⁵ P. ex. ATF 103 Ia 603, cons. 4c. Cf. ég. FF 1814 II 99.

⁴⁶ En allemand, le Tribunal fédéral utilise la (meilleure) formule suivante: "Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht". Cf. p. ex. arrêt TF 1C_407/2011 du 19.03.2012 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBI

pourcentage de leurs électeurs"⁴⁷.

b. La division du territoire comme aménagement du système proportionnel

La représentation politique consiste autant en une certaine *délégation* des électeurs aux élus, qu'en une certaine *ressemblance* entre les premiers et les seconds. Or, l'appartenance à un groupe ou à une communauté d'intérêts n'est que l'une des caractéristiques individuelles des électeurs dont on peut souhaiter assurer la représentation par des élus. Pour le dire simplement, un citoyen ne se caractérise pas seulement par le fait qu'il est adhérent ou sympathisant d'un certain parti politique (indigo, violet ou gris), mais également par mille autres spécificités, qui peuvent être jugées plus ou moins pertinentes du point de vue politique: 41

- sous réserve d'exceptions, chaque citoyen se définit par le fait qu'il est domicilié à un endroit déterminé (cpr. art. 39 al. 2 Cst.), ce qui est susceptible de le faire appartenir à un sous-groupe d'individus, que ce soit en tant que membre d'une collectivité publique (citoyen d'une commune, suisse de l'étranger), ou plus largement en tant qu'habitant d'une région (géographique et/ou économique);
- par ailleurs, chaque citoyen présente d'autres caractéristiques personnelles de genre, d'âge, de langue, d'origine, de religion, de culture ou encore d'ethnie, qui en font éventuellement aussi un membre d'un sous-groupe social (celui des "femmes", des "jeunes", des "retraités", des "germanophones", des "protestants", des "secundos", etc.).

Le propre du système d'élection proportionnelle est de permettre à des groupes ou à des partis de citoyens réunis en listes, d'être représentés en proportion de leur part d'électeurs. Mais, par définition, ce système d'élection ne permet justement que ça. Pour assurer que des sous-groupes du même corps électoral soient aussi représentés, par-delà sa représentation par les groupes ou les partis politiques constitués en listes, des aménagements sont nécessaires, qui sont autant de dérogations au système proportionnel, dans la mesure où ils impliquent un *biais dans le résultat du vote*. 42

Dans le cas des sous-groupes de citoyens qui ne se caractérisent pas par leur répartition géographique, ces aménagements prennent typiquement la forme de *quotas* (de femmes, de jeunes, etc.) - dont il ne sera plus question plus loin. Dans le cas des sous-groupes de citoyens qui, au contraire, ont (notamment⁴⁹) en commun de vivre dans une même région géographique, ces aménagements consistent systématiquement en des cercles ou des arrondissements électoraux - comme ceux qui nous intéressent ici: 43

- en cas d'élection proportionnelle *pure* - ou *intégrale* -, chaque électeur a autant de suffrages qu'il y a de députés (cantonaux); l'entier du corps électoral élitant l'ensemble de la députation (cantonale), la représentation des listes est *strictement proportionnelle* à leur part d'électeurs (dans le canton);
- en cas d'élection proportionnelle *organisée par cercles* - ou par *arrondissements* -, chaque électeur ne dispose que d'un certain nombre de suffrages, qui correspond au nombre de sièges attribués à son cercle électoral, en proportion de sa population (indigène, résidente, majeure, votante ou autre); les votants d'un cercle n'élitant que les députés de ce même cercle, le nombre de députés obtenus par chaque groupe ou parti politique n'est pas strictement proportionnel au nombre de suffrages qu'il a recueillis au total (dans le canton); tout dépend en effet alors du nombre de suffrages recueillis par les différentes listes dans les différents cercles.

113/2012 p. 450 ss, cons. 5.1 en substance.

⁴⁷ P. ex. ATF 107 Ia 217 = JdT 1983 I 461, cons. 3a.

⁴⁹ Dans le canton de Berne par exemple, l'art. 73 al. 3 Cst.-BE octroie d'emblée 12 mandats au Jura bernois dans l'objectif précisément de préserver la représentativité de la minorité francophone de ce canton (n. 118).

c. La proportionnalité et l'égalité du vote comme limites à la division du territoire

- 44 De même qu'ils sont libres d'opter ou non pour un système proportionnel, les cantons sont libres d'organiser cette élection proportionnelle à l'échelle de tout le corps électoral cantonal⁵⁰, ou au contraire de diviser leur territoire en plusieurs cercles (ou arrondissements) électoraux. Selon le Tribunal fédéral, la Constitution fédérale n'exige en effet pas que les cantons élisent leur parlement selon un système purement proportionnel⁵¹. Cela, malgré le biais que cela induit en termes de proportionnalité et donc d'égalité du vote.
- 45 La *portée particulière* (n. 39) que le Tribunal fédéral attribue à la *garantie de la liberté de vote* en cas d'élection proportionnelle (n. 40) consiste toutefois justement à limiter la faculté des cantons de prévoir des aménagements tels qu'ils dénaturent ce mode d'élection, violant par là le droit fondamental des citoyens à ce qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu, qui ne traduise de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté (n. 36).
- 46 De manière générale, comme chaque aménagement du système proportionnel conduit obligatoirement à une inégalité de traitement des voix des électeurs, le Tribunal fédéral considère que les art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. ne permettent de tolérer des éléments étrangers à ce système que si et dans la mesure où *des motifs objectifs suffisent à les justifier*⁵².
- 47 De manière plus spécifique, en cas d'élection organisée par cercles, le Tribunal fédéral insiste sur le fait que la mise en œuvre du système électoral dépend en particulier *de la taille absolue et de la taille relative de ces cercles*⁵³. Ce faisant, il déduit de la portée accrue de la liberté et de l'égalité de vote en matière d'élection proportionnelle aménagée par cercles deux exigences complémentaires, qui limitent l'autonomie des cantons dans la délimitation de ces cercles et que l'on va s'appliquer à détailler maintenant de manière schématique:
- la première exigence consiste à imposer aux cantons de s'en tenir dans une certaine mesure à la *proportionnalité du vote* (B), ce qui les oblige à prévoir des cercles électoraux de *taille suffisante*;
 - la seconde exigence consiste à imposer aux cantons de s'en tenir dans une certaine mesure à l'*égalité du vote* (C), ce qui les contraint à définir des cercles électoraux de *taille relativement équivalente*.
- 48 Les dispositions d'organisation de droit cantonal qui mettent en œuvre une élection censément proportionnelle sans respecter ces deux exigences ne sont pas compatibles avec le droit constitutionnel fédéral (art. 34 et 8 Cst.). La délimitation de cercles de tailles trop faibles ou de tailles trop variables s'analysant comme l'instauration d'éléments étrangers au système proportionnel, ou comme des dérogations à ce système, elle nécessite une justification particulière.

B. L'obligation d'assurer la proportionnalité du vote en cas d'élection par cercles

1. La taille absolue des cercles électoraux comme question de proportionnalité du vote

a. L'obligation de délimiter des cercles électoraux suffisamment grands

- 49 De longue date, le Tribunal fédéral déduit de la liberté et de l'égalité de vote garanties par les art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. l'obligation faite aux cantons de délimiter des circonscriptions suffisamment

⁵⁰ Tel est le cas dans les cantons de Genève et du Tessin.

⁵¹ P. ex. ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.2.

⁵² P. ex. ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.2. Cf. ég. arrêt TF 1P.671/1992 du 08.12.1993, in: ZBI 95/1994 p. 479 ss, cons. 2b.

⁵³ P. ex. ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.1.

grandes, faute de quoi l'élection en cause ne saurait être qualifiée de proportionnelle⁵⁴. Cette jurisprudence s'explique par le phénomène du *quorum naturel*: plus les cercles électoraux d'un territoire politique sont nombreux et petits, moins le nombre de députés à élire en leur sein est élevé. Or, moins le nombre de députés à élire au sein d'une circonscription électorale est élevé, plus élevée est la proportion de voix qu'une liste doit obtenir au sein de celle-ci pour obtenir un premier siège.

Le phénomène du quorum naturel peut exclure non seulement des groupements insignifiants, mais aussi des partis minoritaires qui disposent d'un soutien significatif dans la population. Or, en vertu du système proportionnel, les électeurs qui soutiennent un parti minoritaire devraient être fondés à croire qu'ils disposent d'une chance raisonnable d'obtenir un siège⁵⁵. Une confiance que la délimitation des circonscriptions électorales peut toutefois décevoir, dans la mesure où elle ne permet pas que, dans chaque circonscription, les minorités significatives puissent être représentées équitablement. 50

b. La notion de quorum naturel

Par souci de clarté pour la suite, il convient de distinguer nettement la notion de quorum naturel de celle de deux autres types de quorum⁵⁶ - dont le dernier cité ne sera plus évoqué par la suite: 51

- le *quorum naturel* ("natürliches Quorum") est une limite de représentation qui résulte de la taille absolue d'une circonscription électorale. Moins nombreux sont les sièges attribués à celle-ci, plus une liste doit récolter de suffrages pour obtenir au moins un siège plein;
- le *quorum direct* ou *légal* ("direktes Quorum") exclut de la répartition des sièges dans l'arrondissement toutes les listes qui n'ont pas atteint un pourcentage de suffrages valables fixé dans la constitution ou dans la loi;
- le *quorum indirect* ("indirektes Quorum") concerne la question de la répartition des sièges entre arrondissements⁵⁷; il consiste à faire dépendre la participation à la distribution des sièges restants de l'obtention du "nombre de répartition" (quotient) - soit du nombre total des suffrages exprimés divisé par le nombre de sièges à attribuer dans l'arrondissement plus un, arrondi au nombre entier directement supérieur; autrement dit, la participation à la distribution dépend de l'attribution d'au moins un siège dans la première répartition (siège plein); faute d'obtenir un siège plein, une liste ne peut pas participer à la répartition des sièges restants.

c. Le calcul du quorum naturel d'un cercle

Le phénomène du quorum naturel tient à ce qu'une liste est exclue de la répartition des sièges attribués à une circonscription si elle n'obtient pas le nombre de voix permettant l'élection d'un candidat. Ce nombre correspond au quotient résultant de la division du nombre total des suffrages par le nombre augmenté d'une unité des sièges à distribuer dans l'arrondissement. En termes de pourcentage, le quorum naturel s'établit à $1/(M + 1)$, étant précisé que M correspond au nombre de sièges à attribuer dans un cercle⁵⁸. Ainsi, par exemple: 52

- dans un arrondissement ne comptant que deux 2 sièges, le quorum naturel se monte à 33.33% des voix ($1/[2 + 1]$); dès lors en effet qu'une liste a obtenu plus d'un tiers des voix d'un arrondissement, elle a obtenu plus de voix que ce que deux autres listes

⁵⁴ P. ex. arrêt TF 1P.671/1992 du 08.12.1993, in: ZBl 95/1994 p. 479 ss.

⁵⁵ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 7.1.6.

⁵⁶ Cpr. ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 7.1.2.

⁵⁷ P. ex. ATF 107 Ia 217 = JdT 1983 I 461.

⁵⁸ Cpr. PUKELSHEIM Friedrich / SCHUMACHER Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP/PJA 2004/5 p. 505 ss.

concurrentes peuvent avoir obtenu dans le meilleur des cas - soit la moitié de moins des deux tiers; partant, elle est assurée d'un siège (au moins);

- dans une circonscription comportant 9 sièges, le quorum naturel n'est plus que de 10% des voix ($1/[9 + 1]$);
- dans un cercle muni de 19 sièges, le quorum naturel n'est que de 5% ($1/[19 + 1]$).

2. La limitation des quorums naturels à 10%

a. La fixation de la limite de 10% par souci de sécurité juridique

53 Le Tribunal fédéral juge de longue date que des quorums naturels élevés contreviennent au sens et au but du système proportionnel, à savoir la participation de toutes les forces politiques déterminantes à la répartition des sièges parlementaires⁵⁹. Cela, de la même manière que des quorums directs (ou légaux). Dans un premier temps, le Tribunal fédéral s'en est tenu à cette affirmation de principe relativement générale, pour juger que des quorums naturels de 20%⁶⁰ ou de 16.66%⁶¹ étaient trop élevés, tandis qu'un quorum naturel de 9.1% restait conforme à la Constitution fédérale⁶².

54 Dans un second temps, et plus exactement à partir de 2004⁶³, le Tribunal fédéral a arrêté une limite chiffrée en matière de quorum naturel, par souci de sécurité juridique. En tenant compte, d'une part, de sa jurisprudence susmentionnée et, d'autre part, de sa jurisprudence en matière de quorums légaux, il a alors indiqué qu'*un quorum naturel outrepassant 10% n'est en principe pas compatible avec le système électoral*⁶⁴ - dans la teneur que ce système doit avoir au regard de la liberté et de l'égalité de vote garanties par la Constitution fédérale.

b. La rigueur de la limite des 10% en tant qu'"objectif chiffré"

55 A l'appui de cette précision de sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a considéré que, "même s'ils poursuivent des buts différents, les quorums naturels et légaux ont les mêmes effets, en ce sens que, en fonction de leur taux, ils excluent plus ou moins d'électeurs de toute représentation au parlement". Raison pour laquelle, il y avait lieu de fixer la limite des quorums naturels admissibles au même taux que celle des quorums légaux, que sa jurisprudence tendait aussi à fixer à 10%⁶⁵.

56 Le Tribunal fédéral a cependant insisté sur le fait que, pour être numériquement identiques, les deux limites n'en avaient pas pour autant la même portée⁶⁶:

- s'agissant des quorums naturels, qui sont le résultat de la division existante du territoire et qui, souvent, s'en écartent fortement pour des raisons (d'organisation traditionnelle) importantes, il a précisé que *cette valeur ne doit pas être comprise comme une limite absolue*, mais comme un "objectif chiffré" ("Zielwert") - par quoi il faut comprendre une valeur critique;
- s'agissant en revanche des quorums légaux, qui déploient l'effet escompté même lorsque leur taux se situe largement sous la barre des 10% et dont la fixation est en elle-même toujours un peu arbitraire, *cette limite est un seuil maximal absolu*; car, selon le Tribunal fédéral, il n'y a pas en matière de quorums légaux, contrairement à

⁵⁹ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.3.

⁶⁰ Arrêt TF 1P.671/1992 du 08.12.1993, in: ZBl 95/1994 p. 479 ss. Cf. ég. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.2 et les réf. cit.

⁶¹ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691. Cf. ég. annexe n° 1.

⁶² Cf. annexe n° 1.

⁶³ Cf. cpdt déjà en 2002 ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 7.

⁶⁴ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.4.

⁶⁵ En part. ATF 103 la 603. Cf. ég. arrêt TF 1P.671/1992 du 08.12.1993, in: ZBl 95/1994 p. 479 ss.

⁶⁶ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.4.

ce qui vaut en cas de quorums naturels, de motifs objectifs qui puissent justifier qu'on outre passe cette limite.

c. La portée de la limite des 10% en cas de "réforme du système électoral"

La qualification de la limite de 10% comme "objectif chiffré" ("Zielgrösse") en matière de quorums naturels tient à ce que, contrairement aux quorums légaux, les circonscriptions électorales dont procèdent les quorums légaux ne sont pas fixées sur des bases strictement arithmétiques. Les dispositions d'organisation cantonales les consacrent souvent de longue date, pour des motifs (historiques ou autres) dont le Tribunal fédéral reconnaît dans une certaine mesure la pertinence. Aussi, le Tribunal fédéral a-t-il encore précisé la portée de cet objectif chiffré de 10%, en précisant⁶⁷: 57

- qu'il fallait *y tendre le plus possible* ("möglichst angestrebt werden muss") *en tout cas lors de la réorganisation d'un système électoral* ("jedenfalls bei einer Neuordnung des Wahlsystems");
- qu'il fallait *également y tendre* le plus possible, lorsqu'il ne peut pas être complètement atteint, parce qu'un motif particulier justifie de conserver des éléments étrangers au système électoral proportionnel.

3. Le sort des cercles électoraux dont le quorum naturel dépasse les 10%

a. Les motifs réservés par le Tribunal fédéral pour dépasser la limite des 10%

Comme cela ressort de ce qui précède, l'évolution de la jurisprudence en matière de quorums naturels vers une plus grande sécurité juridique n'a pas pour conséquence d'interdire aux cantons de prévoir tout arrondissement électoral dont le quorum naturel serait supérieur à 10% - c'est-à-dire avec un nombre de députés inférieur à 9 (n. 52). Après⁶⁸ comme avant⁶⁹ cette précision de sa jurisprudence, le Tribunal fédéral leur reconnaît la faculté de prévoir de(s) (plus) petits cercles électoraux, si et dans la mesure où des motifs particuliers justifient cet élément étranger au système proportionnel. 58

- De tels motifs liés à l'organisation traditionnelle du territoire peuvent justifier une dérogation au système proportionnel pour des raisons *historiques, fédéralistes, culturelles, linguistiques, ethniques* ou *religieuses*.
- Une telle dérogation n'est toutefois admise que s'il existe des motifs objectifs et suffisants. Plus on s'écarte du système proportionnel et du principe de l'équivalence de l'influence des voix (n. 62), plus les motifs justificatifs doivent être importants.

Aussi traditionnelle soit-elle, cette jurisprudence du Tribunal fédéral n'est pas exempte de certaines incertitudes. L'une d'entre elles concerne les motifs objectifs et suffisants à même de justifier que l'on consacre des circonscriptions électorales traditionnelles fondées sur des considérations historiques, fédéralistes, culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses: 59

- parfois, le Tribunal fédéral a affirmé qu'il suffisait que ces petits arrondissements électoraux constituent des communautés où règne un certain *sentiment d'appartenance*⁷⁰;
- d'autres fois, le Tribunal fédéral a retenu qu'il fallait que ces petites circonscriptions électorales apparaissent comme des entités fortes, représentant un cas particulier et

⁶⁷ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.4.

⁶⁸ ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.7.

⁶⁹ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 3.1. Cf. ég. ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.1.

⁷⁰ ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.1.

justifiant de leur accorder un droit à être représentées pour assurer une *protection des minorités*⁷¹.

b. Les méthodes reconnues par le Tribunal fédéral pour respecter la limite des 10%

60 Confronté à des petites circonscriptions électorales traditionnelles dont le quorum naturel dépasse 10%, le Tribunal fédéral retient désormais qu'il existe plusieurs méthodes qui permettent de respecter cette valeur critique, tout en respectant cette organisation traditionnelle du territoire. Tel est le cas selon lui des deux méthodes dont il va être question plus loin à propos du canton de Fribourg soit:

- o la méthode bi-proportionnelle (n. 154 ss);
- o la méthode du regroupement de cercles (n. 193 ss).

C. L'obligation d'assurer l'égalité du vote en cas de proportionnelle par cercles

1. La taille relative des cercles électoraux comme question d'égalité du vote

a. L'obligation de délimiter des cercles électoraux relativement équivalents

61 De même qu'il déduit de la liberté et de l'égalité de vote garanties par la Constitution fédérale (art. 34 al. 2 et 8 al. 2 Cst.) l'obligation de délimiter des cercles électoraux de taille suffisante (n. 49), le Tribunal fédéral en fait découler l'obligation de donner à ces cercles électoraux des tailles relativement équivalentes. Car les différences de grandeurs entre circonscriptions électorales ont pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription⁷². En effet, plus une circonscription est petite, comparée à une autre élisant de nombreux députés, plus le quorum naturel est élevé, et avec lui, le nombre des électeurs qui ne sont pas représentés et dont les suffrages demeurent sans influence⁷³. Ce qui contrevient au principe de *l'égalité d'influence sur le résultat du vote*.

b. La notion d'égalité d'influence sur le vote

62 En matière de droits politiques, le Tribunal fédéral déduit plusieurs (sous-)principes du principe général de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.), ainsi que du principe de l'égalité entre citoyens (art. 34 et 39 Cst.). Il convient de les distinguer rapidement, avant d'insister sur le troisième nommé:

- o le principe de *l'égalité des voix* ou des *suffrages* ("Zählwertgleichheit") veut que les électeurs soient formellement traités sur pied d'égalité; il assure que chaque électeur dispose d'une seule voix ("one [wo]man, one vote"); il assure par ailleurs que tous les électeurs d'une même circonscription électorale disposent du même nombre de suffrages, qu'ils puissent effectivement les exprimer et que ceux-ci soient effectivement dépouillés et décomptés;
- o le principe de *l'égalité de la valeur ou de la force du vote* ("Stimmkraftgleichheit" ou "Stimmgewichtsgleichheit") complète le premier (sous-)principe, dans la mesure où il garantit à tous les électeurs que le poids ou la force de leur vote soit équivalent d'une circonscription à l'autre; pour cela, il exige que le rapport entre le nombre d'habitants (ou d'électeurs) et le nombre de sièges attribués (et donc de suffrages exprimés) soit à peu près équivalent d'une circonscription à l'autre;
- o le principe de *l'égalité d'influence sur le résultat du vote* ("Erfolgswertgleichheit")

⁷¹ ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.7.

⁷² ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 3.4. Cf. ég. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 3.3.

⁷³ ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 3.3.

perfectionne enfin les deux premiers (sous-principes), puisqu'il garantit à tous les électeurs que leur voix de nombre et de poids égaux aient aussi une portée équivalente, en termes d'influence qu'elles exercent sur le résultat du vote, aussi bien à l'échelle d'une même circonscription qu'à celle de l'ensemble du territoire; il s'ensuit que le nombre de suffrages qui ne sont pas pris en compte doit être limité à un strict minimum et pour un motif inévitable - comme c'est par exemple le cas lors de la répartition des sièges restants, du fait que seuls des sièges pleins peuvent être attribués (au "plus fort reste" ou au "plus fort quotient"), et non pas des fractions de sièges; dans cette mesure, ce principe a une portée qui transcende l'échelle de chaque circonscription.

c. Le calcul de l'influence sur le vote et de sa variation

L'obligation de minimiser le nombre de suffrages restant sans incidence sur le résultat du vote, qui découle du principe de *l'égalité d'influence sur le résultat du vote*, est d'une application difficile. Cela, parce que le nombre de suffrages qui n'exerce finalement aucune influence sur le résultat d'un vote ne dépend pas seulement de la taille de la circonscription en cause, mais également du nombre de listes concurrentes et de la répartition des suffrages entre elles⁷⁵. Fort de ce constat⁷⁶, le Tribunal fédéral n'a jamais pu fixer de taux maximal de voix pouvant rester sans incidence sur le résultat.

Cela étant, l'influence que des suffrages ont exercée sur le résultat d'un vote peut être calculée et comparée, sur la base des résultats de ce vote, comme l'ont démontré PUKELSHEIM et SCHUMACHER dont on reprend ici en substance et en traduction les développements⁷⁷:

- si "S" sièges doivent être attribués dans un cercle électoral et que "E" électeurs participent au scrutin, chaque électeur participe de manière parfaitement égale au résultat de ce scrutin si l'influence de son vote se monte à "S/E". Ce chiffre s'appelle la *part au résultat idéale* ("idealer Erfolgsanteil") et signifie que chaque électeur contribue à raison de S/E à l'attribution de chaque siège; ainsi, dans une circonscription à 20 sièges, lors d'un scrutin de 30'000 votants, chaque électeur peut idéalement décider du sort d'une part de 0.000667 de chaque siège;
- la *part au résultat réelle* ("realer Erfolgsanteil") d'un électeur qui a voté pour la liste L1 se calcule par le quotient entre le nombre de sièges "s" attribué à la liste L1 et le nombre "e" d'électeurs qui ont soutenu cette liste, soit "s/e"; ainsi, si la liste L1 a obtenu 6 sièges alors que 10'000 électeurs ont voté pour elle, la part réelle au résultat de chaque électeur de cette liste L1 se monte à 0.0006, c'est-à-dire à une valeur située en dessous de la part idéale; une telle variation entre la part idéale ("S/E") et la part réelle au résultat d'un scrutin ("s/e") s'explique notamment par le fait que les calculs qui conduisent au résultat d'un scrutin doivent être arrondis - par exemple aux fins de la répartition des sièges restants;
- pour s'assurer que les électeurs de listes concurrentes ont pu exercer une influence équivalente sur le résultat d'un vote - conformément au principe éponyme, on peut comparer l'influence qu'elles ont respectivement pu exercer, compte tenu du déroulement du scrutin; la comparaison est toutefois plus aisée si l'on compare le *facteur d'influence sur le résultat* de chaque liste ("Erfolgswert"). Ce facteur correspond au quotient entre la valeur réelle et la valeur idéale de la part au résultat,

⁷⁵ Pour l'illustrer, on peut reprendre l'exemple chiffré donné par PUKELSHEIM/SCHUMACHER (AJP/PJA 2004/5, p. 508): soit une circonscription dotée de 10 sièges - ce qui est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de quorum naturel (n. 52) pour lesquels 25 listes sont déposées; voilà que les 10 premières listes obtiennent chacune 4.5% des suffrages et que les 15 listes restantes en recueillent toutes 3.67%. Dans cette configuration, les 10 sièges vont aux 10 premières listes. Quant aux suffrages exprimés en faveur des 15 autres listes, ils restent sans incidence sur le résultat, ce qui correspond en l'occurrence à 55% des suffrages.

⁷⁶ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 7.6.2.

⁷⁷ PUKELSHEIM Friedrich / SCHUMACHER Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP/PJA 2004/5 p. 505 ss, p. 509 ss.

selon la formule suivante: (s/e)/(S/E); dans l'exemple de la liste L1 susmentionnée, ce facteur se monte ainsi à 0.0006/0.000667, soit à 0.9.

- dans le cas d'une liste L2 qui aurait obtenu 7 sièges avec 10'000 électeurs, le facteur d'influence sur le résultat se monterait à $(7/10'000)/(20/30'000)$, et donc à 0.0007/0.000667, c'est-à-dire à 1.05; la comparaison entre les facteurs d'influence de la liste L1 (0.9) et de la liste L2 (1.05) démontrerait ainsi que les règles de procédure applicables au vote en question ont conduit à ce que la première liste citée n'a pas atteint la part d'influence idéale ($0.9 < 1.0$), tandis que la seconde liste nommée a pu profiter d'une part d'influence supérieure à la part d'influence idéale ($1.05 > 1.0$).

2. La double dimension du principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote

a. La portée interne à chaque circonscription

- 65 Est-ce en raison de la relative complexité de sa mise en œuvre? Toujours est-il que le principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote ne joue pas un grand rôle dans la jurisprudence consacrée à la répartition proportionnelle des sièges au sein d'une même circonscription⁷⁸ - si ce n'est en matière de quorum indirect⁷⁹. En ce qui concerne la portée interne de ce principe, le Tribunal fédéral en réduit en quelque sorte la portée: il ne vérifie pas vraiment si les règles applicables à un scrutin entraînent ou conduisent à ce qu'une liste exerce une influence trop ou trop peu importante sur le résultat; en revanche, on sait qu'il vérifie attentivement si ces règles ont eu pour conséquence de *priver une liste de toute influence sur le résultat*, en dépit du soutien important qu'elle a recueilli dans une circonscription. C'est sa jurisprudence relative à la limitation des quorums naturels à 10% que l'on a présentée sous l'angle de la proportionnalité du vote (n. 53).

b. La portée transversale aux diverses circonscriptions

- 66 Dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote revêt en revanche une grande importance dans sa dimension transversale aux diverses circonscriptions. Sous cet angle, le Tribunal fédéral fait de ce principe un second critère d'analyse qui complète celui du taux du quorum naturel⁸⁰. L'analyse de la taille des cercles électoraux s'en trouve affinée, puisqu'à l'exigence de taille absolue vient s'ajouter une exigence de taille relative. Pour qu'une élection proportionnelle organisée par cercles mérite son nom et respecte la liberté et l'égalité de vote (art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst.), il ne suffit pas en effet que lesdits cercles aient chacun une *taille suffisante* en tant que telle. Encore faut-il en effet qu'ils aient une *taille relativement équivalente* l'un par rapport à l'autre:
- faute d'avoir une taille suffisante, un cercle électoral ne se verra pas attribuer le nombre de députés suffisant à ce que le quorum naturel correspondant soit inférieur à 10%, c'est-à-dire 9 députés (n. 52) - ce qui pose en-soi déjà un problème d'égalité d'influence sur le résultat du vote en son sein (n. 62);
 - faute d'avoir une taille à peu près équivalente aux autres, un cercle électoral se verra attribuer un nombre de députés très inférieur ou très supérieur à eux, de sorte que le quorum naturel en son sein sera d'un taux très supérieur ou au contraire très inférieur à celui qui prévaut dans les autres cercles (p. ex. 2.5% avec 39 députés); or, cette situation est problématique sous l'angle de l'égalité d'influence sur le résultat du vote, d'une circonscription à l'autre - indépendamment du respect de la limite des 10%, dans tous les cercles concernés.

⁷⁸ Cpr. cpdt p. ex. ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 7.6.2 ("Zudem ist es mit der sowohl innerhalb des einzelnen Wahlkreises als auch wahlkreisübergreifend zu respektierenden Erfolgswertgleichheit nicht mehr zu vereinbaren, wenn...").

⁷⁹ Cf. ATF 107 Ia 217 = JdT 1983 I 461.

⁸⁰ P. ex. arrêt TF 1C_407/2011 du 19.03.2012 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBl 113/2012 p. 450 ss, cons. 5.1.

3. La limitation de la variation de la taille des cercles électoraux

a. L'absence de limite chiffrée imposée par le Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral répète désormais de manière régulière, sous la forme d'un considérant type ("Textbaustein"), que le principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote "n'englobe pas seulement le droit d'exprimer sa voix, mais entraîne aussi que celle-ci opère, sur tout le territoire électoral, la même influence sur le résultat" et que "de ce fait, elle a pour caractéristique d'étendre son effet au-delà de l'arrondissement électoral"⁸¹. Partant, il relève de manière non moins systématique, quoique sous des formulations plus variables que "les différentes grandeurs des circonscriptions électorales ont [en outre] pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription"⁸². Cela, pour en conclure qu'une répartition en arrondissements électoraux de taille différente, issue d'une organisation traditionnelle des régions, ne se défend du point de vue de l'égalité dans les élections que si les petits arrondissements électoraux résultent de la prise en compte de motifs particuliers, c'est-à-dire des facteurs historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux dont il a déjà été question (n. 58)⁸³. 67

A ce jour, le Tribunal fédéral n'a toutefois jamais arrêté de valeur chiffrée, pour limiter la variation de taille des cercles électoraux. Dans chaque cas d'espèce, il a en effet jugé qu'il n'était "pas nécessaire de fixer de manière abstraite l'écart de la valeur moyenne" admissible au regard de la liberté et de l'égalité de vote, mais qu'il suffisait de constater que la différence de grandeur entre les circonscriptions électorales y portait atteinte⁸⁴. Tel a en particulier été le cas: 68

- à propos du canton de Zoug, où les quorums naturels oscillaient entre 5% et 33% d'une circonscription à l'autre, avec une moyenne à 14.8%⁸⁵;
- à propos du canton de Nidwald, où le quorum naturel variait entre 8.3% et 25% - avec une exception à 33% -, pour une moyenne de 18.2%.

b. L'écart maximal de $\pm 1/3$ préconisé par la doctrine

Les précédents susmentionnés ne sont pas très riches d'enseignements. Cela, non pas tant parce qu'ils ne limitent pas de manière abstraite l'écart de taille que des circonscriptions électorales peuvent présenter par rapport à la moyenne, mais parce qu'ils concernent des circonscriptions dont les quorums non seulement diffèrent fortement l'un par rapport à l'autre, mais également outrepassent largement la limite abstraite de 10% fixée en la matière. 69

A l'exemple de la doctrine allemande⁸⁶, deux auteurs suisses préconisent de borner la variation de taille des circonscriptions électorales à l'aide d'une limite abstraite⁸⁷. 70

- Selon eux, cette variation ne devrait pas dépasser le *tiers de la valeur moyenne des circonscriptions*. Ainsi, dans le cas de circonscriptions qui ont en moyenne 18 députés, la plus petite devrait compter au moins 12 députés, et la plus grande 24 au plus.
- A ce jour, le Tribunal fédéral ne s'est jamais expressément rallié à cette opinion doctrinale. Il a cependant toujours pris soin de la mentionner. De même, il a parfois constaté que la variation de taille entre arrondissements respectait peu ou prou le

⁸¹ P. ex. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 3.1 et la réf. cit.

⁸² P. ex. ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.1; ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 3.4.

⁸³ P. ex. ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.3.

⁸⁴ P. ex. ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.5; ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 3.5.

⁸⁵ ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.5.

⁸⁶ WESTERATH Heribert, Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht, Berlin 1955, p. 5 et 20.

⁸⁷ KÖLZ Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrecht, ZBl 88/1987 p. 1 ss, p. 31; TSCHANNEN Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Berne 1995, p. 499, n. 479.

ratio du tiers, comme à propos du canton de Berne, à propos de cercles qui respectaient par ailleurs la limite de 10% applicable en matière de quorums naturels, avec respectivement 29 (3.34%), 11 (8.34%) et 10 sièges (9.1%)⁸⁸.

D. Les options du législateur pour mettre en œuvre le système proportionnel

1. Définition des cercles électoraux ou adoption d'une méthode particulière?

a. L'alternative

71 Il ressort premièrement de ce qui précède que, pour satisfaire aux exigences particulières qui découlent de la Constitution fédérale en matière de scrutin proportionnel, le constituant et le législateur cantonaux peuvent:

- soit prévoir des cercles électoraux d'une *taille suffisamment grande et équivalente* telle que les principes de la proportionnalité du vote (n. 49) et de l'égalité d'influence sur le résultat du vote sont respectés (n. 62);
- soit s'en tenir à des cercles électoraux de *taille plus faible ou plus variable*, en appliquant alors à ces derniers une méthode de répartition des sièges particulière, permettant de respecter néanmoins ces exigences (n. 60).

b. La liberté de choix du législateur cantonal

72 Lorsque la constitution cantonale lui en laisse le choix, la question se pose de *savoir si le législateur cantonal est libre*, lorsqu'il met en œuvre le système proportionnel au niveau législatif, d'opter soit pour le premier, soit pour le second terme de l'alternative. Confronté à un problème de quorum naturel et/ou d'égalité d'influence, peut-il librement décider de redéfinir les cercles électoraux ou de distribuer les mandats entre eux selon une méthode particulière de répartition groupée (méthode du "groupement de cercles") ou de répartition globale (méthode dite "doublement proportionnelle", "Pukelsheim")?

73 Selon le présent avis, le Tribunal fédéral ne déduit à ce propos aucune exigence qui découlerait de la garantie et de la liberté de vote au sens des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. et qui limiterait l'autonomie dont les cantons disposent en matière de droits politiques selon l'art. 39 Cst⁸⁹. Dans toute la mesure où la constitution cantonale en cause lui en laisse le choix, le législateur est donc libre.

⁸⁸ Arrêt TF 1P.671/1992 du 08.12.1993, in: ZBl 95/1994 p. 479 ss, cons. 5e.

⁸⁹ Dans ce sens: ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.7 ("Dem Gesetzgeber stehen grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, das Bekenntnis zum Proporz bundesverfassungskonform umzusetzen. Zum einen können auf Gesetzesstufe Wahlkreisverbände geschaffen werden, welche im Sinne des Verhältniswahlrechts einen Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen bewirken [...]. Es ist Sache des Gesetzgebers, im Einzelnen zu prüfen, ob die Kantonsverfassung die Einführung von Wahlkreisverbänden auf Gesetzesstufe erlaubt und wie eine Ordnung mit Wahlkreisverbänden auszugestalten wäre. Zum andern lässt sich der Grundsatz des Proporz durch den Einbezug des ganzen Kantons anstelle der isolierten Betrachtung der einzelnen Wahlkreise optimieren. Mit einer zentralen Verteilung der Parteimandate nach der doppeltproportionalen Methode Doppelter Pukelsheim lässt sich ein wahlkreisübergreifender Ausgleich realisieren [...]. Dieses Zuteilungsverfahren bezweckt unter anderem, unter Beibehaltung der traditionellen, unterschiedlich grossen Wahlkreise eine parteiproportionale Sitzzuteilung zu realisieren und damit sowohl die Verhältnismässigkeit zwischen den Parteien als auch die Verhältnismässigkeit zwischen den Wahlkreisen zu wahren. Die Parteien mit ihren Listen wie auch die Wahlkreise werden auf diese Weise proportional vertreten. Daran ändert nichts, dass das System auch gewisse Nachteile aufweist [...]. Es sind keine Anzeichen ersichtlich, dass die Kantonsverfassung einer solchen Sitzzuteilungsmethode entgegenstehen würde. Anzuführen ist schliesslich, dass eine Stärkung des Proporzgedankens auch durch eine Wahlkreisreform auf Verfassungsstufe erreicht werden könnte, sei es durch die Festlegung neuer Wahlkreise, sei es durch die Schaffung eines Einheitswahlkreises").

2. Respect du système proportionnel ou dérogation au système proportionnel?

a. L'alternative

Il ressort secondement de ce qui précède que, lorsque le constituant cantonal a opté pour des cercles électoraux de taille (trop) faible ou (trop) variable, le Tribunal fédéral retient: 74

- d'une part, que l'application de la méthode bi-proportionnelle ou de la méthode de regroupement de cercles permet néanmoins de respecter les exigences de proportionnalité et d'égalité qui découlent de la Constitution fédérale en matière de scrutin proportionnel;
- d'autre part, que l'invocation de motifs objectifs particuliers (historiques, linguistiques, etc.) liés à l'organisation traditionnelle du territoire permet de déroger aux exigences du système proportionnel.

b. L'absence de liberté du législateur cantonal

Encore une fois, la question se pose du rapport à établir entre les deux termes de l'alternative. Dès lors que les cercles électoraux définis pas la constitution cantonale contreviennent à la limitation constitutionnelle du quorum naturel à 10% (n. 54) et/ou de l'écart maximal de $\pm 1/3$ (n. 69), le législateur est-il libre de choisir entre le *respect du système proportionnel* (moyennant l'adoption d'une méthode particulière) ou la *dérogation au système proportionnel* (moyennant l'invocation de motifs justificatifs suffisants)? 75

Selon le présent avis et contrairement à l'opinion qui a semble-t-il présidé aux travaux législatifs qui ont abouti à la procédure de consultation du 15 janvier 2013, il convient de répondre à cette question par la négative. Selon cette lecture de la jurisprudence, le Tribunal fédéral déduit - fort logiquement - des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. un *ordre de priorité* entre, premièrement, le recours à une méthode permettant de respecter le système proportionnel⁹⁰ et, secondement, le recours à un motif permettant d'y déroger⁹¹. Il résulte donc des exigences du droit constitutionnel fédéral que la liberté de mise en œuvre du législateur cantonal est moins étendue que le droit constitutionnel cantonal peut le donner à croire: 76

- si le droit constitutionnel cantonal donne au législateur cantonal le *droit* d'adopter une telle méthode, celui-ci a en vertu du droit constitutionnel fédéral *l'obligation* d'adopter une méthode permettant de conformer l'élection proportionnelle au sein des

⁹⁰ Cf. p. ex. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.2 ("Hohe natürliche Quoren laufen, grundsätzlich gleich wie hohe direkte Quoren in Form von Sperrklauseln, Sinn und Zweck des Verhältniswahlrechts, nämlich die Beteiligung aller massgeblichen politischen Kräfte an der Verteilung der Parlamentssitze, zuwider. Sie bedürfen daher einer besonderen Rechtfertigung, beispielsweise als Schutz einer regionalen sprachlichen Minderheit. Gewichtet der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber regionale, sprachliche, religiöse oder andere gleichgewichtige Gründe in sachlicher Weise stärker als die Verwirklichung einer möglichst perfekten Wahlrechtsgleichheit, kann dies mit dem in der Bundesverfassung garantierten gleichen Stimm- und Wahlrecht vereinbar sein. Solches ist im Kanton Aargau indessen gerade nicht der Fall: § 77 Abs. 2 KV räumt dem Gesetzgeber explizit die Möglichkeit ein, dem Proporzgedanken durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden zum Durchbruch zu verhelfen. Damit steht es nicht im Belieben des Gesetzgebers, solche einzuführen, sondern er hat dies gemäss dem unbestrittenen Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung nach pflichtgemäßem Ermessen zu tun, soweit dies zur Wahrung der politischen Gleichberechtigung im Kanton erforderlich ist").

⁹¹ Cf. p. ex ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.7 ("Entgegen der Auffassung der Parteien ist die Frage, ob Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente begründen und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen können, im vorliegenden Fall nicht zu prüfen. Mit den aufgezeigten Möglichkeiten von Wahlkreisverbänden und mit der Methode Doppelter Pukelsheim bleibt der aus der Kantonsverfassung fliessende Grundsatz gewahrt, wonach die Einwohnergemeinden die Wahlkreise bilden. Den kleinen Einwohnergemeinden kommt im Sinne eines Minderheitenschutzes weiterhin eine entsprechende Vertretung zu. Sie können unter diesem System aufrechterhalten werden [...]. Es braucht nicht geprüft zu werden, ob und in welchem Ausmass die Minderheitenvertretung kleiner Einwohnergemeinden allenfalls noch verstärkt werden könnte [...]").

circonscriptions électorales à la double limitation du quorum naturel à 10% et de l'écart maximal à $\pm 1/3$;

- faute de le faire et de respecter ainsi le système proportionnel, le législateur cantonal contrevient à la Constitution fédérale, *sans égard à la question de savoir si des motifs justificatifs liés à l'organisation traditionnelle du territoire cantonal permettraient de s'en écarter* (historiques, culturels, linguistiques, etc.).

77 En d'autres termes, il ressort de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral que l'analyse des motifs justificatifs de nature à justifier le maintien de circonscriptions électorales trop petites ou trop inégales n'a de pertinence qu'à titre subsidiaire⁹², à la condition que la constitution cantonale en cause, d'une part, délimite elle-même les circonscriptions électorales et, d'autre part, interdise tant la méthode du regroupement que celle de la double proportionnelle⁹³.

78 Comme on le verra plus loin, tel est le cas en Valais (n. 127), où l'art. 84 Cst.-VS prévoit un système d'élection proportionnelle par (demi-)district, ce qui exclut le recours à toute méthode ayant pour effet d'étendre le principe de la proportionnalité au-delà.

3. Les options à disposition du législateur cantonal fribourgeois

a. Le droit de modifier les cercles électoraux ou le système proportionnel

79 L'art. 95 Cst.-FR se limite à indiquer que les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple selon le système proportionnel (al. 2) et à renvoyer à la loi en ce qui concerne la définition des cercles électoraux (al. 3) - dont le nombre est limité à huit et dont le but est la représentation équitable des régions. Cela étant, eu égard aux exigences que le Tribunal fédéral déduit de la liberté et de l'égalité de vote au sens des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst., la liberté dont dispose le législateur fribourgeois pour exécuter son mandat législatif est moins étendue qu'il n'y paraît de prime abord.

80 Dans l'hypothèse où l'analyse qui suit devait confirmer que la circonscription actuelle des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse est incompatible avec les principes de la proportionnalité et de l'égalité du vote, cette liberté peut être résumée à l'alternative suivante:

- soit *maintenir la circonscription traditionnelle* des cercles(-districts) électoraux de la Glâne et de la Veveyse et *adopter une nouvelle méthode* de répartition des sièges apte à respecter les exigences du système traditionnel;
- soit *s'en tenir à la méthode traditionnelle* de répartition des mandats au sein des cercles(-districts) électoraux et *donner une nouvelle circonscription* à celui de la Glâne et de la Veveyse, pour les conformer aux exigences du système proportionnel.

b. Le devoir de modifier les cercles électoraux ou le système proportionnel

81 En revanche, selon la lecture que le présent avis fait de la jurisprudence fédérale, le législateur cantonal fribourgeois n'a pas la liberté de mettre en œuvre la Constitution fribourgeoise en optant pour le statu quo absolu, c'est-à-dire en ne modifiant *ni la définition des cercles électoraux ni la méthode d'attribution des mandats*. L'argument selon lequel des motifs particuliers liés à l'organisation traditionnelle du territoire permettraient de ne rien changer n'est en soi jamais pertinent, quelle que soit l'interprétation que l'on fait de l'art. 95 Cst.-FR. De deux choses l'une, en effet:

- soit le droit constitutionnel cantonal fribourgeois permet d'adopter une méthode particulière permettant de respecter le système proportionnel (bi-proportionnelle ou

⁹² ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.7.

⁹³ Tel est le cas, comme on le verra plus loin (n. 129), lorsque le constituant prévoit un système proportionnel par cercles uniquement - à la manière du constituant valaisan.

regroupement) et le législateur n'est pas fondé à y déroger dans la Glâne et la Veveyse, en faisant valoir des motifs justificatifs dans ce sens (n. 58);

- soit le droit constitutionnel cantonal ne permet pas d'adopter une telle méthode particulière et le législateur n'est pas plus fondé à exciper de motifs de dérogation au système proportionnel, puisqu'il est lui-même en mesure de définir les cercles électoraux de manière à les conformer à ce système proportionnel;
- en tout état de cause, compte tenu de la teneur de l'art. 95 Cst.-FR, la question des motifs justificatifs permettant de déroger au système proportionnel ne semble donc pas pouvoir et devoir se poser.

Conclusions intermédiaires

à propos de la marge de manœuvre du législateur fribourgeois

Si la circonscription traditionnelle des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse était incompatible avec la Constitution fédérale, le législateur Fribourgeois serait placé devant l'alternative suivante:

- soit *maintenir la circonscription traditionnelle* des cercles(-districts) électoraux de la Glâne et de la Veveyse et *adopter une nouvelle méthode* de répartition des sièges apte à respecter les exigences du système proportionnel;
- soit *s'en tenir à la méthode traditionnelle* de répartition des mandats au sein des cercles(-districts) électoraux et *donner une nouvelle circonscription* à celui de la Glâne et de la Veveyse;
- en revanche, il ne pourrait pas opter pour le statu quo, en ne modifiant *ni la définition des cercles électoraux*, ni *la méthode d'attribution des mandats*, faute que des motifs existent et suffisent pour ce faire.

III. Le droit constitutionnel fédéral impose-t-il une modification de l'élection du Grand Conseil fribourgeois?

A. La taille des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse comme élément étranger au régime proportionnel?

1. Le critère des quorums naturels

a. Les quorums naturels dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse

82 L'art. 95 al. 2 de la nouvelle Constitution fribourgeoise de 2004 disposant que "les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel" (n. 1), il incombe à ce même Grand Conseil de mettre en œuvre cette élection au plan législatif, dans le respect de la portée accrue que revêtent en la matière la liberté et l'égalité de vote consacrées par les art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. Dès lors la question se pose de savoir si, toutes choses étant égales par ailleurs, le Grand Conseil définit les cercles électoraux conformément au mandat législatif que lui attribue l'art. 95 al. 3 Cst.-FR en s'en tenant à la circonscription que leur donnait l'ancienne Constitution fribourgeoise de 1857 et qui a été provisoirement maintenue pour les législatures 2007-2011 puis 2012-2016.

83 Suite à la réduction du nombre de députés de 130 à 110 (cpr. art. 95 al. 1 Cst.-FR et art. 37 aCst.-FR, n. 4), ces deux cercles(-districts) se sont vus attribuer respectivement 6 et 8 sièges au Grand Conseil (n. 17). Le quorum naturel dans ces deux cercles(-districts) se calculait donc comme suit (n. 52):

- en Glâne: 11.11% (soit $1/[8+1]$);
- en Veveyse: 14.28% ou 14.29% selon l'arrondi (soit $1/[6+1]$).

b. Le dépassement de la limite de 10% dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse

84 Il ressort de ce qui précède que, suite à la réduction constitutionnelle du nombre de députés de 130 à 110, la répartition des sièges entre les cercles électoraux telle que prévue par l'art. 63 al. 1 LEDP-FR conduit désormais à ce que les cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse accusent un quorum naturel dont le niveau dépasse la limite de 10% posée par le Tribunal fédéral. Avec pour conséquence que, contrairement à ce qu'exige le système proportionnel, des listes jouissant d'un soutien significatif de la part de la population de ces cercles n'obtiennent aucun siège (avec plus de 11%, voire plus de 14% des voix), et que tous les suffrages exprimés sur ces listes restent sans incidence sur le résultat de l'élection.

85 Pour autant, on ne saurait immédiatement en conclure que la circonscription traditionnelle des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse constitue un élément étranger au système proportionnel (n. 49), de sorte qu'elle doit être justifiée par des motifs particuliers liés à l'organisation traditionnelle du canton de Fribourg (n. 58). Car, comme on l'a relevé plus haut (n. 54), si le Tribunal fédéral a bien fixé une limite chiffrée par souci de *sécurité juridique*, il a aussi insisté sur le fait que le taux de 10% n'a que la portée d'un "*objectif chiffré*" en matière de quorum naturel ("*Zielwert*"), contrairement à ce qu'il y a en matière de quorum direct où il fait figure de *limite absolue*. Partant, comme cela a été soulevé à l'occasion de la procédure de consultation du 15 janvier 2013, on peut se demander si les dépassements constatés à propos de la Glâne et de la Veveyse se situent encore dans la marge de manœuvre que le Tribunal fédéral semble avoir voulu donner aux cantons⁹⁴.

86 Le Tribunal fédéral n'ayant semble-t-il jamais dérogé lui-même à la limite de 10%, il convient de

⁹⁴ Prise de position du PS du 25 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point II.

se montrer extrêmement prudent à cet égard. Sans doute cela est-il dû au fait que les cas dont il a eu à connaître durant les dernières années portaient sur des dépassements très importants, avec des quorums allant jusqu'à 33% (2 députés)⁹⁵, voire 50% (1 député)⁹⁶. Dans d'autres affaires cependant, il a jugé non conformes à la liberté et à l'égalité de vote garanties par la Constitution fédérale des quorums naturels qui s'écartaient de manière moins importante de la valeur critique de 10%, ainsi des taux de 20%⁹⁷, de 16.66%⁹⁸ et même précisément de 14.29%⁹⁹. Par ailleurs il est douteux que le Tribunal fédéral se montre plus souple en la matière à l'avenir, faute de quoi la sécurité juridique qu'il a entendu créer en arrêtant une valeur chiffrée serait justement troublée.

Dans ces conditions, il faut retenir que les quorums naturels observés dans les cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse contreviennent à la limite de 10% que le Tribunal fédéral déduit des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst., en dépit de la portée relative que cette limite revêt en tant qu'objectif chiffré. Tout au plus peut-on nuancer quelque peu cette affirmation en distinguant entre les deux cas - en gardant toutefois à l'esprit que la circonscription de ces deux cercles(-districts) est interdépendante:

- avec son quorum naturel à 11.11%, le cercle de la Glâne dépasse faiblement la valeur critique de 10%; en termes arithmétiques, il ne lui manque qu'un seul député pour atteindre les 9 sièges (8 + 1) auxquels correspond un quorum naturel de 10%; il n'est donc pas exclu que, à elle seule, cette situation entre dans les circonstances que les juges fédéraux avaient en tête en précisant que la limite de 10% ne devait pas être comprise comme une limite absolue;
- en revanche, avec son quorum naturel de 14.29%, le cercle de la Veveyse outrepassa de manière significative le seuil constitutionnel de 10%; du point de vue mathématique, ce cercle devrait disposer de 3 sièges supplémentaires (6 + 3) pour s'y conformer; il est donc à peu près certain que, s'il devait statuer sur la circonscription de ce cercle(-district), le Tribunal fédéral la jugerait incompatible avec le droit constitutionnel - comme avant lui le Tribunal cantonal fribourgeois (avec un quorum surestimé à 16.6%, il est vrai, n. 20).

En définitive, l'opinion selon laquelle les quorums naturels des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse seraient jugés inconstitutionnels par le Tribunal fédéral est confirmée par le fait que la limite des 10% a été arrêtée à l'occasion d'une affaire relative au canton d'Argovie, dont trois districts (de Zurzach, Muri et Laufenburg) présentaient des quorums naturels équivalents de 11.11%, 12.5% et 14.29% (alors qu'ils étaient de 3.23% à Baden, entre 6 et 9% à Aarau, Bremgarten, Zofingen, Lenzburg, Brugg et Rheinfelden et de 10% à Kulm). En l'absence d'un motif pour changer de pratique, on ne voit donc guère pourquoi le Tribunal fédéral jugerait différemment des espèces identiques.

c. La révision de la LEDP-FR en cours comme réforme du système électoral

Durant la procédure de consultation du 15 janvier 2013, la question a aussi été soulevée, quant à savoir si la révision en cours de la LEDP-FR devait s'analyser comme une "réorganisation du système électoral" au sens de la jurisprudence fédérale ("Neuordnung des Wahlsystems", n. 57). On se souvient en effet que le Tribunal fédéral avait semblé relativiser la portée de la limite de 10%, en indiquant qu'il s'agissait là d'une valeur à laquelle il convenait de tendre le possible, en cas de "réorganisation du système électoral". Ce dont on pourrait vouloir déduire qu'en conservant ses anciens cercles(-districts) et son ancienne méthode de distribution des sièges entre cercles (art. 63 al. 1 LEDP-FR) et entre députés (art. 74 s. LEDP-FR), le canton de Fribourg pourrait s'accommoder des quorums naturels de 11.11% et 14.29% en Glâne et en Veveyse, bien qu'ils se

⁹⁵ Arrêt TF 1P.456/2004 du 25.05.2005, in: RJJ 2006 p. 21 ss; cf. ég. annexe n° 1.

⁹⁶ Arrêt TF 1C_407/2011 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBl 113/2012 p. 450 ss.

⁹⁷ Arrêt TF 1P.671/1992 du 08.12.1993, in: ZBl 95/1994 p. 479 ss, cons. 4c.

⁹⁸ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691.

⁹⁹ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652.

situent au-dessus de la limite de 10% découlant de la Constitution fédérale.

- 90 Selon le présent avis, il ne fait toutefois guère de doute que la jurisprudence fédérale et cantonale (n. 19) fait obligation au Grand Conseil, de procéder à un changement dans le régime applicable à l'élection du Grand Conseil pour la prochaine législature 2017-2021. Ce qu'il lui appartient de faire (n. 6 et 32), soit en modifiant la circonscription des cercles électoraux, ce qu'il a toutefois refusé de faire par décision du 3 février 2011 (n. 15), soit en réformant la méthode de répartition des sièges entre ces cercles électoraux, comme l'avant-projet B(1) du 15 juin 2013 le lui propose (n. 23). Deux arguments concourent à cette affirmation, qui corroborent le rapport explicatif du 15 janvier 2013.
- 91 Le premier argument tient au fait que la révision de la Constitution fribourgeoise intervenue en 2004 comportait, s'agissant de l'élection du Grand Conseil, des modifications qui *doivent assurément s'analyser comme une réforme du système électoral*¹⁰⁰. Pour rappel, ces modifications consistaient en résumé, d'une part, à diminuer le nombre de députés de 130 à 110 (n. 4) et, d'autre part, à déléguer au Grand Conseil la compétence de définir des cercles électoraux - limités à huit au maximum et destinés à représenter équitablement les régions du canton (n. 4). Dans ces conditions, il importe peu que le Grand Conseil ait refusé le 3 février 2011 d'entreprendre une refonte complète de la carte électorale fribourgeoise et qu'il décide le cas échéant de rejeter les avant-projets B(1) du 15 janvier 2013. Quelle que soit la manière dont le législateur va exécuter le mandat législatif que le constituant lui a confié en 2004 en adoptant l'art. 95 al. 3 Cst.-FR, il prendra une mesure qui consiste en une réforme du système électoral.
- En focalisant l'attention sur la question de la circonscription des cercles électoraux, on pourrait certes arguer qu'en reprenant au niveau légal la définition des cercles(-districts) qui figurait jusque-là dans la Constitution, le Grand Conseil n'entreprendrait aucune réforme, si ce n'est du point de vue formel.
 - Le fait est que la question de la définition des cercles électoraux est posée au Grand Conseil dans le contexte plus large de la révision constitutionnelle de 2004. Celle-ci n'a pas seulement consisté à lui confier ce mandat législatif, mais à le lui confier au regard du fait que le nombre de députés était alors réduit, avec toutes les difficultés que cela soulevait en termes de représentativité politique et géographique¹⁰¹. Du point de vue matériel, les mêmes cercles(-districts) ne correspondent pas au même système électoral, selon que ceux-ci se partagent 130 ou 110 députés en proportion de leur population. Cela, parce que la distribution d'un nombre de députés réduit entre des cercles de circonscription égale implique justement une réduction du nombre de députés par cercles, et ainsi une augmentation du quorum naturel dans ces cercles.
 - En somme, on ne saurait tirer argument du maintien des anciens cercles(-districts) pour soutenir que le Canton de Fribourg n'a pas modifié son système électoral, alors que les changements législatifs intervenus depuis 2004 ont eu pour conséquence de modifier la représentation politique de ces anciens (cercles-)districts.
- 92 Le second argument tient au sens qu'il convient de donner aux considérants du Tribunal fédéral, lorsque celui-ci a semblé relativiser la portée de la limite de 10% qu'il fixait dans son arrêt de principe¹⁰². En effet, il a alors précisé que cette valeur critique devrait être atteinte "*en tout cas*" à l'occasion d'une réforme du système électoral ("jedenfalls"). Ce faisant, il a sans doute voulu éviter que cette évolution de sa jurisprudence soit comprise en ce sens que tous les cantons concernés devaient, sans délai, mettre en chantier la réforme de leur législation sur les droits

¹⁰⁰ Le présent avis de droit s'écarte à cet égard de l'opinion plus nuancée que Mes MAGNIN et OVERNEY ont exprimée dans leur propre avis. Dans la même mesure, il se distancie du rapport explicatif qui accompagnait l'avant-projet de révision de la LEDP-FR du 15 janvier (p. 13 s.).

¹⁰¹ Sur la réduction du nombre de députés, cf. p. ex. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652.

¹⁰² ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652.

politiques, afin de réaliser les droits fondamentaux (art. 35 al. 2 Cst.) de la liberté et de l'égalité de vote (art. 34 al. 2 Cst. et 8 al. 1 Cst.). Cela étant, le Tribunal fédéral n'a toutefois pas entendu exclure les autres "cas", où il conviendrait de prendre les mesures législatives nécessaires pour respecter la limite de 10%, à commencer par le cas du recours d'un parti ou d'un électeur, tendant - premièrement ou subsidiairement - à faire constater que la législation cantonale en vigueur est contraire à la Constitution fédérale, et - secondement ou principalement - à faire condamner le canton en question à réformer sa législation.

- C'est ainsi que dans un arrêt plus récent¹⁰³, le Tribunal fédéral a non seulement constaté le caractère inconstitutionnel de la procédure en vigueur pour l'élection du Grand Conseil du canton de Nidwald, mais il a également invité les autorités compétentes à établir *pour le prochain renouvellement* du Grand Conseil, un régime électoral conforme à la Constitution fédérale, en opérant un choix parmi les différentes possibilités envisageables. En d'autres termes, saisi d'un recours dans ce sens, le Tribunal fédéral n'a laissé d'autre choix au canton de Nidwald que d'entreprendre de réformer son système électoral, nolens volens.
- En l'absence de changement, le Tribunal pourrait en faire de même à l'adresse du Grand Conseil du canton de Fribourg, en cas de *recours dirigé contre la révision à venir de la LEDP-FR* (art. 82 let. b LTF), et/ou contre un nouvel arrêt du Tribunal cantonal rendu sur un *recours dirigé contre la prochaine élection fondée sur la LEDP-FR révisée* (art. 82 let. c LTF) - qui, comme le précédent (n. 20), se limiterait à constater que celle-ci est inconstitutionnelle, sans (pouvoir) ordonner au Grand Conseil d'y mettre bon ordre.
- Dans ce second cas, une nouvelle révision de la LEDP-FR ne s'imposerait vraisemblablement que pour la législature 2022-2026. Dans le premier cas en revanche, une réforme du système d'élection au Grand Conseil pourrait s'imposer dès avant la prochaine élection pour la législature 2017-2021, selon l'avancement de cet objet devant le Grand Conseil et la célérité de la procédure d'un éventuel recours au Tribunal fédéral contre cette révision.

Il résulte de ce qui précède que, *sous l'angle du premier critère d'analyse des quorums naturels* (n. 49), la circonscription actuelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse constitue en l'état un élément étranger au système proportionnel. Il s'ensuit que, abstraction faite de motifs particuliers permettant de justifier cet élément étranger (n. 81), le Grand Conseil a l'obligation de prendre les mesures législatives conformes à l'art. 95 Cst.-FR permettant d'abaisser le quorum naturel des cercles électoraux en deçà de la limite de 10%, que ce soit en modifiant la circonscription de ces cercles et/ou en modifiant la méthode de répartition des sièges en leur sein. Cette obligation s'impose au Grand Conseil depuis la législature 2007-2011 (art. 151 al. 1 Cst.-FR). Faute de s'en être acquitté pour la législature 2012-2016, il devrait le faire à l'occasion de la révision de la LEDP-FR en cours depuis 2013. En omettant de prendre les mesures nécessaires à cette occasion, il pourrait être contraint de les prendre avant la législature 2017-2021, par un arrêt du Tribunal fédéral rendu sur recours contre cette non-révision. 93

2. Le critère de l'égalité d'influence

a. Le nombre moyen de députés par cercle et l'écart maximal de $\pm 1/3$

Le nombre de députés fribourgeois étant désormais de 110 (art. 95 al. 1 Cst.-FR) et le nombre de cercles électoraux étant toujours de huit (n. 4), la moyenne du nombre de députés par cercle(-district) est de 13.75 (110/8). 94

L'écart maximal d'un tiers préconisé par la doctrine (n. 69 s.) en ce qui concerne la différence de taille entre cercles(-district) est de 4.58 (13.75/3). Pour se montrer le plus large possible, il 95

¹⁰³ ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 3.3.

convient d'arrondir cet écart maximal vers le haut, soit à 5 sièges de différence.

- 96 Compte tenu du nombre de députés (110) et du nombre de cercles (8) dans le canton de Fribourg, le canon doctrinal de l'écart maximal de $\pm 1/3$ conduit donc à retenir que:
- le plus grand cercle électoral ne devrait pas disposer de plus de 18.75 sièges ($13.75+5$), ou plutôt 19 sièges - en arrondissant ici vers le haut, pour se montrer large;
 - le plus petit cercle ne devrait pas disposer de moins de 8.75 ($13.75-5$), ou plutôt 8 sièges - en arrondissant là vers le bas, toujours par souci de largesse.
- 97 En raison des arrondis opérés dans ces calculs pour réfléchir en termes de sièges entiers, l'écart - vers le haut - entre la moyenne (13.75 sièges) et le plus grand cercle (19 sièges) est en réalité de 38% ($(19-13.75)/13.75$), tandis que l'écart - vers le bas - entre la moyenne (13.75 sièges) et le plus petit cercle (8 sièges) se monte réellement à 42% ($(13.75-8)/13.75$). Dans les deux cas, cela constitue une marge de sécurité assez importante par rapport aux 33.33% préconisés par la doctrine.
- 98 D'emblée, il faut cependant constater que, s'agissant du plus petit cercle, l'augmentation de l'écart maximal de $\pm 1/3$ à 40% conduit à un nombre de députés inférieur aux 9 (n. 52) qui seraient nécessaires à ce que le quorum naturel de ce cercle ne dépasse pas la limite de 10% ($1/[8+1]=11.11\%$). C'est dire que, compte tenu du nombre de députés et de cercles dans le canton de Fribourg, la marge de sécurité adoptée ici en ce qui concerne la question de la taille relative des cercles (et donc de l'égalité d'influence sur le résultat) implique une incartade en ce qui concerne la question de la taille absolue des cercles (et ainsi de la proportionnalité du vote). Ce qui tend à indiquer que le rapport entre l'ancien nombre de cercles (8) et le nouveau nombre de députés (110) dans le canton de Fribourg laisse peu de marge de manœuvre.

b. Le dépassement de l'écart de $\pm 1/3$ dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse

- 99 Compte tenu du nombre de députés respectivement attribué aux 8 cercles(-districts) actuels (n. 17), le constat s'impose qu'il y a entre eux des variations de taille qui dépassent l'écart maximal de $\pm 1/3$ jugé compatible en doctrine avec le principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote:
- avec ses 6 députés, le cercle de la Veveyse se situe en dessous des 8 députés (voire 9 députés) qui devraient lui revenir, pour que la différence entre l'importance de sa députation et la moyenne cantonale de 13.75 ne dépasse pas 42% (respectivement 33.33%); les 6 députés attribués au cercle de la Veveyse correspondent à un écart de 56% par rapport à la moyenne cantonale, soit de plus de la moitié ($(13.75-6)/13.75$);
 - avec ses 8 députés, le cercle de la Glâne dispose du nombre de sièges qui correspond à l'écart maximal augmenté à 42%; en revanche, il devrait disposer d'un siège supplémentaire, si l'on s'en tenait strictement à l'écart de $\pm 1/3$ ($13.75-[13.75/3]=13.75-4.6=9.15$);
 - quant au cercle de la Sarine-Campagne, il obtient avec ses 24 députés 5 députés de plus (voire 6) que les 19 députés (ou les 18) que devrait recevoir le plus grand cercle électoral du canton, pour respecter l'écart maximal augmenté de 38% (respectivement de 33.33%); les 24 députés qui composent sa députation correspondent à un écart de 75% ($(24-13.75)/13.75$).
- 100 Comme cela ressort de ce qui précède, la répartition des 110 sièges de députés au Grand Conseil entre les 8 cercles(-districts) électoraux actuels conduit à ce que l'écart entre la députation de chacun ne soit pas seulement de $\pm 33.33\%$, mais de -56% (avec la Veveyse et ses 6 députés au lieu de 8) et de +75% (avec la Sarine-Campagne et ses 24 représentants au lieu de 19). Plutôt que de se chiffrer à 66.66%, l'écart total entre le plus petit et le plus grand cercle du canton se monte donc à 131% ($56\%+75\%$), c'est-à-dire à plus du double. Alors que la différence de taille de leur

députation devrait n'être que de 11 députés en calculant de manière large (19-8), voire de 9 députés en calculant de manière plus stricte ($[13.75+4.6]-[13.75-4.6]=18.35-9.15=9.2$), cette différence de taille se monte à 18 députés (24-6).

c. L'inégalité d'influence entre la Glâne ou la Veveyse et la Sarine-Campagne

Les développements qui précèdent reprennent à leur compte l'opinion doctrinale selon laquelle, la variation de taille entre circonscriptions électorales devrait être limitée à $\pm 1/3$, par souci de préserver une certaine égalité d'influence sur le résultat du vote, entre électeurs de circonscriptions différentes. Il ne s'agit là toutefois que d'une valeur indicative, ou d'un outil d'analyse, puisque le Tribunal fédéral se borne à se référer à cet ordre de grandeur, sans s'y rallier (n. 68). 101

A la lumière des éléments chiffrés qui précèdent, il est cependant fort probable que, analysant la situation fribourgeoise sous l'angle de l'égalité d'influence sur le résultat (n. 62), il jugerait que celle-ci contrevient aux exigences qu'il déduit des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. (n. 36). Plus précisément, il tirerait vraisemblablement argument de l'importante différence de taille entre le(s) plus petit(s) et le plus grand cercle électoral fribourgeois, pour conforter son appréciation selon laquelle, in globo, la procédure d'élection du Grand Conseil ne respecte pas la Constitution fédérale. En d'autres termes, ce second critère d'appréciation (de l'égalité d'influence, n. 67) viendrait confirmer le premier, lié aux quorums naturels (et à la proportionnalité du vote, n. 93). 102

La circonscription du cercle de la Sarine-Campagne ne faisant pas partie du cadre d'analyse de cet avis (n. 29), il n'y a pas lieu de s'y attarder. Cela étant, sous l'angle de l'égalité d'influence sur le résultat du vote, il convient de constater que sa députation (24) est quatre fois plus grande que celle du cercle de la Veveyse (6). Ainsi, alors que le quorum naturel dans ce second cercle se monte à 14.29% ($1/[6+1]$), il n'est que de 4% ($1/[24+1]$) dans le premier nommé. Avec ce que cela implique en termes d'inégalité d'influence sur le résultat, entre les électeurs de ces deux cercles. 103

On peut mettre en évidence cette différence d'influence sur le résultat de l'élection en se fondant sur les chiffres de la dernière élection de 2011¹⁰⁴: 104

- 80'551 électeurs ayant participé à ce scrutin, la *part idéale au résultat* de chaque électeur (n. 64) se montait à 0.00136 ($110/80'551$);
- le cercle de la Sarine-Campagne ayant une députation numériquement importante (24), il permet aux électeurs des partis minoritaires d'exercer une influence sur le résultat; ainsi, par exemple, la liste PCS a recueilli 18'488 suffrages de parti, ce qui correspond à une part de 5.0% des 371'243 suffrages exprimés; compte tenu des 16'780 bulletins rentrés dans ce cercle, on peut estimer à 839 le nombre d'électeurs ayant soutenu cette liste (5% de 16'780); comme celle-ci a obtenu 1 siège, la *part réelle au résultat* (n. 64) de ses électeurs a donc été de 0.00119 ($1/839$), ce qui correspond à un *facteur d'influence* (n. 64) de 0.875($[1/839]/[110/80'551]$);
- le cercle de la Veveyse ayant une députation numériquement modeste (6), le constat inverse s'impose; ainsi, la liste PVL a recueilli 1'078 suffrages de parti, ce qui correspond à une part de 4.5% des 24'100 suffrages exprimés; compte tenu des 4'136 bulletins rentrés dans ce cercle, on peut estimer à 186 le nombre d'électeurs ayant soutenu cette liste (4.5% de 4'136), dont la *part réelle au résultat* ($0/186$) et le *facteur d'influence* sont nuls ($[0/186]/[110/80'551]$), puisque cette liste n'a obtenu aucun siège;
- les listes susmentionnées ne sont pas les mêmes (PCS et PVL), et les scores enregistrés ne sont pas égaux (5% et 4.5%); cela étant, il ressort de ces exemples que, à proportion (presque) égale, les électeurs soutenant une liste minoritaire peuvent ou

¹⁰⁴ Archives de la Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg, élections des 13 novembre et 4 décembre 2011.

ne peuvent pas exercer d'influence sur le résultat d'une élection, selon qu'ils exercent leur droit de vote dans le cercle de la Sarine-Campagne ou de la Veveyse; ce qui contrevient au principe de l'égalité d'influence découlant de la liberté et de l'égalité de vote.

- 105 Comme cela ressort de ce qui précède, l'analyse des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse à la lumière du second critère de l'égalité d'influence (n. 61) confirme que leur circonscription constitue en l'état un élément étranger au système proportionnel. Un élément étranger qu'il appartient au Grand Conseil de corriger (n. 6 et 32), faute qu'il puisse être justifié par des motifs liés à l'organisation traditionnelle du territoire dans le canton de Fribourg.

Conclusions intermédiaires

à propos de la conformité à la Constitution fédérale des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse

La circonscription actuelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse n'est pas conforme aux exigences que le Tribunal fédéral déduit des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. en matière d'élection proportionnelle:

- le cercle(-district) de la Glâne présente, avec ses 8 députés, un quorum naturel de 11.11% éventuellement encore compatible avec l'objectif chiffré de 10% que le législateur cantonal doit respecter en mettant en œuvre l'art. 95 al. 3 Cst.-FR;
- en revanche, le cercle(-district) de la Veveyse présente, avec ses 6 députés, un quorum naturel de 14.29% assurément incompatible avec l'objectif chiffré de 10% que le législateur cantonal doit respecter en mettant en œuvre l'art. 95 al. 3 Cst.-FR;
- la taille du cercle(-district) de la Veveyse et éventuellement de celui de la Glâne est non seulement trop faible en tant que telle, mais elle est aussi probablement trop réduite par rapport à celle du cercle électoral de la Sarine-Campagne, et ses 24 députés.

B. La taille des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse comme dérogation justifiée au régime proportionnel?

1. Les districts fribourgeois

a. L'origine des districts fribourgeois

- 106 L'histoire des districts fribourgeois est connue¹⁰⁵, de sorte qu'un peut se limiter à la retracer à grands traits, en reprenant en substance les travaux cités en pied de page:

- o Ils datent de 1798 et de la Constitution helvétique; jusque-là en effet, les territoires de la Ville-Etat de Fribourg n'étaient pas administrés de façon centralisée, mais souvent par un bailli local.

¹⁰⁵ Cf. en part. EMERY Georges, Districts, régions et préfets dans le canton de Fribourg, Fribourg 1986, p. 18 ss. Cf. ég. CONSEIL D'ETAT, Rapport n° 225 du 16 novembre 2010 au Grand Conseil concernant les structures territoriales du canton de Fribourg, p. 11 ss ("Un brin d'histoire").

- Avec la constitution de la Suisse comme République helvétique, les cantons sont eux-mêmes devenus les circonscriptions administratives d'un Etat unitaire que des préfets nationaux représentaient au sommet de leur pouvoir exécutif ("Kantons-" ou "Regierungsstatthalter"). S'agissant de la Ville et République de Fribourg, une loi du 30 mai 1798 la divisait en 12 districts¹⁰⁶.
- Avec l'Acte de Médiation de 1803, la Suisse est passée d'Etat unitaire à Confédération d'Etats, composée de 19 cantons souverains. Quant au canton de Fribourg, il en est resté à 12 arrondissements de préfecture, après que la création de 5 districts fut envisagée.
- La Constitution de 1814 conserva la même organisation.
- La Constitution de 1831 la modifia de manière importante, puisqu'elle divisa la Ville de Fribourg en deux districts, l'un francophone, l'autre germanophone, portant ainsi le nombre total à 13.
- La Constitution de 1848 a consacré la division du territoire qui a subsisté jusqu'à aujourd'hui, avec les 7 districts actuels.
- La Constitution de 1857 a confirmé cette configuration, sans toutefois mentionner expressément le nombre de 7.
- C'est le lieu de rappeler ici que la révision constitutionnelle de 1874 a donné aux cercles électoraux la même circonscription que les districts administratifs; cela, jusqu'à ce que la loi de 1950 scinde le district de la Sarine en deux cercles électoraux - n.b. sans révision constitutionnelle.
- Quant à l'actuelle Constitution de 2004, son art. 136 dispose que "le territoire cantonal est divisé en districts administratifs" (al. 1) et qu'"un préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district [et que celui-ci] accomplit les tâches que la loi lui attribue" (al. 2).

b. L'importance des districts fribourgeois

Dans son rapport au Grand Conseil n° 225 du 16 novembre 2010 concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat définissait le district de la manière suivante, en se basant sur les travaux de la Constituante et les réflexions du Comité de projet: "*le district est le maillage de base pour le plus grand nombre d'activités déconcentrées, tout autre découpage constituant l'exception*"¹⁰⁷. 107

La "cartographie de l'organisation administrative territoriale actuelle" qui figure en annexe 2 de ce rapport montre que de nombreuses tâches sont accomplies selon une organisation territoriale qui leur est propre. Ainsi, il y a trois régions en matière de surveillance de la faune¹⁰⁸, trois régions différentes en matière de bail à loyer¹⁰⁹, trois autres régions encore en matière de protection civile (compagnies d'intervention)¹¹⁰, six arrondissements pour l'exécution de la législation forestière¹¹¹, onze arrondissements d'inspection des écoles primaires¹¹², ou encore 17 cercles de fixation de la 108

¹⁰⁶ Fribourg, Schmiten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat.

¹⁰⁷ CONSEIL D'ETAT, Rapport n° 225 du 16 novembre 2010 au Grand Conseil concernant les structures territoriales du canton de Fribourg, p. 12.

¹⁰⁸ Ibid., p. 66.

¹⁰⁹ Ibid., p. 67.

¹¹⁰ Ibid., p. 68.

¹¹¹ Ibid., p. 73.

¹¹² Ibid., p. 81.

valeur incendie des bâtiments¹¹³.

- 109 Cela étant, à défaut d'une autre organisation territoriale, les tâches administratives décentralisées sont accomplies au sein des districts. Souvent, il s'agit de tâches confiées aux préfets, que ce soit par la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1, LP-FR) ou par une législation spéciale à laquelle cette loi renvoie.
- Au titre de leurs *tâches générales* (art. 15 ss LP-FR), les préfets contribuent au développement du district¹¹⁴, informent le Conseil d'Etat et ses Directions sur les faits qui les concernent ou qui requièrent leur intervention, renseignent les habitants à propos de leurs relations avec les autorités cantonales ou communales, coordonnent les activités de l'administration cantonale dans l'exécution d'actions déterminées, exercent la haute surveillance sur les fonctionnaires dans le district, maintiennent l'ordre public, représentent le Conseil d'Etat dans les manifestations publiques, surveillent la bonne administration des communes, conseillent les communes et connaissent des recours administratifs dirigés contre les décisions de celles-ci.
 - Pour le surplus, les préfets exercent de très nombreuses *attributions spéciales* (art. 14 LP-FR), que ce soit en matière de répression pénale, de poursuite d'infractions à des lois administratives, de constructions, de contrôle des habitants, de droits politiques, de protection civile, de défense incendie, d'assurance des bâtiments, d'assermentation, de réclames (sauf délégation aux communes), d'établissements publics et de danse, de substances explosibles, etc.
- 110 Les districts fribourgeois correspondent par ailleurs à des divisions administratives du territoire cantonal choisies pour l'accomplissement d'autres tâches étatiques que celles confiées aux préfets. Tel est notamment le cas en matière:
- de justice de paix, civile et pénale;
 - de prud'hommes;
 - de protection de l'enfant et de l'adulte (anciennement de tutelle);
 - d'état civil;
 - de registre foncier;
 - de droits de mutation;
 - de poursuites.
- 111 Il ressort de ce qui précède que, depuis leur apparition en 1798 et leur délimitation définitive en 1848, l'importance des districts fribourgeois n'a cessé de croître, *en tant que principales divisions administratives du canton*. De fait, ils sont aujourd'hui les subdivisions territoriales pertinentes pour l'accomplissement de nombreuses et importantes tâches administratives. A cela s'ajoute qu'un grand nombre de ces tâches correspondent à des attributions préfectorales. Or, dès lors que depuis le 1^{er} janvier 1977, les préfets sont élus au système majoritaire par l'assemblée électorale de leur district (art. 3 al. 1 LP-FR et art. 83 ss LEDP-FR), cela tend à accroître leur importance¹¹⁵.

¹¹³ Ibid., p. 82.

¹¹⁴ N.B. En favorisant la promotion des activités culturelles et en veillant à la coopération intercommunale, en particulier pour la création et la gestion d'institutions culturelles ou de salles de spectacles d'importance régionale.

¹¹⁵ Cela, bien qu'ils représentent le Conseil d'Etat et chacune de ses Directions dans ce district (art. 1 LP-FR).

2. Les critères de dérogation

a. La teneur des critères de dérogation

Pour importants qu'ils soient en tant que divisions administratives du canton de Fribourg, les districts ne sont pas forcément des cercles électoraux compatibles avec le droit constitutionnel fédéral. Faute de présenter une taille absolue (n. 93) et relative (n. 105) suffisante en termes de proportionnalité (quorum naturel inférieur à 10%) et d'égalité du vote (écart inférieur à 1/3 de la moyenne), les districts(-cercles) de la Glâne et de la Veveyse s'analysent désormais comme des éléments étrangers au système proportionnel. Or, comme déjà énoncé plus haut (n. 58), le Tribunal fédéral n'admet de telles dérogations fondées sur l'organisation traditionnelle du territoire qu'à certaines conditions. 112

De jurisprudence constante, à défaut d'être claire¹¹⁶, le Tribunal fédéral reconnaît que de (trop) petites circonscriptions puissent *revendiquer une identité propre* ou *se présenter comme des cas particuliers*, en considération de motifs tels qu'il se justifie de leur attribuer un droit d'être représentées *au titre de la protection des minorités* et *au détriment du système proportionnel*. A propos de ces motifs justificatifs, qui sont autant de critères de dérogation, le Tribunal fédéral précise qu'il doit s'agir¹¹⁷: 113

- de motifs historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux;
- de motifs objectifs et suffisants;
- de motifs d'autant plus importants que l'on s'écarte du système proportionnel et du principe d'équivalence de l'influence des voix.

b. La (non-)pertinence des critères de dérogation

Un rappel s'impose en ce qui concerne la pertinence des critères de dérogation au système proportionnel. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral ne leur reconnaît en effet qu'une portée (dé-)limitée, en ce sens qu'ils ne sont pas susceptibles de justifier une dérogation au régime proportionnel qu'à *titre subsidiaire*. Comme on l'a dit, des méthodes existent (de répartition groupée [n. 60 et 193 ss] ou globale des mandats [n. 60 et 154 ss]), qui permettent de concilier les exigences du système proportionnel avec l'exiguïté de certains cercles électoraux. Aussi, le Tribunal fédéral établit-il en vertu des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. un ordre de priorité entre, premièrement, l'application de l'une ou l'autre méthode *permettant de respecter* le système proportionnel et, secondement, l'invocation d'un motif *permettant d'y déroger*. 114

Or, comme on l'a dit (n. 79), le législateur fribourgeois est en mesure de mettre en œuvre l'art. 95 Cst.-FR de manière compatible avec les art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. soit en modifiant la configuration des cercles électoraux historiques, soit en modifiant la méthode traditionnelle de répartition des mandats en proportion des forces politiques. Dans ces conditions, le Grand Conseil ne saurait exciper des motifs justificatifs réservés par la jurisprudence pour maintenir et les cercles électoraux et le système proportionnel (n. 60). 115

L'analyse de ces critères de dérogation n'est donc menée ci-après qu'à titre accessoire et par souci d'exhaustivité. Ne serait-ce que pour confirmer que, selon toute vraisemblance, de tels motifs n'existent de toute façon pas, s'agissant des cercles(-districts) fribourgeois. 116

¹¹⁶ ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691, cons. 3.1; ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 3.2; ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.2.

¹¹⁷ ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75, cons. 4.1.

3. Les administrés de la Glâne et de la Veveyse comme minorités socio-anthropologiques?

a. Les motifs justificatifs qualifiés de la langue, la religion, l'ethnie ou de la culture

- 117 Parmi les motifs réservés par la jurisprudence fédérale pour justifier une dérogation au système proportionnel, certains apparaissent comme des motifs justificatifs "*qualifiés*", dans la mesure où ils se rapportent à une caractéristique socio-anthropologique qui distingue les électeurs visés en tant que population dotée d'une identité propre ou constitutive d'un cas particulier. Ainsi: la langue, la religion, l'origine ethnique ou la culture d'une population.
- 118 On peut citer ici l'exemple de l'art. 73 al. 3 2^{ème} et 3^{ème} phr. Cst.-BE (n. 131), aux termes duquel "douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois [et] une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland".

b. L'absence de motif lié à la protection d'une minorité socio-anthropologique

- 119 D'emblée, il apparaît qu'il n'existe aucun motif qualifié de nature à justifier que les districts de la Glâne et de la Veveyse forment respectivement un cercle électoral, en dépit du fait que leur petite taille ne leur permet pas (plus) d'assurer la proportionnalité et l'égalité des votes lors de l'élection du Grand Conseil (depuis la réduction du nombre de députés à 110). Faute d'avoir une langue, une religion, une culture ou encore une composition ethnique particulière, les administrés de ces districts ne constituent en effet *pas une minorité socio-anthropologique digne de protection*, au regard du droit constitutionnel fédéral.

4. Les administrés de la Glâne et de la Veveyse comme minorités politico-administratives?

a. Le motif justificatif simple de l'histoire (ou du fédéralisme)

- 120 D'autres motifs justificatifs réservés par le Tribunal fédéral pour tolérer des éléments étrangers au système proportionnel peuvent être qualifiés de "*simples*", dès lors qu'ils ne se rapportent pas à une caractéristique déterminée de la population visée, si ce n'est celle qui consiste pour cette population à être organisée ou intégrée de longue date en tant que telle, au plan politique ou administratif. Ainsi, les motifs liés à l'histoire ou au fédéralisme. Il ne s'agit pas là de protéger une identité ou une minorité socio-anthropologique, mais plutôt une identité ou une minorité politico-administrative, à raison du sentiment d'appartenance qui s'y attache¹¹⁸.
- 121 On peut citer dans ce contexte l'exemple de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (RSV 160.01, LEDP-VD) (n. 195). Selon l'art. 45a de cette loi, *l'arrondissement du Jura-Nord vaudois* comprend (al. 1) le sous-arrondissement de La Vallée formé des communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu, (let. a) et le sous-arrondissement d'Yverdon formé des autres communes de l'arrondissement (let. b), tandis que *l'arrondissement de la Riviera-Pays-d'Enhaut* comprend (al. 2) le sous-arrondissement du Pays-d'Enhaut formé des communes de Château-d'Oex, Rossinière et Rougemont (let. a) et le sous-arrondissement de Vevey formé des autres communes de l'arrondissement (let. b). Pour assurer aux sous-arrondissements de La Vallée et du Pays-d'Enhaut une représentation au Grand Conseil, en tant que "régions excentrées à faible population" (art. 93 al. 2 Cst.-VD), l'art. 46a al. 1 LEDP-VD prévoit que, si le chiffre de la population d'un sous-arrondissement n'atteint pas le quotient requis pour se voir attribuer un siège, ce sous-arrondissement obtient deux mandats et l'autre sous-arrondissement le solde des mandats attribués à l'arrondissement.

¹¹⁸ Cf. p. ex. la décision du Conseil d'Etat ("Regierungsrat") du canton d'Obwald du 25.10.2005, VVGE 2005/2006 Nr. 1.

b. L'insuffisance du motif lié à la protection d'une minorité politico-administrative

S'agissant d'une question d'appréciation, la prudence s'impose pour déterminer si l'histoire des districts de la Glâne et de la Veveyse est un motif objectif suffisant pour justifier qu'ils soient érigés en cercles électoraux dont le quorum naturel s'écarte de la limite de 10% posée par le Tribunal fédéral par souci de sécurité juridique. Plus précisément, la prudence s'impose pour formuler un pronostic quant à la manière dont le Tribunal fédéral apprécierait cette situation. Cela, d'autant plus que ces dérogations au système proportionnel demeurent d'une ampleur modérée (en Veveyse, avec un dépassement de 4.29%, n. 83) à faible (en Glâne avec un dépassement de 1.11%).

Dans son arrêt de principe de 2004, le Tribunal fédéral a statué sur le cas des districts du canton d'Argovie, lesquels présentaient des chiffres pratiquement équivalents, à défaut d'avoir une histoire absolument identique¹¹⁹. Les quorums naturels étaient en effet compris entre 3.23% (dans le district de Baden) et 14.29% (dans celui de Laufenburg) - étant rappelé que le quorum naturel le plus faible du canton de Fribourg se monte à 4% en Sarine-Campagne. Il n'a alors pas examiné si l'histoire des districts argoviens permettait un tel dépassement, puisque le législateur avait le droit (en vertu de la constitution cantonale) et donc l'obligation (en vertu de la Constitution fédérale) d'appliquer une méthode proportionnelle permettant de respecter le système proportionnel (n. 60 et 74 ss). Ce précédent est toutefois de quelque enseignement pour le canton de Fribourg, dans la mesure où le Tribunal fédéral n'a pas même envisagé que l'histoire des districts d'Argovie puisse justifier une certaine marge de tolérance. Au contraire, il a bien plutôt fixé la limite chiffrée de 10% à cette occasion¹²⁰.

De manière plus générale, la jurisprudence rendue dans des cas similaires par le Tribunal fédéral durant les dernières années - dont un tableau récapitulatif figure en **annexe 1** à cet avis - tend à indiquer que, s'il avait à en juger - et à supposer que cette question soit plus pertinente pour le canton de Fribourg que pour celui d'Argovie -, il y répondrait, selon toute vraisemblance, par la négative.

- A elle seule, l'histoire des districts du canton de Fribourg ne semble pas constituer un motif suffisant pour justifier de se départir, fût-ce faiblement (1.11%) à modérément (4.29%), des principes de la proportionnalité du vote (art. 34 al. 2 Cst.) et de l'égalité d'influence sur le résultat du vote (art. 8 al. 1 Cst.). Certes, ces districts sont consacrés en tant que divisions administratives depuis 1848 et ils servent de cercles électoraux depuis 1874. Mais comme le démontre la scission intervenue en 1950 du district de la Sarine en deux cercles distincts, de la Ville de Fribourg et de la Sarine-Campagne, les districts fribourgeois en tant que tels ne forment pas des entités et ne recouvrent pas des identités tels qu'ils justifient une représentation politique, aux dépens de la représentation des forces politiques qui les traversent.
- L'analyse n'est pas différente en ce qui concerne les cas spécifiques de la Glâne et de la Veveyse. Par-delà le sentiment d'appartenance que la population de ces districts peut subjectivement ressentir, on ne saurait objectivement dire que cette population présente de manière séparée ou conjointe une "identité propre" ou se présente comme un "cas particulier", à distinguer du reste de la population de Fribourg et à protéger en tant que minorité. Minoritaires, les populations des districts de la Glâne et de la Veveyse ne le sont qu'au plan démographique ou statistique. Mais, pas au plan historique, en tant qu'entité politico-administrative dont il s'agirait d'assurer la représentation au Grand Conseil, pour elle-même. Ou, pour le dire simplement, la caractéristique objective d'être un administré glânois ou veveysan - comme d'ailleurs gruérien ou sarinois - n'apparaît pas si importante qu'elle justifie de faire abstraction,

¹¹⁹ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652.

¹²⁰ Cpr. ATF 103 Ia 603, cons. 6c (à propos des quorums directs).

en termes de représentation au Grand Conseil, de la caractéristique d'être de tel ou tel parti qui recueille plus de 10% des suffrages.

Conclusions intermédiaires

à propos du maintien des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, au nom de motifs particuliers liés à l'organisation traditionnelle du territoire

Aucun motif de dérogation lié à l'organisation traditionnelle du territoire ne semble permettre de conserver la circonscription actuelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, en tant que dérogations à la liberté, à la proportionnalité et à l'égalité de vote, telles que garanties par la Constitution fédérale:

- la population des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse ne constitue ni une minorité socio-anthropologique, ni une minorité politico-administrative dont la représentation au Grand Conseil puisse s'imposer aux dépens du système propositionnel;
- à supposer que des caractéristiques linguistiques, ethniques, culturelles, religieuses ou même historiques fassent toutefois de ces populations des groupes à part, elles ne justifieraient de dérogation au régime proportionnel que si aucune méthode de répartition des sièges ne permettait de respecter ce régime; or, tel n'est pas le cas à Fribourg, où l'art. 95 Cst.-FR permet une répartition centrale ou groupée des sièges.

C. Une révision de la Constitution cantonale de 2004 permettrait-elle de maintenir la circonscription actuelle des cercles électoraux?

1. Le cas du Valais comme exemple pour le canton de Fribourg?

a. La proposition d'une nouvelle révision de la Constitution cantonale de 2004

Au cours de la procédure de consultation lancée le 15 janvier 2013 à propos de l'avant-projet de révision de la LEDP-FR, la proposition a été faite de plusieurs parts de procéder à une révision de la nouvelle Constitution cantonale fribourgeoise de 2004, pour y consacrer le régime actuel d'élection du Grand Conseil¹²². Dans cette logique, l'art. 95 Cst.-FR devrait être complété par deux dispositions nouvelles: 125

- l'une, définissant les *cercles électoraux*, comme faisait l'ancienne Constitution de 1857 (art. 22 al. 4 à 6 aCst.-FR), en leur donnant la même circonscription qu'aux districts administratifs - à l'exception de ceux de la Ville de Fribourg et de la Sarine-Campagne;
- l'autre, précisant en toutes lettres que la composition du Grand Conseil dépend de la proportion des suffrages de liste que les partis ont recueillis *au sein de ces cercles*¹²³.

De l'avis de ses auteurs, cette modique révision de la Constitution de 2004 suffirait à satisfaire aux exigences spécifiques que le Tribunal fédéral déduit de la Constitution fédérale en matière d'élection proportionnelle. Pour peu que la Constitution cantonale dise clairement que le principe de l'élection proportionnelle ne s'applique pas à l'échelle de l'ensemble du territoire, mais qu'il ne s'applique qu'à l'échelle d'une sous-division de celui-ci, la liberté et l'égalité de vote telles que garanties par les art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. seraient respectées. Cela, n.b. même en l'absence de motif objectif et suffisant pour justifier la limite des 10% en matière de quorum naturel, dans un cercle électoral résultant de l'organisation traditionnelle du territoire. 126

b. La teneur de l'art. 84 Cst.-VS

A l'appui de cette proposition, ses auteurs ont cité l'exemple du canton du Valais, et plus particulièrement le précédent que le Tribunal fédéral aurait établi en 2004¹²⁴ en statuant à propos de l'art. 84 Cst.-VS. Cette disposition acceptée en votation populaire le 9 juin 1985, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1987 et garantie par l'Assemblée fédérale le 21 mars 1986¹²⁵, se lit comme suit: 127

¹ *Le Grand Conseil se compose de 130 députés et d'autant de suppléants répartis entre les districts et élus directement par le peuple.*

² *Le district de Rarogne, composé de deux demi-districts disposant chacun de ses propres organes et compétences, forme deux arrondissements électoraux.*

³ *Le mode de répartition des sièges entre les districts et demi-districts est le suivant:(...)
Le chiffre total de la population suisse de résidence est divisé par 130. Le quotient ainsi obtenu est élevé au nombre entier immédiatement supérieur et celui-ci constitue le quotient électoral. Chaque district ou demi-district obtient autant de députés et de suppléants que le chiffre de sa population suisse de résidence contient de fois le quotient électoral. Si après cette répartition tous les sièges ne sont pas encore attribués,*

¹²² Prise de position du PLR du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 4c.

¹²³ Cpr. arrêt du TF 1C_407/2011 du 19.03.2012 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBl 113/2012 p. 450 ss, cons. 5.6 ("Das Bundesgericht hat im Urteil BGE 136 I 376 E. 4.6 S. 383 f. aufgezeigt, dass bei entsprechender Ausgestaltung des Wahlverfahrens die Durchführung bundesverfassungskonformer Proporzahlen möglich ist, auch wenn die Gemeinden von Verfassungen wegen die Wahlkreise bilden").

¹²⁴ ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524.

¹²⁵ FF 1986 I 866 art. 1 ch. 5 113.

les sièges restants sont dévolus aux districts et aux demi-districts qui accusent les plus forts restes.

⁴ *Le Conseil d'Etat fixe après chaque recensement de la population le nombre de sièges attribués à chaque district et demi-district.*

⁵ *La votation du peuple a lieu dans les communes.*

⁶ *L'élection se fait par district et demi-district, selon le système de la représentation proportionnelle. Le mode d'application de ce principe est déterminé par la loi (souligné par l'auteur).*

c. L'arrêt publié aux ATF 131 I 85 à propos de l'art. 84 Cst.-VS

128 Appelé à statuer sur la répartition des sièges décidée par le Conseil d'Etat valaisan, conformément à l'art. 84 al. 2 et 4 Cst., le Tribunal fédéral a en particulier rendu les considérants suivants - dont la version originale en allemand figure en pied de page¹²⁶:

"2.3 La Constitution du canton du Valais fixe, en ce qui concerne l'occupation des sièges au Grand Conseil, le nombre des députés et de leurs suppléants (qui est de 130 pour les députés et les suppléants - art. 84 al. 1er Cst./VS), établit les districts et les deux demi-districts (Rarogne) comme arrondissements électoraux et règle le processus par lequel les sièges seront répartis entre ceux-ci (art. 84 al. 2 et 3 Cst./VS). Le texte constitutionnel impose au Conseil d'Etat de fixer la répartition des sièges une nouvelle fois après chaque recensement de la population (art. 84 al. 4 Cst./VS) et prescrit notamment que les élections doivent se dérouler selon le système proportionnel, par districts et demi-districts (art. 84 al. 6 Cst./VS)¹²⁷.

Comme le Conseil d'Etat l'a exposé dans sa réponse au recours, sans que cela soit contesté, la Constitution cantonale garantit exclusivement une représentation proportionnelle des partis à l'intérieur de l'arrondissement électoral, et non pas une représentation proportionnelle des forces politiques au parlement "dans son intégralité"; elle ne prescrit ainsi qu'une "proportionnelle par district". Comme les cantons sont, selon la jurisprudence constante du TF, libres de prévoir un système proportionnel ou majoritaire pour l'élection de leur parlement, il n'y a en principe pas à contester le fait que la Constitution du canton du Valais applique le système de l'élection proportionnelle aux arrondissements électoraux et non pas, au-delà des arrondissements, à tout le canton (...)¹²⁸.

C'est sur ce point que porte la différence fondamentale d'avec le cas zurichois sur lequel se fondent les recourants (...), ou encore le cas bernois (...) et le cas argovien traité au cours de la même séance du TF (...), vu que les constitutions de ces cantons - contrairement à celle du Valais - prescrivent un droit à l'élection proportionnelle qui va au-delà des limites des arrondissements électoraux et garantissent par conséquent un droit des partis d'être représentés de manière proportionnelle par rapport au canton

¹²⁶ ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524 (traduction de Yolanda STEGER).

¹²⁷ "2.3 Die Verfassung des Kantons Wallis bestimmt für die Besetzung des Grossen Rates die Anzahl der Abgeordneten und deren Ersatzmänner (je 130, Art. 84 Abs. 1 KV), legt die Bezirke und die beiden Halb-Bezirke als Wahlkreise fest und regelt das Verfahren, nach welchem die Sitze auf diese verteilt werden (Art. 84 Abs. 2 und 3 KV). Sie aufträgt dem Staatsrat, die Sitzverteilung nach jeder Volkszählung neu festzusetzen (Art. 84 Abs. 4 KV) und schreibt insbesondere auch vor, dass die Wahlen "bezirks- und halbbezirksweise nach dem Proportional-Wahlverfahren" zu erfolgen haben (Art. 84 Abs. 6 KV).

¹²⁸ Die Kantonsverfassung garantiert somit, wie der Staatsrat in der Vernehmlassung unwidersprochen ausführt, die proportionale Vertretung der Parteien nur innerhalb des Wahlkreises und nicht eine proportionale Vertretung der politischen Kräfte "in der Gesamtheit des Parlaments"; sie schreibe lediglich einen "Bezirksproporz" vor. Da die Kantone nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts frei sind, für die Wahl ihrer Parlamente das Proporz- oder das Majorzwahlverfahren vorzusehen, ist grundsätzlich auch nicht zu beanstanden, dass die Verfassung des Kantons Wallis das Proportional-Wahlverfahren auf den einzelnen Wahlkreis und nicht wahlkreisübergreifend auf das ganze Kantonsgebiet bezieht (...).

pris dans son intégralité. Les recourants critiquent l'arrêté attaqué, par lequel le Conseil d'Etat n'a fait que satisfaire à l'obligation énoncée l'art. 84 al. 4 Cst./VS, le contraignant à procéder à une correction mathématique de la répartition des sièges parlementaires entre districts et demi-districts conformément au recensement de la population du 4 décembre 2002; leur grief de violation du droit de vote est donc infondé¹²⁹.

2.4 En outre, la Constitution du canton du Valais fixe elle-même les modalités de principe du système électoral, comme le nombre et la répartition des sièges de députés ainsi que les arrondissements électoraux. En particulier, l'application, controversée, du système de l'élection proportionnelle par districts et demi-districts, est prescrite par l'art. 84 al 6. Cst./VS; selon la jurisprudence, cela échappe par principe à un examen préjudiciel de la part du TF (...)¹³⁰.

Contrairement à ce que prétendent les recourants dans leur mémoire complétif, il n'est pas exact que le droit supérieur se serait modifié en leur faveur après l'approbation de la dernière révision (en 1985) de l'art. 84 Cst./VS, ce qui, selon la jurisprudence citée, en aurait exceptionnellement permis un contrôle préjudiciel par le TF quant à sa conformité avec le droit supérieur. En principe, la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 constitue une simple mise à jour de la Constitution du 29 mai 1874 et elle n'a pas apporté, dans la réglementation de la liberté de vote, de modifications de fond allant au-delà d'une mise à jour (...). La question de savoir s'il est possible de s'en tenir à cette jurisprudence fortement critiquée par la doctrine (...) ou s'il conviendrait de l'abandonner ou du moins de l'assouplir dans les cas où la situation effective se serait considérablement modifiée depuis le moment où les dispositions constitutionnelles litigieuses ont été garanties par l'Assemblée fédérale, peut rester indécise en l'espèce¹³¹.

2.5 S'ajoute à cela que le découpage du canton du Valais repose sur une subdivision historique de cette région qui remonte au Moyen-Age et consistait en une répartition en dizains, présidés par un major ou châtelain presque autonome. En 1798 et en 1802, cinq dizains du Bas-Valais sont venus compléter les sept dizains d'origine. Sous la domination française, Rarogne a été scindé en deux et le "département du Simplon" partagé en treize cantons. La Constitution de 1815 a de nouveau divisé le canton en treize dizains. A l'avènement de la Constitution de 1848, le terme de "dizain" a été

¹²⁹ Darin liegt ein grundlegender Unterschied zum Zürcher Fall, auf den sich die Beschwerdeführer berufen (...), wie auch zum Berner (...) und zum in der gleichen Sitzung behandelten Aargauer Fall (...), schreiben doch die Verfassungen dieser Kantone - anders als diejenige des Kantons Wallis - das Verhältniswahlrecht wahlkreisübergreifend vor und garantieren damit den proportionalen Vertretungsanspruch der Parteien in Bezug auf den ganzen Kanton. Die Rüge, der angefochtene Beschluss, mit welchem der Staatsrat bloss seiner ihm von Art. 84 Abs. 4 KV auferlegten Verpflichtung zum mathematischen Nachvollzug der Verteilung der Parlamentssitze auf die Bezirke und Halb-Bezirke nach der Volkszählung vom 4. Dezember 2000 nachkam, verletze ihr Stimmrecht, ist daher unbegründet.

¹³⁰ 2.4 Überdies bestimmt die Verfassung des Kantons Wallis die grundsätzlichen Modalitäten des Wahlverfahrens wie die Zahl und die Verteilung der Abgeordneten- Sitze sowie die Wahlkreise selber. Insbesondere wird auch die umstrittene bezirks- und halbbezirksweise Geltung des Proportional-Wahlverfahrens in Art. 84 Abs. 6 KV vorgeschrieben, welcher vom Bundesgericht nach der geltenden Rechtsprechung grundsätzlich auch nicht vorfrageweise überprüft wird (...).

¹³¹ Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer in der Beschwerdeergänzung trifft es nicht zu, dass sich das übergeordnete Recht nach der Genehmigung des zuletzt 1985 revidierten Art. 84 KV zu ihren Gunsten geändert hätte, was nach der zitierten Rechtsprechung dessen vorfrageweise Überprüfung auf seine Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht durch das Bundesgericht ausnahmsweise zuliesse: Die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 stellt prinzipiell eine blosser Nachführung der Verfassung vom 29. Mai 1874 dar und hat insbesondere bei der Regelung der Wahl und Abstimmungsfreiheit keine inhaltlichen, über eine Nachführung hinausgehenden Änderungen mit sich gebracht (...). Ob an dieser in der Lehre stark kritisierten Rechtsprechung (...) festgehalten werden kann oder ob sie aufgegeben oder wenigstens für die Fälle gelockert werden müsste, in denen sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der Gewährleistung der umstrittenen Verfassungsbestimmungen durch die Bundesversammlung erheblich geändert haben, kann hier offen bleiben.

remplacé par celui de "district" (...). De tout temps, les districts valaisans ont ainsi constitué des unités disposant d'une autonomie importante et pourvues d'un sentiment d'appartenance correspondant à ce statut; même les recourants ne prétendent pas, et à juste titre, que les districts seraient tombés au rang de simples unités formelles vides de sens et dépourvues de signification sociale et politique. Car dans les arrêts dans lesquels le TF s'est penché sur les élections au Grand Conseil dans le canton du Valais, il ne s'est jamais formalisé du fait que les districts divergent fortement les uns des autres en termes de population et sont, pour certains d'entre eux, de très petite taille, de sorte que les quorums naturels sont très variables et en partie très élevés (...). Le droit des districts à la représentation est ainsi justifié, raison pour laquelle il est, dans les petits districts, compatible avec l'art. 34 Cst. de mettre en œuvre ce droit au détriment de la représentation proportionnelle des partis¹³²."

2. Au plan matériel: la différence entre système proportionnel cantonal ou régional

a. Le système proportionnel par cercle

- 129 La bonne compréhension des considérants qui précèdent nécessite d'éclaircir les deux distinctions sur lesquelles ceux-ci reposent, à commencer par celle qui consiste à opposer, au plan matériel, l'élection proportionnelle *par cercle* ou à *l'échelle du canton*.
- 130 Comme son nom l'indique, une élection organisée selon le système proportionnel par cercle s'attache à la proportionnalité de la représentation à l'échelle de chaque cercle, c'est-à-dire au rapport entre le nombre de suffrages recueillis par chaque liste au sein d'un cercle, d'une part, et le nombre de sièges obtenus dans ce cercle par chaque liste, d'autre part. Seul importe ici que chaque liste soit représentée en proportion de ses soutiens au sein d'un cercle. La composition globale du parlement cantonal dépend dès lors de la somme des sièges obtenus par les différentes listes dans les divers cercles. Peu importe, en revanche, que la somme de tous les sièges obtenus respectivement par ces listes soit proportionnelle au nombre de suffrages qui ont été exprimés pour elles à l'échelle de tout le canton.
- 131 Outre dans le canton du Valais, un tel système existe dans le canton de Berne, suite à une révision de l'art. 73 al. 4 Cst.-BE entreprise en 2002¹³³ (puis en 2008), soit postérieurement à l'ATF 131 I 85:

¹ *Le Grand Conseil est élu selon le mode proportionnel.*

² *La loi fixe le découpage des cercles électoraux.*

³ *Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. Une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland.*

¹³² 2.5 Die Gliederung des Kantons Wallis beruht zudem auf der historischen, bereits im Mittelalter bestehenden Aufteilung des Gebiets in Zenden ("dizains"), welchen ein Meier oder Kastlan (major, châtelain) vorstand und die weitgehend autonom waren. 1798 und 1802 kamen zu den sieben alten fünf Unterwalliser Zenden dazu. Unter französischer Herrschaft wurde Raron zweigeteilt und das "département du Simplon" in dreizehn Kantone aufgeteilt. Die Verfassung von 1815 teilte den Kanton wiederum in dreizehn Zenden auf. Mit der Verfassung von 1848 wurde der Begriff Zenden durch Bezirk (bzw. district) ersetzt (...). Die Walliser Bezirke waren somit seit jeher Einheiten mit erheblicher Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl; auch die Beschwerdeführer behaupten (zu Recht) nicht, dass die Bezirke zu sinnentleerten, im sozialen und politischen Leben bedeutungslos gewordenen formalen Einheiten verkommen seien. Das Bundesgericht hat denn auch in den Entscheiden, in denen es sich mit Grossratswahlen im Kanton Wallis zu beschäftigen hatte, nie daran Anstoss genommen, dass die Bezirke bevölkerungsmässig stark voneinander abweichen und teilweise sehr klein sind, sodass die natürlichen Quoren entsprechend sehr unterschiedlich und teilweise sehr hoch sind (...). Der Vertretungsanspruch der Bezirke ist daher ausgewiesen, weshalb es mit Art. 34 BV vereinbar ist, ihn in den kleinen Bezirken auch zu Lasten des Parteienproporz durchzusetzen.

¹³³ Votation populaire du 22.09.2002, entrée en vigueur le 01.01.2006, garantie par l'Assemblée fédérale le 24.11.2003. Cf. ég. FF 2003 2999, p. 3001 ss.

⁴ *Les sièges sont répartis entre les listes en fonction des suffrages de parti obtenus dans les cercles électoraux* (souligné par l'auteur).

En limitant l'exigence de proportionnalité à l'échelle de chaque cercle, ce système n'en exige pas moins que la représentation au sein de chaque cercle soit effectivement proportionnelle. Ce qu'elle ne peut être que si et dans la mesure où chaque cercle dispose d'un nombre suffisant de sièges. Contrairement à ce qu'une lecture hâtive de l'ATF 131 I 85 peut donner à croire, la consécration par le droit constitutionnel cantonal d'un régime proportionnel par cercle *ne dispense donc pas de respecter* les limites spécifiques que le Tribunal fédéral déduit de la liberté et de l'égalité de vote en matière de scrutin proportionnel (n. 44), pour que celui-ci mérite cette désignation. Ainsi, sous réserve que des motifs liés à l'organisation traditionnelle du territoire permettent d'y déroger (n. 58), les cercles électoraux doivent être circonscrits de manière à ce que leur quorum naturel ne dépasse pas 10% (n. 53), et donc que le nombre de leurs députés ne soit pas inférieur à 9 (n. 52). 132

b. Le système proportionnel à l'échelle du canton

Comme son nom l'indique également, une élection proportionnelle à l'échelle du canton est une élection qui garantit la proportionnalité de la représentation pour le canton entier, en s'attachant au rapport entre le nombre de suffrages recueillis par chaque liste au sein du canton, d'une part, et le nombre de sièges obtenus par chaque liste au parlement, d'autre part. Chaque liste est ici assurée d'être représentée en proportion de tous ses soutiens dans tout le canton. Cette exigence est aisée à satisfaire, dans le cas d'une élection proportionnelle organisée à l'échelle d'une seule et unique circonscription électorale. Elle est en revanche plus difficile à respecter dans le cas où le canton en question est divisé en plusieurs arrondissements électoraux, eu égard aux biais que ces arrondissements impliquent. Car la somme des sièges attribués aux diverses listes de manière proportionnelle à l'échelle des arrondissements peut s'écarter du nombre de sièges à attribuer à ces listes en proportion des suffrages qu'elles ont obtenus à l'échelle du canton pris dans son ensemble. 133

Comme relevé par le Tribunal fédéral dans les considérants susmentionnés, un tel système existe notamment dans le canton d'Argovie¹³⁴, comme cela ressort expressément du §77 al. 2 2^{ème} phr. Cst.-AG depuis 2008¹³⁵: 134

¹ *Das Volk bestellt den Grossen Rat nach dem Verhältniswahlverfahren.*

² *Wahlkreise sind die Bezirke. Die Zuteilung der Sitze an die politischen Gruppierungen erfolgt entsprechend deren Wählerstärke im Kanton* (souligné par l'auteur).

³ *Die Mandate werden nach Massgabe der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.*

De même, un tel système existe dans le canton de Zurich, ce qui ressort de la lecture croisée de l'art. 51 al. 1 et de l'art. 51 al. 3 Cst.-ZH: 135

¹ *Die Mitglieder des Kantonsrates werden nach dem Verhältniswahlverfahren vom Volk gewählt.*

² *Wahlkreise sind die Bezirke. Grosse Bezirke können aufgeteilt werden.*

³ *Die Sitzverteilung ist so zu regeln, dass der Wille jeder Wählerin und jedes Wählers im ganzen Kanton möglichst gleiches Gewicht hat* (souligné par l'auteur).

En soi, le système de l'élection proportionnelle à l'échelle d'un canton semble devoir conduire à des exigences plus fortes que celles qui s'appliquent en matière de l'élection proportionnelle par 136

¹³⁴ Dans le même genre, on peut encore citer l'exemple de la constitution du canton de Schaffhouse, dont l'art. 25 al. 2 Cst.-SH a été révisé le 24 février 2008: "Die Zuteilung der Sitze an die politischen Gruppierungen erfolgt entsprechend deren Wählerstärke im Kanton".

¹³⁵ L'ancienne version qui a donné lieu à l'arrêt du Tribunal fédéral publié aux ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652 a été modifiée par votation du 24 février 2008. En voici le texte: "Wahlkreise sind die Bezirke. Diese können durch Gesetz zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst werden".

cercle, en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre. Pour que le rapport entre le nombre de suffrages recueillis à l'échelle du canton et le nombre de sièges obtenus au parlement soit effectivement proportionnel, il ne faut en effet pas que la circonscription de(s) cercles électoraux n'entraîne (trop) de déviation mathématique. Ce qui n'est le cas que si l'on renonce à diviser le territoire cantonal en plusieurs cercles (n. 133), si l'on prévoit des (groupements de) cercles électoraux de taille à la fois très grande et très équivalente (n. 203 ss) ou si l'on applique à ces cercles la méthode dite doublement proportionnelle ("Pukelsheim", n. 154). A ce jour, le Tribunal fédéral n'a toutefois pas semblé assujettir les cantons ayant opté pour un régime proportionnel cantonal à des standards plus élevés, en termes de proportionnalité (n. 49) et d'égalité du vote (n. 61), que ceux décrits plus haut. Il faut toutefois constater que les cantons d'Argovie¹³⁶ et de Zurich¹³⁷ ont opté pour le système "Pukelsheim"¹³⁸, lequel garantit le mieux la proportionnalité à l'échelle cantonale, en dépit de la division du canton en plusieurs cercles¹³⁹.

3. Au plan formel: la différence entre régime électoral de rang constitutionnel ou légal

a. Le principe: l'absence de contrôle de conformité du droit constitutionnel cantonal

137 Les considérants de l'ATF 131 I 85 reposent sur une seconde opposition, de nature formelle celle-là, et qui consiste à distinguer selon que le régime électoral cantonal visé est défini par des règles de droit constitutionnel ou légal. Car, selon le rang hiérarchique de ces règles, le Tribunal fédéral est ou n'est pas en mesure de procéder à leur contrôle préjudiciel.

138 L'art. 51 al. 1 Cst. exige que chaque canton se dote d'une constitution démocratique, que celle-ci ait été acceptée par le peuple et puisse être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Quant à l'art. 51 al. 2 Cst. il prévoit que les constitutions cantonales "doivent être garanties par la Confédération" et que "cette garantie [ne leur] est accordée [que] si elles ne sont pas contraires au droit fédéral". Or, comme l'art. 172 al. 2 Cst. confie à l'Assemblée fédérale la compétence d'accorder ou de refuser cette garantie, après que la constitution cantonale en cause a été adoptée au niveau cantonal, le Tribunal fédéral distingue entre deux cas de figure¹⁴⁰:

- si l'Assemblée fédérale *n'a pas accordé sa garantie* à la disposition constitutionnelle en cause, le Tribunal fédéral est libre de procéder au contrôle préjudiciel de celle-ci;
- si, au contraire, l'Assemblée fédérale *a accordé sa garantie*, le Tribunal fédéral juge qu'il n'a en principe plus le pouvoir de contrôler si et à quelles conditions la règle en cause de la constitution cantonale respecte le droit supérieur, à commencer par le droit constitutionnel fédéral.

b. Les réserves: le contrôle de conformité en cas de changement du droit supérieur

139 En garantissant une disposition de rang constitutionnel cantonal, l'Assemblée fédérale lui accorde une forme d'immunité à l'encontre du contrôle préjudiciel auquel le Tribunal fédéral serait sinon susceptible de la soumettre dans un cas d'application. Cette immunité a pour conséquence que le Tribunal fédéral devra appliquer la règle litigieuse, quand bien même il la juge non conforme au droit supérieur. Cette immunité n'est toutefois pas absolue puisque le Tribunal fédéral y passe outre dans certaines circonstances sans pertinence pour le présent avis.

¹³⁶ §77 Cst.-AG.

¹³⁷ Art. 51 al. 1 avec 3 Cst.-ZH

¹³⁸ Comme d'ailleurs le canton de Schaffhouse (art. 25 Cst.-SH), dont la constitution est comparable à celle du canton d'Argovie (n. 134).

¹³⁹ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 21.

¹⁴⁰ Cpr. p. ex. ATF 121 I 138 = JdT 1997 I 74, cons. 5c; ATF 116 Ia 359 = JdT 1992 I 98, cons. 4; ATF 111 Ia 239 = JdT 1987 I 209; ATF 104 Ia 215 = JdT 1980 I 501 (rés.). Cf. ég. arrêt TF 1C_407/2011 du 19.03.2012 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBl 113/2012 p. 450 ss.

4. L'ambiguïté de l'ATF 131 I 85

a. Au plan formel: la définition constitutionnelle des cercles électoraux

A l'appui de sa décision relative à l'art. 84 Cst.-VS, le Tribunal fédéral a retenu plusieurs raisons, faisant chacune l'objet d'un considérant distinct. Or, ceux-ci ne sont pas exempts d'une certaine ambiguïté, ne serait-ce que parce que les connecteurs logiques entre eux ne permettent pas de comprendre quelle est, en fin de compte, la raison déterminante qui conduit à rejeter le recours (2.3 "c'est sur ce point", 2.4 "en outre" ["überdies"], 2.5 "s'ajoute à cela" ["zudem"]).

A cela s'ajoute que, selon le présent avis, le début de l'explication donnée par le Tribunal fédéral induit un peu en erreur. Car, contrairement à ce que la phrase qui débute le considérant 2.3 paraît indiquer, la différence fondamentale existant entre le canton du Valais et les autres cantons cités (Argovie et Zurich, ainsi que Berne [à l'époque]), n'est pas tant d'ordre matériel que formel:

- la différence n'est pas tant matérielle, au sens où elle serait liée au *caractère cantonal ou régional* de l'élection proportionnelle prévue par le droit constitutionnel cantonal;
- la différence est plutôt formelle, en ce sens qu'elle est liée à la nature *constitutionnelle* ou *légale* des règles qui définissent non seulement le principe de l'élection proportionnelle (à l'échelle cantonale ou régionale), mais également les modalités concrètes et détaillées de la mise en œuvre de cette élection proportionnelle.

Ainsi, selon le présent avis, les considérants du Tribunal fédéral relatifs à l'art. 84 Cst.-VS dans l'ATF 131 I 85 ne doivent pas être compris en ce sens que, en prévoyant un système proportionnel à l'échelle de cercles (ou [demi-]districts) seulement, le canton du Valais échapperait aux exigences matérielles qui découlent des art. 8 al. 1 et 34 al. 2 Cst. en matière d'élection proportionnelle. La précision selon laquelle une élection suit un régime proportionnel par cercle ou par arrondissement ne change pas le *niveau des exigences à satisfaire* en termes de proportionnalité et d'égalité. Elle ne change que la *manière de satisfaire à ces mêmes exigences*. En effet, cette mention exprime à pour conséquence d'exclure l'application d'une méthode ayant pour effet d'étendre le principe de la proportionnalité au-delà de chaque cercle pris isolément, comme la méthode du "groupement de cercles" (n. 203 ss) ou la méthode dite "doublement proportionnelle" (n. 154). Il ne s'ensuit donc pas que les cercles électoraux puissent être délimités de manière *plus libre*, mais bien au contraire qu'ils doivent l'être de manière *plus stricte* pour que, en l'absence de motif justificatif permettant une dérogation, leur taille absolue et relative satisfasse à la double exigence de proportionnalité (quorum naturel de moins de 10%) et d'égalité du vote (variation de $\pm 1/3$).

Toujours selon le présent avis, le raisonnement du Tribunal fédéral à propos de l'art. 84 Cst.-VS doit donc se comprendre en ce sens que le haut degré de détail de cette disposition constitutionnelle cantonale met(trait) le canton du Valais à l'abri de sa censure, eu égard à la garantie de l'Assemblée fédérale qui protège cette disposition et qui empêche(ra)it le Tribunal fédéral de réagir en cas de violation des exigences qu'il déduit de la Constitution fédérale¹⁴¹. C'est ainsi que le Tribunal fédéral, relève dans les considérants 2.3 et 2.4:

¹⁴¹ Dans son arrêt Schwyzois (1C_407/2011 [du 19.03.2012], cons. 3), le TF est toutefois passé outre la garantie de l'Assemblée fédérale, au motif que celle-ci datait d'une époque antérieure aux développements de sa jurisprudence relative à la liberté et à l'égalité de vote. ("Die Rechtsprechung zu der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Wahl- und Abstimmungs-freiheit bei Proporz-wahlen in Kantonen und Gemeinden hat sich seit der Gewährleistung von § 26 KV/SZ weiterentwickelt [...]. Der Umstand, dass § 26 KV/SZ im Jahre 1963 von der Bundesversammlung gewährleistet wurde, schliesst die materielle Beurteilung der vorliegenden Beschwerden somit nicht aus"). Peut-être ferait-il donc de même, en cas de nouveau recours porté devant lui à propos du Valais.

- d'une part¹⁴², que le Conseil d'Etat ne fait qu'appliquer une règle de la constitution cantonale en fixant le nombre de sièges par (demi-)district, ce qui ne saurait prêter le flanc une critique préjudicielle;
- d'autre part¹⁴³, qu'à supposer que le nombre de sièges ainsi fixé conduise à violer les exigences matérielles découlant du droit supérieur, cela n'aurait pas non plus de conséquence, dans toute la mesure où les modalités litigieuses de l'élection au Grand Conseil du canton du Valais sont fixées dans la constitution cantonale elle-même; ainsi, le nombre et la répartition des sièges de députés, le nombre et la délimitation des arrondissements électoraux, et surtout la distribution de ces sièges entre ces arrondissements selon le système de l'élection proportionnelle par district et demi-district¹⁴⁴.

b. Au plan matériel: la justification historique des cercles électoraux

- 144 On ne comprendrait pas l'ATF 131 I 85, s'il signifiait que, pour échapper aux exigences matérielles qui découlent des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. en matière de scrutin proportionnel, il suffirait à un canton de se doter d'une règle précisant que son régime s'entend d'un scrutin proportionnel par cercle, par arrondissement ou par circonscription. S'agissant là d'exigences qui découlent du droit constitutionnel fédéral, un canton ne saurait en effet y déroger, que ce soit par le biais d'une règle de rang constitutionnel ou légal. Autre est la question de savoir si, dans l'hypothèse où un canton y dérogeait par le biais d'une règle de droit constitutionnelle couverte par la garantie de l'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral serait en mesure de le constater et de le sanctionner.
- 145 Dans les considérants 2.3 et 2.4, le Tribunal fédéral répond à cette question par la négative, eu égard au contenu de l'art. 84 Cst.-VS. Cela étant, il précise au considérant 2.5 que cette hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce, parce que le régime valaisan de l'élection du Grand Conseil est conforme à la Constitution fédérale, en dépit de la (très) petite taille de certains (demi-)districts, car la circonscription de ceux-ci repose sur des motifs historiques qui suffisent à justifier les déviations qu'elle a pour corollaire, en termes de proportionnalité des résultats du vote et d'égalité d'influence sur le résultat du vote¹⁴⁵.

5. L'art. 84 Cst.-VS comme exception historique non reproductible

a. La garantie fédérale accordée à l'actuel art. 95 Cst.-FR

- 146 On pourrait s'interroger quant à savoir si, en l'état actuel de sa formulation, l'art. 95 Cst.-FR prévoit une élection proportionnelle à l'échelle de l'ensemble du territoire ou une élection proportionnelle par cercle¹⁴⁶. La réponse à cette question peut cependant rester en suspens, puisque, en l'état actuel de la jurisprudence fédérale, il n'en découle pas vraiment de différence au *plan matériel*. Quant à la différence que cela peut faire au *plan formel*, elle est aussi nulle, dès lors que la garantie accordée par l'Assemblée fédérale à cette règle ne fonde pas le législateur cantonal fribourgeois à déroger aux exigences découlant des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. sans craindre le contrôle préjudiciel de ces règles légales mettant en œuvre la règle constitutionnelle. L'art. 95 Cst.-FR ne définit pas lui-même les cercles électoraux (cpr. art. 84 al. 1 et 2 Cst.-VS), il ne régit pas la distribution des sièges entre ceux-ci (cpr. art. 84 al. 3 et 4 Cst.-VS) et il n'exclut expressément aucune modalité de mise en œuvre, en précisant que l'élection doit (n')avoir lieu

¹⁴² ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524, cons. 2.3.

¹⁴³ Ibid., cons. 2.4.

¹⁴⁴ Cpr. cpdt ATF 107 Ia 217 = JdT 1983 I 461 (Rarogne).

¹⁴⁵ Cpr. cpdt ATF 107 Ia 217 = JdT 1983 I 461 (Rarogne).

¹⁴⁶ Compte tenu de la manière dont le Tribunal fédéral a interprété l'ancien art. 73 Cst.-BE dans l'ATF 131 I 85, il faudrait apparemment considérer qu'en l'absence de précision inverse, une élection selon le régime proportionnel s'entend d'une élection proportionnelle à l'échelle du canton, quand bien même le territoire cantonal doit être subdivisé en plusieurs cercles électoraux.

(que) par cercle (cpr. art. 84 al. 6 Cst.-VS). Cela sans parler du fait que l'art. 95 al 3 Cst.-FR limite le nombre de cercles à huit, justement par souci de proportionnalité et d'égalité.

b. L'improbable garantie d'un nouvel art. 95 Cst.-FR sur le modèle de l'art. 84 Cst.-VS

Faute de soumettre le canton de Fribourg à des exigences matérielles moins élevées que ce n'est le cas aujourd'hui, la révision de l'art. 95 Cst.-FR sur le modèle de l'art. 84 Cst.-VS n'aurait de sens que si la nouvelle version censée permettre de conserver les cercles(-districts) actuels recevait la garantie de l'Assemblée fédérale. Ce qui priverait le Tribunal fédéral de contrôler à titre préjudiciel sa conformité avec la Constitution fédérale - étant entendu que les districts fribourgeois ne sont pas des entités politico-administratives suffisamment anciennes au plan historique pour constituer des cercles électoraux (n. 119 et 122), à la différence des districts valaisans (n. 145). 147

Malgré toute la prudence qui s'impose à propos d'un tel pronostic, il est peu probable que l'équivalent fribourgeois de l'art. 84 Cst.-VS puisse obtenir la garantie fédérale au sens des art. 51 al. 2 et 172 al. 2 Cst. Cela, parce que, sans y être tenue, l'Assemblée fédérale tend à faire la même lecture de la Constitution fédérale que le Tribunal fédéral. Partant, appelées à apprécier si et dans quelle mesure une nouvelle mouture de l'art. 95 Cst. rédigée sur le modèle de l'art. 84 Cst.-VS serait conforme au droit supérieur, il est vraisemblable que les Chambres fédérales répondent par la négative. Cela, non seulement parce que les districts fribourgeois ne sont pas les districts valaisans, mais également parce que la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la portée accrue du droit à la liberté (art. 34 al. 2 Cst.) et à l'égalité de vote (art. 8 al. 1 Cst.) en matière d'élection proportionnelle a été précisée entre 2002¹⁴⁸ et 2004¹⁴⁹, c'est-à-dire à une date postérieure à la garantie accordée à l'art. 84 Cst.-VS en 1986. Avec l'influence que cela suppose sur l'examen que l'Assemblée fédérale mène en la matière, sur la recommandation du Conseil fédéral. 148

Le canton de Schwyz l'a récemment appris à ses dépens, dont la nouvelle disposition constitutionnelle régissant l'élection du Grand Conseil n'a pas reçu la garantie de l'Assemblée fédérale¹⁵⁰, laquelle a ce faisant suivi la recommandation négative du Conseil fédéral¹⁵¹. L'ancienne version du texte datait de 1963 et avait été garantie par l'Assemblée fédérale la même année¹⁵². Il s'agissait du § 26, qui avait la teneur suivante: 149

¹ *Der Kantonsrat wird in geheimer Abstimmung in den Gemeinden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung gewählt. Die Wohnbevölkerung bestimmt sich nach dem Ergebnis der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung.*

² *Der Kantonsrat wird aus 100 Abgeordneten gebildet. Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Die Sitze werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.*

³ *Der Teilungsquotient wird ermittelt, indem die Wohnbevölkerung des Kantons, abgerundet auf das nächste 1000, durch 100 geteilt wird. Jede Gemeinde erhält vorerst soviel Mandate, als sich ihre Wohnbevölkerung durch die Quotienten teilen lässt. Nachher erhalten diejenigen Gemeinden je ein Mandat, die den Quotienten nicht erreichen. Die verbleibenden Mandate werden den Gemeinden zugeteilt, die bei der ersten Teilung den grössten Rest aufweisen.*

⁴ *Der Kantonsrat wird nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt. Ein Gesetz stellt dafür die nähern Vorschriften auf (souligné par l'auteur).*

Le 15 mai 2011, le corps électoral du canton de Schwyz a accepté à près de 60% une nouvelle 150

¹⁴⁸ ATF 129 I 85 = JdT 2004 I 691.

¹⁴⁹ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652.

¹⁵⁰ FF 2013 2339.

¹⁵¹ FF 2012 7333 ss.

¹⁵² FF 1963 II 1025 1561 (en allemand).

constitution cantonale datée du 24 novembre 2010 et qui a abrogé celle datée du 23 octobre 1898 avec son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013. L'arrêté fédéral de l'Assemblée fédérale du 14 mars 2013 accordant la garantie fédérale à cette nouvelle Constitution précise cependant que le § 48 al. 3 est excepté. En voici le texte:

¹ *Der Kantonsrat wird in geheimer Abstimmung in den Gemeinden gewählt.*

² *Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Die Sitze werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.*

³ *Der Kantonsrat wird innerhalb der Wahlkreise nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt* (souligné par l'auteur).

151 Lors des délibérations aux Chambres fédérales, les interventions des parlementaires partisans d'un refus de la garantie fédérale ont été guidées par le message dans ce sens du Conseil fédéral du 15 août 2012, lequel se basait lui-même sur un arrêt rendu le 19 mars 2012 par le Tribunal fédéral à propos du § 26 de l'ancienne Constitution cantonale schwyzoise¹⁵³. Dans ce message, le Conseil fédéral avait retenu que le régime mis en place par le § 48 al. 3 ne constitue *pas un système proportionnel qui reflète véritablement les forces politiques*, reprenant ainsi à son compte la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁵⁴. Il faut dire que dans 27 des 30 communes(-circonscriptions) de Schwyz, le quorum naturel est de plus de 10 %. Dans les 13 communes qui n'ont droit qu'à un siège - de sorte que le scrutin proportionnel n'y est de toute façon pas possible, si bien qu'il s'agit en réalité d'un scrutin majoritaire - il est même de 50 % (1/[1+1]). Quant à la moyenne des communes du canton de Schwyz, elle accuse un quorum naturel de 33 % situé bien au-dessus de la limite des 10 %. Et le Conseil fédéral de conclure en substance que le § 48 al. 3 Cst.-SZ ne se prête à *aucune interprétation conforme à la Constitution fédérale* dès lors que:

- d'un côté, les communes du canton de Schwyz ne présentent pas de caractéristiques, ni historiques, ni spécifiques (de langue, de religion, etc.), "qui leur imprimeraient une identité si particulière qu'il se justifie de porter atteinte à la proportionnalité du scrutin au nom de la protection des minorités";
- de l'autre côté, le § 48 al. 3 Cst.-SZ exclut l'application des deux méthodes reconnues par le Tribunal fédéral pour concilier le principe de la proportionnalité avec la protection des petites communes ou autres circonscriptions électorales, à savoir la méthode du groupement (de communes ou de circonscriptions) et la méthode dite doublement proportionnelle ("Pukelsheim"); cela, parce que "la formulation du § 48 al. 3 Cst.-SZ n'autorise qu'une seule interprétation qui exclut dans ce canton une méthode proportionnelle s'appliquant au-delà de la limite de la circonscription électorale, [en précisant] explicitement que le système proportionnel s'applique à l'intérieur de chaque circonscription électorale, à la différence du § 26 de l'ancienne Constitution schwyzoise, plus ouvert, qui ne contenait pas de telle restriction"¹⁵⁵.

152 Même si la situation dans les (deux plus petits) districts fribourgeois n'est pas aussi crasse que celle qui prévaut dans les communes schwyzoise - tant s'en faut -, il y a fort à parier que, si le canton de Fribourg se proposait de suivre l'exemple des districts valaisans de l'art. 84 Cst.-VS, il subirait le même sort que celui réservé au § 48 al. 3 Cst.-SZ. Plus précisément, il se verrait sans doute refuser la garantie fédérale d'une nouvelle disposition constitutionnelle qui limiterait

¹⁵³ Arrêt TF 1C_407/2011 du 19.03.2012 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBl 113/2012 p. 450 ss. Tous les experts consultés dans le cadre de cette procédure de garantie ont par ailleurs confirmé l'analyse du Conseil fédéral.

¹⁵⁴ "La solution choisie au § 48, al. 3, Cst.-SZ, qui exclut explicitement une représentation proportionnelle au-delà des limites de chaque circonscription, empêche des minorités politiques importantes d'être élues au Grand Conseil dans la majorité des communes et un grand nombre de voix demeurent insignifiantes, dépourvues de tout effet sur la répartition proportionnelle des sièges. S'y ajoute le fait que le poids de chaque électeur est très inégalement réparti dans le canton et que les voix exprimées n'ont pas la même influence sur le résultat des élections, du fait de la taille diverse des circonscriptions".

¹⁵⁵ CONSEIL FÉDÉRAL, Message n°12.070 du 15 août 2012, FF 2012 7331, p. 7334 et s.

expressément l'application du principe de la représentation proportionnelle à l'échelle des cercles(-districts) actuels.

Il est vrai que la jurisprudence du Tribunal fédéral fait de la limitation des quorums naturels à 10% un objectif chiffré auquel des motifs particuliers permettent de déroger, en l'occurrence de manière faible par rapport à Schwyz. Malgré les surprises que peuvent réserver les décisions prises par un organe délibératif composé de deux chambres, il est toutefois plus que probable que, par souci d'égalité, de sécurité, de fédéralisme et de cohérence, l'Assemblée fédérale s'en tienne strictement à la valeur fixée par le Tribunal fédéral. 153

Conclusions intermédiaires

à propos du maintien des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, moyennant une révision de la Constitution cantonale dans ce sens

Une modification de la Constitution fribourgeoise sur le modèle de la Constitution valaisanne ne permettrait pas de maintenir les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dans leur circonscription actuelle:

- au plan matériel, une révision constitutionnelle tendant à instaurer une élection proportionnelle par cercle - et non pas/plus à l'échelle du canton - ne permettrait pas, en tant que telle, de dépasser l'objectif chiffré de 10%, à compter duquel un quorum naturel n'est plus compatible avec le système proportionnel;
- au plan formel, une telle modification n'obtiendrait très vraisemblablement pas la garantie de l'Assemblée fédérale, dès lors qu'elle n'est plus conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cpr. § 48 al. 3 Cst. SW); ce dernier serait alors libre d'annuler une loi ou une élection fribourgeoise fondée sur cette base, contrairement à ce qui vaut de la Constitution valaisanne garantie de longue date (cpr. art. 84 al. 2 ss Cst.-VS).

IV. L'application de quorums légaux/directs au système bi-proportionnel (avant-projet B)

A. Les questions soulevées par la procédure de consultation

1. Les propositions de l'avant-projet

a. L'abaissement du quorum naturel à moins de 0.5% en cas de bi-proportionnelle

154 La méthode bi-proportionnelle a pour but et pour effet d'abaisser le niveau du quorum naturel, en dépit de la délimitation de cercles électoraux de petite taille. Selon PUKELSHEIM et SCHUMACHER¹⁵⁶, ce quorum naturel s'établit à $1/(2M + 2 - L)$, où M représente le nombre total de mandats parlementaires et L le nombre de listes en lice¹⁵⁷. Dans le cas du canton de Fribourg dont le Grand Conseil est composé de 110 députés, ce quorum naturel serait donc de 0.48%, dans l'hypothèse¹⁵⁸ où 12 listes devaient être présentées.

b. Les 4 variantes envisagées

155 Sur la base de la méthode de calcul présentée plus haut (n. 552), l'avant-projet retient qu'en cas d'application de la méthode dite bi-proportionnelle au canton de Fribourg, le quorum naturel descendrait au plan cantonal à 0.9%¹⁵⁹. Quoi qu'il en soit de cette différence (0.9>0.48), ce quorum naturel (n. 51) a été jugé d'un niveau si faible qu'il pourrait nécessiter l'introduction d'un quorum légal (n. 51), au niveau cantonal et/ou des cercles électoraux.

156 Plus précisément, quatre variantes ont été envisagées et simulées, sur la base des résultats des élections organisées pour les législatures 2007-2011 et 2012-2016, soit:

- une variante ("à la schaffhouseoise") *sans quorum*;
- une variante ("à la zurichoise") prévoyant un *quorum de 5%* à atteindre dans au moins une circonscription électorale, comme à Zurich;
- une variante ("à l'argovienne") consistant en un *quorum de 5%* à atteindre dans au moins une circonscription électorale *ou de 3%* à atteindre à l'échelle cantonale;
- une variante originale ("fribourgeoise") fondée sur un avis de doctrine¹⁶⁰ prévoyant un *quorum de 3.5%* à atteindre dans l'ensemble du canton.

2. Les réactions lors de la procédure de consultation

a. Le principe du quorum légal

157 Pour des raisons sur lesquelles on va revenir plus loin (n. 168 ss), les "grands" partis politiques ayant pris part à la procédure de consultation se sont prononcés en faveur de l'introduction de quorums légaux. Ce faisant, ils ont écarté la solution "à la schaffhouseoise". Quant aux plus "petits" partis politiques, ils ont au contraire plébiscité cette variante, qui consiste à renoncer à

¹⁵⁶ PUKELSHEIM Friedrich / SCHUMACHER Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP/PJA 2004/5 p. 505 ss, p. 513.

¹⁵⁷ La rigueur mathématique impose de préciser que cette formule vaut tant que le nombre de mandats M est supérieur au nombre de listes L.

¹⁵⁸ Cette hypothèse est fondée sur les chiffres de la dernière élection de 2011.

¹⁵⁹ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 24

¹⁶⁰ HAUSER Matthias / JAAG Tobias, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBI 109/2008 p. 65 ss.

tout quorum légal¹⁶¹.

b. Le type et le taux du quorum légal

S'agissant du type et du niveau du quorum légal à introduire, dans l'hypothèse de l'application du système dit bi-proportionnel, les avis divergeaient de la manière suivante: 158

Quorum(s) à atteindre pour participer à la répartition des sièges	PDC	PS	PLR	UDC
au niveau du canton...	5%	7%	7.5%	5%
...alternativement ou cumulativement...	OU	-	ET	OU
...au niveau du cercle	7%	-	taux non spécifié	7%

Ces propositions formulées lors de la procédure de consultation ont cependant toutes en commun de préconiser l'introduction de quorums légaux plus élevés que ceux envisagés dans l'avant-projet, sur les modèles des cantons de Zurich et d'Argovie, respectivement sur la base de la doctrine: 159

- s'agissant du niveau du quorum à atteindre à l'échelle cantonale, la différence est comprise entre 1.5% (3/3.5%) et 4.5% (5/7/7.5%), selon le chiffre que l'on retient;
- s'agissant du niveau du quorum à atteindre à l'échelle d'un cercle électoral, l'écart est de 2%.

B. L'admissibilité des quorums légaux en général

1. La question de la conformité au droit constitutionnel fédéral et fribourgeois

a. Le droit constitutionnel fédéral

La question se pose dès lors, pour faciliter le débat parlementaire, de déterminer si et dans quelle mesure le droit constitutionnel fédéral (art. 34 al. 2 avec art. 8 al. 1 Cst.) limite l'autonomie des cantons (art. 39 al. 1 Cst.), en ce qui concerne le principe et le niveau des quorums légaux. 160

b. Le droit constitutionnel fribourgeois

En revanche, la question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois ne semble pas devoir se poser, même si certains auteurs de doctrine sont d'avis que, s'agissant d'une entorse au régime proportionnel, un quorum direct ne pourrait se fonder que sur une norme de même rang 161

¹⁶¹ Prise de position du Parti Verts fribourgeois du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point II. Prise de position du PEV du 25 mars 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 2. Prise de position du PBD du 12 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques. Prise de position du Parti Vert/libéral fribourgeois du 15 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 2. Prise de position du PCS du 15 janvier 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 2.

que celle qui instaure justement le régime proportionnel¹⁶². Dans cette approche, il faudrait donc à Fribourg une base de rang (constitutionnel) égal à l'art. 95 al. 2 Cst.-FR, laquelle fait défaut.

- 162 Selon le présent avis, l'absence de fondement constitutionnel exprès ne fait pas obstacle à l'introduction d'un quorum direct par une norme de rang légal. En effet, le Tribunal fédéral retient qu'en consacrant le régime proportionnel, le constituant cantonal fait le choix d'une certaine égalité d'influence sur le résultat et, plus généralement, pour une certaine égalité de traitement (art. 34 al. 2 avec art. 8 al. 1 Cst.)¹⁶³. Ce dont il convient de déduire que les restrictions qui ont pour but ou pour effet de déroger de *manière importante* à cette égalité (d'influence) requièrent une base constitutionnelle, à l'exclusion de restrictions *moins importantes* pour lesquelles une base légale est suffisante¹⁶⁴. Dans ces conditions, aucune base constitutionnelle cantonale n'est requise pour introduire au niveau de la loi un quorum direct de niveau mesuré. Pour déterminer ce qui reste "mesuré", on peut se référer à la situation des cantons susmentionnés de Zurich et d'Argovie (n. 133), dont les constitutions ne mentionnent pas expressément l'aménagement de quorums légaux de respectivement 5% à l'échelle d'un cercle et de 3% à l'échelle du canton (n. 134 s.).
- 163 A cela s'ajoute qu'en adoptant l'art. 95 al. 3 Cst.-FR, le constituant fribourgeois a lui-même introduit une entorse au régime proportionnel, sous la forme des quorums naturels qui résultent de la subdivision du territoire en huit cercles électoraux au maximum. Or, dans l'hypothèse où le législateur mettrait en œuvre le système proportionnel par application de la méthode dite bi-proportionnelle, laquelle se caractérise justement par le fait qu'elle réduit pratiquement à néant le niveau du quorum naturel (i.c. à moins de 0.5%, n. 154), on ne voit pas pourquoi il lui serait alors interdit de prévoir un quorum légal de niveau semblable, dans toute la mesure où il est conforme au droit fédéral.

2. La limite de 10%

a. Le seuil de 10% comme limite absolue

- 164 La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux quorums directs est relativement ancienne. Dans un arrêt fameux de 1962 concernant le canton de Fribourg (Geissbühler)¹⁶⁵, il a jugé que qu'un quorum légal de 12.4% dans un cercle(-district) n'était plus conforme à la liberté et à l'égalité de vote garanties par la Constitution fédérale, tandis qu'un quorum légal de 6.6% l'était encore.
- 165 Par la suite, il a précisé cette fourchette, dans un arrêt valaisan de 1977 (Mouvements démocrates), dans lequel il a jugé admissible compte tenu de l'ensemble des circonstances un quorum légal de 10%, encore qu'un taux de 7.5%, de 7% ou même de 5% eût été préférable selon lui¹⁶⁶.
- 166 Plus récemment, soit en 2004, le Tribunal fédéral s'est encore référé par obiter dictum au taux de 10%¹⁶⁷, en précisant cette fois qu'il s'agissait là d'une limite absolue en matière de quorums légaux ("eine absolute Grenze"), contrairement à ce qui vaut à propos des quorums naturels où ce même taux fait office d'objectif chiffré ("ein Zielwert", n. 55 s.).

¹⁶² Dans ce sens, cf. p. ex. KÖLZ Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88/1987 p. 1 ss, p. 25 s.; FAVRE Dominique, Le quorum sous l'angle de l'égalité devant la loi, Repertorio 1991 p. 95 ss, p. 100. Plus nuancés: HAUSER Matthias / JAAG Tobias, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBl 109/2008 p. 65 ss, p. 72. Le Tribunal fédéral a laissé la question indécise dans l'arrêt publié aux ATF 124 I 55 = JdT 2000 I 322, cons. 5.c.bb et réf. cit.

¹⁶³ ATF 129 I 85 = JdT 2004 I 691, cons. 7.6.1.

¹⁶⁴ HAUSER Matthias / JAAG Tobias, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBl 109/2008 p. 65 ss, p. 72.

¹⁶⁵ Arrêt TF du 28.03.1962 = JdT 1962 I 271.

¹⁶⁶ ATF 103 Ia 603.

¹⁶⁷ ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.4.

b. L'absence de liberté absolue en deçà du seuil de 10%

On ne saurait déduire de la jurisprudence retracée ici à gros traits que, pour peu qu'il s'en tienne à un quorum légal inférieur à la limite absolue de 10%, le législateur cantonal jouirait d'une liberté absolue en matière de quorum légal. Cela, d'abord parce que le Tribunal fédéral n'a semble-t-il jamais eu à connaître d'un quorum légal à atteindre à l'échelle cantonal. Ensuite, parce que le Tribunal fédéral a lui-même indiqué que, s'agissant d'une atteinte à la liberté et à l'égalité de vote, l'introduction d'un quorum légal devait être *justifiée par des motifs objectifs*. De même, il a précisé que les buts susceptibles d'être visés par un tel quorum légal étaient déjà atteints avec un taux largement inférieur à la limite de 10% - dont aucun motif ne peut justifier le dépassement:

167

"Für Sperrklauseln dagegen, die schon bei einer Grösse von weit unter 10% die gewünschte Wirkung entfalten und deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich trägt, ist diese Limite die absolute Obergrenze, sind doch kaum sachliche Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung, rechtfertigen könnten". ("En revanche, pour les clauses prévoyant une valeur de seuil, lesquelles déploient déjà l'effet escompté lorsque leur taux se situe largement sous la barre des 10% et dont la fixation est en elle-même toujours porteuse d'un élément arbitraire, cette limite est le seuil maximal absolu, car il n'y aurait guère de motifs objectifs auxquels songer pour justifier qu'elles se rapprochent de cette valeur, et encore moins pour qu'elles la dépassent").

3. La condition de l'intérêt public

a. En général

Comme toute atteinte à l'égalité de traitement, celle qui consiste à introduire un quorum légal - et donc à priver un certain pourcentage des votants de tout effet sur le résultat du vote - doit reposer sur un motif sérieux, objectif ou raisonnable. La doctrine se montre majoritairement critique à propos des motifs d'intérêt public que la jurisprudence admet pour justifier l'instauration de quorums directs¹⁶⁸. On peut se référer ici à la contribution récente que HAUSER et JAAG ont tirée de l'avis de droit qu'ils ont rédigé à propos des quorums légaux susceptibles d'accompagner l'introduction de la méthode bi-proportionnelle dans le canton d'Argovie¹⁶⁹. Il en ressort que les motifs invoqués à l'appui de quorums légaux sont, comme peu ou prou dans le cadre de la procédure de consultation qui a donné lieu au présent avis, les suivants:

168

- éviter que le bon fonctionnement du parlement cantonal ne soit entravé par la présence de trop petits partis, dont les interventions en plenum plutôt qu'en commission ralentiraient la marche des affaires¹⁷⁰;
- éviter une (trop grande) dispersion des partis et des forces politiques représentées au parlement¹⁷¹;
- favoriser la formation de majorités stables durant chaque législature au sein de l'organe législatif¹⁷²;
- favoriser la stabilité de l'organe législatif d'une législature à l'autre, en évitant que de petites formations y soient représentées de manière intempestive.

¹⁶⁸ HAUSER Matthias / JAAG Tobias, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBI 109/2008 p. 65 ss, p. 77.

¹⁶⁹ Ibid., p. 65 ss.

¹⁷⁰ Cf. p. ex. ATF 103 Ia 603, cons. 4c.

¹⁷¹ Cf. p. ex. ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652, cons. 5.4; arrêt TF du 28.03.1962 = JdT 1962 I 271, cons. 3.

¹⁷² Cf. p. ex. ATF 103 Ia 603, cons. 4c.

b. La critique relative aux buts poursuivis

169 A raison, les deux auteurs susmentionnés font valoir que, en tant que telle, la *dispersion politique* des partis et des députés n'est pas contraire à l'intérêt public, à tout le moins dans un système institutionnel où la constitution du gouvernement ne dépend pas de la composition du parlement, ni inversement. Or, à Fribourg, le Grand Conseil ne peut pas destituer le Conseil d'Etat, et le Conseil d'Etat ne saurait dissoudre le Grand Conseil. De même, l'exclusion des petites formations politiques et la représentation des grandes ne sont pas, à elles seules, des buts d'intérêt public en démocratie.

c. La critique relative aux circonstances visées

170 Seuls peuvent en fin de compte justifier l'instauration de quorums directs sous l'angle de l'intérêt public, le souci d'éviter que le parlement soit *empêché d'accomplir sa tâche institutionnelle*, voire qu'il soit *empêché de l'accomplir de manière suffisamment efficace*. Des approches différentes sont cependant possibles, quant aux circonstances dans lesquelles l'adoption de quorums légaux peut être justifiée par le souci d'éviter que ces deux risques ne se réalisent. Plus précisément, ces approches peuvent diverger en ce qui concerne la manière d'établir ces risques et d'y parer:

- *quant à la manière de constater* ces risques de blocage ou d'entrave du travail législatif: la doctrine exige que ces risques soient établis sur la base de circonstances empiriques relatives à chaque cas concret¹⁷³, alors que la jurisprudence s'est à ce jour toujours contentée de l'existence de risques théoriques et abstraits dans ce sens¹⁷⁴;
- *quant à la manière de parer* au double risque que l'exercice par le parlement de ses compétences soit rendu impossible ou difficile à l'excès, on peut soutenir que l'introduction de quorums légaux ne devrait intervenir que de manière subsidiaire, après qu'une modification des règles applicables au travail législatif a montré qu'elle ne suffisait pas à maintenir le bon fonctionnement de l'organe législatif, en dépit de l'éparpillement des voix et des sièges. - On pense ici par exemple aux règles sur la prise et le temps de parole -.

4. La condition de la proportionnalité

a. En général

171 L'atteinte qu'un quorum naturel porte à l'égalité de vote ne se justifie que si le motif d'intérêt public qui justifie l'instauration de ce quorum reste dans un *rapport raisonnable* avec les conséquences que ce quorum emporte sur le vote. En d'autres termes, il faut que cette mesure dérogatoire reste *proportionnée* au but visé (art. 5 al. 2 Cst.), par quoi il faut entendre qu'elle doit être *apte* à atteindre le but d'intérêt public visé, *nécessaire* à atteindre le but d'intérêt public visé et doit être raisonnablement *exigible* ("zumutbar") au vu des intérêts opposés à l'intérêt public visé.

b. Selon le taux du quorum retenu

172 En matière de quorum légal, il dépend évidemment essentiellement du *taux du quorum* retenu par la loi que l'atteinte à la liberté et à l'égalité de vote apparaisse ou non proportionnée, compte tenu du risque (abstrait ou concret) que représente l'éparpillement des voix pour le fonctionnement du parlement à élire.

c. Selon le type de quorum retenu

173 Il dépend aussi du *type de quorum* retenu par la loi, que cette mesure apparaisse ou non apte,

¹⁷³ HAUSER Matthias / JAAG Tobias, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBl 109/2008 p. 65 ss.

¹⁷⁴ Arrêt TF du 28.03.1962 = JdT 1962 I 271. Cpr. ATF 103 Ia 603, cons. 4c.

nécessaire et raisonnablement exigible, pour contrecarrer les effets indésirables d'une représentation politique trop disparate:

- un quorum légal instauré à l'échelle d'un cercle électoral (p. ex. 7.5%) est susceptible d'exclure une liste de la répartition des sièges dans ce cercle, quand bien même celle-ci aurait par ailleurs recueilli un pourcentage significatif des suffrages à l'échelle du canton (p. ex. 7%);
- un quorum légal instauré à l'échelle de l'ensemble du territoire cantonal (p. ex. 5%) peut conduire à exclure une liste de la répartition des sièges dans tous les cercles, alors que celle-ci peut avoir récolté un pourcentage très élevé de voix dans l'un ou l'autre d'entre eux (p. ex. 15%).

C. L'admissibilité des quorums légaux à Fribourg

1. Quant au principe des quorums légaux

a. L'effet escompté des variantes envisagées

Le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet mis en consultation le 15 janvier 2013 présentait l'impact que les quatre variantes de quorum envisagées (n. 156) pourraient respectivement avoir sur la composition du Grand Conseil, en simulant l'application de ces quorums sur les résultats des deux dernières élections organisées pour les législatures de 2007-2011 et 2012-2016¹⁷⁵. De ces comparaisons entre les résultats obtenus selon la méthode actuelle ("Hagenbach-Bischoff") et la méthode bi-proportionnelle ("Pukelsheim"), avec ou sans quorum légal plus ou moins élevé, au niveau d'un cercle ou d'un canton, il ressort en particulier ce qui suit à propos de la législature 2007-2011:

- la variante dite "schaffhouseise" *sans quorum légal* (a) aurait conduit à ce que 5 partis représentés au Grand Conseil (PDC, PS, PLR, PCS et M. Ouv.) obtiennent plus ou moins de sièges; mais un seul parti aurait été représenté par un unique député avec la méthode bi-proportionnelle, alors que la méthode traditionnelle ne lui en accordait aucun (UDF)¹⁷⁶;
- avec un *quorum légal par cercle de 5%*, façon "zurichoise" (b), les mêmes partis auraient été représentés de manière plus ou moins importante avec la méthode bi-proportionnelle qu'avec la méthode traditionnelle; ce qui signifie que ce type et ce taux de quorum auraient pour effet d'exclure de la répartition des sièges le parti UDF susmentionné¹⁷⁷;
- le même constat s'impose avec un *double quorum alternatif à 5% à l'échelle du cercle et à 3% à l'échelle du canton* (c), à la manière "argovienne"¹⁷⁸;
- quant à la variante originale d'un *quorum cantonal à 3.5%* (d), elle aurait conduit à ce que 3 partis obtenant au total 5 sièges par application de la méthode traditionnelle (Les Verts [3], PEV/Vert [1] et Iso[1]) ne soient plus représentés conformément à la méthode bi-proportionnelle, le nombre de partis représentés au Grand Conseil passant alors de 9 à 6¹⁷⁹.

Quant à la comparaison entre méthodes de répartition des sièges relative à la législature 2012-2016, elle permet de faire des constats similaires, à ceci près que:

¹⁷⁵ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 25 ss.

¹⁷⁶ Ibid., p. 25.

¹⁷⁷ Ibid., p. 26.

¹⁷⁸ Ibid., p. 26.

¹⁷⁹ Ibid., p. 27.

- la variante dite "schaffhouseise" sans quorum (a) n'aurait pas conduit à la représentation d'un parti supplémentaire;
- la variante fribourgeoise d'un quorum cantonal à 3.5% (d) aurait conduit à la représentation de 2 listes de moins, lesquelles n'auraient pas obtenu leurs 3 sièges au total (PBD [2] et LIS/ouv./Ev [1])¹⁸⁰.

b. A propos de l'intérêt public

- 176 Ces comparaisons ne permettent pas de formuler des conclusions définitives en ce qui concerne l'existence ou non d'un intérêt public à l'instauration d'un quorum légal à l'échelle des cercles et/ou du canton de Fribourg. Car si, les règles électorales venaient à changer, les partis et les autres forces politiques adapteraient leurs stratégies en conséquence. Ainsi, on peut imaginer qu'un plus grand nombre de petites formations politiques concourent en cas de régime bi-proportionnel sans quorum légal (variante "schaffhouseise" [a]), qui aujourd'hui renoncent à se porter candidates en raison du niveau du quorum naturel dans chaque cercle.
- 177 Ces comparaisons permettent néanmoins d'affirmer que *le risque* qu'une dispersion des voix due à l'application de la méthode bi-proportionnelle entraîne la paralysie ou le dysfonctionnement du Grand Conseil fribourgeois *est plus abstrait que concret*. En effet, sous réserve des changements de comportement auxquels il faudrait alors s'attendre, il ressort de ce qui précède que la renonciation à tout quorum légal entraînerait une *augmentation minime* du nombre de listes obtenant des voix (2007-2011), voire *aucune augmentation* (2012-2016). Quant à l'application d'un quorum légal de niveau cantonal de 3.5% censé éviter la réalisation de ce risque, il conduirait même à une *diminution sensible* du nombre de partis présents dans l'hémicycle, sans que l'on songe aujourd'hui à affirmer que la représentation de ces partis contreviendrait à l'efficacité du travail du Grand Conseil.

c. A propos de la proportionnalité

- 178 Avec le Tribunal fédéral - à ce jour¹⁸¹ - et à l'encontre de la doctrine récente¹⁸², le présent avis soutient que le caractère plus ou moins abstrait du risque de blocage ou d'inefficacité du travail législatif ne s'oppose pas, en tant que tel, à l'instauration de quorums légaux destinés à écarter ce risque. Cela, ne serait-ce que parce qu'un tel risque ne peut pas vraiment être établi de manière concrète, à l'aide de données empiriques (n. 170), s'agissant précisément d'un risque dont la réalisation dépend de comportements difficiles ou impossibles à prévoir.
- 179 Le fait que ce risque encouru par l'*intérêt public* soit relativement abstrait pèse toutefois sur l'analyse de la condition de la *proportionnalité*. Plus précisément, il influe sur la manière de déterminer le(s) type(s) et le(s) taux de quorum(s) naturel(s) qui apparaissent raisonnablement exigible(s) - ou proportionnés au sens strict-, eu égard à l'atteinte à la liberté et à l'égalité de vote qu'il(s) entraîne(nt) à titre corollaire (art. 34 al. 2 avec art. 8 al. 1 Cst.). Cela, sans parler du fait qu'il convient de se montrer d'autant plus précautionneux en matière de proportionnalité à Fribourg que *la LEDP-FR ne connaît pas les apparentements de listes*, ce qui tend à rendre les quorums légaux plus difficiles à atteindre pour les petites formations politiques.

2. Quant aux types de quorums légaux

a. La combinaison entre deux quorums légaux alternatifs

- 180 De ce qui précède, il ressort selon le présent avis que le droit constitutionnel fédéral n'exclut pas complètement l'instauration de quorums légaux, mais qu'il subordonne leur validité à des

¹⁸⁰ Ibid., p. 29.

¹⁸¹ Arrêt TF du 28.03.1962 = JdT 1962 I 271. Cpr. ATF 103 Ia 603, cons. 4c.

¹⁸² Cf. p. ex. KÖLZ Alfred, *Probleme des kantonalen Wahlrechts*, ZBl 88/1987 p. 1 ss, p. 24 ss; TSCHANNEN Pierre, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Berne 1995, p. 502.

exigences plus sévères et plus complexes que le seul respect de la limite absolue de 10%. Il dépend en effet en particulier du type et du taux de ces quorums légaux, qu'ils soient encore conformes aux garanties des art. 34 al. 2 et 8 al. 2 Cst.

Selon le présent avis, ces exigences seraient satisfaites d'autant plus sûrement par le législateur du canton de Fribourg que celui-ci optait pour un *double quorum alternatif*, l'un à l'échelle d'un cercle au moins, l'autre à l'échelle du territoire. Car seul un tel système permettrait d'exclure que, sur le vu des résultats d'une prochaine élection, le Tribunal fédéral en vienne à constater qu'un parti a été exclu de la répartition des sièges de manière incompatible avec la liberté et l'égalité de vote, en raison d'un quorum légal ne s'attachant *qu'aux résultats dans les cercles* ou, au contraire, *qu'aux résultats dans le canton*: 181

- la première hypothèse d'un *quorum légal unique à atteindre à l'échelle d'un cercle au moins* peut entraîner des effets inadmissibles, puisqu'une liste peut être exclue faute d'atteindre ce seuil dans l'un des cercles au moins, alors qu'elle obtient un soutien important et uniforme à l'échelle du canton (titre b. ci-après);
- la seconde hypothèse d'un quorum légal unique à atteindre à l'échelle du canton peut aussi entraîner des effets inadmissibles, puisqu'une liste peut inversement être exclue pour n'avoir pas atteint ce seuil, quand bien même elle recueille un soutien massif dans l'un ou l'autre cercle (titre c. ci-après).

b. Les éventuels effets inadmissibles d'un quorum unique à l'échelle des cercles

Comme le relèvent HAUSER et JAAG, il serait incompatible avec la Constitution fédérale d'exclure un parti de la répartition des sièges, alors qu'il aurait été susceptible de former un groupe à lui tout seul. S'agissant du canton de Fribourg, l'art. 25 al. 1 et 2 de la loi cantonale sur le Grand Conseil du 6 septembre 2006 (LGC, RSF 121.1) prévoit en substance que *5 membres* du Grand Conseil peuvent former un tel groupe. Tel aurait par exemple été le cas du parti PVL/GLP en cas d'application de la méthode bi-proportionnelle lors de la dernière élection de 2011 organisée en vue de la législature 2012-2016¹⁸³. Or, ce parti a obtenu, tous cercles confondus, 51'841 des 1'194'923 suffrages de liste exprimés dans tout le canton, ce qui correspond à 4.3%. Un autre calcul simple (et très large¹⁸⁴) consiste à partir du nombre total de députés, pour constater qu'une liste recueillant 4.5% des suffrages (5x[1/110]) est assurée d'obtenir 5 sièges de députés, et ainsi de pouvoir former un groupe. 182

Dans ces circonstances, il pourrait donc très bien se produire qu'un parti qui aurait pu former un groupe au Grand Conseil n'y soit pas représenté en raison d'un quorum légal de 5% à atteindre dans un cercle au moins. Pour peu que les suffrages de liste qu'il a obtenus à raison de plus de 4.3% soient uniformément répartis dans tous les cercles, sans jamais dépasser le taux de 5%, ce parti serait en effet exclu de la répartition des sièges. 183

c. Les éventuels effets inadmissibles d'un quorum unique à l'échelle du canton

Le Tribunal fédéral n'a apparemment jamais eu à connaître d'un quorum cantonal. On peut cependant inférer de sa jurisprudence qu'il serait non conforme à la Constitution fédérale qu'un parti soit exclu de la répartition des sièges, en vertu d'un quorum légal à atteindre à l'échelle cantonale, aussi modique soit-il, alors qu'il a dépassé la limite absolue de 10% des suffrages dans un cercle. Or, compte tenu du nombre total d'électeurs dans le canton lors de la dernière élection de 2011 (185'674) et de la répartition de ces électeurs dans les divers cercles électoraux actuels (entre 38'830 en Sarine-Campagne et 10'552 en Veveyse)¹⁸⁵, si un quorum légal cantonal était fixé 184

¹⁸³ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 27.

¹⁸⁴ Ce calcul est très large, car il n'est pas nécessaire d'obtenir un nombre de suffrages égal ou supérieur à 1/110 des suffrages exprimés pour obtenir un siège. Ce dont le cas du parti PVL/GLP apporte la preuve.

¹⁸⁵ http://www.fr.ch/cha/fr/pub/elections/archives/cantoniales/cantoniales_2011/elections_gc/statistiques.cfm.

à 1%, une liste qui ne se présenterait que dans un seul cercle électoral devrait y obtenir près ou plus de 10% des voix dans 5 cas, soit à Fribourg (9.1%), dans le Lac (8.3%), dans la Broye (10.1%), dans la Glâne (13%) et dans la Veveyse (17%)¹⁸⁶. Sous réserve de la réforme des cercles de la Glâne et de la Veveyse, la situation ne serait donc confortable que dans les 3 derniers cas de la Sarine-Campagne (4.7%), de la Singine (6%) et de la Gruyère (6.1%).

- 185 C'est dire que, selon le présent avis, la variante "fribourgeoise" (d) proposée par l'avant-projet et consistant en l'instauration d'un quorum légal unique de 3.5% à atteindre à l'échelle du canton, n'est pas compatible avec les exigences du droit supérieur¹⁸⁷. Car, pour atteindre les 6'498 suffrages correspondant à ce pourcentage à l'échelle cantonale ($185'674 \times [3.5/100] = 6498$), un parti ne présentant de liste que dans un seul cercle devrait obtenir respectivement 16% en Sarine-Campagne, 32% à Fribourg, 20% en Singine, 21.6% en Gruyère, 29% dans le Lac, 35.5% dans la Broye, 45.5% dans la Glâne et même 52% en Veveyse.

2. Quant aux taux des quorums légaux

a. Le taux du quorum légal admissible à l'échelle d'un cercle

- 186 Quel serait le taux maximal du quorum légal admissible à l'échelle d'un cercle, si celui-ci était *combiné de manière alternative* avec quorum légal à l'échelle du canton (titre b. ci-après)? De prime abord, on pourrait être tenté de répondre à cette question par la limite absolue de 10% (n. 56)¹⁸⁸. Dans cette approche, les divers taux proposés par l'avant-projet (5%) et lors de la procédure de consultation (7%) seraient compatibles avec le droit supérieur.
- 187 Une approche plus nuancée s'impose cependant, selon le présent avis, dans la mesure où le taux du quorum en question ne saurait conduire à une réduction de la diversité des forces politiques actuellement représentées au Grand Conseil, en dépit du phénomène des quorums naturels, sans que cette diversité n'empêche ni n'entrave le bon fonctionnement de cet organe.
- 188 Actuellement, les quorums naturels s'étalent entre 4% en Sarine-Campagne (n. 103) et 14.29% en Veveyse (n. 83). Cela correspond en moyenne à 1'555 électeurs votant compact (p. ex. en Sarine: $38'830 \times [4/100] = 1'553$; p. ex. en Veveyse: $10'552 \times [14.29/100] = 1507$). Or, en prévoyant un quorum légal de 10%, à atteindre dans un cercle au moins, on exigerait d'un parti qu'il obtienne au moins les suffrages de 3'883 électeurs en Sarine, ou de 2'027 électeurs à Fribourg, ou de 3'121 électeurs en Singine, ou de 3'010 électeurs en Gruyère, ou de 2'224 électeurs dans le Lac, ou de 1'829 dans la Broye, ou de 2'480 électeurs d'un hypothétique nouveau cercle "Glâne-Veveyse".
- 189 Ces chiffres sont à la fois très inférieurs aux 7'427 votes compacts ($185'674/[4/100] = 7'426$) nécessaires à atteindre un quorum légal cantonal fixé par hypothèse à l'avenir à 4% (n. 192) et nettement supérieurs dans 6 cercles électoraux à la moyenne des 1'555 électeurs nécessaires pour dépasser le quorum naturel. Ce qui signifie qu'un quorum légal de 10% à atteindre dans un cercle au moins serait susceptible d'exclure de la répartition des sièges des partis qui disposent actuellement de représentants au Grand Conseil, du fait qu'ils ont atteint le quorum naturel dans l'un ou l'autre cercle (n.b. de 4%, 6.6%, 5.8%, 6.2%, 7.1%, ou de 8.3%) - sans devoir, à défaut, atteindre un certain quorum cantonal.
- 190 Dans cette perspective qui concerne les partis qui ne se présentent que dans un ou peu de cercles électoraux, le *taux de 5%* proposé par l'avant-projet pour le quorum alternatif à atteindre dans un cercle au moins (variante "argovienne", c) paraît présenter de plus fortes garanties de conformité à la Constitution fédérale que le *taux de 7%* articulé par les partis qui ont pris position durant la procédure de consultation.

¹⁸⁶ Le taux de participation étant présumé égal.

¹⁸⁷ Le CONSEIL D'ETAT avait d'ailleurs fait part de ses réserves à propos de cette variante (Rapport explicatif, p. 53 et 54 s.).

¹⁸⁸ Dans un sens similaire, op. cit, p. 64.

b. Le taux du quorum légal admissible à l'échelle du canton

Combiné de manière alternative avec le quorum légal à atteindre dans un cercle, dont il vient d'être question (titre a. ci-avant), quel pourrait être le taux maximal du quorum légal à atteindre au niveau du canton? Pour éviter que ce deuxième quorum ne conduise à exclusion de la répartition des sièges les partis qui seraient susceptibles de former un groupe au parlement, quand bien même ils n'atteignent nulle part le premier quorum de 5% ou 7%, il faudrait qu'il ne dépasse pas les 4.25%¹⁸⁹ des suffrages permettant d'obtenir 5 sièges (n. 182). 191

Dans cette approche, le taux de 3% proposé par l'avant-projet au titre de la variante "argovienne" (c) ne prête pas le flanc à la critique. En revanche, les taux de 7.5%, de 7% mais aussi de 5% paraissent incompatibles avec le droit constitutionnel fédéral. 192

Conclusions intermédiaires

à propos du principe, du type et du taux des quorums légaux qui pourraient être introduits à Fribourg, parallèlement à la méthode dite bi-proportionnelle

La Constitution fédérale ne limite pas seulement la liberté du législateur fribourgeois à fixer un ou plusieurs quorums légaux inférieurs à 10%. Elle lui impose également de prévoir des taux proportionnés, compte tenu du risque que la représentation de petites formations politiques ferait courir, sous l'angle de l'intérêt public, au bon fonctionnement du Grand Conseil. Partant:

- une combinaison serait souhaitable, de deux quorums pouvant être alternativement atteints à l'échelle du canton entier ou d'un cercle au moins;
- combiné de manière alternative avec quorum légal à atteindre l'échelle d'un cercle au moins, un quorum légal cantonal de 3% à 4.25% serait vraisemblablement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait sans doute plus le cas d'un quorum légal cantonal de 5%, et à l'évidence d'un quorum légal de 7%, voire de 7.5%;
- combiné de manière alternative avec quorum légal à atteindre l'échelle du canton, un quorum légal dans un cercle au moins de 5% serait sûrement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait pas forcément le cas d'un quorum légal de 7%, et assurément pas d'un quorum légal de 10%;
- un quorum légal unique, de type cantonal et d'un taux de 3.5%, ne paraît pas compatible avec le droit supérieur.

¹⁸⁹ Un calcul plus précis sur des bases mathématiques serait nécessaire.

V. La réunion ou le groupement des cercles de la Glâne et de la Veveyse (avant-projet B1)

A. La description des solutions envisagées et envisageables

1. La réunion des cercles de la Glâne et de la Veveyse

**a. L'hypothèse de base:
la disparition de la Glâne et de la Veveyse en tant que cercles distincts**

193 Pour conformer le régime d'élection du Grand Conseil au droit constitutionnel fédéral, l'avant-projet mis en consultation le 15 janvier 2013 propose, en tant que variante B1, le "regroupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse"¹⁹⁰. Ce "regroupement" consisterait à réunir les districts de la Glâne et de la Veveyse au sein d'un seul et unique cercle électoral de "la Glâne-Veveyse" (art. 62a al. 2 apLEDP-FR). Les deux anciens cercles électoraux de "la Glâne" et de "la Veveyse" disparaîtraient totalement, de sorte que le canton serait désormais subdivisé en sept cercles au lieu de huit.

**b. Le premier aménagement proposé:
la réunion de la Glâne et de la Veveyse en tant que sous-cercles**

194 Au cours de la procédure de consultation, la proposition a été formulée d'aménager la solution consistant à créer un nouveau cercle "Glâne-Veveyse" en adoptant un "«système à la vaudoise» (système des sous-arrondissements)"¹⁹¹. Conformément à ce modèle que l'on a déjà cité plus haut (n. 121), le nouveau cercle "Glâne-Veveyse" serait composé de deux sous-cercles correspondant aux deux anciens cercles respectivement de "la Glâne" et de "la Veveyse".

195 Le système ("vaudois") des sous-arrondissements ou des sous-cercles tel qu'il est envisagé ici présente la caractéristique de concilier les *exigences du système proportionnel* avec le *souci de la représentation régionale* ou géographique. Il consiste en effet à attribuer aux circonscriptions, puis aux sous-circonscriptions électorales, le nombre de sièges correspondant à leur population. Le scrutin porte sur des listes déposées séparément pour chaque sous-circonscription, mais qui peuvent concourir ensemble à l'échelle de l'arrondissement en tant que groupe de listes conjointes. La répartition des sièges entre les listes et listes conjointes s'effectue ensuite selon la séquence suivante:

- les sièges sont répartis entre les listes et les listes conjointes en proportion des suffrages recueillis à l'échelle de la circonscription entière, chaque groupe de listes conjointes étant considéré comme une liste; la taille de la circonscription étant suffisante (au moins 9 députés), aucune liste n'est écartée par un quorum naturel trop élevé (plus de 10%) (cpr. art. 61b al. 1 let. a et 61d al. 1 à 3 LEDP-VD);
- les sièges obtenus par les groupes de listes conjointes sont ensuite répartis à l'intérieur de ces groupes en proportion des suffrages de liste recueillis dans les sous-circonscriptions cette fois (cpr. art. 61b al. 1 let. a et 61d al. 4 LEDP-VD);
- les deux répartitions susmentionnées s'effectuent selon la méthode usuelle du quotient électoral et des sièges restants; il peut en résulter que, sur la base de la répartition des sièges entre les listes conjointes puis de la répartition à l'intérieur des listes conjointes, une sous-circonscription obtienne moins de sièges que ce à quoi elle a droit au regard de sa population, tandis que l'autre circonscription en obtient au

¹⁹⁰ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 30 ss.

¹⁹¹ Prise de position du PLR du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 3.

contraire plus; il peut alors s'avérer nécessaire de procéder à un *transfert de siège* (cpr. art. 61b al. 1 let. b et 61e s. LEDP-VD);

- ce transfert de siège consiste à enlever un ou plusieurs sièges à la *sous-circonscription sur-représentée* pour l'ajouter à la *sous-circonscription sous-représentée*; le(s) siège(s) concerné(s) par ce(s) transfert(s) doi(ven)t être identifié(s) par un calcul permettant d'identifier le groupe de listes conjointes pour lequel cela se justifie le plus, compte tenu du nombre de suffrages par siège obtenu dans chaque sous-circonscription.

En définitive et en résumé, ce système conduit à ce qu'un député du parti "Indigo" de la sous-circonscription "Nord" cède sa place à un député du parti conjoint "Indigo" ou "Violet" de la sous-circonscription "Sud", de manière à ce que la députation de la circonscription "Nord-Sud" soit à la fois représentative des forces politiques et des sensibilités régionales en présence: 196

- les partis "Indigo" et "Violet" obtiennent au final ce à quoi ils ont droit à l'échelle de la circonscription;
- les sous-circonscriptions "Nord" et "Sud" obtiennent aussi in fine ce à quoi elles ont droit en termes de démographie;
- cela, le cas échéant, au prix d'un transfert de siège(s) d'une sous-circonscription à l'autre, laquelle revient à réinterpréter la volonté des électeurs, en leur imputant d'avoir voulu élire un député d'une certaine couleur politique dans telle sous-circonscription ("Indigo" ou "Violet"), alors qu'ils ont manifesté vouloir élire un député de la même couleur ou d'une couleur conjointe, dans l'autre circonscription ("Nord" ou "Sud")¹⁹².

Pour la bonne compréhension de ce qui précède, des documents relatifs au "système vaudois" des sous-arrondissements figurent à l'**annexe 4** de cet avis, avec un exemple chiffré (Procès-verbal de l'arrondissement Riviera-Pays-D'Enhaut du 11 mars 2007)¹⁹³. 197

**c. Le second aménagement proposé:
l'attribution de députés de base aux sous-cercles de la Glâne et/ou de la Veveyse**

Toujours dans le contexte de la constitution d'un cercle "Glâne-Veveyse" composé de sous-cercles "Glâne" et "Veveyse", la proposition a été faite d'attribuer le cas échéant à l'un et/ou à l'autre de ceux-ci des députés de base¹⁹⁴. Cela, pour assurer la représentation régionale de la Glâne et de la Veveyse, en dépit de leur disparition en tant que cercles à part entière. 198

Au sens du présent avis, l'*attribution de députés de base* s'entend du procédé qui consiste à attribuer un nombre fixe ou minimal de sièges à une (sous-)circonscription électorale, par le biais d'une règle de droit qui déroge à la règle ordinaire selon laquelle les sièges sont distribués entre les diverses (sous-)circonscriptions en proportion de leur population - majeure, indigène ou résidente, etc. 199

On peut citer ici l'exemple de la Constitution fédérale, dont l'art. 149 al. 4 prévoit que "les sièges [du Conseil national] sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population", mais que "chaque canton a droit à un siège au moins" - ce qui assure la représentation des (demi-) 200

¹⁹² Ce transfert permet aussi d'éviter qu'une proportion importante des suffrages dans une sous-circonscription ne corresponde à aucun siège, tandis qu'une faible proportion de suffrages dans l'autre sous-circonscription donne lieu à un siège.

¹⁹³ Le soussigné remercie M. Siegfried CHEMOUNY, Chef de la Section des droits politiques du Service des communes et des relations institutionnelles de l'État de Vaud, pour la mise à disposition de documents internes permettant la bonne compréhension de ce système.

¹⁹⁴ Prise de position du PLR du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 3.

cantons d'Uri, d'Obwald et d'Appenzell Rhodes-Intérieures¹⁹⁵. On peut aussi citer l'exemple de l'art. 93 al. 3 Cst.-VD aux termes duquel "les sièges sont répartis entre les arrondissements proportionnellement à leur population résidente" mais "chaque sous-arrondissement dispose de deux sièges au moins"¹⁹⁶. Quant aux sous-arrondissements, on rappelle qu'ils concernent "les districts à forte population, ainsi que ceux qui comprennent des régions excentrées à faible population" (art. 93 al. 2 Cst.-VD, n. 121).

d. Le rapport entre l'attribution de mandats de base et l'instauration de sous-cercles

201 L'avant-projet mis en consultation le 15 janvier 2013 propose la réunion pure et simple des cercles de "la Glâne" et de "la Veveyse". Le rapport explicatif accompagnant cette proposition expose que, pour des raisons de compatibilité avec le droit constitutionnel cantonal, on a renoncé à prévoir que ces deux districts constituent à l'avenir deux sous-cercles dotés de mandats de base¹⁹⁷. Ce faisant, le rapport explicatif utilise la notion de "mandats ou de députés de base" dans un autre sens (plus large) que celui retenu par le présent avis (n. 199). En effet, le rapport explicatif ne vise pas par-là l'attribution légale d'un nombre fixe ou minimal de sièges destinés à sur-représenter la Glâne et/ou la Veveyse, mais seulement l'attribution d'un nombre quelconque de sièges correspondant à la population de la Glâne ou de la Veveyse pour assurer la représentation géographique de ces deux régions du canton. Comme ces difficultés terminologiques le démontrent, il convient de délimiter plus clairement les questions de l'*attribution de mandats de base*, premièrement, de l'*instauration de sous-cercles*, deuxièmement, et du *quorum naturel*, troisièmement. Car, si ces questions sont effectivement connexes, elles n'en sont pas moins distinctes:

- l'instauration de (sous-)cercles a pour but d'assurer *la représentation* d'une subdivision géographique du territoire; dans la règle et sous réserve de variations et d'exceptions, cette représentation est *proportionnelle* à la population de ce (sous-) cercle;
- l'attribution de mandats de base a pour but d'assurer *la sur-représentation* d'une subdivision géographique du territoire qui, compte tenu de sa population n'aurait pas droit à une représentation si importante;
- les questions de l'instauration de (sous-)cercles et de l'attribution de mandats de base ne se confondent que dans le cas limite où, faute de se voir attribuer un ou plusieurs mandats de base selon une règle dérogatoire, un (sous-)cercle n'aurait droit à aucune représentation, si on lui appliquait la règle ordinaire d'attribution des sièges en fonction de sa population.

e. Le rapport entre l'attribution de mandats de base et la question du quorum naturel

202 Quant aux questions de l'attribution de mandats de base, d'un côté, et du niveau du quorum naturel, de l'autre côté, elles ne sont pas non plus liées intrinsèquement, mais seulement arithmétiquement:

- le niveau du quorum naturel dans un (sous-)cercle dépend du nombre de députés attribués à celui-ci (n. 52);
- dans la mesure où elle consiste à n'attribuer que 1 ($1/[1+1]=50\%$) ou 2 sièges ($1/[2+1]=33\%$) à un (sous-)cercle, l'attribution de mandats de base ne permet pas

¹⁹⁵ Les autres (demi-)cantons dotés d'un seul siège le sont sur la base de la règle de répartition ordinaire, ainsi Nidwald, Glaris et Appenzell Rhodes-Extérieures dont la population résidente équivaut au moins à 1/200 de la population résidente en Suisse, soit au premier chiffre de répartition (art. 17 let. a ch. 1 LDP).

¹⁹⁶ Cpr. ég. les constitutions des cantons de Schaffhouse (art. 25 al. 3 i.f. Cst.-SH) et de Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 71 al. 2 Cst.-AR). Cf. ég. art. 19 aCst.-BE; art. 22 aCst.-SO; art. 33 aCst.-VD.

¹⁹⁷ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 20.

d'assurer la proportionnalité et l'égalité du vote au sein de ce (sous-)cercle, de sorte qu'il convient de l'intégrer à un (groupe de) cercle(s) pour procéder à la répartition des sièges entre les forces politiques;

- en revanche, dans la mesure où elle consiste à attribuer 9 députés au moins à un cercle ($1/[9+1]=10\%$), l'attribution de mandats de base permet non seulement d'assurer la sur-représentation de ce cercle par rapport aux autres subdivisions du territoire, mais également d'y assurer un quorum naturel compatible avec les exigences applicables en matière de scrutin proportionnel; partant, nul n'est alors besoin de procéder à la répartition des sièges entre listes politiques en intégrant ce cercle à une subdivision plus large.

2. Le groupement des cercles de la Glâne et de la Veveyse

a. L'hypothèse de base: le maintien de la Glâne et de la Veveyse en tant que cercles distincts

Le "groupement" abordé sous ce titre 2 doit être nettement distingué du "regroupement" dont il est question dans le rapport explicatif du 15 janvier 2013 et que, par souci de clarification terminologique, on a appelé "réunion" sous le titre 1. Contrairement à la solution de la "réunion" (ou du "regroupement") qui aurait pour conséquence la disparition des cercles de "la Glâne" et de "la Veveyse", la solution du groupement aurait pour but de les maintenir en tant que cercles. Ceux-ci seraient toutefois réunis en un groupement ou une association de cercles "Glâne et Veveyse" ("Wahlkreisverband"), de manière à ce que l'élection du Grand Conseil en leur sein soit rendue conforme aux art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. - n.b. conformément à l'une des deux méthodes préconisées par le Tribunal fédéral lui-même. 203

Cette méthode du groupement correspond au "système bâlois" (Gesetz über die politische Rechte vom 7. September 1981, GS 120, GPR-BL), dont l'**annexe 5** donne un exemple chiffré (relatif aux élections de 1995 dans la région 1 qui comprend les cercles de Allschwil, Binnigen et Oberwil)¹⁹⁸. Elle correspond aussi à la "solution lucernoise" adoptée en 2010 pour les cercles de l'Entlebuch et de Willisau¹⁹⁹. Elle procède de la même préoccupation que le "système vaudois", d'assurer à la fois la proportionnalité de la représentation politique et géographique. Il fonctionne selon la même logique, à ceci près que les deux niveaux de répartition des sièges sont, pour ainsi dire, décalés: 204

- la répartition des sièges entre listes (conjointes) a lieu en fonction des suffrages obtenus à l'échelle du groupe de circonscriptions électorales - et non pas des circonscriptions (cpr. § 40 GPR-BL);
- la répartition (et, le cas échéant, le transfert) des sièges à l'intérieur des listes conjointes a lieu en fonction des suffrages obtenus à l'échelle des circonscriptions électorales - et non pas de sous-circonscriptions (cpr. § 41 GPR-BL).

b. Les sous-cercles et les groupes de cercles comme solutions différentes

Au plan arithmétique, la solution consistant à rassembler les cercles de "la Glâne" et de "la Veveyse" au sein d'un groupe de cercles "Glâne et Veveyse" n'est guère différente de celle qui consiste à créer un cercle "Glâne-Veveyse" composé des deux sous-cercles "Glâne" et "Veveyse". 205

¹⁹⁸ Cf. annexe n° 5.

¹⁹⁹ Le canton de Lucerne a adopté ce système par votation populaire du 26 septembre 2010, justement pour résoudre le problème de quorum naturel (à 12.5%) que posait le cercle électoral de l'Entlebuch (§ 98a ss Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988, StRG, SRL 1.C.I.10). Ce dernier forme désormais un groupement de cercles avec celui de Willisau. La répartition des sièges au sein de ce groupement de cercles (§ 98b), puis au sein de ces cercles (§ 98c) peut dès lors donner lieu à des transferts de sièges, d'un cercle à l'autre (§ 98d al. 1: "Erhält ein Wahlkreis weniger Sitze, als ihm gemäss § 95 Absatz 2 zustehen, so werden ihm die fehlenden Sitze zulasten des Wahlkreises zugeteilt, der mehr Sitze erhalten hat").

Dans les deux cas, en effet, il s'agit de faire descendre le niveau du quorum naturel en deçà de 10% en additionnant les sièges revenant à la Glâne et à la Veveyse (en tant que "groupe de cercles" ou que nouveau "cercle"), tout en assurant que ces députés restent bien acquis respectivement à la Glâne et à la Veveyse (en tant que "cercles" ou que "sous-cercles").

- 206 Cela étant, la réunion (1) et le groupement (2) de la Glâne et de la Veveyse méritent d'être considérés comme deux solutions différentes, pour des raisons tant juridiques que politiques:
- au *plan juridique*, la différence terminologique importe entre "groupe de cercles" et "cercle", d'une part, et entre "cercle" ou "sous-cercle", d'autre part, dans la mesure où le constituant a lui-même utilisé cette terminologie dans le texte de la loi, ou à l'occasion des travaux législatifs;
 - au *plan politique* - qui ne concerne pas cet avis (n. 29) - il n'est pas non plus indifférent qu'un district soit érigé en "cercle" ou en "sous-cercle" électoral, a fortiori si les autres districts forment en principe chacun un cercle à part entière;
 - sur les deux *plans juridique et politique*, le choix entre un "système à la vaudoise" (cercles et sous-cercles) ou un "système de type bâlois" (groupe de cercles et cercles) en ce qui concerne les districts de la Glâne et de la Veveyse n'est par ailleurs pas neutre, dès lors que ce choix devrait être fait dans la perspective des changements que le Grand Conseil pourrait vouloir ou devoir faire à l'avenir à propos du district de la Sarine, compte tenu de l'évolution de la situation dans le grand Fribourg, du point de vue de la démographie, de l'agglomération et des fusions de communes.

c. Les sous-cercles et les groupes de cercles comme solutions de "mini-Pukelsheim"

- 207 La solution des *sous-cercles* et celle des *groupes de cercles* ont en commun avec la méthode dite *bi-proportionnelle* ("*Pukelsheim*") de scinder la répartition des mandats en deux étapes distinctes: dans une première étape (répartition "supérieure"), les mandats sont répartis entre les listes en tenant compte du nombre de suffrages que ces listes (conjointes ou groupées) ont obtenu à une échelle qui dépasse celle de chaque région prise séparément; dans une seconde étape (répartition "inférieure"), les mandats respectivement obtenus par les listes (conjointes ou groupées) sont répartis au sein des régions en tenant compte des sièges dont elles disposent, avec les transferts que cela nécessite ou occasionne d'une région à l'autre pour que la proportionnalité des résultats des listes (conjointes ou groupées) soit respectée au-delà.
- 208 La différence entre *sous-cercles* et *groupes de cercles*, d'un côté, et *bi-proportionnelle*, de l'autre côté, tient à l'échelle à laquelle a lieu la répartition "supérieure", entre les listes groupées ou conjointes: dans le premier cas, la distribution des mandats aux groupes de listes est étendue à deux ou trois régions seulement (cercles ou sous-cercles); dans le second cas, la distribution est élargie à l'ensemble du territoire.
- Cette différence d'échelle entre une "répartition groupée" (ou "duale", voire "plurale") et une "répartition centrale" (ou "globale") fait donc apparaître les solutions des groupes de cercles et des sous-cercles comme des méthodes de "mini-Pukelsheim".
 - Cette différence d'échelle a cependant pour conséquence que ces solutions se distinguent assez nettement de la méthode "Pukelsheim": comme les transferts de sièges n'ont lieu qu'entre deux régions, ils sont plus faciles à calculer et à comprendre. Ce qui ne présente pas qu'un avantage pratique, mais qui constitue aussi un gage de transparence et d'acceptabilité démocratique.

B. L'instauration de sous-cercles ou de groupes de cercles

1. La question de la mise en conformité avec le droit constitutionnel fédéral

a. Les sous-cercles

S'agissant d'une mesure d'aménagement de la réunion de la Glâne et de la Veveyse en un seul cercle électoral "Glâne-Veveyse", la création de deux sous-cercles de "la Glâne" et de "la Veveyse" permettrait de conformer l'élection du Grand Conseil aux exigences particulières que le Tribunal fédéral déduit des garanties fondamentales de la liberté et de l'égalité de vote en matière d'élection proportionnelle (art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst.). Compte tenu des derniers chiffres en date, la répartition des sièges entre les groupes de listes conjointes concernerait en effet 14 sièges (8+6), de sorte que le quorum naturel serait de 6.67% (1/[14+1]). 209

b. Les groupes de cercles

Le même constat vaut en ce qui concerne la solution qui consisterait à grouper les cercles électoraux actuels de "la Glâne" et de "la Veveyse" aux fins de la répartition des sièges entre listes. 210

2. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois

a. L'art. 95 Cst.-FR exclut-il l'instauration de sous-cercles?

La création d'un cercle commun "Glâne-Veveyse" composé de deux sous-cercles de "la Glâne" et de "la Veveyse" ne permettrait au canton de Fribourg de se conformer au droit constitutionnel fédéral que si et dans la mesure où cette solution était compatible avec le droit constitutionnel cantonal. Or, comme l'art. 95 Cst.-FR ne mentionne pas expressément la faculté pour le législateur d'instaurer des sous-cercles, la première question qui se pose est celle de savoir s'il s'agit d'un silence qualifié: en ne disant rien, le constituant a-t-il entendu exclure cette possibilité? 211

Tel était en tout cas la lecture que faisait le Conseil d'Etat, dans son rapport n° 225 au Grand Conseil du 16 novembre 2010 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg²⁰⁰. Dans ce rapport on pouvait ainsi lire qu'"un nouveau découpage des cercles électoraux pourrait (...) avoir des conséquences importantes sur la représentation des certaines régions au parlement", mais qu'"une telle situation ne pourrait pas être corrigée par la subdivision d'un cercle électoral en sous-arrondissements". Cela, parce qu'évoquée lors des premiers travaux de la Constituante, cette solution a été expressément écartée lors de la première lecture de l'avant-projet de Constitution. 212

Or, selon le présent avis, on ne saurait déduire des travaux et des débats de la Constituante que celle-ci aurait entendu exclure l'instauration d'un système de sous-cercles au sens retenu ci-dessus (n. 195). Les travaux menés à propos des dispositions topiques de la nouvelle Constitution fribourgeoise de 2004 ont été retracés et résumés sous forme de tableaux qui figurent en **annexe 2** de cet avis. Par ailleurs, les débats ont été collationnés dans un document qui figure en **annexe 3**. 213

L'analyse des votes au cours des travaux de la Constituante révèle en effet que la thèse initiale 5.2.1.6 formulée par la Commission 5 à la fin 2001 comportait un alinéa 5 prévoyant que "*chaque cercle électoral [pourrait] être divisé en sous-arrondissements*". Une thèse minoritaire 5.2.1.6ter proposait de biffer cette indication. Lors de la Lecture 0 du début 2002, deux contre-propositions de l'UDC et du PDC furent formulées, qui tendaient également à la suppression de 214

²⁰⁰ Tel était aussi l'avis exprimé par la DIAF, dans son Rapport explicatif du 15 janvier (p. 20), lorsqu'elle indiquait avoir renoncé à l'attribution de "mandats de base" pour des raisons de conformité à la Constitution fribourgeoise. Car, comme on l'a dit plus haut (n. 201), la DIAF utilisait alors la notion de "députés/députés de base" au *sens large* d'un certain nombre de députés attribués à la Glâne et à la Veveyse, sur la base de leur population respective - et non pas au *sens strict* d'un nombre fixe ou minimal de députés, déterminé par la loi, pour assurer la sur-représentation de la Glâne et de la Veveyse.

cet alinéa. Par 72 voix contre 33 et 5 abstentions, c'est la contre-proposition du PDC 5.2.1.6quater qui l'emporta. De sorte que le texte de l'avant-projet qui allait servir de base aux délibérations proprement dites de la Constituante lors de la Lecture 1 ne mentionnait plus la possibilité de subdiviser les cercles électoraux en sous-arrondissements²⁰¹. Et la réintroduction de cette possibilité ne fut pas débattue par la suite, lors de la Lecture I de février 2003, lors de la Lecture II de décembre 2004 ou lors du débat sur le Projet final de janvier 2004.

215 Cela étant, on ne saurait déduire du seul fait que le constituant n'a pas souhaité mentionner la possibilité de subdiviser les cercles électoraux en sous-arrondissements, qu'il aurait souhaité par-là exclure que le législateur adopte un système de sous-cercles/arrondissements "à la vaudoise". Un tel argument d'interprétation historique ne peut en effet faire fi des raisons qui ont conduit les membres de la Constituante à biffer cette mention aux cours de leurs travaux. Or, l'analyse de ces raisons démontre, tantôt, qu'ils ne voulaient *pas exclure un tel système*, tantôt qu'ils voulaient *exclure un autre système*.

- La thèse minoritaire 5.2.1.6ter qui proposait de biffer l'alinéa 5 litigieux était motivée par le souci de préserver le système proportionnel, en évitant que des sous-arrondissements conduisent à le transformer en un système majoritaire. Ainsi lit-on dans le Rapport final de la Commission 5 de décembre 2001 qu'"*une autre minorité de la C[ommission] (...) s'oppose aux sous-arrondissements, car ils risquent d'affaiblir le système de répartition proportionnelle. La proposition majoritaire permettrait par exemple de créer 8 cercles électoraux, découpés en 30 sous-arrondissements au total. Dans cette situation, il y aurait entre 2 et 4 sièges à répartir par sous-arrondissement, ce qui s'approche d'un système d'élection majoritaire*"²⁰². Il ressort de cela que les "sous-arrondissements" que les constituants avaient à l'esprit ne correspondaient pas aux "sous-cercles" dont le législateur envisage aujourd'hui l'adoption. Car, dans le système des sous-arrondissements dont il était question en 2001, les sièges auraient été immédiatement distribués entre les listes au "niveau inférieur" des sous-régions - peu importe qu'on les appelle sous-cercles ou sous-arrondissements. Cela, contrairement à ce qui vaut dans un système des sous-cercles à la vaudoise (n. 195), où les sièges sont préalablement distribués entre des groupes de listes conjointes au "niveau supérieur" des régions - indépendamment de leur désignation comme cercle ou comme arrondissement. Il s'agit donc de deux mécanismes différents, dont l'un affecte la proportionnalité de la représentation politique en faisant monter le niveau du quorum naturel, à l'inverse de l'autre qui permet une meilleure représentation géographique, sans affecter la représentation politique.
- Lors de la Lecture 0, les partisans de la suppression de l'alinéa 5 relatif aux sous-arrondissements ont encore avancé l'argument de l'affaiblissement du système proportionnel à l'appui de leur thèse minoritaire 5.2.1.6ter²⁰³. Quant à la contre-proposition PDC 5.2.1.6quater, qui devait finalement l'emporter, elle proposait non seulement la suppression de l'alinéa 5 en cause, mais également des alinéas 3, 4 et 6, lesquels prévoyaient respectivement que les cercles électoraux devaient "respecter

²⁰¹ Cf. annexe n° 2.

²⁰² Rapport final de la Commission 5 de décembre 2001 présenté au bureau de la Constituante, p. 14

²⁰³ Débats de la Constituante, Lecture 0 – janvier à mai 2002: cf. en part. les interventions de Christian SEYDOUX ("Nous nous opposons principalement à la possibilité de créer des sous-arrondissements électoraux. Il s'agirait ici d'un affaiblissement certain du système de répartition proportionnelle lorsque le cercle électoral est trop petit et peu représentatif ainsi des minorités. (...) La multiplication des cercles électoraux revient en principe à une élection camouflée du système majoritaire. En effet, pour le système de la représentation proportionnelle, il est indispensable d'offrir aux électrices et aux électeurs un choix de listes, de candidats, de tendances, de minorités, de partis, sinon le jeu s'en trouve faussé.") ou de Martin OTT ("Eine Unterteilung macht die ganze Übung zu einer Farce. Da will man einerseits Kreise einer bestimmten Grösse haben, nur um sie dann wieder in Unterkreise zu unterteilen und so wieder auf eine kleine Grösse zu bringen. Zur Erinnerung, eine Proporzwahl in einem kleinen Kreis ist nur dem Namen nach eine Proporzwahl. Gewählt werden ja dann im Allgemeinen die zwei bis drei Kandidaten mit der grössten Stimmenzahl, also wie bei einer Majorwahl").

les découpages géographiques et historiques", "représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente" et ne pas dépasser le nombre de "8 (au maximum)". Or, toutes ces contre-propositions ne furent pas motivées par une quelconque opposition aux propositions correspondantes, mais par le souci de ne pas faire figurer dans la Constitution des prescriptions qui auraient plutôt leur place dans la loi, eu égard à leur degré de détail²⁰⁴. En d'autres termes, la seconde raison qui a conduit à ce que la possibilité de subdiviser les cercles électoraux fribourgeois en sous-arrondissements ne soit pas mentionnée dans la Constitution, ne tenait pas à la volonté de limiter la liberté du législateur à cet égard par un silence qualifié, mais à la volonté de lui laisser toute latitude quant à la manière de mettre en œuvre le système proportionnel. Ou, du moins, elle comportait la conscience de lui laisser toute latitude à cet égard.

b. L'art. 95 Cst.-FR permet-il le principe des sous-cercles?

A défaut d'y penser, le constituant fribourgeois n'a pas exclu le système des sous-cercles dont il est question ici. Mais aurait-il fallu qu'il l'envisage effectivement, voire qu'il le mentionne expressément, pour que le législateur puisse l'instaurer, afin de mettre en œuvre l'élection proportionnel du Grand Conseil selon un système "à la vaudoise"²⁰⁵? Il faut en effet remarquer que, dans le canton de Vaud, l'art. 93 al. 2 Cst.-VD indique expressis verbis que "*les districts constituent les arrondissements électoraux [et que] les districts à forte population ainsi que ceux qui comprennent des régions excentrées à faible population peuvent être subdivisés en plusieurs sous-arrondissements [étant précisé que] ces derniers sont regroupés pour la répartition des sièges*". Mutatis mutandis, il faut aussi constater que l'ancienne version du § 77 al. 2 aCst.-AG prévoyait expressément la possibilité pour le législateur de réunir les cercles-districts au sein de groupes de cercles ("Wahlkreisverbände") (n. 134). A l'inverse, on remarquera que le § 19 Cst.-LU ne mentionne pas l'institution du groupement de cercles ("Wahlkreisverbund"), mais que cela n'a pas empêché le législateur lucernois d'adopter en 2010 les § 98a à 98e de la Stimmrechtsgesetz (StRG) relatifs au groupement des cercles électoraux de l'Entlebuch et de Willisau.

216

S'agissant du canton de Fribourg, trois arguments conduisent toutefois à penser que le législateur pourrait instaurer un système de sous-cercles électoraux, en dépit du silence (non qualifié, n. 215) de l'art. 95 Cst.-FR:

217

- Le Grand Conseil a la compétence de mettre en œuvre au plan législatif le régime proportionnel dont la Constitution fixe les grandes lignes et, ce faisant, de réaliser et de respecter les garanties fondamentales de la liberté et de l'égalité de vote. Or, tel serait bien le cas s'il dotait le canton de Fribourg d'un système de sous-cercles "à la vaudoise", puisque ce système aurait justement pour but et pour effet de permettre l'organisation d'un scrutin véritablement proportionnel (art. 95 Cst.-FR) au sens où il faut entendre cette notion en Suisse (art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst.).
- Dans l'arrêt concernant le canton de Zoug que l'on a déjà mentionné (n. 68), le Tribunal fédéral a d'ailleurs refusé d'envisager une dérogation au système proportionnel - au titre de motifs historiques liés à l'organisation traditionnelle du territoire -, en indiquant qu'il appartenait bien plutôt au législateur cantonal de respecter ce système en choisissant à la lumière du droit constitutionnel cantonal entre la méthode du regroupement des cercles et la méthode bi-proportionnelle²⁰⁶.

²⁰⁴ Débats de la Constituante, Lecture 0 – janvier à mai 2002: cf. en part. les interventions de Moritz BOSCHUNG-VONLANTHEN ("En ce qui concerne l'al. 5, c'est typiquement une notion qui doit être arrêtée dans une loi et pas dans une Constitution").

²⁰⁵ En 1987, soit sous l'empire de l'ancienne Constitution de 1857, un motion tendant à l'introduction de "sous-cercles électoraux" (fondés sur la répartition des cercles de justice de paix) dotés d'un "député de base" a été refusée par le Grand Conseil, au motif que ce dispositif irait au-delà de la volonté du constituant, lequel n'avait prévu que des "cercles électoraux".

²⁰⁶ ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 4.6.

Cela, alors que le § 38 al. 1 Cst.-ZG dont il était question en l'espèce ne mentionne expressément ni l'une, ni l'autre méthode²⁰⁷. Ce dont on peut inférer que le Tribunal fédéral n'exige pas de base constitutionnelle spécifique en la matière²⁰⁸.

- A cet argument d'interprétation conforme à la Constitution fédérale s'ajoute un argument d'interprétation téléologique de la Constitution cantonale. L'art. 95 al. 3 Cst.-FR se compose en effet de deux phrases par lesquelles le constituant a assigné deux objectifs au législateur: le premier, d'assurer la représentation proportionnelle des forces politiques ("la loi définit au maximum huit cercles électoraux"); le second, maintenir une représentation géographique équitable ("[la] loi assure une représentation équitable des régions du canton"). Deux objectifs antagonistes que le système des sous-cercles permet justement d'atteindre, conformément à la volonté du constituant²⁰⁹.

c. L'art. 95 Cst.-FR limite-t-il le nombre de sous-cercles?

- 218 Le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet B1 du 15 janvier 2013 retient que l'adoption d'un système de sous-cercles (n.b. avec mandats de base) en ce qui concerne la Glâne et la Veveyse serait acceptable mais pas souhaitable, pour des raisons d'équité avec les autres districts ou régions²¹⁰. Selon le rapport, en effet, la création des sous-cercles de "la Glâne" et de "la Veveyse" conduirait à épuiser le nombre de huit cercles électoraux prévu comme maximum par la Constitution de 2004 ("six cercles électoraux + deux sous-cercles électoraux"), avec pour conséquence que d'autres régions du cantons (p. ex. l'Intyamon) incluses dans un cercle-district (i.c. de la Gruyère) n'y aurait pas/plus droit. Or, au sens de l'art. 95 al. 3 Cst.-FR, aucune caractéristique spécifique ne justifierait la représentation particulière des régions de la Glâne et de la Veveyse, à l'exclusion d'autres régions plus petites d'un cercle électoral.
- 219 Sous l'angle juridique auquel cet avis se tient (n. 29), la question se pose de savoir si, en limitant le nombre de cercles électoraux à huit (art. 95 al. 3 1^{ère} phr. Cst.-FR), la Constitution fribourgeoise limite aussi le nombre de sous-cercles électoraux que, selon le présent avis, elle permet de créer aux fins de la représentation équitable des régions (art. 95 al. 3 1^{ère} phr. Cst.-FR). Comme le rapport explicatif le retient à juste titre, on ne saurait se limiter à arguer de la différence entre les termes de "cercle" et de "sous-cercle" pour exclure que tel est le cas. Inversement, on ne saurait se fonder sur la simple redondance du mot "cercle" pour en déduire que tel est bien le cas. Pour déterminer s'il faut ou ne faut pas additionner le nombre de cercles au nombre de sous-cercles pour s'assurer du respect de la limite de "huit cercles au maximum" posée par l'art. 95 al. 3 Cst.-FR, seul importe le sens qu'il convient de donner à la notion de "cercle" dans cette disposition. Deux interprétations paraissent possibles:
- dans un sens large, un "cercle électoral" peut s'entendre de *toute subdivision du territoire à laquelle la loi attribue au moins un (certain nombre de) siège(s)*²¹²; dans

²⁰⁷ "Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt übt der Kantonsrat aus. Derselbe besteht aus wenigstens 70 und höchstens 80 Mitgliedern. Die Mitglieder des Kantonsrates werden durch die Einwohnergemeinden nach Massgabe der nachgeführten kantonalen Bevölkerungsstatistik (Stand Ende Dezember des vorangegangenen Kalenderjahres) gewählt".

²⁰⁸ Cf. ég. arrêt TF 1P.916/1986 du 09.12.1986, in: ZBl 88/1987 p. 367 ss, cons. 4a. Dans cet arrêt, le TF n'a pas critiqué le fait que les "Wahlkreisverbände" bernois soient prévus au niveau de la loi, alors que l'ancienne Constitution cantonale se limitait à exiger la détermination de cercles électoraux par la loi.

²⁰⁹ Débats de la Constituante, Lecture 0 – janvier à mai 2002, cf. en part. la deuxième intervention du rapporteur Peter JÄGGI ("Wir benennen Unterbezirke. Dieser Punkt scheint mir wichtig. Nachdem das Plenum beschlossen hat, die Bezirke nicht zu ändern, ist eigentlich die korrekte Vertretung der Veveyse nur mit einer Unterbezirkorganisation möglich").

²¹⁰ DIAF, Rapport explicatif du 15 janvier 2013 accompagnant deux avant-projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, p. 20.

²¹² Lorsqu'une constitution ou une loi cantonale indique que les communes ou les districts forment les circonscriptions électorales, la jurisprudence (ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 5.2; arrêt TF 1C_407/2011 du TF du 19.3.2012, in: ZBl 113/2012 p. 450 ss, cons. 5.2) et la doctrine en déduisent que ces circonscriptions ont droit à au moins un siège assurant leur représentation (HANGARTNER Yvo / KLEY Andreas, Die demokratische

cette acception que retient apparemment le rapport explicatif pour son calcul (6+2=8), les "sous-cercles" sont inclus dans la notion de "cercles", puisqu'ils consistent justement en des régions assurées de sièges;

- dans un sens plus strict, un "cercle électoral" peut se dire de la *subdivision du territoire pertinente pour la répartition des sièges entre les listes*; dans cette compréhension, il ne suffit pas qu'une subdivision du territoire affecte la composition géographique du parlement pour qu'il s'agisse d'un "cercle", mais il faut de surcroît que cette subdivision du territoire influence sa composition politique; il s'ensuit que les "sous-cercles" envisagés ici n'en font pas partie, comme la répartition des sièges entre liste a lieu à l'échelon supérieur du "cercle" qu'ils composent précisément pour cela.

Il ressort des travaux de la Constituante que le nombre des cercles électoraux a été limité à huit au maximum à l'art. 95 al. 3 Cst.-FR par souci que le système proportionnel prévu à l'art. 95 al. 2 Cst.-FR ne soit pas dévoyé par la définition de cercles trop nombreux et donc trop petits²¹³. Lors de ces travaux, les orateurs se sont succédé pour insister sur le fait que, dès lors que le nombre de députés était réduit à 110, un plafond devait être introduit à huit cercles, pour que l'élection du Grand Conseil restât proportionnelle²¹⁴. Tous portaient de l'idée que la multiplication du nombre de "cercles" allait de pair avec une hausse du quorum naturel dans ces cercles²¹⁵. 220

Dans ces conditions, il faut constater qu'ils donnaient au mot "cercles" le (deuxième) sens plus restrictif des *subdivisions du territoire cantonal au niveau desquelles aurait lieu la répartition des sièges entre listes*. De sorte que la limitation de ces cercles à huit ne devrait pas s'appliquer à d'autres subdivisions, qui restent sans incidence au plan de la représentation politique, et donc pas en l'occurrence aux "sous-cercles" au sens où on les entend. Cela, sous la réserve que ces sous-cercles soient si petits que, faute de se voir attribuer un ou deux sièges selon la règle de répartition ordinaire, ils doivent se voir assurer des mandats de base par une règle spéciale. 221

d. Les groupes de cercles

Ce qu'on a dit des sous-cercles "à la vaudoise" vaut mutatis mutandis pour les groupes de cercles "à la bâloise", que l'art. 95 Cst.-FR permet donc selon le présent avis, à défaut de les évoquer. 222

Dans le canton de Bâle-Campagne, le § 43 Cst.-BL se limite d'ailleurs à indiquer que "les élections cantonales (...) sont organisées dans des cercles électoraux compris dans les limites des districts" (al. 1), et dont "la loi règle le nombre, les tâches et l'organisation (...)" (al. 2). Ce dont le législateur bâlois a manifestement déduit qu'il était fondé à instaurer le système des groupes de cercles prévu dans la loi cantonale sur les droits politiques (§ 40 ss GPR-BL, n. 204). 223

C. L'attribution de mandats de base

1. La question de la mise en conformité avec le droit constitutionnel fédéral

a. Les mandats de base comme garantie de représentation des régions peu peuplées

Encore une fois, un ou plusieurs mandats de base sont attribués à une circonscription électorale pour assurer à celle-ci *une représentation*, ou *une représentation plus importante*, lorsque l'application de la règle ordinaire régissant la répartition proportionnelle des sièges entre circonscriptions aurait pour conséquence qu'elle ne dispose sinon d'aucune représentation, d'une représentation trop faible (n. 199 ss). 224

Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, n. 1365).

²¹³ Cf. annexe n° 3.

²¹⁴ Rapport de la Commission 5 en vue de la 1^{ère} lecture de l'avant-projet de la Constitution de décembre 2002, p. 2 s.

²¹⁵ Ibid., p. 2 s.

225 Le principe de l'égalité de la valeur ou de la force du vote ("Stimmkraftgleichheit" ou "Stimmgewichtsgleichheit") ne valant pas de manière absolue (n. 62), les cantons ne sont pas tenus de distribuer les sièges de leur parlement selon une clé de répartition strictement arithmético-démographique, qui ne tiendrait compte que du nombre respectif d'habitants dans chaque circonscription électorale. Dans un arrêt de 1973 relatif à l'ancienne règle constitutionnelle vaudoise assurant un siège au moins à chaque arrondissement (art. 33 aCst.-VD)²¹⁶, le Tribunal fédéral, relevait ainsi ce qui suit²¹⁷:

"Il n'existe pas de principe constitutionnel en vertu duquel chaque siège de député devrait correspondre à un nombre d'habitants aussi constant que possible. En particulier, le principe d'égalité ne l'exige pas absolument. Le constituant et le législateur cantonal peuvent prendre en considération d'autres facteurs. Ils peuvent ainsi fonder la répartition sur le nombre d'habitants de nationalité suisse, ou sur le nombre d'électeurs. Ils peuvent aussi prévoir une représentation un peu plus forte des régions peu peuplées, lesquelles sont le plus souvent économiquement défavorisées et désavantagées par leur éloignement des grands centres. Cela permet de compenser dans une certaine mesure le déséquilibre, dans un esprit de solidarité. En même temps, l'augmentation du nombre des sièges accroît les chances des minorités politiques de faire élire un député dans les petites circonscriptions. L'institution du député de base, que connaissent aussi d'autres cantons (...), n'est pas en soi anticonstitutionnelle".

226 En 1977, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de répéter dans un contexte un peu différent relatif au canton du Valais "qu'il n'existe pas de principe constitutionnel en vertu duquel chaque siège de député devrait correspondre à un nombre d'habitants aussi constant que possible", dans la mesure où "le principe de l'égalité ne l'exige pas absolument", de sorte que "le constituant et le législateur cantonal peuvent prendre en considération d'autres facteurs, etc."²¹⁸. C'est là une ligne jurisprudentielle qui se distingue de celle adoptée à propos du quorum naturel, puisque le Tribunal fédéral ne paraît pas soumettre l'attribution non proportionnée de mandats (de base) aux circonscriptions électorales à des conditions aussi restrictives que celles qu'il retient pour assurer l'attribution proportionnée des sièges entre listes électorales (n. 58). Ou, pour le dire autrement, il est moins exigeant en ce qui concerne les motifs permettant de s'écarter du principe de l'égalité de la valeur ou de la force du vote (n. 62) qu'en ce qui concerne les motifs justifiant de déroger au principe de l'égalité d'influence sur le résultat du vote (n. 62). Cela, parce que seule la proportionnalité de la représentation géographique est en cause, dans le premier cas, alors qu'il en va de la proportionnalité de la représentation politique dans le second.

227 Les arrêts susmentionnés étant déjà anciens, on peut toutefois se demander si, le cas échéant, le Tribunal fédéral adopterait aujourd'hui une pratique plus restrictive en matière de mandats de base, s'agissant d'un élément étranger au système proportionnel. Dans l'arrêt qu'il a rendu à la fin 2010 à propos du régime à électoral du canton de Zoug²¹⁹, le Tribunal fédéral n'a pas toutefois pas donné de signe dans ce sens. Il a en effet clairement distingué la question du nombre de députés requis dans un cercle électoral pour assurer la proportionnalité et l'égalité d'un scrutin proportionnel et la question du nombre de députés garanti à un cercle électoral pour assurer sa (sur-)représentation par rapport aux autres.

228 De même, il faut constater que la jurisprudence du Tribunal fédéral a été récemment reprise en substance par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale²²⁰, pour garantir le nouvel art. 73 al. 2 Cst.-BE assurant 12 mandats au cercle électoral du Jura bernois (n. 131)²²¹. Ces 12 sièges correspondent au nombre de sièges qui lui était attribué jusque-là proportionnellement à la population, par rapport à un Grand Conseil de 200 membres. Mais comme le nombre des

²¹⁶ Cf. ég. les anciennes constitutions des cantons de Berne (art. 19 aCst.-BE) et de Soleure (art. 22 aCst.-SO).

²¹⁷ ATF 99 Ia 658, cons. 5c.

²¹⁸ ATF 103 Ia 603, cons. 5b.

²¹⁹ ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 5.2.

²²⁰ Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à des constitutions cantonales révisées du 24 septembre 2003, FF 2003 6299.

²²¹ CONSEIL FÉDÉRAL, Message n° 03.027 du 9 avril 2003, FF 2003 3002.

membres du Grand Conseil était par ailleurs réduit de 200 à 160 à l'occasion de cette même révision constitutionnelle, ce nombre de sièges garanti à ce cercle électoral constituait un avantage. Après avoir rappelé que "la doctrine et la jurisprudence admettent que le système de représentation dans le cadre des élections soit *quelque peu affaibli* par le découpage des cercles électoraux et par les systèmes électoraux" et qu'en particulier, "selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, (...) un *avantage mesuré* en faveur de petits cercles électoraux et de minorités régionales [est admissible]" le Conseil fédéral a recommandé à l'Assemblée fédérale d'accorder sa garantie, jugeant que "cette réglementation peut malgré tout être considérée comme un avantage mesuré en faveur d'une minorité régionale et linguistique, tant et aussi longtemps, toutefois, que la population ne diminuera pas sensiblement".

Quant à la doctrine, elle souscrit de manière générale à l'autonomie laissée aux cantons en matière d'organisation de leur régime électoral²²², encore que de manière assez réservée. 229

b. L'attribution de mandats de base aux cercles de la Glâne et de la Veveyse?

Dans la mesure où la Constitution fédérale permet de privilégier l'un ou l'autre cercle électoral en lui accordant plus de députés ("de base") que ceux qu'il devrait se voir attribuer en proportion de sa population, la question se pose de la possibilité de maintenir par ce biais la Glâne et la Veveyse en tant que cercles électoraux à part entière: en leur attribuant à chacun, en vertu de la loi, les 9 sièges au moins nécessaires à ce que leur quorum naturel ne dépasse pas la limite des 10%, pourrait-on continuer à donner à ces districts le statut de cercle électoral? 230

D'emblée, il faut constater que cet avantage irait mutatis mutandis au-delà de celui accordé au Jura bernois lors de la réduction du nombre de députés de 200 à 160. Lors de la dernière législature durant laquelle le Grand Conseil fribourgeois comptait 130 membres (2002-2006), conformément à l'art. 37 aCst.-FR²²³, la répartition de ceux-ci entre les cercles(-districts) proportionnellement à la population de ceux-ci avait en effet conduit à ce que la Glâne dispose de 10 députés²²⁴, mais la Veveyse de 7 seulement²²⁵. S'agissant de cette dernière, il ne faudrait donc pas seulement maintenir un nombre de députés équivalent en dépit de la réduction globale de 130 à 110, mais lui attribuer 2 représentants supplémentaires (7+2=9). 231

A supposer que cet avantage reste "mesuré", au sens qu'il faut donner à cette notion à la lumière de la pratique du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral, il faudrait encore constater que les cas de la Glâne et de la Veveyse se distinguent fortement de celui du Jura bernois, faute que leur population puisse être considérée comme constitutive d'une minorité culturelle et/ou linguistique (n. 119 et 122 ss). De même, il faudrait constater que la situation de la Glâne et de la Veveyse est peu comparable avec celle des sous-arrondissements de La Vallée et du Pays-d'Enhaut (n. 121), lesquels bénéficient actuellement de 2 députés de base en vertu du droit électoral aujourd'hui en vigueur dans le canton de Vaud, en tant que "régions excentrées à faible population" (art. 93 al. 2 Cst.-VD). Contrairement aux communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu, et de Château-d'Oex, Rossinière et Rougemont, dont il est respectivement question dans le canton de Vaud, les districts de la Glâne et de la Veveyse ne peuvent pas être considérés dans leur ensemble comme des régions peu peuplées dont la représentation devrait être privilégiée. Inversement, il existe dans d'autres districts d'autres régions peu peuplées à qui on pourrait assurer une sur-représentation. 232

Ainsi, même si les motifs qui permettent de sur-représenter un cercle électoral en termes de députation (n. 225) sont moins stricts que les motifs qui permettent de sous-dimensionner un cercle électoral en termes de quorum naturel, il apparaît que le droit constitutionnel fédéral ne permet pas de privilégier les électeurs des districts de la Glâne et de la Veveyse - n.b. aux dépens des autres. Le seul fait que ces districts soient d'une taille telle que leur population est (trop) 233

²²² KÖLZ Alfred, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88/1987 p. 1 ss, p. 23 s. MARTENET Vincent, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Bâle/Genève/Munich 1999, p. 273.

²²³ Arrêté du Conseil d'Etat du 11 septembre 2001, FO n° 37 du 14 septembre 2001 p. 1653 s.

²²⁴ Population au 31.12.2000: 17'526.

²²⁵ Population au 31.12.2000: 12'521.

inférieure à celle des autres (pour recevoir 9 députés) ne semble pas constituer un motif suffisant pour ce faire. En tant que régions relativement périphériques - si l'on fait abstraction de leur proximité de l'aire métropolitaine de l'arc lémanique - , ils ont sans doute des intérêts particuliers à faire valoir. Mais ces intérêts n'apparaissent pas ceux de "régions économiquement défavorisées et désavantagées par leur éloignement des grands centres"²²⁶.

c. L'attribution de mandats de base aux sous-cercles de la Glâne et de la Veveyse?

- 234 Selon le présent avis, l'attribution de mandats de base à la Glâne et à la Veveyse, dans l'hypothèse où ceux-ci devaient former les deux sous-cercles d'un nouveau cercle électoral "Glâne-Veveyse" (n. 194) aurait d'autant moins de sens que, contrairement à ce qui vaudrait dans l'hypothèse du maintien de "la Glâne" et de "la Veveyse" en tant que cercles à part entière (n. 93 et 105), elle ne serait pas nécessaire pour résoudre leur problème de quorum naturel (n. 52).

2. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois

a. Le fondement constitutionnel de l'attribution de mandats de base

- 235 Les cas bernois (art. 73 al. 2 Cst.-BE) et vaudois susmentionnés (art. 93 al. 2 Cst.-VD) ont en commun que l'attribution de mandats de base y est prévue par la constitution cantonale elle-même. S'agissant d'une modalité de mise en œuvre du système proportionnel qui déroge au principe de l'égalité du vote, un tel fondement constitutionnel paraît en effet devoir s'imposer.

- 236 Cela étant, il faut constater que le Tribunal fédéral se montre peu exigeant en la matière. Dans l'arrêt zougais déjà évoqué ci-dessus²²⁷ (n. 68 et 217), il a en effet admis que deux sièges puissent être garantis à une circonscription électorale sur la base d'une coutume. Selon lui, la Constitution zougaise garantit au moins un siège à toutes les communes du canton, en faisant de celles-ci les circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil (§ 38 al. 1 Cst.-ZG). Cela, même si le calcul sur la base de la statistique de la population devait conduire à ne leur en attribuer aucun. Or, toujours selon le Tribunal fédéral, comme "on ne peut pas dire que le § 38 Cst.-ZG règle complètement cette question et qu'il ne laisse aucune place pour une réglementation complémentaire, (...) vu qu'un siège est garanti aux plus petites communes, il est possible d'aller au-delà et de leur en attribuer un deuxième [en vertu d'une coutume]".

b. La Constitution fribourgeoise comme fondement à des mandats de base?

- 237 Ce qui est admissible au nom d'une coutume devant également l'être en vertu d'une loi, on pourrait être tenté de déduire de ce précédent que le législateur cantonal fribourgeois serait libre de prévoir l'attribution de mandats de base. Tel n'est cependant pas le cas, selon le présent avis. Car, contrairement à ce qui valait dans le cas zougais, non seulement l'attribution de mandats de base (supplémentaires) ne trouverait aucun fondement dans la Constitution fribourgeoise, mais elle en contredirait également le sens et l'esprit. La lettre et l'histoire de l'art. 95 Cst.-FR indiquent en effet que la "répartition équitable des régions" dont il y est question (al. 3) doit être assurée par la seule délimitation de cercles électoraux dont la députation doit être proportionnée à la population respective. Sans que telle ou telle région puisse ou doive être privilégiée, par le biais d'une sur-représentation.

²²⁶ ATF 99 Ia 658, cons. 5c.

²²⁷ ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96, cons. 5.2.

Conclusions intermédiaires

à propos du maintien de la Glâne et de la Veveyse en tant que cercles groupés ou que sous-cercles, comme alternative à leur réunion-disparition au sein d'un seul et même cercle "Glanê-Veveyse"

L'instauration de sous-cercles (à la vaudoise) ou de groupes de cercles (à la bâloise) permettrait de concilier la représentation géographique de la Glâne et de la Veveyse avec la représentation proportionnelle des forces politiques au sein de Grand Conseil:

- moyennant que la répartition des sièges entre les forces politiques ait lieu à l'échelon supérieur du cercle (ou du groupe de cercles) composé des sous-cercles (respectivement des cercles) de la Glâne et de la Veveyse, elle serait compatible avec les exigences que le Tribunal fédéral déduit de la Constitution fédérale en matière de scrutin proportionnel;
- tant un système de sous-cercles qu'un système de groupes de cercles paraît compatible avec la Constitution fribourgeoise, pour autant que le nombre de "cercles" au niveau desquels a lieu la répartition des sièges entre les forces politiques ne dépasse pas huit;
- le choix entre un système de sous-cercles et un système de groupes de cercles devrait tenir compte des modifications qui pourraient éventuellement intervenir à l'avenir à propos des cercles électoraux de la Ville de Fribourg et de la Sarine-Campagne, en raison des évolutions de la démographie, de l'agglomération et/ou des fusions de communes;
- dans le contexte de sous-cercles ou de groupes de cercles, l'attribution de mandats de base aux (sous-)cercles de la Glâne et/ou de la Veveyse aux fins d'assurer leur sur-représentation au Grand Conseil ne paraît ni nécessaire, ni possible au plan juridique.

VI. Les autres propositions formulées lors de la procédure de consultation

A. La solution dite de la "cantonalisation"

1. La proposition

238 Lors de la procédure de consultation, une solution dite de la "cantonalisation" a été formulée en ces termes²²⁹:

"La «cantonalisation».- L'idée de répartir les mandats au niveau cantonal, pour faire «sauter» le quorum naturel, pourrait être reprise dans une autre version. On pourrait très bien imaginer des listes cantonales comprenant 110 candidats. Des quotas régionaux assureraient la représentation des différents districts ou régions. Par exemple, six candidats inscrits dans un registre électoral de la Veveyse et ayant récolté les meilleurs scores dans leur région toutes listes confondues pourraient être proclamés élus. Ainsi, on «cantonaliserait» la campagne et on renforcerait l'esprit cantonal tout en assurant la présence de représentants des diverses régions au Parlement".

2. La question de la conformité avec le droit constitutionnel fédéral

239 La proposition en question est formulée de manière très succincte, de sorte que les lignes qui lui sont consacrées ici ne lui rendent sans doute pas justice. En l'état de sa formulation, le système proposé s'analyse cependant comme une *élection au système majoritaire* (cf. "[les candidats] ayant récolté les meilleurs scores dans leur région toutes listes confondues [seraient] élus").

240 Le droit constitutionnel fédéral (art. 39 Cst.) laisse les cantons libres de choisir entre le système majoritaire et proportionnel (n. 34). Cela étant, les cantons ne sont pas libres de la manière de mettre en œuvre le système proportionnel (art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst.), lorsqu'ils optent pour ce système (n. 38) - comme c'est le cas du canton de Fribourg (art. 95 al. 2 Cst.-FR). La solution dite de la "cantonalisation" n'assurant pas la représentation proportionnelle des forces politiques en présence dans chaque cercle(-district) - sous réserve d'une incompréhension -, elle ne serait pas conforme au droit constitutionnel fédéral. A fortiori, elle ne permettrait pas de résoudre le problème de quorum naturel que soulève l'application du système proportionnel aux cercles(-districts) de la Glâne et surtout de la Veveyse.

3. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois

241 Pour la même raison que celle évoquée ci-dessus, le système (majoritaire) de la "cantonalisation" ne serait pas compatible avec le système (proportionnel) prévu par la Constitution fribourgeoise.

B. L'instauration de "députés suppléants"

1. La proposition

242 Pour conformer l'élection du Grand Conseil fribourgeois aux exigences du droit constitutionnel fédéral, en dépit de la taille des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse, la proposition a été formulée d'instaurer des députés suppléants. L'idée était synthétisée comme suit:

"Le nombre d'élus (députés et suppléants) serait augmenté (à 220 [...] mais ce pourrait être moins). Ainsi, le quorum naturel serait réduit mécaniquement. Sur chaque liste, la moitié des élus serait députés et l'autre l'autre moitié suppléants. Ainsi, le Grand Conseil compterait bien 110 députés en principe. Les listes ayant obtenu un nombre impair d'élus ont [sic] un suppléant de moins que de députés. Un siège de député et de suppléant serait attribué aux listes n'ayant récolté qu'un seul élu, mais au moins 5% des

²²⁹ Prise de position du PLR du 23 avril 2013 sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques, point 4b.

suffrages exprimés. Ainsi, ces listes ne seraient pas pénalisées par un quorum naturel, tout en assurant la gouvernabilité du Parlement. Ces députés seraient des députés surnuméraires, de sorte que le nombre total de députés pourrait légèrement excéder les 110. Les suppléants auraient les mêmes pouvoirs et droits pour l'essentiel que les députés lorsqu'ils siègeraient en leurs lieux et places".

2. La question de la conformité avec le droit constitutionnel fédéral

Selon le présent avis, l'instauration de députés suppléants ne résoudrait nullement le problème de quorum naturel qu'implique la circonscription actuelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveysse. Ce problème de quorum naturel tient à ce qu'une part d'électeurs trop importante - car supérieure à 10% - puisse ne pas être représentée au parlement. Or, pour que des électeurs soient effectivement représentés par l'élection de suppléants, encore faudrait-il premièrement que ces "députés suppléants" puissent exercer les mêmes droits que les "députés siégeants", ce que par définition ils ne sauraient faire en tant que suppléants justement. Par ailleurs, il faudrait secondement que les "députés suppléants" soient issus d'autres listes (minoritaires) que les listes (majoritaires) des "députés siégeants" auxquels ils s'ajoutent. Or, de droit ou de fait, tel ne saurait être le cas. Pour ces deux raisons, la prémisse qui fonde cette proposition, selon laquelle l'adjonction de députés suppléants équivaldrait à une diminution mécanique du quorum naturel, est erronée. 243

3. La question de la compatibilité avec le droit constitutionnel fribourgeois

Outre qu'elle serait inutile en termes de mise en conformité avec le droit constitutionnel fédéral, l'instauration de députés suppléants par voie législative serait incompatible avec le droit constitutionnel fribourgeois. L'analyse des travaux préparatoires et législatifs de la Constituante conduit en effet à considérer que l'art. 95 Cst.-FR contient un *silence qualifié* à cet égard. 244

En 2001, parmi les thèses initiales de la Commission 5 figurait, sous le chiffre 5.2.3.18, l'"introduction de la suppléance en vue de remplacer les membres empêchés". Cette innovation était toutefois d'emblée contestée, puisque la Thèse minoritaire 5.2.3.18bis proposait d'y renoncer. Lors de la Lecture 0 du début 2002, une troisième proposition 5.2.3.18ter a été formulée par le PRD, qui consistait à laisser au législateur le choix d'introduire un tel système de suppléance ("La loi peut organiser..."). Cette proposition l'emporta contre les deux autres²³¹. Lors de la Lecture I de février 2003, le groupe PDC proposa la radiation de cette mention permettant au législateur de prévoir un système de suppléance, mais celle-ci subsista de peu²³². En revanche, lors de la Lecture II de décembre 2003, c'est la contre-proposition tendant à la radier qui fut retenue à une large majorité²³³. Une radiation qui fut confirmée en janvier 2004 lors de la mise au point du Projet final, avec une majorité plus importante encore²³⁴. 245

Le constituant ayant décidé de ne pas faire figurer dans la nouvelle Constitution fribourgeoise de 2004 de "Kannvorschrift" relative à l'introduction d'un système de suppléance, il faut en déduire que le législateur n'a pas la faculté d'introduire un tel système. Abstraction faite des débats qui entourent la notion de "réserve constitutionnelle", les travaux de la Constituante démontrent que les rédacteurs de la loi fondamentale fribourgeoise n'en voulaient pas²³⁵. 246

²³¹ Par 76 voix contre 30 et 6 abstentions, contre la proposition 5.2.3.18 qui prévoyait un système de suppléance dont la loi réglerait les détails. Et par 72 voix contre 38 et 2 abstentions, contre la proposition ne prévoyant aucun système de suppléance, ni dans la Constitution, ni éventuellement dans la loi.

²³² Par 55 voix contre 54 et 5 abstentions.

²³³ Par 72 voix contre 30 et 2 abstentions.

²³⁴ Par 90 voix contre 21 et 2 abstentions.

²³⁵ Débats de la Constituante, Lecture I – janvier-mars 2003, cf. p. ex. l'intervention de Alex GLARDON: "Le groupe PDC pense que si l'idée de l'introduction de la suppléance peut être intéressante, elle n'apporterait en définitive aucun avantage dans la mesure où le risque de rencontrer des députés «sélectifs» ou plutôt «trieurs d'objets» est grand. En effet, pourquoi ne pas être tenté d'envoyer son suppléant en fonction des objets à traiter? Nous en arriverions donc à avoir des députés à deux vitesses qui risqueraient de se couper de la politique cantonale globale. D'autre part, pour prendre l'exemple du Valais qui connaît la suppléance, il faut aussi rappeler pour

247 A cela s'ajoute que le système de suppléance dont l'introduction est aujourd'hui proposée conduirait à un dépassement du nombre de 110 députés (siégeants et/ou suppléants), ce qui paraît d'emblée incompatible avec l'art. 95 al. 1 Cst.-FR.

C. L'introduction de "députés supplémentaires"

248 Pour le même motif, la proposition tendant à l'introduction d'une clause dérogatoire en faveur des "listes ayant obtenu plus de 10% sans être pour autant représentée[s] dans un district concerné par un faible [sic] quorum naturel (système allemand des «mandats supplémentaires») ne saurait être envisagée. L'art. 95 al. 1 Cst.-FR fixant à exactement 110 le nombre de députés composant le Grand Conseil, l'effectif de ce dernier ne saurait varier d'une législature à l'autre, au gré des résultats enregistrés dans l'un ou l'autre cercle(-district)²³⁶. Au demeurant, le système allemand des mandats supplémentaires s'inscrit dans un contexte constitutionnel qui présente une autre grande différence, puisqu'il a pour cadre un système hybride qui combine scrutin majoritaire (mandats directs) et proportionnel (mandats de liste)²³⁷. Ce qui n'est pas non plus en ligne avec le régime strictement proportionnel postulé par l'art. 95 al. 2 Cst.-FR.

l'anecdote qu'elle avait été instaurée dans les années 50 pour faciliter la tâche des députés provenant des vallées très éloignées de Sion et qui devaient bien souvent passer plusieurs nuits dans la capitale pour la session. Ils se trouvaient donc éloignés de leurs obligations professionnelles et l'idée de la suppléance était donc apparue pour tenter de trouver un palliatif aux bancs clairsemés du Grand Conseil. Force est de constater que – peut-être malheureusement – le canton de Fribourg ne connaît pas un territoire suffisamment important pour se permettre ce luxe. Et surtout je crois véritablement que nous ne pouvons pas reprocher à notre Parlement cantonal de ne pas avoir bien fonctionné jusqu'à ce jour par manque de suppléants. Même si la Constitution n'obligerait pas l'introduction automatique de la suppléance, puisqu'elle prévoit son renvoi à la loi, il est préférable de couper court et de s'en tenir à la première phrase de l'avant-projet". Cf. ég. l'intervention de Denis BOIVIN: "S'agissant de la suppléance, à titre personnel je me joins à l'amendement du groupe PDC, c'est-à-dire que je souhaite supprimer la deuxième phrase de cet [article]. Je suis en effet opposé à ce système de suppléance qui à mon avis créerait en fait des députés de deuxième classe qui seraient uniquement là pour faire «le sale boulot», c'est-à-dire le travail que le député élu ne souhaite pas faire soit par désintérêt, soit par manque de temps alors qu'il aurait dû le prendre. En effet, si vous êtes élu, si vous vous présentez déjà pour être candidat et si après vous êtes élu, c'est que vous passez en fait un contrat avec vos électeurs. C'est une sorte de contrat de mandat que les électeurs vous confient à titre personnel. Vous devez les représenter. Vous ne pouvez donc pas vous défilier en disant: «Non, le sujet est trop dangereux, trop périlleux. Je risquerais de mettre mon image en péril. Je vous envoie mon suppléant.» En plus, même si les arguments avancés par notre collègue Gruber sont intéressants, dans le sens où on pourrait peut-être avec des suppléants avoir accès à des spécialistes, il convient d'être réaliste. Ici, nous avons un sujet qui est toujours le même, c'est la Constitution, même si les thèmes varient, on est bien d'accord. Mais au sein du Grand Conseil, les sujets sont très différents. Les ordres du jour sont très fournis et nous n'avons pas d'open end. Il arrive très souvent que des thèmes qui sont prévus initialement sur un jour en fin de compte sont déplacés sur le lendemain, voire sur la session suivante. Cela ne fait que peu de temps que je suis député, mais c'est déjà arrivé, à chaque session on a des sujets qui sont annoncés, pour lesquels on se prépare et qui en fin de compte, pour des questions de manque de temps ou parce qu'il y avait tout d'un coup des résolutions à débattre etc., c'est reporté à la session d'après, voire même des fois deux sessions après. Alors, vous imaginez, sous prétexte qu'on va traiter d'un sujet traitant de l'agriculture tel et tel jour, par exemple un postulat, on dit à notre suppléant qu'il faut venir et puis en fait le sujet est déplacé. Ce n'est pas possible. Je crois que pour cela, c'est une question de souplesse, une question d'efficacité, on doit faire confiance au système actuel qui a fait ses preuves". Projet final – janvier-juin 2004, cf. l'intervention de Marie DECREME "A l'unanimité, le groupe PDC refuse le système de suppléance, car il trouve l'efficacité illusoire. La difficulté de maîtriser les sujets, la mise au courant pour ces sujets donne un surcroît de travail de part et d'autre, et c'est donc inutile. Nous vous encourageons donc à voter la suppression de la suppléance".

²³⁶ Cpr. § 38 ss GG-D et § 5 s. BWahlG-D (Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956; "Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 [BGBl. I S. 1288, 1594], das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 [BGBl. I S. 1084] geändert worden ist).

²³⁷ En Allemagne, le système des sièges supplémentaires ("Überhangmandate") a récemment donné lieu à des difficultés. La Cour constitutionnelle allemande a en effet jugé que le nombre de ces sièges correspondant à une élection majoritaire pouvait être tel qu'il portait atteinte au caractère proportionnel de l'élection au Bundestag ("der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufhebt"). Alors que les dernières élections avaient donné lieu à l'attribution de 24 mandats supplémentaires, le Bundesverfassungsgericht a fixé la limite à 15. Cette décision du 25 juillet 2012 (2 BvF 3/11 - 2 BvR 2670/11 - 2 BvE 9/11) a conduit à la réforme du 21 février 2013, portant introduction de "Ausgleichsmandate", avec pour conséquence l'augmentation du nombre total de députés allemands.

En renonçant à définir lui-même les (huit) cercles électoraux (au maximum), le constituant a donné au législateur d'autres marges de manœuvre que la variation du nombre de députés, pour mettre en œuvre l'élection du Grand Conseil au système proportionnel. S'agissant du Grand Conseil, la révision totale de la Constitution de 2004 a bien au contraire consisté à réduire sciemment ce nombre de 130 à 110, et pas un de plus. Une décision qui ne saurait maintenant être infléchie, par voie législative. 249

Conclusions intermédiaires
à propos des autres propositions formulées durant la procédure de consultation

La lecture croisée de la Constitution fédérale et de la Constitution fribourgeoise conduit à formuler les appréciations suivantes:

- la solution dite de la "cantonalisation" s'analysant - en l'état - comme un élection majoritaire, elle ne serait pas compatible avec la Constitution fribourgeoise, laquelle prescrit le régime proportionnel;
- l'instauration de "députés suppléants", en sus des "députés siégeants" ne serait ni utile pour résoudre le problème de quorum naturel dans les cercles(-districts) de la Veveyse, voire de la Glâne, ni compatible avec la Constitution fribourgeoise, laquelle contient un silence qualifié à ce propos;
- l'introduction de "députés supplémentaires" (sur le modèle allemand) ne serait pas compatible avec la Constitution fribourgeoise, laquelle limite le nombre de députés à 110 exactement.

CONCLUSIONS FINALES

La circonscription traditionnelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse est-elle conforme à la Constitution fédérale?

La circonscription actuelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse n'est pas conforme aux exigences que le Tribunal fédéral déduit des art. 34 al. 2 et 8 al. 1 Cst. en matière d'élection proportionnelle:

- le cercle(-district) de la Glâne présente, avec ses 8 députés, un quorum naturel de 11.11% éventuellement encore compatible avec l'objectif chiffré de 10% que le législateur cantonal doit respecter en mettant en œuvre l'art. 95 al. 3 Cst.-FR;
- en revanche, le cercle(-district) de la Veveyse présente, avec ses 6 députés, un quorum naturel de 14.29% assurément incompatible avec l'objectif chiffré de 10% que le législateur cantonal doit respecter en mettant en œuvre l'art. 95 al. 3 Cst.-FR;
- la taille du cercle(-district) de la Veveyse et éventuellement de celui de la Glâne est non seulement trop faible en tant que telle, mais elle est aussi probablement trop réduite par rapport à celle du cercle électoral de la Sarine-Campagne, et ses 24 députés.

* * * * *

Quelle est la marge de manœuvre du législateur fribourgeois pour se conformer aux exigences de la Constitution fédérale?

La circonscription traditionnelle des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse étant incompatible avec la Constitution fédérale, le législateur fribourgeois est placé devant l'alternative suivante:

- soit *maintenir la circonscription traditionnelle* des cercles(-districts) électoraux de la Glâne et de la Veveyse et *adopter une nouvelle méthode* de répartition des sièges apte à respecter les exigences du système proportionnel;
- soit *s'en tenir à la méthode traditionnelle* de répartition des mandats au sein des cercles(-districts) électoraux et *donner une nouvelle circonscription* à celui de la Glâne et de la Veveyse;
- en revanche, il ne peut pas opter pour le statu quo, en ne modifiant *ni la définition des cercles électoraux*, ni *la méthode d'attribution des mandats*, faute que des motifs existent et suffisent pour ce faire.

* * * * *

Est-il envisageable de maintenir les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, au nom de motifs particuliers liés à l'organisation traditionnelle du territoire?

Aucun motif de dérogation lié à l'organisation traditionnelle du territoire ne semble permettre de conserver la circonscription actuelle des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, en tant que dérogations à la liberté, à la proportionnalité et à l'égalité de vote, telles que garanties par la Constitution fédérale:

- la population des cercles(-districts) de la Glâne et de la Veveyse ne constitue ni une minorité socio-anthropologique, ni une minorité politico-administrative dont la représentation au Grand Conseil puisse s'imposer aux dépens du système propositionnel;
- à supposer que des caractéristiques linguistiques, ethniques, culturelles, religieuses ou même historiques fassent toutefois de ces populations des groupes à part, elles ne justifieraient de dérogation au régime proportionnel que si aucune méthode de répartition des sièges ne permettait de respecter ce régime; or, tel n'est pas le cas à Fribourg, où l'art. 95 Cst.-FR permet une répartition centrale ou groupée des sièges.

* * * * *

Est-il envisageable de maintenir les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, moyennant une révision de la Constitution cantonale dans ce sens?

Une modification de la Constitution fribourgeoise sur le modèle de la Constitution valaisanne ne permettrait pas de maintenir les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dans leur circonscription actuelle:

- au plan matériel, une révision constitutionnelle tendant à instaurer une élection proportionnelle par cercle - et non pas/plus à l'échelle du canton - ne permettrait pas, en tant que telle, de dépasser l'objectif chiffré de 10%, à compter duquel un quorum naturel n'est plus compatible avec le système proportionnel;
- au plan formel, une telle modification n'obtiendrait très vraisemblablement pas la garantie de l'Assemblée fédérale, dès lors qu'elle n'est plus conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cpr. § 48 al. 3 Cst. SW); ce dernier serait alors libre d'annuler une loi ou une élection fribourgeoise fondée sur cette base, contrairement à ce qui vaut de la Constitution valaisanne garantie de longue date (cpr. art. 84 al. 2 ss Cst.-VS).

* * * * *

Quels types et quels taux de quorums légaux pourraient être introduits à Fribourg, parallèlement à la méthode dite bi-proportionnelle?

La Constitution fédérale ne limite pas seulement la liberté du législateur fribourgeois à fixer un ou plusieurs quorums légaux inférieurs à 10%. Elle lui impose également de prévoir des taux proportionnés, compte tenu du risque que la représentation de petites formations politiques ferait courir, sous l'angle de l'intérêt public, au bon fonctionnement du Grand Conseil. Partant:

- une combinaison serait souhaitable, de deux quorums pouvant être alternativement atteints à l'échelle du canton entier ou d'un cercle au moins;

- combiné de manière alternative avec quorum légal à atteindre l'échelle d'un cercle au moins, un quorum légal cantonal de 3% à 4.25% serait vraisemblablement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait sans doute plus le cas d'un quorum légal cantonal de 5%, et à l'évidence d'un quorum légal de 7%, voire de 7.5%;
- combiné de manière alternative avec quorum légal à atteindre l'échelle du canton, un quorum légal dans un cercle au moins de 5% serait sûrement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait pas forcément le cas d'un quorum légal de 7%, et assurément pas d'un quorum légal de 10%;
- un quorum légal unique, de type cantonal et d'un taux de 3.5%, ne paraît pas compatible avec le droit supérieur.

* * * * *

Est-il envisageable de maintenir la Glâne et la Veveyse en tant que cercles groupés ou que sous-cercles, plutôt que de les réunir au sein d'un cercle "Glâne-Veveyse"?

L'instauration de sous-cercles (à la vaudoise) ou de groupes de cercles (à la bâloise) permettrait de concilier la représentation géographique de la Glâne et de la Veveyse avec la représentation proportionnelle des forces politiques du Grand Conseil:

- moyennant que la répartition des sièges entre les forces politiques ait lieu à l'échelon supérieur du cercle (ou du groupe de cercles) composé des sous-cercles (respectivement des cercles) de la Glâne et de la Veveyse, elle serait compatible avec les exigences que le Tribunal fédérale déduit de la Constitution fédérale en matière de scrutin proportionnel;
- tant un système de sous-cercles qu'un système de groupes de cercles paraît compatible avec la Constitution fribourgeoise, pour autant que le nombre de "cercles" au niveau desquels a lieu la répartition des sièges entre les forces politiques ne dépasse pas huit;
- le choix entre un système de sous-cercles et un système de groupes de cercles devrait tenir compte des modifications qui pourraient éventuellement intervenir à l'avenir à propos des cercles électoraux de la Ville de Fribourg et de la Sarine-Campagne, en raison des évolutions de la démographie, de l'agglomération et/ou des fusions de communes;
- dans le contexte de sous-cercles ou de groupes de cercles, l'attribution de mandats de base aux (sous-)cercles de la Glâne et/ou de la Veveyse aux fins d'assurer leur sur-représentation au Grand Conseil ne paraît ni nécessaire, ni possible au plan juridique.

* * * * *

Les autres propositions formulées durant la procédure de consultation sont-elle envisageables?

La lecture croisée de la Constitution fédérale et de la Constitution fribourgeoise conduit à formuler les appréciations suivantes:

- la solution dite de la "cantonalisation" s'analysant – en l'état - comme une élection majoritaire, elle ne serait pas compatible avec la Constitution fribourgeoise, laquelle prescrit le régime proportionnel;

- l'instauration de "députés suppléants", en sus des "députés siégeants" ne serait ni utile pour résoudre le problème de quorum naturel dans les cercles(-districts) de la Veveyse, voire de la Glâne, ni compatible avec la Constitution fribourgeoise, laquelle contient un silence qualifié à ce propos;
- l'introduction de "députés supplémentaires" (sur le modèle allemand) ne serait pas compatible avec la Constitution fribourgeoise, laquelle limite le nombre de députés à 110 exactement.

Ainsi fait à Fribourg, le 26 juin 2013

Prof. Jacques Dubey

* * * * *

* * *

*

ANNEXE 1 (Jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de quorums)

Canton	Lucerne	Fribourg	Vaud
Référence	ATF 46 I 115	arrêt TF du 28 mars 1962 = JdT 1962 I 271	ATF 99 Ia 658
Recours	recours concret (deuxième répartition)	recours concret (décision de validation d'une élection)	recours abstrait (loi sur les droits politiques)
Election	cantonale	cantonale	cantonale
Cercle électoral	cercles judiciaires	districts, sauf exceptions	cercles électoraux spécifiques
Bases légales cantonales	<p>§ 6 Abs. 2 i.f. aVG-LU Sind noch weitere Mandate nicht vergeben oder ist auf keine Wahlliste die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (Stimmzettel) gefallen, so wird der Reihe nach – im ersteren Falle mit Ausschluss der Wahlliste, welche das absolute Mehr erreicht hat – denjenigen Wahllisten bei denen die Teilung der Wahlzahl in die Zahl der für die Listen abgegebenen Stimmen der grössten Bruch ergibt je ein Mandat zugeteilt, bis alle Mandate vergeben sind.</p>	<p>Art. 36 aCst.-FR Le pouvoir législatif appartient à un Grand Conseil composé des députés élus par les assemblées électorales selon le système de la représentation proportionnelle.</p> <p>Art. 20 al. 3 aLE-FR Toute liste qui n'a pas recueilli un nombre de suffrages (suffrages de partis) égal au 15 % au moins du total des suffrages valablement exprimés est éliminée de la répartition.</p>	<p>Art. 33 aCst.-VD Les fonctions législatives sont exercées par un Grand Conseil composé de députés élus directement par les assemblées de commune. Le canton est divisé en trente arrondissements électoraux dont la circonscription est déterminée par la loi. L'élection se fait selon le système de la représentation proportionnelle. Il est d'abord attribué un siège à chaque arrondissement. (...) La loi règle l'application de ces principes.</p> <p>Art. 46 aLEDP-VD ¹ Le nombre des députés est arrêté à deux cents. Un siège est d'abord attribué à chaque arrondissement électoral. ² Les autres sièges sont ensuite attribués (...).</p>
Quorum direct		15 %	
Quorum indirect	Exclusion de l'attribution des sièges restants des candidats n'ayant pas obtenu au moins un siège lors de la première répartition – problème de clarté de la base légale prévoyant une telle pratique.		Le cumul du système du député de base, du découpage des circonscriptions et de la méthode du plus fort reste aboutirait à avantager de façon excessive les petits arrondissements.
Motifs justificatifs		Lutte contre l'éparpillement des forces politiques.	Motif de division traditionnelle du canton: admis Prévu par la Cst.-cant.: admis
Compatibilité avec la Cst.	NON: "Da sich die Aufstellung irgend eines Quorums, welches Listen unter einer gewissen Stimmenzahl von der Berücksichtigung ausschliesst, immer als ein Eingriff in das Prinzip der Verhältniswahl darstellt, nach dem jede Wählergruppe im Verhältnisse ihrer Wahlkraft einen gleichen Anspruch auf Vertretung haben soll, bedarf es dazu (...) einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift (...)."	NON: la quotité prévue est excessive et incompatible avec la Cst.-FR.	OUI: "On n'aurait donc pu réduire la disproportion qu'en regroupant plusieurs districts ou en divisant la commune de Lausanne en plusieurs arrondissements. C'eût été porter une atteinte sensible à des structures politiques historiques. Il n'était en tout cas pas arbitraire d'y renoncer."
Dispositif	Annulation de l'acte attribuant le siège restant.	Annulation des seuls résultats inconstitutionnels, soit i.c. l'exclusion d'une liste ayant obtenu 12.4 % des suffrages; (la seconde exclusion d'un parti dont le score ne dépassait pas 6.6 % des suffrages est admissible).	

Canton	Valais		
Référence	ATF 103 Ia 557 = JdT 1979 I 587	ATF 103 Ia 603	ATF 107 Ia 217 = JdT 1983 I 461
Recours	recours concret (élimination de la répartition finale)	recours concret (quorum légal)	recours concret (élimination de la répartition finale)
Election	communale	cantonale	cantonale
Cercle électoral	commune	districts	districts
Bases légales cantonales	<p>Art. 84 aCst.-VS ¹ Le Grand Conseil se compose de 130 députés et d'autant de suppléants nommés directement par le peuple. ² Les sièges sont répartis entre les districts selon le nombre de personnes de nationalité suisse résidant dans chacun d'eux. (...) ⁴ L'élection se fait par district, d'après le système de la représentation proportionnelle. Le mode d'application de ce principe est déterminé par la loi.</p> <p>Art. 87 al. 1 aCst.-VS Les élections municipales et bourgeoises ont lieu tous les quatre ans, le premier dimanche de décembre. Dans la règle, le principe applicable est celui de la représentation proportionnelle. (...)</p> <p>Art. 65 al. 1 aLEV-VS Il est procédé à la répartition des sièges entre les différentes listes proportionnellement à leur nombre de suffrages de parti. Toutefois, les listes qui n'ont pas atteint 10 % du total des suffrages de parti (quorum) sont éliminées de la répartition, mais ces suffrages sont comptés pour la détermination du quotient.</p> <p>Art. 67 al. 1 aLEV-VS Si, après cette répartition [cf. art. 65 al. 1 aLEV-VS], les mandats ne sont pas tous attribués, le total des suffrages de chaque liste ayant obtenu un siège à la première répartition est divisé par le nombre, plus un, des mandats dévolus à celui-ci et le premier siège vacant est attribué à la liste qui accuse le quotient le plus élevé.</p>		
Quorum direct	10 %	10 %	10 %
Quorum indirect	exclusion de la deuxième répartition des listes qui n'ont pas obtenu un siège à la première répartition.		exclusion de la répartition des restes des listes qui n'ont pas obtenu un siège à la première répartition.
Quorum naturel		entre 5.25 et 33.33 %	entre 12.5 et 33 %
Motifs justificatifs	Lutte contre l'éparpillement des forces politiques	Origine historique et prévu par Cst.-cant.: admis.	
Compatibilité Cst.	OUI: la Cst.-VS prévoit un système proportionnel mais laisse un certain pouvoir d'appréciation au législateur dans la mise en œuvre. Le TF "n'intervient que si la solution choisie ne peut plus être définie comme un régime de représentation proportionnelle et qu'elle est, dès lors, en contradiction avec la disposition constitutionnelle cantonale".	OUI: "le taux de 10% peut encore être admis comme constituant la limite supérieure que l'on ne saurait dépasser sans mettre en jeu le principe même de la répartition proportionnelle".	Quorum direct: OUI Quorum indirect: NON – il est "contraire au système de la représentation proportionnelle s'il est appliqué dans un district qui ne dispose que de deux sièges au Grand Conseil et dans lequel les deux partis éliminés après la première répartition ont obtenu respectivement 25.5 et 26% des voix".
Dispositif			Annulation du résultat dans le district en cause N.B. modification de la Cst.-VS suite à cet arrêt

Canton	Berne		Fribourg
Référence	arrêt TF P.916/1986 du 9.12.1986, in: ZBl 88/1987 p. 367	arrêt TF 1P.671/1992 du 8.12.1992, in: ZBl 95/1994 p. 479	ATF 124 I 55 = JdT 2000 I 322
Recours	recours concret (transfert de sièges et Wahlkreisverbände)	recours abstrait (subdivision des Wahlkreisverbände)	recours concret (remboursement des frais électoraux)
Election	cantonale	cantonale	cantonale
Cercle électoral	Wahlkreise/Wahlkreisverbände	Wahlkreise/Wahlkreisverbände	districts, sauf exceptions
Bases légales cantonales	<p>Art. 19 aCst.-BE ¹ Der Grosse Rat besteht aus 200 Mitgliedern. Die Wahlkreise werden durch Gesetz bestimmt. ² Die Mandate werden nach Proporz aufgrund der in der letzten eidgenössischen Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt, wobei jeder Wahlkreis mindestens zwei Mandate erhält.</p> <p>Art. 24 aGPR-BE ¹ Für die Wahl des Grossen Rates wird der Kanton in Wahlkreise eingeteilt. Die Wahlkreise können für die Sitzverteilung (Art. 40) zu Wahlkreisverbänden vereinigt werden. ² Die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise erfolgt gestützt auf die Einwohnerzahlen. ³ Die Sitze werden aufgrund der Parteistimmenzahlen auf die Listen verteilt.</p> <p>Art. 40 c aGPR-BE ¹ Erhalten ein oder mehrere Wahlkreise weniger Sitze, als ihnen gemäss Art. 24 c Mandate zustehen, so werden ihnen die fehlenden Sitze zulasten derjenigen Wahlkreise zugeteilt, welche mehr Sitze als Mandate erhalten haben. ² Die Umverteilungen erfolgen innerhalb der Listengruppen derselben politischen Gruppierung und dürfen das Ergebnis der Sitzverteilung im Wahlkreisverband nicht ändern. ³ Die Regionallisten derselben politischen Gruppierung werden als eine Liste behandelt. Andere Listenverbindungen fallen nicht in Betracht.</p>		<p>Art. 31 aLEDP -FR ¹ Pour l'élection du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des préfets, l'Etat rembourse aux partis politiques et aux groupes d'électeurs les frais d'impression des listes électorales, au prorata du nombre d'électeurs inscrits, augmenté de 20 pour cent. ² Ce remboursement a lieu: a (...) b. pour l'élection du Grand Conseil et des préfets, si les listes qu'ils ont déposées obtiennent 7.5 pour cent du total des suffrages valablement exprimés.</p> <p>Art. 31bis aLEDP-FR ¹ Pour les élections générales du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des préfets, l'Etat contribue aux frais de campagne électorale des partis politiques ou des groupes d'électeurs. ² La contribution est allouée aux partis politiques (...) qui obtiennent au moins cinq sièges (...).</p>
Quorum direct	I.c. pas un problème de quorum mais de transfert de sièges entre cercles ("système bernois") et de base légale prétendument insuffisante pour instituer des groupements de circonscriptions électorales.		7.5 % (pour participer à la première répartition et pour voir les frais électoraux remboursés).
Quorum naturel		20 %	
Motifs justificatifs		Pas de particularité culturelle ou linguistique	
Compatibilité à la Cst.	OUI: le système bernois reste proportionnel. Par ailleurs, si les groupements de cercles ne sont pas expressément prévus par la Cst. ils ne sont cependant pas en contradiction avec celle-ci, qui prévoit expressément que les cercles électoraux seront déterminés par la loi et qui indique (à l'art. 18) que, pour les élections au Grand Conseil, le territoire sera dans la mesure du possible divisé en circonscriptions de taille égale.	NON: la première division qui a pour résultat un quorum naturel de 20 % n'est pas admissible. OUI: la seconde division prévue dont le quorum naturel est de 9.1 % est admissible.	NON: s'agissant de la prise en charge des frais des partis, un seuil de 7.5 % est trop élevé et est ainsi incompatible avec l'égalité de traitement et la liberté de vote et d'élection.
Dispositif		La modification de la loi prévoyant la division du Wahlkreisverband Oberland-West doit être annulée.	Décision incitative en vue d'un changement d'un système.

Canton	Fribourg		Bâle-Ville
Référence	arrêt TF 1P.442/2000 du 20.10.2000	arrêt TF 1P.563/2001 du 26.2.2002, in: RDAF 2003 I 373 (rés.)	arrêt TF 1P.69/2001 et 1P.205/2001 du 28.6.2001, in: ZBI 103/2002 p. 206
Recours	recours concret (élection de la Constituante)	recours abstrait (modification LEDP-FR)	recours concret (exclusion de la répartition des sièges)
Election	cantonale	cantonale	cantonale
Cercle électoral	districts, sauf exceptions	districts, sauf exceptions	cercles électoraux spécifiques
Bases légales cantonales	<p>Art. 80 al. 2 aCst.-FR ² La Constituante est élue pour cinq ans de la même manière que le Grand Conseil. Il n'y a pas d'incompatibilité.</p> <p>Art. 103 aLEDP-FR ¹ Toute liste non conjointe ou tout groupe de listes conjointes qui n'a pas obtenu un nombre de suffrages (suffrages de parti) égal au 7.5 % au moins du total des suffrages valablement exprimés est éliminé de la répartition. ² Les suffrages recueillis par cette liste ou ce groupe sont réputés non exprimés et la répartition se fait ensuite entre les autres listes.</p>	<p>Art. 36 aCst.-FR Le pouvoir législatif appartient à un Grand Conseil composé des députés élus par les assemblées électorales selon le système de la représentation proportionnelle.</p> <p>Art. 37 aCst.-FR Le Grand Conseil compte 130 députés qui sont répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population.</p> <p>Art. 66 LEDP-FR Lors des élections cantonales et communales, les listes ne peuvent pas être apparentées.</p>	<p>V. Wahlkreise mit mehreren Sitzen § 50 WG - Zuteilung der Sitze Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Listen erfolgt im Verhältnis der Stimmzahlen, die jede Liste erhalten hat.</p> <p>§ 51WG - Quorum Listen, die das Quorum von 5% der Stimmen in keinem Wahlkreis erreicht haben, sind von der Sitzverteilung ausgeschlossen.</p> <p>VI. Einerwahlkreis § 58 WG – Verfahren ¹ Ist in einem Wahlkreis nur ein Mitglied in den Grossen Rat zu wählen, so kann für jede gültig vorgeschlagene Person gestimmt werden.</p>
Quorum direct	7.5 %		5 % à atteindre dans au minimum un cercle électoral – quid si atteint dans le cercle électoral qui n'a qu'un seul représentant à élire?
Quorum naturel		entre 3.7. et 12.5 %	
Motifs justificatifs	Lutte contre l'éparpillement des forces politiques. Reste en-deçà de la limite maximale posée par la jurisprudence.	Le problème des quorums n'a pas été traité de manière spécifique mais seulement évoqué. La question est donc laissée ouverte par le TF qui précise tout de même: "(...) die Ungleichheiten bzw. die Abweichungen von einer reinen Verhältniswahl mit der Festlegung von unterschiedlich grossen Wahlkreisen bereits auf der Verfassungsstufe geschaffen worden sind. (...). Diese Wertentscheidung ist auch vom Gesetzgeber zu respektieren. Insofern gibt es auf Gesetzesstufe letztlich nichts zu "korrigieren". Im Rahmen der vom Verfassungsgeber getroffenen Lösung kann zwar dem Proporzgedanken mehr oder weniger zum Durchbruch verholfen werden. Für den Gesetzgeber besteht ein Spielraum, der zu Gunsten oder zu Lasten des Proporzgrundsatzes verwendet werden kann".	Un quorum direct est admissible; mais l'argumentation des recourants ne saurait être suivie: il n'est pas logique de mettre sur un pied d'égalité un cercle à un ou plusieurs sièges; le quorum direct perdrait alors son but. Un parti qui a atteint le seuil prévu dans une circonscription à un mandat ne peut donc s'en prévaloir pour participer à la répartition des sièges.
Compatibilité avec la Cst.	OUI: tant sur la valeur que sur le fondement, cela reste admissible du point de vue de la Cst. fédérale. S'agissant de l'éventuelle insuffisance de la base légale prévoyant le quorum direct, selon la jurisprudence une base légale au sens formel est nécessaire et celle-ci devrait en tout cas être une norme de même rang que celle qui fixe l'élection proportionnelle. I.c. le renvoi prévu à l'art. 80 aCst. est suffisant.		

Canton	Zurich	Jura	Argovie
Référence	ATF 129 I 185 = JdT 2004 I 691	arrêt TF 1P.456/2004 du 25.5.2005, in: RJJ 2006 p. 21	ATF 131 I 74 = JdT 2007 I 652
Recours	recours concret (quorum naturel)	recours concret (remboursement des frais électoraux)	recours abstrait
Election	communale	cantonale (Parlement) / fédérale (Conseil des Etats)	cantonale
Cercle électoral	cercles électoraux spécifiques	circonscription unique: le canton	districts / possibilité de Wahlkreisverbände
Bases légales cantonales	<p>§ 94 aWG-ZH Die Wahl des Grossen Gemeinderates erfolgt im Verhältniswahlverfahren gemäss den Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates.</p> <p>Art. 32 aCst.-ZH Der Kantonsrat besteht aus 180 Mitgliedern. Diese werden in Wahlkreisen gewählt, deren Zahl und Umfang das Gesetz bestimmt. (...). Der Kantonsrat wird nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Das Verfahren wird durch das Gesetz bestimmt.</p> <p>§ 93 aWG-ZH Für die Gemeindewahlen bildet die Gemeinde einen Wahlkreis, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat können (...) das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen (...) für die Wahl: 1.der Mitglieder des Grossen Gemeinderates;(...</p>	<p>Art. 14 al. 3 et 3bis aLEDP-JU ³ L'Etat ou la commune prend en charge les frais d'impression et de distribution des bulletins officiels. ^{3bis} Lors d'élections selon le système proportionnel, l'alinéa 3 n'est applicable qu'aux listes ayant obtenu au moins cinq pour cent des suffrages exprimés ou un élu dans la circonscription. (...)</p>	<p>§ 77 aCst.-AR 1. Le peuple élit le Grand Conseil selon le système proportionnel. 2. Les arrondissements électoraux sont les districts. Ceux-ci peuvent être réunis, par la loi, en groupements d'arrondissements électoraux ["Wahlkreisverbände"]. 3. Les sièges sont répartis entre les arrondissements électoraux au prorata du nombre de leurs habitants respectifs.</p>
Quorum direct		5 % (pour la prise en charge de certains frais électoraux)	
Quorum naturel	entre 5 et 33 % (en part. 16.66, 20 et 33.33 %)	33.33 %	entre 3.23 et 14.29 % (en part. 11.11, 12.5 et 14.29 %)
Motifs justificatifs	Justification historique, "sentiment d'appartenance": non admis.	Evaluation in concreto des seuils prévus: "(...) pour apprécier correctement la représentativité d'un parti ou d'une candidature indépendante (...), il convient de tenir compte, en sus du nombre de voix effectivement recueillies, de l'écart qui sépare ce chiffre du nombre de suffrages qu'une liste devrait atteindre pour obtenir de plein droit un siège lors de la première répartition (quorum naturel ou direct) ou, en l'absence d'un quorum indirect, pour avoir une réelle chance de succès lors de la deuxième répartition".	Pas de motifs de justification envisageables puisque la Cst. prévoit expressément la possibilité de réunir les districts.
Compatibilité Cst.	NON: l'atteinte au système proportionnel est très importante et aucun motif ne parvient à la justifier.	NON: i.c. le seuil de 5 % est trop élevé (au vu notamment du quorum de 33.33 %) mais les 3 % (retenus par la Cour constitutionnelle cantonale) sont admissibles.	NON: ne pas réunir les districts alors que la Cst.-cant. le prévoit expressément et que cette solution permet d'atteindre des quorums naturels raisonnables n'est pas compatible avec les exigences constitutionnelles fédérales.
Dispositif	Constataion de l'inconstitutionnalité de la réglementation, sans annulation des élections en cause. (Adoption depuis de la méthode Pukelsheim)	La loi a depuis été modifiée dans le sens d'une limite de 3 %.	Décision incitative en vue d'un changement de système (Adoption depuis de la méthode Pukelsheim)

Canton	Valais	Nidwald	Argovie
Référence	ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524	ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75	ATF 136 I 364 = JdT 2011 I 86
Recours	recours concret (répartition des sièges entre districts)	recours concret (répartition des sièges entre communes)	recours concret (détermination des résultats)
Election	cantonale	cantonale	communale (selon les principes de l'élection au Grand Conseil)
Cercle électoral	districts/ demi-districts	communes politiques	cercles électoraux spécifiques
Bases légales cantonales	Art. 84 Cst.-VS ¹ Le Grand Conseil se compose de 130 députés et d'autant de suppléants répartis entre les districts et élus directement par le peuple. ² Le district de Rarogne, composé de deux demi-districts disposant chacun de ses propres organes et compétences, forme deux arrondissements électoraux. ³ [description de hagenbach-bischoff et de la méthode du plus fort reste]. ⁴ (...) ⁵ (...) ⁶ L'élection se fait par district et demi-district, selon le système de la représentation proportionnelle. Le mode d'application de ce principe est déterminé par la loi.	Art. 58 Cst.-NI ¹ Chaque commune politique constitue un arrondissement pour l'élection du Grand Conseil. ² Chaque circonscription électorale élit, conformément aux prescriptions de la loi, les membres qui lui sont attribués sur la base du nombre de ses habitants; (...) ³ Chaque circonscription électorale a droit à deux sièges au moins.	§ 27 al. 3 OCC-AG Lors d'élections dans des communes comportant plusieurs circonscriptions électorales, le nombre de suffrages reçus par une liste dans une circonscription est divisé par le nombre de mandats à attribuer dans cette circonscription et arrondi au nombre entier le plus proche. Le résultat est le nombre pondéré de la liste. Les nombres pondérés sont additionnés dans chaque groupe de liste. Le total est divisé par la clé de répartition communale et arrondi au nombre entier le plus proche. Le résultat indique le nombre de sièges attribués au groupe de listes.
Quorum direct	10 %		Pas un problème de quorum mais d'arrondi dans le système Pukelsheim
Quorum naturel		entre 8.3 et 33.33 %	
Motifs justificatifs	Origine historique et prévu par la Cst.-cant.	Origine historique: non admis	
Compatibilité avec la Cst.	OUI: le système valaisan connaît une proportionnelle par cercle et est expressément prévu par la Cst.-cant.; il échappe ainsi par principe à un examen préjudiciel de la part du TF. De plus, le découpage des circonscriptions est justifié par une origine historique et un sentiment d'appartenance particulier.	NON: la Cst.-cant. laisse au législateur diverses possibilités de mise en œuvre admissible du système proportionnel (p. ex. groupements de circonscriptions électorales, méthode Pukelsheim). En outre, une réforme des circonscriptions électorales sur le plan constitutionnel est envisageable.	OUI: Selon le TF, aucun système n'est parfait; il n'exclut pas qu'une telle méthode puisse être améliorée mais elle n'est pas, même en l'état, incompatible avec la Cst. fédérale.
Dispositif		Constatation de l'inconstitutionnalité de la mise en œuvre; décision incitative requérant la modification du système.	

Canton	Zoug	Schwyz
Référence	ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96	arrêt TF 1C_407/2011 du 19.3.2012 = JdT 2012 I 240 (rés.), in: ZBl 113/2012 p. 450
Recours	recours concret (répartition des sièges entre communes)	recours concret (répartition des sièges entre communes)
Election	cantonale	cantonale
Cercle électoral	communes	communes, sauf exceptions
Bases légales cantonales	<p>§ 38 Cst.-ZG</p> <p>¹ (...) Les députés au Grand Conseil sont élus par les communes municipales proportionnellement au nombre d'habitants établi par la statistique cantonale de la population (état à fin décembre de l'année civile écoulée).</p> <p>² Le Grand Conseil fixe par décret le nombre d'âmes ou la fraction de ce nombre donnant droit à un représentant au Grand Conseil.</p> <p>§ 24 Cst.-ZG: désignation des communes municipales.</p>	<p>§ 26 aCst.-SZ</p> <p>¹ Der Kantonsrat wird in geheimer Abstimmung in den Gemeinden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung gewählt. (...)</p> <p>² Der Kantonsrat wird aus 100 Abgeordneten gebildet. Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Die Sitze werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. ³: description de la méthode de calcul</p> <p>⁴ Der Kantonsrat wird nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt. Ein Gesetz stellt dafür die näheren Vorschriften auf.</p> <p>§ 22 aCst.-SZ et 23 a Cst.-SZ: désignation des districts et des communes.</p>
Quorum naturel	entre 5 et 25 % (en part. 14.3, 20 et 25 %) (+ exception admise 33.33 %)	entre 9.09 et 50 % (en part. 11.11, 12.5, 14.29, 16.67, 25.20)
Motifs justificatifs	Pas d'examen d'un éventuel motif d'organisation traditionnelle du territoire puisque la Cst.-cant. laisse la place à un système compatible avec la Cst.	Forme mixte entre système majoritaire et proportionnel: rejeté par TF, car le système proportionnel est expressément prévu par la Cst.-cant.
Compatibilité avec la Cst.	NON	
Dispositif	<p>Constatacion de la non-conformité du système à la Cst. fédérale.</p> <p>N.B. Possibilité de dérogation (attribution obligatoire de deux sièges à une petite circonscription) en vertu du droit coutumier.</p>	<p>Décision incitative en vue d'un changement de système. Pas d'annulation de l'élection ou des décrets y relatifs.</p> <p>N.B. Au plan formel (problème de garantie de la Cst.-cant.): un examen par le TF n'est pas exclu, dès lors que les notions comprises à l'art. 34 Cst. ont été développées après l'octroi de la garantie fédérale à la Cst.-cant.</p>

ANNEXE 2 (Résumé des travaux de la Constituante)

Légende

- Les éléments en gris (p. ex. les districts sont les cercles électoraux ordinaires) sont ceux qui n'ont pas été soumis au vote, en raison d'un consensus suffisant au sein de l'Assemblée constituante ou d'un retrait en faveur d'une autre contre-proposition.
- Les éléments repris de façon barrée (p. ex. ~~les districts sont les cercles électoraux ordinaires~~) sont ceux que les auteurs de la contre-proposition entendent supprimer.

A. Dispositions constitutionnelles (abrogée v. actuelle)

Art. 22 aCst.-FR	Art. 95 Cst.-FR
¹ Le territoire du canton est divisé: en cercles électoraux* (a); en districts administratifs (b); en arrondissements judiciaires (c).	
² La loi détermine le nombre et la circonscription de ces divisions territoriales.	³ La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.
³ Il peut en être établi de nouvelles selon le besoin.	
⁴ Le canton de Fribourg est divisé en huit cercles électoraux pour la nomination des députés au Grand Conseil.	
⁵ Ces cercles sont: le cercle de la Ville de Fribourg (1); le cercle de la Sarine-campagne (2); le cercle de la Singine (3); le cercle de la Gruyère (4); le cercle du Lac (5); le cercle de la Glâne (6); le cercle de la Broye (7); le cercle de la Veveyse (8).	
⁶ Les cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs actuels et le vote a lieu à la commune.	
(Art. 37 aCst.-FR)	
Le Grand Conseil compte 130 députés qui sont répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population.	¹ Le Grand Conseil se compose de 110 députées et députés. ² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.

* N.B. 1987: motion visant à l'introduction de "sous-cercles électoraux" (fondés sur la répartition des cercles de justice de paix) auxquels serait attribué un "député de base". Refus car irait au-delà de la volonté du Constituant, qui ne prévoit que des "cercles électoraux". Il devrait dès lors y avoir une modification de la Cst. avant un tel changement de la LEDP-FR.

B. Révision 2004

1. Thèses initiales (Commission 5) (fin 2001)

5.2.1.6	5.2.1.6 bis	5.2.1.6 ter
¹ La loi définit les cercles électoraux.	Idem	Idem
² Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton.	Idem	Idem
³ Les cercles électoraux doivent respecter les découpages géographiques et historiques.	Idem	Idem
⁴ Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente.	⁴ Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente.*	Idem à 5.2.1.6
⁵ Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements.	Idem à 5.2.1.6	⁵ Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements.**
⁶ Le canton comprend 8 cercles au maximum.	Idem	Idem

* Le découpage des cercles électoraux ne peut pas être purement mathématique; ils doivent correspondre à un ensemble de communes partageant les mêmes soucis et intérêts, et formant une unité régionale.

** Motif: peur de l'affaiblissement du système proportionnel (pourrait tendre davantage vers un système majoritaire).

5.2.2.17	5.2.2.17 bis
Le Grand Conseil se compose de 100 députés.	Le Grand Conseil se compose de 110 députés.

5.2.3.18	5.2.3.18 bis
¹ Introduction de la suppléance en vue de remplacer les membres empêchés.	Introduction de la suppléance en vue de remplacer les membres empêchés.
² La loi règle les modalités.	

2. Lecture 0: thèses de la Commission et contre-propositions (début 2002)

5.2.1.6	UDC	5.2.1.6 bis*	PDC (5.2.1.6 quater)	5.2.1.6 ter
¹ La loi définit les cercles électoraux.	Idem	Idem	Idem	Idem
² Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton.	Idem	Idem	Idem	Idem
³ Les cercles électoraux doivent respecter les découpages géographiques et historiques.	Idem à 5.2.1.6	Idem à 5.2.1.6	³ Les cercles électoraux doivent respecter les découpages géographiques et historiques. **	Idem à 5.2.1.6
⁴ Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente.	⁴ Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente.	⁴ Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente.	⁴ Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente. **	Idem à 5.2.1.6
⁵ Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements.	⁵ Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements.	Idem à 5.2.1.6	⁵ Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements. **	⁵ Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements. * **
⁶ Le canton comprend 8 cercles au maximum.	⁶ Le canton comprend 8 cercles au maximum, les 7 districts et la ville de Fribourg.	Idem à 5.2.1.6	⁶ Le canton comprend 8 cercles au maximum. **	Idem à 5.2.1.6
	(1) 29 voix	73 voix		
		(2)	66 voix	44 voix
(3) 33 voix		72 voix		

* Proposition retirée au profit de la thèse du PDC;

** Motif: ces dispositions ne seraient pas de rang constitutionnel;

*** Motif: peur de l'affaiblissement du système proportionnel.

(Proposition non soumise au vote: "le canton comprend trois cercles électoraux: centre, nord et sud").

(1) Vote - opposition 1: UDC (29 voix) c. PDC (73 voix), (7 abstentions);

(2) Vote - opposition 2: PDC (66 voix) c. 5.2.1.6 ter (44 voix), (2 abstentions);

(3) Vote - opposition 3: PDC (72 voix) c. 5.2.1.6 (33 voix), (5 abstentions).

➤ Thèse adoptée (lecture 0): "La loi définit les cercles électoraux (al. 1). Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton (al. 2)".

5.2.2.17*	PS**	5.2.2.17 bis
Le Grand Conseil se compose de 100 députés.	Le Grand Conseil se compose de 130 députés.	Le Grand Conseil se compose de 110 députés.
	(1) 68 voix	40 voix
(2) 35 voix	71 voix	

* Proposition soutenue par le PRD;

** Proposition du PS, soutenue par l'UDC et le PCS; Motif (du PS): maintien du statu quo en raison du rejet du nombre maximal des cercles électoraux; si le nombre de députés était abaissé à 110, il faudrait redessiner la carte des arrondissements électoraux.

(PDC partagé entre diminution à 100 ou à 110 du nombre de députés, petite majorité en faveur de 100).

(1) Vote - opposition 1 : Proposition PS (68 voix) c. Minorité 5.2.2.17 bis (40 voix), (1 abstention);

(2) Vote - opposition 2: Proposition PS (71 voix) c. 5.2.2.17 (35 voix), (3 abstentions).

➤ Thèse adoptée (lecture 0): "Le Grand Conseil se compose de 130 députés".

5.2.3.18	PRD (5.2.3.18 ter)	5.2.3.18 bis*
¹ Introduction de la suppléance en vue de remplacer les membres empêchés.	La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés.	Introduction de la suppléance en vue de remplacer les membres empêchés.
² La loi règle les modalités.		
(1) 30 voix	76 voix	
	(2) 72 voix	38 voix

* Proposition soutenue par l'UDC;

(PDC partagé en raison du maintien de 130 députés).

(1) Vote - opposition 1 : Proposition 5.2.3.18 ter (76 voix) c. 5.2.3.18 (30 voix), (6 abstentions);

(2) Vote - opposition 2: Proposition 5.2.3.18 ter (72 voix) c. 5.2.3.18 bis (38 voix), (2 abstentions).

➤ Thèse adoptée (lecture 0): "La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés".

3. Lecture I: Février 2003:

Lecture 0	PDC	Commission 5	PS
¹ Le Grand Conseil se compose de 130 membres, députées et députés.	Idem à lecture 0	¹ Le Grand Conseil se compose de 110 membres.	¹ Le Grand Conseil se compose de 100 membres, députées et députés.*
(1)	49 voix	65 voix	
La loi peut prévoir un système de suppléance.	La loi peut prévoir un système de suppléance.	Idem à lecture 0	Idem à lecture 0
(2)	55 voix	54 voix	
² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.			
³ La loi définit les cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton.	Idem à lecture 0	³ La loi définit au maximum 8 cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton.	³ Les députées et députés sont élus dans quatre cercles électoraux, comprenant trois régions et une agglomération autour de la Ville de Fribourg. La loi assure une représentation équitable des régions et de l'agglomération de la Ville de Fribourg.
(4)	54 voix	(3) 78 voix	33 voix
		57 voix	

* Proposition retirée au profit de la réduction proposée par la Commission 5.

(1) Vote - opposition 1 (nombre de députés): Lecture 0 (49 voix) c. Commission 5 (65 voix), (0 abstention);

(2) Vote - opposition 2 (suppléance): PDC (54 voix) c. Lecture 0 (55 voix), (5 abstentions);

(3) Vote - opposition 3 (cercles électoraux): PS (33 voix) c. Commission 5 (78 voix), (3 abstentions);

(4) Vote - opposition 4 (cercles électoraux): Commission 5 (57 voix) c. Lecture 0 (54 voix), (3 abstentions).

➤ Avant-projet (lecture I): "Le Grand Conseil se compose de 110 membres, députées et députés. La loi peut prévoir un système de suppléance (al. 1). Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel (al. 2). La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton (al. 3)".

4. Procédure de consultation

a. Réduction du nombre de députés à 110 (question 16)

Pour	Contre	Autres propositions	Sans avis	Pas répondu
54.3 %	23 %	6.6 %*	8.3 %	7.9 %
Conférence des préfets (qui demande cpdt que les cercles électoraux soient inscrits ds Cst.)	PS, PDC, Parti évangélique, Energie Nouvelle, MIF, (de manière générale) les différentes communes.			

* Dont:

- 1 % (24 consultés) acceptent la réduction proposée, mais sous condition (maintenir une certaine représentativité, en faveur des petites formations politiques, des petits districts, des régions périphériques, etc.).
- Certains éléments de réponse reviennent dans plusieurs "autres propositions": il faudrait renoncer à arrêter un nombre de députés et décider qu'une région a droit à 1 député pour X habitants; il faudrait donner le même nombre de députés à tous les cercles électoraux (p. ex.: 8 cercles à 10 députés = 80 membres du Grand Conseil).

Réponses des consultés de la catégorie "Autorités cantonales":

- 50 % (21 consultés) approuvent la réduction proposée, alors que 28.6 % (12) s'y opposent;
- 4.8 % (2 consultés) aimeraient une réduction encore plus importante;
- 2.4 % (1 consulté) accepterait une réduction sous condition;
- il y a 3 réponses « diverses » (7.1), 2.4 % (1 consulté) sans avis et 4.8 % (2 consultés) qui n'ont pas répondu.

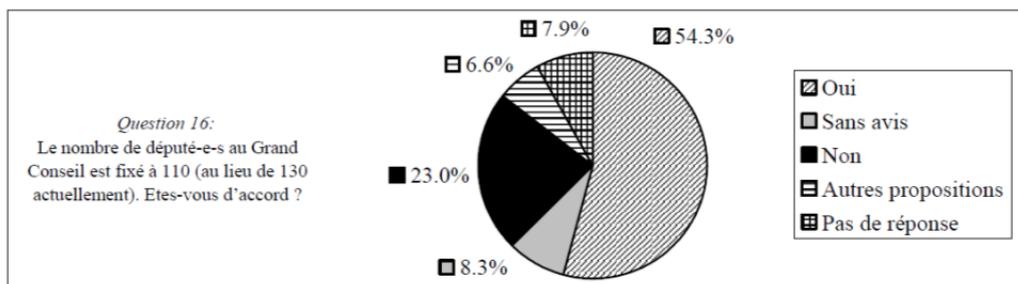
Réponses des consultés de la catégorie "Partis politiques cantonaux":

- 70 % (7 partis) sont opposés à la réduction proposée;
- 10 % (1) pourrait l'accepter sous condition;
- 20 % (2) y sont favorables.

Réponses des consultés de la catégorie "Partis politiques autres que cantonaux": La proportion est pour ainsi dire l'inverse de celle constatée dans les réponses des partis cantonaux (25 consultés [59.5 %] favorables à la réduction proposée; 3 [7.1 %] disposés à l'accepter sous condition ; 10 [23.8 %] qui y sont défavorables).

a'. Réduction du nombre de députés et impact sur les cercles électoraux

- Les Verts ne soutiennent la diminution de la députation que si les cercles électoraux sont modifiés en parallèle; ils soutiennent en outre le système de suppléance.
- Le CE soutient l'idée d'une réduction modérée du nombre de députés. Il doute cependant qu'il soit bien utile de fixer le nombre maximal de cercles électoraux dans la Constitution.
- Le PCS et le PRD du Lac soutiennent la proposition majoritaire et le système de suppléance.
- Le PS et le PDC rejettent l'idée de suppléance.



		Nombre		%	
1	Oui	1349		54.3	
9	Sans avis	206		8.3	
2	Non	571		23.0	
3	100 député-e-s	44	163	1.8	6.6
4	Entre 99 et 80 député-e-s	44		1.8	
5	Moins de 80 député-e-s	21		0.8	
6	Réduction sous condition (en faveur des petites formations politiques, des petits districts, des régions périphériques ; sous forme d'un nombre de sièges minimum par district ; pour garantir la représentativité en général ; en redéfinissant les cercles électoraux)	24		1.0	
8	Divers	30		1.2	
0	Pas de réponse	197		7.9	
Code réponse					

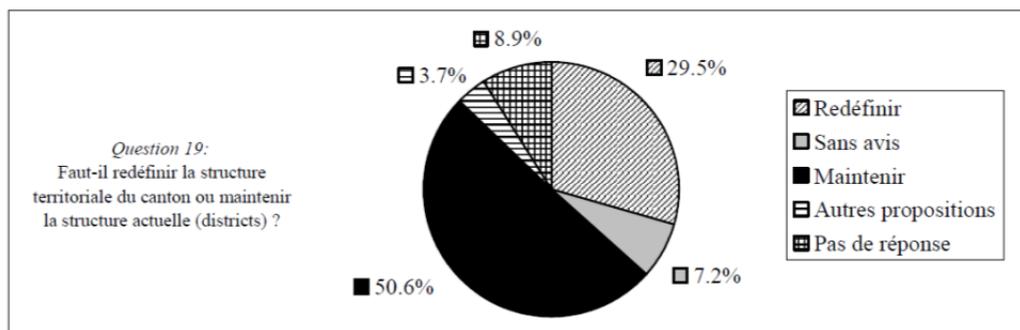
Code de la réponse																		Catégorie
1		9		2		3		4		5		6		8		0		
Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
21	50.0	1	2.4	12	28.6	1	2.4	1	2.4	0	0.0	1	2.4	3	7.1	2	4.8	Autorités canton.
31	60.8	1	2.0	13	25.5	1	2.0	2	3.9	1	2.0	0	0.0	2	3.9	0	0.0	Conseils comm.
99	62.0	6	4.0	38	25.3	3	2.0	1	0.7	1	0.7	1	0.7	3	2.0	4	2.7	Communes (autres)
2	20.0	0	0.0	7	70.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0	Partis cantonaux
25	59.5	1	2.4	10	23.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	7.1	2	4.8	1	2.4	Autres partis
85	65.9	4	3.1	10	7.8	2	1.6	1	0.8	1	0.8	0	0.0	0	0.0	26	20.2	Eglises
6	40.0	1	6.7	5	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	20.0	Education
0	0.0	1	33.3	0	0.0	0	0.0	1	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	33.3	Jeunes
3	50.0	0	0.0	2	33.3	1	16.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Personnes âgées
1	33.3	0	0.0	2	66.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Immigrés
3	25.0	1	8.3	5	41.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	25.0	Social
7	53.8	2	15.4	1	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.7	2	15.4	Socio-économique
0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	Environnement
1	25.0	1	25.0	0	0.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	25.0	Culture
0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	100.0	Divers
1071	53.5	187	9.3	466	23.3	35	1.7	38	1.9	18	0.9	17	0.8	19	0.9	152	7.6	Particuliers

b. Redéfinition de la structure territoriale (districts; question 19)

Maintien	Redéfinition	Autres propositions	Sans avis	Pas répondu
50.6 %	29.5 %	3.7 %*	7.2 %	8.9 %
	⇒ 31,7 % des consultés qui s'expriment en faveur d'un changement (29.5 + 1.2 + 0.4 + 0.3 + 0.1 + 0.2*)			

* Dont:

- 1.2 % (30 consultés): réduction du nombre de districts/ régions (à 5, 4 ou 3);
- 0.4 % (10 consultés): redéfinition ponctuelle, (p. ex. redessiner la Broye ou le Grand-Fribourg, ou réunir le Lac germanophone et la Singine);
- 0.3 % (8 consultés) veulent des régions et des agglomérations;
- 0.1 % (3 consultés) veulent supprimer les districts pour n'avoir plus que des communes;
- 0.2 % (5 consultés) veulent qu'une évolution reste possible.



		Nombre	%
1	Redéfinir	734	29.5
9	Sans avis	179	7.2
2	Maintenir	1258	50.6
3	Réduire de manière importante le nombre de districts/régions	30	1.2
4	Plus de districts: que des communes	3	0.1
5	Redéf. ponctuellement (Broye; Lac/Singine; Grand-Fribourg; etc.)	10	0.4
6	Laisser la possibilité d'une évolution.	5	0.2
7	Régions et agglomérations.	8	0.3
8	Divers	37	1.5
0	Pas de réponse	222	8.9

Code réponse

Code de la réponse																				Catégorie
1	9	2	3	4	5	6	7	8	0											
Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
9	21.4	0	0.0	26	61.9	4	9.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	2	4.8	Autorités canton.
14	27.5	1	2.0	31	60.8	1	2.0	0	0.0	1	2.0	1	2.0	0	0.0	2	3.9	0	0.0	Conseils comm.
39	26.0	6	4.0	93	62.0	1	0.7	0	0.0	0	0.0	1	0.7	1	0.7	4	2.7	5	3.3	Communes (autres)
5	50.0	0	0.0	5	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Partis cantonaux
19	45.2	1	2.4	19	45.2	0	0.0	0	0.0	1	2.4	1	2.4	0	0.0	0	0.0	1	2.4	Autres partis
19	14.7	6	4.7	74	57.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	30	23.3	Eglises
2	13.3	2	13.3	6	40.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	13.3	3	20.0	Education
1	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	33.3	Jeunes
3	50.0	0	0.0	3	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Personnes âgées
2	66.7	1	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Immigrés
4	33.3	3	25.0	1	8.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	16.7	0	0.0	2	16.7	Social
7	53.8	0	0.0	3	23.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.7	1	7.7	1	7.7	Socio-économique
1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Environnement
2	50.0	0	0.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	25.0	Culture
0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	100.0			Divers
607	30.3	159	7.9	996	49.7	24	1.2	2	0.1	8	0.4	2	0.1	4	0.2	27	1.3	174	8.7	Particuliers

5. Lecture II (décembre 2003)

Lecture I	Contre-propositions
¹ Le Grand Conseil se compose de 110 membres, députées et députés.	¹ Le Grand Conseil se compose de 130 membres, députées et députés.*
(1) 49 voix	55 voix
La loi peut prévoir un système de suppléance.	La loi peut prévoir un système de suppléance.**
(2) 30 voix	72 voix
² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.	
³ La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.	³ La loi définit les cercles électoraux.***
(3) 57 voix	40 voix
	⁴ Les candidates et les candidats peuvent se présenter dans le cercle électoral de leur choix.****
(4) 82 voix	20 voix
	⁵ L'apparement est possible.****
(5) 76 voix	27 voix

* Proposition du PS, soutenue par l'UDC et le PRD;

** Proposition d'une minorité de la Commission 5, soutenue par l'UDC et le PRD;

*** Proposition du PDC, soutenue par le PRD;

**** Propositions du PCS, opposition du PRD.

(1) Vote - opposition 1: Grand Conseil à 110 députés (49 voix) c. 130 députés (55 voix), (2 abstentions);

(2) Vote - opposition 2: en faveur de (30 voix) c. opposition (72 voix) à la suppléance, (2 abstentions);

(3) Vote - opposition 3: en faveur de (57 voix) c. opposition (40 voix) à une limite maximale du nombre de cercles électoraux, (8 abstentions);

(4) Vote - opposition 4 (nouvel alinéa - choix du cercle électoral): rejeté par 82 voix c. 20, (4 abstentions);

(5) Vote - opposition 5 (nouvel alinéa - apparement): rejeté par 76 voix c. 27, (2 abstentions).

➤ Avant-projet (lecture II): "Le Grand Conseil se compose de 130 députées et députés (al. 1). Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel (al. 2). La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton (al. 3)".

6. Projet final (janvier 2004)

Lecture 0	Lecture I	Lecture II
¹ Le Grand Conseil se compose de 130 membres, députées et députés.	¹ Le Grand Conseil se compose de 110 membres, députées et députés. *	¹ Le Grand Conseil se compose de 130 députées et députés. **
	(1) 71 voix	44 voix
La loi peut prévoir un système de suppléance.	La loi peut prévoir un système de suppléance.	La loi peut prévoir un système de suppléance.***
	(2) 21 voix	90 voix
² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.	Idem	Idem
³ La loi définit les cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.	³ La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.	Idem à lecture I

* Proposition soutenue par le PCS et le PRD, (Groupe citoyen divisé);

** Proposition soutenue par le PS, le PDC et l'UDC;

*** Proposition soutenue par le PS, le PDC et l'UDC.

(1) Vote - opposition 1: Grand Conseil à 110 députés (71 voix) c. 130 députés (44 voix), (7 abstentions);

(2) Vote - opposition 2: en faveur de (21 voix) c. opposition (90 voix) à la suppléance, (2 abstentions).

➤ Projet soumis au vote final (art. 95 Cst.-FR): "Le Grand Conseil se compose de 110 députées et députés (al. 1). Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel (al. 2). La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton (al. 3)".

ANNEXE 3 (Collation des débats de la Constituante)

Lecture 0 – Janvier à mai 2002 (Thèse 5.2.1.6)

Le Rapporteur

"Wahlkreise: Diese sehr wichtige These ist in der Kommission sehr eingehend während vieler Stunden behandelt worden. Die Ausgangslage ist, dass wir die angemessene Vertretung der geografischen und kulturellen, sowie der sprachlichen Einheiten des Kantons nicht über garantierte Grossratsmandate erreichen wollen, sondern durch eine entsprechende sinnvolle Einteilung der Wahlkreise. Das ist der Grundsatz. Um dieses Ziel zu erreichen, soll nach der Meinung der Kommission der Kanton in maximal acht Wahlkreise aufgeteilt werden, wobei nach Ansicht der Kommissionsmehrheit diese Wahlkreise eine in etwa gleich grosse Bevölkerungszahl zu umfassen haben. Gegebenenfalls können diese Wahlkreise in Unterbezirke aufgeteilt werden, um die sprachlichen und kulturellen Gegebenheiten angemessen berücksichtigen zu können. Es ist für die Kommission 5 auch klar, dass die Verfassung nur die Grundsätze der Wahlkreise festzulegen hat. Die effektive Aufteilung ist dem Gesetz zu überlassen. Es gibt zu dieser These aus der Kommission 5 selbst zwei Minderheitsanträge, nämlich betreffend die gleich grosse Bevölkerungszahl pro Wahlkreis und betreffend die Möglichkeit der Unterteilung der Wahlkreise in Unterbezirke."

Moritz Boschung-Vonlanthen (PDC, SE)

"Alle Anforderungen dieses Artikels 5.2.1.6 unter einen Hut bringen zu wollen kommt der Quadratur des Kreises gleich. Die Anforderungen, wie sie hier kumulativ erwähnt sind, können unmöglich unter einen Hut gebracht werden. Man kann nicht einerseits geografische und historische Aspekte berücksichtigen, andererseits gleichzeitig verlangen, dass alle Wahlbezirke möglichst eine gleich grosse Bevölkerungszahl aufweisen sollen und dies zusätzlich in nicht mehr als acht Wahlkreisen. Nach der gestrigen Wahl der Vernehmlassung sollten wir uns in der Debatte der Thesen auf das Wesentliche beschränken, das auch Verfassungsrang hat. Das sind unserer Meinung nach die beiden ersten Absätze. Deshalb sind wir für die Streichung der Absätze 3, 4, 5 und 6. Mesdames et Messieurs, il n'est pas possible de réunir et de mettre en vigueur en même temps toutes les exigences de cet article. Le groupe PDC vous invite à réduire cet article aux premiers alinéas, qui sont de rang constitutionnel. Comme le groupe UDC, nous sommes d'avis qu'il faut biffer les al. 4, 5 et 6 et nous allons même plus loin en vous proposant aussi de biffer l'al. 3. Pourquoi? Premièrement, dans une Constitution il faut autant que possible ne pas mentionner de chiffres, sauf s'il y a un intérêt extraordinaire. Ici, ce n'est pas le cas. Cette disposition provoque une immobilité non voulue. Il faut donc biffer l'al. 6. En ce qui concerne l'al. 5, c'est typiquement une notion qui doit être arrêtée dans une loi et pas dans une Constitution. La réalisation de l'al. 4 aurait comme conséquence que chaque cercle aurait environ une population de 30 000 habitants. Cela aurait par exemple comme conséquence que la ville de Fribourg devrait être partagée en au moins deux cercles, tandis que la Veveyse et la Broye pourraient à la rigueur tout juste former un cercle électoral. Je ne pense pas qu'une telle disposition fait un sens, surtout si on la met encore en liaison avec les exigences de l'al. 3: cet al. 3 demande le découpage géographique et historique et ne provoque que des problèmes d'interprétation. Que veut dire «géographique»? Que veut dire «historique»? Je prends l'exemple «historique». A quel découpage historique faut-il penser? Est-ce que c'est à la période de la République helvétique de 1798? A cette époque on a vraiment partagé le canton en cercles électoraux toujours de 4000 habitants. Est-ce qu'on pense à la Médiation de 1803 ou à la Restauration de 1814, ou à la Régénération de 1831, ou est-ce qu'on pense aux cercles actuels qui existent depuis 1847? A quelle notion historique faut-il penser? Mais alors, si on prend l'article comme il est aujourd'hui, les cercles comme ils sont aujourd'hui à partir de 1847, alors ce n'est plus historique parce que actuel. A chaque époque on a remanié les districts et les cercles électoraux. Vous pouvez le constater – je fais un peu de réclame – j'ai publié un article justement sur la genèse des articles et le développement des districts dans le canton de Fribourg et je mentionne aussi les cercles électoraux. Donc, vous pouvez constater à chaque nouvelle Constitution on a remanié les districts et les cercles électoraux. Il est très difficile de dire ce que veut dire «historique». Il vaut mieux renoncer à cette notion et se restreindre à ce qui est vraiment essentiel. Le groupe PDC vous invite donc à réduire cet article aux deux alinéas comme ils sont mentionnés dans le point 5.2.1.6 et les quatre alinéas 3, 4, 5 et 6, il faut les laisser tomber."

Mélanie Maillard (Cit., VE)

"La minorité «bis» vise principalement la suppression de l'al. 4 de la proposition majoritaire, c'est-à-dire le principe d'une masse de population équivalente au sein de chaque cercle électoral. En fait, s'agissant de circonscriptions, la minorité «bis» de la commission estime que l'essentiel réside dans le fait que les gens se sentent représentés. Vu la situation actuelle, nous doutons que les gens de Romont sentent leurs intérêts vraiment défendus par un député de Châtel-St-Denis. Il serait peut-être plus simple d'avoir un canton dont les régions représentent un même bassin de citoyens, mais la réalité est plus complexe. La population n'est pas équitablement répartie sur le territoire et la situation initiale des régions est bien différente. De plus, ceci influe dans le rôle joué par les partis et dans le sentiment d'être représenté. En effet, dans certaines régions rurales moins politisées, les citoyens misent plus sur les personnalités, sur la proximité que sur les partis. Nous ne nions pas qu'il existe un bien cantonal lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de notre canton à l'extérieur, mais quant à nos affaires intérieures, certains sujets sont appréhendés différemment selon qu'on vient de Bouloz ou de Jaun. Les cercles électoraux doivent avant tout assurer un fin équilibre entre représentation politique et régionale. On ne saurait trop favoriser la première au détriment de la seconde. Pour cette raison, ce découpage ne peut dépendre d'une simple formule de mathématiques. Ces circonscriptions doivent correspondre le plus possible à la réalité, c'est-à-dire qu'elles doivent englober un ensemble de communes partageant des soucis et des intérêts communs. En évitant d'inscrire un nombre précis dans la Constitution, nous laissons de la place à l'évolution, mais ce seront les régions qui formeront les cercles électoraux et non l'inverse. La minorité de la commission ne souhaite pas que le nombre de citoyens présente un critère majeur purement arbitraire dans le découpage des cercles. Elle ne comprend pas non plus la majorité tout comme l'autre minorité qui souhaitent un changement qui n'améliore en rien la situation actuelle et qui plus est, comme le disait M. Boschung, font toutes deux preuve d'une contradiction flagrante. En effet, comment pourrions-nous tracer des cercles électoraux à la fois respectueux des données géographiques, historiques et culturelles et à la fois englobant une masse de population équivalente? Nous vous invitons à soutenir la version présentée dans la thèse 5.2.1.6bis."

Christian Seydoux (PS, SC)

"Au nom de la deuxième minorité, qui s'écarte de la thèse majoritaire en défendant la représentation d'une masse de population équivalente par le nombre de sièges, entre 10 et 15 par exemple. Nous nous opposons principalement à la possibilité de créer des sous-arrondissements électoraux. Il s'agirait ici d'un affaiblissement certain du système de répartition proportionnelle lorsque le cercle électoral est trop petit et peu représentatif ainsi des minorités. Les subdivisions proposées sont inadaptées à un si petit territoire, qui au fond ne représente qu'un seul cercle électoral. Une multitude de sous-cercles qui ne correspondrait plus du tout à une équitable division du canton pour élire de façon plus démocratique les membres d'un législatif cantonal – et non régional – reviendrait à accorder en somme à une centaine de communes du canton un siège. La multiplication des cercles électoraux revient en principe à une élection camouflée du système majoritaire. En effet, pour le système de la représentation proportionnelle, il est indispensable d'offrir aux électrices et aux électeurs un choix de listes, de candidats, de tendances, de minorités, de partis, sinon le jeu s'en trouve faussé. La position idéale seraient 12 à 15 sièges par cercle électoral qui serait censé regrouper environ 30 000 électrices et électeurs dans notre canton. Pour rassurer M. Boschung, il semble naturel que la thèse majoritaire et des deux minorités soient ici développées pour enrichir le débat, mais il demeure assez logique que l'article constitutionnel sera bien plus restreint. Je partage personnellement son courant de pensée sur l'histoire et la géographie."

Ueli Johner-Etter (UDC, LA)

"Ich glaube, der Status quo hat sich bewährt und das Freiburger Volk würde nicht verstehen, wenn wir jetzt diese Wahlkreise ändern würden. Ich könnte mich einverstanden erklären mit dem Vorschlag der CVP, den Absatz 3 betreffend die geografische und historische Gliederung auch zu streichen. Hingegen bestehen wir auf unserem Antrag, dass explizit erwähnt wird: «Der Kanton umfasst acht Wahlkreise, die sieben Bezirke und die Stadt Freiburg». Ich denke, wenn wir dies nicht so klar sagen, denkt der Bürger, die in Freiburg wollen wieder irgend etwas «schraubeln» – wie man in Berndeutsch sagt –, sei es wegen der Agglomerationen oder auch aus anderen Gründen. In diesem Sinne wäre ich froh, wenn Sie dem Antrag der SVP zustimmen könnten."

Joseph Rey (PCS, FV)

"C'est tout à fait personnel et je vais créer une certaine révolution en proposant de limiter à trois les cercles électoraux: centre, Nord et Sud. Pourquoi? Parce qu'on constate que dans tous les domaines de la vie publique on

renforce les relations à un niveau toujours plus grand. On parle du «Mittelland», on parle de cantons réduits, etc. Moi, je pense que pour des questions d'efficacité, de simplification, de relations à étendre à un niveau plus vaste, dans quelques années on reviendra sur ma proposition, même si aujourd'hui elle n'est pas encore mûre, mais c'est une indication pour le futur."

Martin Ott (PRD, SE)

"Ich spreche im Namen der FDP-Fraktion. Wir unterstützen den Antrag der CVP mit Streichung von Absatz 3 bis 6. Ein Grossteil der Argumente ist schon gesagt worden. Ich werde also nur noch über zwei Punkte kurz sprechen, einerseits über die Unterteilung in Unterkreise. Eine Unterteilung macht die ganze Übung zu einer Farce. Da will man einerseits Kreise einer bestimmten Grösse haben, nur um sie dann wieder in Unterkreise zu unterteilen und so wieder auf eine kleine Grösse zu bringen. Zur Erinnerung, eine Proporzwahl in einem kleinen Kreis ist nur dem Namen nach eine Proporzwahl. Gewählt werden ja dann im Allgemeinen die zwei bis drei Kandidaten mit der grössten Stimmenzahl, also wie bei einer Majorzwahl. Eine solche Unterteilung favorisiert also meistens die stärkste Partei. Aus diesen Gründen lehnt die FDP-Fraktion die Unterteilung der Wahlkreise ab. Kurz noch zum Antrag der SVP. Sieben Bezirke tönt eigentlich gut, aber in der letzten Session haben wir ja extra keine Zahl festsetzen wollen für die Anzahl der Bezirke in der Verfassung."

Patrik Gruber (PS, SE)

"Guten Morgen zuerst, denn ich spreche heute das erste Mal. Ich habe die Ehre für die sozialdemokratische Fraktion Ihnen unsere Position darzulegen. Einleitend möchte ich aber bemerken, da bereits die CVP ihren Abänderungsantrag vorstellen konnte, man muss vorsichtig sein. Wenn Deutschfreiburger Ihnen etwas auf Französisch verkaufen wollen, dann muss man doch sicher zweimal zuhören und dreimal durchlesen. Worum geht es hier? Wir haben das Prinzip der Proporzwahl angenommen. Es geht darum, dass die Bevölkerung des ganzen Kantons angemessen – eben proportional – im Parlament vertreten ist, das heisst, jemand der in der Stadt Freiburg wohnt, hat den gleichen Anspruch auf Vertretung seiner Ideen wie jemand, der im Schwarzsee wohnt oder in Montbovon oder sonst irgendwo in einem kleinen Ort, vielleicht in der Peripherie oder sonst irgendwo im Kanton. Dies müssen wir gewährleisten. Wir versuchen dies, wie das die Kommission vorschlägt, indem wir Wahlkreise bestimmen. Wir können aber nicht sagen: «Das Gesetz bestimmt die Wahlkreise» und gleichzeitig in der Verfassung festlegen: «Es gibt sieben plus einen Wahlkreis». Insofern können wir ja die SVP hier schon nicht mehr unterstützen. Es geht, wie der Kommissionspräsident erklärte, um eine sinnvolle Vertretung, aber eben nicht nur sinnvoll sondern auch proportional. Da müssen wir im Vergleich zu den früheren Jahrzehnten die Bevölkerungsentwicklung eben auch berücksichtigen. Wir müssen akzeptieren, dass an verschiedenen Orten im Kanton die Bevölkerung sich anders entwickelt hat als andernorts. Da kann es halt dazu kommen, dass in der Bestimmung der Wahlkreise Änderungen auftreten müssen. Dies dürfen wir hier nicht blockieren. Darum auch vernünftigerweise wie von der Kommission vorgeschlagen und übrigens von allen Minderheiten mitgetragen, «Das Gesetz bestimmt die Wahlkreise», aber die Bestimmung sagt auch noch etwas anderes. Das Gesetz darf nicht zu weit gehen und darum in allen Anträgen maximal acht Wahlkreise. Warum acht Wahlkreise? Man könnte sich vielleicht auf maximal sieben oder maximal neun einigen, aber diese Bestimmung hängt ganz eng mit der Anzahl Delegierten, die wir schicken wollen, zusammen. Wenn wir beispielsweise nur mehr fünfzig Delegierte im Parlament haben möchten und zehn Wahlkreise erheben, dann gibt es dann wenig Sitze pro Wahlkreis und dann werden einige Ideen wohl nicht mehr vertreten sein. Das scheint mir logisch. Die Kommission machte hier eine Abwägung und aufgrund ihrer Gesamtarbeit ist sie auf die Zahl Acht gekommen. Ich denke, wir sollten der Kommission vertrauen, auch insofern dass wir sagen, maximal acht Wahlkreise, weniger ist möglich, aber mehr sicher nicht. Sonst werden die Mandate zu stark aufgesplittert und kleinere Gruppierungen hätten kaum mehr Chancen vertreten zu sein. Daraus folgt aber nun der zweite Schluss. Man darf dann nicht sagen, maximal acht Wahlkreise und gleichzeitig Unterkreise machen, weil dann hebt man alles wieder aus den Angeln. Dann stehen wir wieder vor demselben Problem. Aus diesem Grund unterstützt die sozialdemokratische Fraktion zwar die Ideen der Kommission, konkret aber den Minderheitsantrag 5.2.1.6ter, der eben all diese Argumente auf sich vereinigen kann. Ich bitte Sie, dies auch zu unterstützen."

André Schoenenweid (PDC, FV)

"Majoritaire dans la commission, très minoritaire au sein du PDC, je me dois quand même d'intervenir pour défendre les grands principes que la majorité de la commission a voulu exprimer dans cette thèse. Effectivement, la complexité d'un redécoupage des cercles électoraux nécessite un certain nombre de principes énumérés. En tout cas ce que la

majorité de la commission a voulu, c'était ces références à des découpages sous l'aspect géographique et historique. Ces deux termes sont uniquement indicatifs. Nous avons voulu aussi – et je crois que cela doit être clairement dit – la majorité de la commission voulait et souhaite une modification du découpage actuel des cercles électoraux. Si nous voyons une perspective d'une diminution moyenne ou en tout cas une diminution de 130 à 110 voire à 100 députés, le nombre de députés dans les cercles électoraux actuels est nettement plus bas, en particulier je pense à la Veveysse, qui pourrait se retrouver avec cinq députés et là effectivement on se retrouverait dans un système proche d'un système majoritaire avec un quorum de 20%. C'est pour cela que je vous demande de soutenir toutes les possibilités d'ouverture que la thèse majoritaire offre, tout en considérant dans la rédaction de l'article constitutionnel que les points 3 et 4 pourraient effectivement ne pas apparaître au niveau de l'article constitutionnel. A titre d'information, dans la Constitution bernoise on marque par exemple dans la rédaction: «Les districts sont les cercles électoraux ordinaires» – ce qui pourrait être maintenu dans la Constitution fribourgeoise – «Les grands districts peuvent être subdivisés en plusieurs cercles électoraux». Effectivement, avec notre thèse de la majorité, on pourrait se rapprocher de cette base d'articles constitutionnels. C'est pour cela que je demande aux personnes qui souhaitent aussi éventuellement modifier la répartition actuelle des cercles électoraux de soutenir cette thèse majoritaire."

Alain Berset (PS, SC)

"Je crois qu'effectivement les bonnes questions ont été posées. Le but avec les cercles électoraux, le découpage des cercles électoraux, le nombre de députés – parce qu'il faut voir cela comme un système – c'est d'avoir la meilleure représentation possible de la population fribourgeoise au Grand Conseil. Il faut que chaque tendance, que chaque opinion qui se retrouve dans ce canton puisse être représentée autant que possible au Grand Conseil. Alors évidemment si on commence à toucher aux cercles électoraux, soit pour rajouter des cercles électoraux, soit pour augmenter le nombre de cercles, soit pour bétonner le statu quo actuel, il paraît extrêmement difficile de diminuer le nombre de députés. Si on garde les cercles électoraux actuels et qu'on passe par exemple à cent députés, cela signifie qu'un district comme la Veveysse aurait encore quatre ou cinq députés. Dans ces conditions-là, effectivement, la proportionnelle ne s'applique plus comme elle le devrait puisqu'il faut à un mouvement politique obtenir 20% des suffrages pour avoir droit à un siège, alors que dans le plus grand des cercles électoraux, Sarine-Campagne, actuellement 3,5% des suffrages suffisent pour obtenir un siège. On a là une inégalité qui est tout de même un peu ennuyeuse et puis il nous semblait qu'il fallait y remédier. C'est aussi dans cet esprit que les dispositifs prévus par la commission – autant par la majorité que par les minorités de la commission – prévoient à chaque fois au maximum huit cercles électoraux. Cela permet la situation actuelle, mais cela fait aussi que si il y a une évolution qui se fait, elle se fera dans le sens d'une meilleure représentation et pas dans un sens qui conduirait à avoir de plus en plus de circonscriptions et qui tendrait finalement vers un système quasi-majoritaire dans les régions. Donc, il faut bien voir que si cet élément de maximum huit cercles électoraux doit disparaître, il paraîtra extrêmement difficile au groupe socialiste de diminuer le nombre de députés. Dans ces conditions, suivant le résultat du vote, il n'est pas impossible que nous proposons de nous en maintenir au statu quo de sorte à ce que la représentation soit au moins aussi bonne qu'aujourd'hui et en aucun cas moins bonne."

Erika Schnyder (PS, SC)

"J'interviens ici en mon nom personnel pour vous demander de soutenir d'une part la thèse 5.2.1.6ter, telle qu'elle est présentée par une deuxième minorité de la commission, pour les raisons suivantes: lorsqu'on examine toutes ces thèses, il ne faut pas perdre de vue que l'on va ensuite passer à une deuxième étape, qui est effectivement la question lancinante de savoir quel est le nombre de députés qu'il faut maintenir. Alors évidemment que la commission, qui a pris un certain nombre de décisions, propose une diminution du nombre de députés, mais cette diminution n'est pas réaliste compte tenu précisément de la thèse qu'elle nous propose ici concernant le cadre des cercles électoraux. En effet, si vous voulez arriver à diminuer le nombre de députés qui peuvent siéger dans le Grand Conseil tout en maintenant une certaine représentation équitable de l'ensemble du canton, vous ne pourrez jamais arriver à le faire si vous adoptez cette thèse de la majorité de la commission. En revanche, d'une part la thèse «ter» de la minorité tient compte précisément de tous ces impératifs qui sont de ne pas favoriser certains cercles par rapport à d'autres et permet aussi une application dans la législation des plus souple. Par la même occasion et toujours en mon nom personnel, j'ai beaucoup de sympathie aussi pour la thèse de M. Rey. Vous vous souviendrez peut-être – et là il faudra faire aussi un petit pas en arrière – il avait été question de savoir si on allait maintenir le nombre de districts ou pas. Jusqu'ici on a maintenu le principe des districts, de justesse il faut dire. On ne sait pas du tout ce que cela va donner après la procédure de consultation et en version finale, mais si l'on considère actuellement que les cercles

électorales sont en fait le reflet des districts, et si l'on considère les propositions qui avaient été émises à l'époque – et qui avaient récolté un score fort honorable – de réduire voire de supprimer les districts, la thèse que propose M. Rey de ne former plus que trois cercles électoraux va précisément dans le sens d'une nouvelle prise en compte de la situation régionale telle que nous la verrons se développer dans les années futures. C'est la raison pour laquelle je soutiendrai également la thèse de M. Rey.

Mélanie Maillard (Cit., VE)

"Après réflexion et consultation de mes collègues, la minorité «bis» de la commission retire sa proposition en faveur de celle du PDC."

Le Rapporteur

"Ich möchte eigentlich nur zu zwei Abänderungsanträgen Stellung nehmen. Zuerst sollten wir meines Erachtens dem Änderungsantrag der SVP nicht zustimmen, weil wir nicht die Anzahl der Bezirke in die Verfassung schreiben sollten. Dann zum Änderungsantrag der CVP Moritz Boschung. Die Kommission ist der Meinung, dass dieses Gremium hier die Aufgabe hat, Leitplanken festzulegen. Es ist nach meiner Auffassung zu einfach, wenn wir einfach einen Grundsatz festlegen und den Rest dem Grossen Rat überlassen. Dieses Gremium hat mehr Kompetenz und ist besser geeignet, um Leitplanken aufzustellen. Der Grosse Rat würde sich in dieser Beziehung viel schwerer tun. Jetzt muss ich noch zu ein paar Argumenten Stellung nehmen. Wir schreiben nicht «acht Wahlbezirke», wir schreiben «maximal acht Wahlbezirke». Das ist ein grosser Unterschied. Wir benennen Unterbezirke. Dieser Punkt scheint mir wichtig. Nachdem das Plenum beschlossen hat, die Bezirke nicht zu ändern, ist eigentlich die korrekte Vertretung der Veveyse nur mit einer Unterbezirkorganisation möglich. Zum Dritten schreiben wir «masse de population», aber wir schreiben auch «dans la mesure du possible», weil wir offen lassen wollen, dass die Stadt als Wahlbezirk nicht unterteilt werden muss. Ich möchte Sie also bitten, der These der Kommissionsmehrheit 5.2.1.6 zuzustimmen."

La Présidente

"Dann kommen wir zur Abstimmung. Wir müssen dies in verschiedenen Schritten tun. Ich werde zuerst den Änderungsantrag von Herrn Joseph Rey dem Änderungsantrag der CVP-Fraktion gegenüberstellen. Herr Joseph Rey?"

Joseph Rey (PCS, FV)

"Je ne demande pas de vous prononcer aujourd'hui sur un amendement qui peut être considéré comme parfaitement loufoque. C'est inutile. Notre Constituante aujourd'hui n'est pas mûre pour une telle réflexion. Mon intervention est cependant un signal à prendre au sérieux pour l'avenir. Dans vingt ans – et tranquillisez-vous, dans vingt ans je ne serai plus là pour vous inquiéter – mais on reviendra sur cette thèse et on l'acceptera. La réflexion devrait naturellement nous conduire aussi à trouver les modalités pour sauvegarder la vie, la participation des petites fractions politiques, des mouvements associatifs qui prendront de plus en plus de vigueur à l'avenir. Donc, pour aujourd'hui il est inutile de voter mon amendement, mais on y reviendra."

La Présidente

"Wir nehmen das so zur Kenntnis. Ich finde es eigentlich zwar schade, dass wir nicht darüber abstimmen sollen, aber ich respektiere Ihren Wunsch. Ich werde gemäss unserem Reglement diese zwei verschiedenen Änderungsanträge der Fraktionen einander gegenüberstellen, das heisst den Antrag der CVP-Fraktion demjenigen der SVP-Fraktion. Den Gewinner werde ich nachher der Kommissionsminderheit «ter» gegenüberstellen und diesen Gewinner dann wieder der These der Kommissionsmehrheit."

- Au vote, la proposition d'amendement du groupe PDC (opposée à celle du groupe UDC) est acceptée par 73 voix contre 29.
- La proposition d'amendement du groupe PDC (opposée à celle de la minorité de la commission 5.2.1.6ter) est acceptée par 66 voix contre 44.
- La proposition d'amendement du groupe PDC (opposée à la thèse 5.2.1.6 de la majorité de la commission) est acceptée par 72 voix contre 33.

Procès-verbal résumé (Lecture 0)

M. Moritz Boschung-Vonlanthen commente la proposition d'amendement 5.2.1.6 quater du groupe PDC : « La loi définit les cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton. Biffer les alinéas 3, 4, 5 et 6. » (« Das Gesetz bestimmt die Wahlkreise. Es gewährleistet die angemessene Vertretung der verschiedenen Gebiete des Kantons. Streichung der Absätze 3, 4, 5 und 6.») Il relève que seuls les alinéas 1 et 2 de la thèse de la Commission sont de rang constitutionnel.

Mme Mélanie Maillard présente la thèse de la minorité 5.2.1.6 bis de la Commission. Elle souligne qu'il est essentiel que les gens se sentent représentés.

M. Christian Seydoux présente la thèse 5.2.1.6 ter de la deuxième minorité de la Commission, refusant les sous-arrondissements.

M. Ueli Johner présente la proposition d'amendement 5.2.1.6 du groupe UDC : « La loi définit les cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du canton. Les cercles électoraux doivent respecter les découpages géographiques et historiques. Chaque cercle doit représenter, dans la mesure du possible, une masse de population équivalente. Chaque cercle électoral peut être subdivisé en sous-arrondissements. Le canton comprend 8 cercles au maximum, les 7 districts et la ville de Fribourg. » (« Das Gesetz bestimmt die Wahlkreise. Es gewährleistet die angemessene Vertretung der verschiedenen Gebiete des Kantons. Die Wahlkreise haben die geographische und historische Gliederung zu beachten. Jeder Kreis muss im Rahmen des Möglichen eine gleichmässige Bevölkerungszahl umfassen. Jeder Wahlkreis kann in Unter Bezirke unterteilt werden. Der Kanton umfasst maximal 8 Wahlkreise ; die 7 Bezirke und die Stadt Freiburg. »)

M. Joseph Rey présente sa proposition d'amendement 5.2.1.6 : « Le canton comprend trois cercles électoraux: centre, nord et sud. » (« Der Kanton umfasst drei Wahlkreise : Zentrum, Nord und Süd. »)

Pour le groupe radical, M. Martin Ott soutient la proposition d'amendement du groupe PDC.

Pour le groupe socialiste, M. Patrik Gruber soutient certes les idées de la thèse de la Commission mais invite les constituants à voter la proposition de la deuxième minorité

5.2.1.6 ter (pas de sous-arrondissements).

A titre personnel, M. André Schoenenweid soutient la thèse 5.2.1.6 de la Commission. Il relève que les alinéas 3 et suivants peuvent ne pas apparaître dans l'article constitutionnel. M. Alain Berset souligne que les bonnes questions ont été posées. Il souligne qu'il faut prévoir un nombre maximum de cercles électoraux. A défaut, il sera difficile de diminuer le nombre de députés.

Mme Erika Schnyder soutient la thèse de la deuxième minorité 5.2.1.6 ter. Elle ajoute qu'elle soutiendra également la proposition de M. Joseph Rey.

M. Peter Jaeggi relève qu'il est important de donner les lignes directrices. La thèse de la Commission le fait. Il soutient une dernière fois la thèse de la majorité de la Commission.

M. Joseph Rey retire sa proposition d'amendement. Il s'agissait simplement d'un signal à prendre au sérieux pour l'avenir.

Mme la présidente passe au vote : 73 « vert » (proposition d'amendement 5.2.1.6 quater du groupe PDC à laquelle la minorité bis s'est ralliée) ; 29 « rouge » (proposition d'amendement 5.2.1.6 du groupe UDC) ; 7 abstentions.

Mme la présidente passe au vote suivant : 66 « vert » (proposition d'amendement 5.2.1.6 quater du groupe PDC) ; 44 « rouge » (proposition de la minorité de la Commission 5.2.1.6ter) ; 2 abstentions.

Mme la présidente passe au vote suivant : 72 « vert » (proposition d'amendement 5.2.1.6 quater du groupe PDC) ; 33 « rouge » (thèse 5.2.1.6 de la Commission) ; 5 abstentions.

La proposition du groupe PDC est acceptée.

Grand Conseil - Composition

Thèses 5.2.2.17 et 5.2.2.17 bis

M. Peter Jaeggi présente la thèse de la Commission, relevant que d'autres cantons ont réduit le nombre de leurs députés. Il rappelle le renforcement du Grand Conseil avec son propre secrétariat et la proposition qui va suivre du système de la suppléance.

M. André Schoenenweid présente la thèse 5.2.2.17 bis de la minorité de la Commission.

M. Alain Berset présente la proposition d'amendement du groupe socialiste : « Le Grand Conseil se compose de 130 députés. » (« Der Grosse Rat setzt sich aus 130 Mitgliedern zusammen. »). Il ne propose pas cela de gaieté de cœur mais vu les décisions prises il y a peu de temps par l'assemblée concernant notamment le nombre maximal des cercles électoraux (rejet), il propose le statu quo.

Pour le groupe chrétien-social, M. Noël Ruffieux appuie cette proposition, constatant également que les décisions prises par le plenum ce jour ne garantissent pas une représentation des régions et des petits partis.

M. Pierre-André Liniger, au nom du groupe UDC, soutient la proposition socialiste.

M. Kurt Sager, qui s'exprime au nom du groupe radical, soutient la thèse de la Commission.

M. Philippe Risse expose que le groupe PDC est partagé entre une diminution à 100 et 110 députés, une légère majorité se prononçant en faveur de 100 députés.

M. Christian Pernet soutient la proposition d'amendement du groupe socialiste. Il se demande pourquoi diminuer le nombre de députés.

M. Christian Levrat invite à soutenir la proposition socialiste.

M. Claude Schorderet se prononce également pour le statu quo à 130 députés.

M. Denis Boivin expose, chiffres à l'appui, que la répartition des sièges ne subit quasiment aucune modification en cas de diminution à 110 députés.

M. André Schoenenweid est surpris par la proposition du groupe socialiste. Il demande à ce groupe de se rallier à la proposition 110 ou 100 députés.

M. Patrik Gruber soutient la proposition socialiste, souhaitant laisser la porte ouverte aux petits partis.

M. Alain Berset, en réponse à M. Schoenenweid, déclare qu'il est faux de se figer sur le nombre de députés. Il faut un équilibre du système et, à la suite des décisions de ce matin, le maintien à 130 députés s'impose.

M. Kurt Sager relève, liste à l'appui, en réponse à M. Gruber, que les petits partis sont gagnants et non perdants en cas de diminution du nombre de députés.

Mme Marianne Terrapon se prononce en faveur du maintien à 130 députés.

M. Christian Levrat remarque qu'il faut ajouter le PRD à la liste de M. Sager.

Mme la présidente passe au vote : 68 « vert » (proposition socialiste) ; 40 « rouge » (thèse de la minorité de la Commission 5.2.2.17 bis) ; 1 abstention.

Mme la présidente passe au vote suivant : 71 « vert » (proposition socialiste) ; 35 « rouge » (thèse de la Commission 5.2.2.17) ; 3 abstentions.

La proposition socialiste est acceptée.

Thèses 5.2.3.18 et 5.2.3.18 bis

M. Peter Jaeggi présente la thèse 5.2.3.18 (introduction de la suppléance).

M. Eric Menoud présente la thèse de la minorité de la Commission 5.2.3.18 bis.

Mme Antoinette de Weck présente l'amendement du groupe radical 5.2.3.18 ter : « La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés. » (« Das Gesetz kann eine Stellvertretung im Hinblick auf den Ersatz der verhinderten Mitglieder einführen.»).

Pour le groupe UDC, M. Pierre-André Liniger s'oppose à l'introduction de la suppléance au Grand Conseil. Il propose que les députés qui manquent plus de 30% des séances soient exclus et cèdent leur place aux viennent-ensuite.

M. Philippe Risse relève que le groupe PDC est partagé à la suite du maintien des 130 députés. Il relève néanmoins que le système de la suppléance a des avantages.

Mme Françoise Ducrest, pour le groupe Citoyen, soutient la thèse de la Commission 5.2.3.18.

Mme Annelise Meyer-Glauser, pour la minorité du groupe PRD ainsi qu'au nom de la Commission 5, soutient le système de la suppléance.

M. Placide Meyer souhaite plus de rigueur dans le suivi des présences mais aussi prendre en considération les absences sérieuses. Il faudrait laisser la possibilité au député remplacé de revenir ensuite.

M. Christian Seydoux rejoint l'idée du groupe radical. Ce n'est pas nécessaire d'introduire ce système à la suite notamment des décisions prises ce jour par l'assemblée.

M. Maurice Reynaud se déclare partisan du système de la suppléance mais pour autant que le nombre de députés soit diminué. Il souhaite laisser la porte ouverte et soutient la proposition d'amendement du groupe radical.

M. Peter Jaeggi souligne que les suppléants sont les viennent-ensuite de la liste.

Mme la présidente souhaite passer au vote et opposer la proposition du groupe radical à la thèse de la Commission.

Mme Antoinette de Weck présente une motion d'ordre: elle souhaite que l'amendement du groupe radical soit opposé à la thèse 5.2.3.18 bis.

Mme la présidente relève le principe de l'unité de la matière.

Mme Erika Schnyder propose de suivre la procédure de vote présentée par Mme la présidente, tout comme M. Patrik Gruber.

Mme la présidente passe au vote : 45 « vert » (motion d'ordre de Weck) ; 62 « rouge » (rejet) ; 5 abstentions.

La motion d'ordre de Weck est rejetée.

Mme la présidente passe au vote suivant : 76 « vert » (proposition du groupe radical) ; 30 « rouge » (thèse 5.2.3.18) ; 6 abstentions.

Mme la présidente passe au vote suivant : 72 « vert » (proposition du groupe radical) ; 38 « rouge » (thèse 5.2.3.18 bis) ; 2 abstentions.

La proposition du groupe radical est acceptée.

Thèses 5.3.1.3 et 5.3.1.3 bis

M. Peter Jaeggi présente la thèse 5.3.1.3 (élection selon le système majoritaire).

M. Alain Berset présente la thèse 5.3.1.3 bis (élection à la proportionnelle).

M. Christian Seydoux, pour le groupe socialiste, soutient la thèse de la minorité. Il faut empêcher qu'un grand parti rafle tout.

M. André Schoenenweid, pour le groupe PDC, propose le maintien du système actuel.

Mme Antoinette de Weck, pour le groupe radical, soutient également la thèse de la Commission.

Le groupe UDC, par la voix de M. Ueli Johner, soutient la thèse de la minorité de la

Commission. M. Philippe Wandeler, pour le groupe PCS, M. Martin Ott, représentant une minorité du groupe radical, et Mme Erika Schnyder font de même.

M. Claude Schenker soutient la thèse de la Commission.

M. Christian Levrat souligne que l'assemblée a le choix entre un système proportionnel par la grâce du PDC ou un système proportionnel ancré dans la Constitution.

M. Placide Meyer relève que la plupart des cantons suisses ont le système majoritaire.

M. Anton Brülhart défend également le système majoritaire, tout comme M. Jacques Repond.

M. Patrik Gruber soutient le système proportionnel.

M. Alain Berset réitère son soutien au système proportionnel. M. Claude Schenker fait de même pour le système majoritaire.

Mme la présidente passe au vote : 38 « vert » (thèse 5.3.1.3 bis) ; 58 « rouge » (thèse 5.3.1.3) ; 2 abstentions.

La thèse de la Commission est acceptée.

Lecture I – Janvier-mars 2003 (art. 106)

Le Rapporteur

"Art. 106 Zusammensetzung und Wahl des Grossen Rates. Die Kommission 5 hat die Frage der Grösse des kantonalen Parlaments nochmals sehr eingehend an mehreren Sitzungen beraten. Wir sind der Auffassung, dass der Verfassungsrat gerade in dieser Sache über seinen Schatten springen und Innovationsfähigkeit beweisen sollte. Mit 11 zu 1 Stimmen schlagen wir erneut vor, – entgegen Ihrer Entscheid in der Null-Lesung – dass das Parlament anzahlmässig zu reduzieren sei. Wir möchten damit dem Trend in vielen Kantonen folgen. Ich erwähne die Kantone Bern, Solothurn, Basel-Stadt, St. Gallen, Aargau und Waadt in deren neuen Verfassung. Wir glauben auch, dass eine breite Bevölkerungsschicht diese Reduzierung wünscht. Anlässlich des öffentlichen Forums des Verfassungsrats kürzlich in Tafers kam dies ebenfalls deutlich zum Ausdruck. Unser heutiger Vorschlag, der Ihnen in Form eines Änderungsantrags der Kommission 5 vorliegt, schlägt als Kompromiss vor, den Grossen Rat auf 110 Mitglieder neu festzulegen. Das kleinere Parlament wird der sprachlichen, geografischen und kulturellen Vielfalt des Kantons noch immer ausgeglichen Rechnung tragen können. Im Gegenzug möchten wir dieses Parlament effizienter machen. Ich erwähne das vorgeschlagene eigene Sekretariat und die ständigen parlamentarischen Kommissionen. Ich erwähne aber auch nochmals die vorgeschlagene mögliche Systemlösung der Stellvertretung. Die Kantone, wo dies eingeführt ist – Jura und Wallis – sind damit sehr zufrieden und haben nur gute Erfahrungen gemacht. Es entlastet die Mitglieder des Parlaments ganz eindeutig. Es macht die Belastung der einzelnen Parlamentarier erträglicher und trägt wesentlich zur besseren Präsenz im Parlament bei. Um die Interessen der kleinen Parteien besser zu schützen, schlagen wir gemäss Änderungsantrag vor, dass das Gesetz im Maximum acht Wahlkreise – das würde dem heutigen Niveau entsprechen – festlegt. Die Kommission 5 möchte als Option in der Gesetzgebung auch das Prinzip der Listenverbindung verankert sehen, dies erneut, um die Vielfalt der Parteien zu schützen. Dieses scheint uns ein wichtiges politisches Anliegen. In diesem Sinne schlagen wir Ihnen vor, dem Änderungsantrag der Kommission 5 zuzustimmen."

Erika Schnyder (PS, SC)

"Permettez-moi pour une fois de nager à mon tour à contre-courant et de vous faire une proposition qui certainement ne plaira pas à bon nombre d'entre vous. Néanmoins, ceux qui y verront ou qui voudraient y voir une mainmise des grandes communes devraient en réalité se détromper, parce que cet amendement n'a rien d'arrogant, seulement il espère une plus large représentation d'un canton moderne et résolument affiché à affronter ce siècle dans des conditions qui correspondent à la réalité. Si vous avez encore en mémoire les débats sur les thèses, notamment en ce qui concerne les districts, vous vous souviendrez que j'avais déposé au nom du groupe socialiste également en son temps une motion pour subdiviser le canton en régions et agglomérations. Dans un souci de cohérence et parce que peut-être j'ai encore le privilège d'avoir de la suite dans les idées, je propose ici une formule qui va de pair avec la subdivision territoriale proposée alors. D'ailleurs je m'empresse de préciser que la proposition qui vous avait été faite n'avait pas été retenue dans les thèses, mais je déposerai en temps voulu et lorsque l'on discutera de ces dispositions à nouveau un amendement pour une nouvelle subdivision du territoire. Pour revenir à l'amendement qui vous est proposé ici, il concerne en premier lieu le nombre de députés, que j'ai fixé à cent. La nécessité de réduire le nombre de députés semble être acquise, et puis d'ailleurs à ce sujet on vous a distribué ce matin ou en tout cas on a mis à votre disposition ce matin des articles de presse qui expliquent que nous ne sommes pas les seuls à nous être penchés sur ce problème. Ce qui en revanche est plus difficile, c'est de savoir de combien il convient de réduire le nombre de députés. La tentation à ce sujet est grande de maintenir un nombre de députés qui permette à différents partis, différents mouvements et différents groupes de se maintenir au législatif, et aussi il y a une nécessité de tenir compte des différentes régions et des susceptibilités locales. Il faut dire que plus il y a de parts de gâteau à partager, plus il y a de personnes d'un morceau de ce dit gâteau, même si la tranche est de plus en plus mince. A mon avis, si l'on veut que le Grand Conseil gagne en efficacité, il faut réduire le nombre de députés, mais il faut aussi aménager des possibilités de représentation, notamment en prévoyant des suppléances et puis là, l'article qui a été mis à votre disposition ce matin nous indique combien de députés sont présents, combien de députés sont absents, et on voit qu'en tout état de cause il est impossible d'être d'une fidélité absolue à toutes les séances, d'où la nécessité d'aménager également une nouvelle forme de participation. Pour éviter de devoir passer par de savants calculs de proportionnalité, je me suis arrêtée au chiffre de 100 qui convient parfaitement à la nouvelle structure prévue. Celle-ci précisément dessine trois cercles régionaux et une agglomération située autour de la ville de Fribourg. Cette structure évidemment abolit la circonscription des districts actuels, structure qui est devenue obsolète

et qui ne donne pas entièrement satisfaction en raison du déséquilibre manifeste qu'elle représente. Les nouveaux cercles électoraux reposent sur des régions dans lesquelles il y aura lieu de désigner les députés. Ces régions bien entendu sont constituées des communes qui les forment et qui sont actuellement regroupées dans les différents districts. On sait très bien que les communes, qui sont actuellement dans ces cercles électoraux disposés par district, n'ont pas forcément toutes des affinités entre elles. Et si vous prenez notamment le district de la Sarine, vous prenez les communes situées autour du centre de l'agglomération de Fribourg qui ont assez peu d'affinités avec les communes qui sont à la frontière du district et qui ont beaucoup plus d'affinités avec celles situées dans le district d'à côté. La défense de ses idées et des intérêts communs au législatif cantonal sera ainsi, avec ce découpage de cercles électoraux, mieux assurée. La ville et les communes dites centres se regroupent en un seul cercle électoral de l'agglomération, d'où les élus représenteront les intérêts que connaissent actuellement les centres urbains et qui sont très spécifiques. Cela d'ailleurs aura pour effet de renforcer la solidarité entre les régions d'une part et entre les communes qui forment l'agglomération d'autre part. Elle permettra également de mieux tenir compte de la réalité des faits dans la répartition politique au législatif. A cet égard on prévoit d'ailleurs que la loi veillera à assurer une répartition proportionnelle et équitable des députés entre les différentes régions et l'agglomération. Dans son amendement, la commission a voulu attirer l'attention sur le fait que les districts lui paraissaient dépassés. Malheureusement, elle n'a fait que de reproduire le système actuel, le statu quo, en fixant un nombre déterminé de cercles électoraux tout en diminuant d'ailleurs le nombre de députés. A mon avis, la seule véritable alternative au système actuel consiste à revoir sensiblement le mode d'élection dans les cercles électoraux nouveaux, qui sont plus proches des besoins des communes entre elles et dans leur ensemble. D'autre part le processus de l'agglomération autour de la ville de Fribourg est en route et ses organes travaillent à mettre sur pied la future structure, même si on avance lentement, mais vous savez qu'en Suisse on préfère la devise: «Lentement, mais sûrement». Cela dit, lorsque nous aurons cette structure d'agglomération, il faudra sérieusement se reposer la question de l'élection des cercles électoraux. Dès lors, à mon avis, dans cette Constitution il se justifie de prévoir un système électoral qui tient compte déjà de ce que la législation prévoit actuellement et de mettre l'accent sur les régions qui ont beaucoup plus d'affinités que les actuels cercles électoraux. En résumé, pensons à notre génération future d'élus et préparons-leur une possibilité d'être élus dans une structure qui les soudera davantage et où ils se reconnaîtront plus et seront beaucoup plus motivés à défendre dans ce législatif cantonal les idées et les besoins qui les rapprochent.

Alex Glardon (PDC, BR)

"Le groupe PDC veut maintenir le nombre actuel de députés, car aucun argument sérieux ne plaide pour une baisse à 110 ou même à 100. On nous a avancé l'argument du gain en efficacité. En quoi une diminution de 20 ou 30 députés va faire gagner notre Parlement en efficacité? Je vous pose la question. Si c'est pour des raisons d'efficacité et / ou de coûts, je peux vous rassurer: le Grand Conseil n'est jamais réuni dans la totalité de ses membres, même lors de sa séance de reconstitution en début de législature. La question du nombre ne changera donc absolument rien au taux d'absence des députés. Même si plusieurs cantons ont déjà baissé leur nombre, l'argument paraît un peu juste d'y faire un copier-coller. A contrario, le canton de Neuchâtel, au bénéfice d'une toute nouvelle Constitution et accessoirement plus petit canton que le canton de Fribourg, a maintenu son nombre de députés à 115. Les Vaudois – et là c'est un petit peu plus amusant – il est vrai, ont ramené leur nombre à 150. C'était surtout pour une question de place dans l'enceinte, encore que leur magnifique salle a été récemment réduite en cendres malheureusement. Le canton de Fribourg – on l'a déjà souvent dit dans cette salle – se démarque par ses particularismes, notamment son côté bilingue. Il est donc nécessaire d'avoir la plus large représentation possible. Enfin, pour répondre à une fausse affirmation, le canton de Fribourg ne se trouve pas parmi les cantons ayant un des plus grands nombres de députés par habitant. Avec un député pour environ 1800 habitants, il se trouve encore une quinzaine de cantons ayant un nombre supérieur de députés par habitant. Avec l'augmentation continue de notre population dans le canton de Fribourg, il serait d'autant plus incompréhensible d'en baisser le nombre maintenant. Sur un autre plan, la diminution du nombre de députés irait à l'encontre du fait avéré que la charge d'un mandat est toujours plus lourde. Il serait donc bel et bien curieux de répercuter le surcroît de travail sur un plus petit nombre de parlementaires. Il serait également à craindre que certaines catégories de personnes se trouvent dans l'incapacité d'accéder au Grand Conseil car dans l'impossibilité de se libérer pour siéger. Cette fonction deviendrait donc réservée à une certaine catégorie de citoyennes et citoyens. Concernant la suppléance, en réfléchissant à ce système, je me suis dit tout d'abord que nous aurions dû immédiatement tester cette nouveauté dans les rangs de la Constituante. Ceci aurait peut-être contribué à endiguer le flot discontinu de démissions auquel nous faisons face. Le groupe PDC pense que si l'idée de l'introduction de la suppléance peut être intéressante, elle n'apporterait en définitive aucun avantage dans la mesure

où le risque de rencontrer des députés «sélectifs» ou plutôt «trieurs d'objets» est grand. En effet, pourquoi ne pas être tenté d'envoyer son suppléant en fonction des objets à traiter? Nous en arriverions donc à avoir des députés à deux vitesses qui risqueraient de se couper de la politique cantonale globale. D'autre part, pour prendre l'exemple du Valais qui connaît la suppléance, il faut aussi rappeler pour l'anecdote qu'elle avait été instaurée dans les années 50 pour faciliter la tâche des députés provenant des vallées très éloignées de Sion et qui devaient bien souvent passer plusieurs nuits dans la capitale pour la session. Ils se trouvaient donc éloignés de leurs obligations professionnelles et l'idée de la suppléance était donc apparue pour tenter de trouver un palliatif aux bancs clairsemés du Grand Conseil. Force est de constater que – peut-être malheureusement – le canton de Fribourg ne connaît pas un territoire suffisamment important pour se permettre ce luxe. Et surtout je crois véritablement que nous ne pouvons pas reprocher à notre Parlement cantonal de ne pas avoir bien fonctionné jusqu'à ce jour par manque de suppléants. Même si la Constitution n'obligerait pas l'introduction automatique de la suppléance, puisqu'elle prévoit son renvoi à la loi, il est préférable de couper court et de s'en tenir à la première phrase de l'avant-projet. Avant de conclure, je désire également m'exprimer sur l'al. 3, en vous priant de rejeter mais alors très vivement les deux amendements proposés. En effet, nous pensons que la question des cercles électoraux doit être définie par la loi et certainement pas dans la Constitution. L'amendement du Parti socialiste en particulier aura au moins l'avantage de nous donner un avant-goût du genre de débat qui nous occupera à la session de mars. En acceptant de maintenir le nombre de députés à 130, nous pouvons définitivement supprimer l'idée de l'instauration d'un système de suppléance. Je vous demande par conséquent de bien vouloir accepter l'amendement qui vous est proposé."

Martial Pittet (PS, LA)

"Un bon nombre de personnes du groupe socialiste soutiendra la proposition d'amendement de la commission, soit 110 députés. La dernière intervention parlementaire portant sur la réduction du nombre de députés est un postulat de 1996 de M. Haenni. Avant, c'étaient deux motions qui avaient été déposées en 1973 jusqu'en 1980. En 1997, le postulat Charly Haenni, actuel président du Grand Conseil, déclare, je cite: «Il faut ouvrir le débat sur cette importante question et soumettre une réflexion qui doit être aussi large que possible, ce d'autant plus qu'elle peut s'inscrire dans le cadre de la révision totale de la Constitution». Si on pouvait et on devrait le soumettre au peuple fribourgeois, je suis sûr que les citoyens et les citoyennes fribourgeois seraient dans la majorité d'accord de diminuer le nombre de députés. Dans la population, c'est un premier argument pour vouloir une diminution des députés. Dans le peuple on entend toujours qu'il y a trop de députés. Je pense que je peux vous en dire un petit mot, j'étais 28 ans dans la députation fribourgeoise et je pense que le sérieux qu'il y a de temps en temps dans ce Grand Conseil mériterait une diminution de députés. Il y aurait beaucoup moins de bruit peut-être. La démarche ne vise pas à raisonner en termes de productivité, car pour une législation cantonale, l'efficacité ne se traduit pas en termes de management économique. Il s'agit plus simplement de moderniser l'instrument parlementaire qui en a bien besoin. Je vais citer discipline, efficacité, participation et j'en passe. Le Grand Conseil doit refléter les aspirations politiques de la population sans pour autant négliger les sensibilités régionales, qui ont une importance toute particulière dans ce canton. Ce n'est pas avec une diminution de 130 à 110 députés qu'on modifie beaucoup, mais on diminue le bruit – je l'ai dit – et le désordre dans la session de beaucoup. On devrait redéfinir la fonction du Parlement. Il y aura tellement d'interventions que je vais en rester là en ce qui concerne les 130, voire les suppléances. Je vais quand même vous donner la prise de position du Conseil d'Etat en 1997 par M. le conseiller Pascal Corminboeuf. Je cite: «Dans sa réponse, le Conseil d'Etat confirme ce que plusieurs intervenants ont dit, à savoir qu'il ne se fait pas non plus d'illusions. En revanche, vous aurez remarqué qu'il propose l'acceptation du postulat. Le Conseil d'Etat est convaincu que ces décisions éventuelles doivent être prises dans le cadre d'une révision complète de la Constitution.» Alors, proposons au peuple fribourgeois de passer de 130 à 110 députés. Avec ces quelques remarques, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter ce postulat et s'engage, au cas où la révision fondamentale de la Constitution serait refusée, de soumettre un rapport conforme à la loi portant au Règlement du Grand Conseil. Au vote, la prise en considération de ce postulat avait été acceptée par 60 voix contre 19. Il y avait quelques abstentions. Il y avait moins de 90 députés et ce n'était pas à huit heures le soir, c'était en pleine matinée. Dans mon activité de député, je n'ai jamais compris ce manque de participation aux séances et je peux vous dire que les trois quarts des séances, voire plus, au Grand Conseil se déroulent avec moins de cent députés. J'ai fait six législatures, je vous l'ai dit. La proposition de la commission de réduire à 110 le nombre de députés est à mon sens réfléchie, acceptable et reflète l'idée de la majorité de la population fribourgeoise. La proposition retenue inclut une activité un peu plus importante lors des assemblées plénières du Grand Conseil, il est vrai. Comme cela doit avoir pour effet une meilleure connaissance des dossiers ou du moins une connaissance plus large, la légère perte de représentativité est compensée.

Une réduction à 110 ne risque pas d'augmenter la charge de travail de manière démesurée. Cela répond à la nécessité que la charge de député ne doit pas contraindre à réduire la charge professionnelle. Il s'agit notamment de garantir l'accès au Grand Conseil à celles et ceux qui ne peuvent pas se permettre une réduction du temps de travail en raison du mandat de député pour des raisons financières. Je reviendrais sur la suppléance en quelques mots. M. Glardon a bien dit qu'il ne faudrait pas de suppléants et que la Constituante à l'heure actuelle n'a pas de suppléants, mais si on remarque ce qui se passe à la Constituante à l'heure actuelle, tant mieux. Je pense que la discipline de la Constituante est un modèle et le Grand Conseil devrait en prendre note. Mais il y a quand même 35 constituants qui ont démissionné, et ces 35 ont pu se faire remplacer, mais le Grand Conseil à l'heure actuelle, il ne peut pas se faire remplacer. Alors, c'est pour cela que personnellement la suppléance, bien sûr qu'il ne faudrait pas 110 suppléants, mais une trentaine ou quarantaine de suppléants serait une bonne chose pour le Grand Conseil. Je vous remercie et je vous invite encore une fois à suivre la proposition de la commission à 110 députés."

Nicole Monney (Cit., BR)

"Le groupe citoyen s'en tiendra dans sa majorité à la version telle qu'elle est rédigée dans l'avant-projet. Le nombre de députés fixé à 130 nous convient, car il tient mieux compte des minorités linguistiques, régionales et partisans. Quant aux cercles électoraux, l'avant-projet a le mérite d'avoir la souplesse adaptée à une Constitution faite pour durer. Comme la tendance actuelle s'oriente vers une réduction du nombre de cercles, il est pour nous inutile de mentionner une limite supérieure. S'agissant de la suppléance enfin, nous estimons l'avant-projet raisonnable puisqu'il n'est pas contraignant. Dans sa majorité, le groupe citoyen trouve ce système intéressant car il permettra certainement à des jeunes de s'intégrer petit à petit au sein du Grand Conseil afin d'y faire un apprentissage de la politique en douceur. Par ce biais, nous ouvrons aussi la porte à une solution qui pourrait aider les députés à mieux concilier leur mandat, leur vie professionnelle et familiale. Nous pensons par exemple aux femmes et aux enfants. Pour toutes ces raisons, le groupe citoyen vous appelle à soutenir l'art. 106 dans son ensemble."

Philippe Wandeler (PCS, FV)

"Le groupe chrétiensocial est d'accord avec la proposition de l'avant-projet. On peut accepter une réduction de 130 à 110, mais on estime que c'est important qu'on précise quand même un nombre de cercles électoraux. Ces cercles électoraux ne doivent pas être trop nombreux afin de permettre à des petites formations politiques aussi de pouvoir élire des députés. On pense que dans ce sens la vie politique dépend aussi de la diversité des opinions exprimées et qui existent dans la population, et que dans ce sens une réduction des cercles électoraux ou une augmentation trop importante des cercles électoraux réduirait ces possibilités aux petites formations politiques d'avoir des élus. Pour nous, la question de la réduction des cercles électoraux est aussi liée à une certaine souplesse dans le système électoral, dans le sens qu'on a supprimé tout récemment la possibilité d'appareillement des partis politiques. On disait souvent que c'était un marchandage entre les petits partis pour avoir des élus à tout prix, mais on estime quand même que c'est un système qui permet à des formations diverses, des groupements de citoyens, de s'allier souvent avec des programmes relativement proches pour quand même avoir des représentants dans le Parlement. Pour nous, la question de la réduction du nombre de députés peut être un facteur d'augmentation de l'efficacité, mais dans le constat concret on voit que la charge de député est relativement importante pour beaucoup de personnes, et je pense que les responsables politiques font tous l'expérience que c'est assez difficile de trouver des candidats qui peuvent par la suite se rendre disponibles. Il faut partir de l'idée que cela correspond à une disponibilité d'au moins 20% que les personnes doivent avoir sur l'ensemble d'une année, et qu'avec cette disponibilité beaucoup de gens sont de facto exclus de pouvoir l'assumer du fait que leurs employeurs souvent ont beaucoup de réserves à les libérer. Dans ce sens, on estime aussi que pour assurer une bonne présence et une bonne disponibilité des députés, il faudrait probablement aussi améliorer l'indemnisation de ces députés, parce qu'on voit que des personnes, soit des petits indépendants, soit des ouvriers par exemple ont beaucoup de peine à pouvoir se libérer pour venir au Grand Conseil, tout simplement pour des motifs économiques aussi. La réduction du nombre de députés n'amène pas nécessairement une meilleure qualité du travail, parce qu'il faut dire qu'aujourd'hui déjà on constate que les députés sont relativement chargés dans le travail des commissions, dans le travail du Parlement, et souvent les députés ont aussi des charges annexes dans les milieux associatifs qui font que leur temps est relativement serré. En réduisant le nombre de députés, on n'aura pas nécessairement un travail nettement plus efficace si on ne le combine pas avec des services annexes qui facilitent ce travail des députés, des indemnités qui leur permettent vraiment de se libérer sur le plan professionnel. Notre groupe souhaite aussi qu'on ait une ouverture sur le plan des possibilités d'être candidat dans différents cercles électoraux. On estime que le système qui a été introduit depuis peu est restrictif, alors

qu'il s'agit d'un Parlement cantonal: on pense qu'avec la mobilité des gens aujourd'hui, les gens peuvent avoir un centre d'activité principal dans un district et habiter ou travailler dans un autre, et que sur ce plan là la souplesse qu'on connaissait avant et qu'on connaît aussi sur le plan fédéral, où un député peut être candidat dans n'importe quel canton en principe, est une solution à laquelle il faudrait revenir. C'était une solution libérale qui permettait aux électeurs de faire leur choix s'ils décidaient d'envoyer telle ou telle personne, même si elle n'habitait pas dans le district précis. On voit souvent que, sur le plan de l'agglomération par exemple, des gens qui ont longtemps vécu en ville déménagent sur une commune périphérique et souvent ils maintiennent des liens assez étroits avec par exemple le centre. En ce qui concerne la suppléance, notre groupe est favorable à ce qu'on introduise cette possibilité de l'introduire. C'est vrai que le problème de la suppléance ne résout probablement pas tous les problèmes de surcharge d'un député, mais on estime qu'en prévoyant cette possibilité de l'introduire on donne au Grand Conseil par la suite un instrument pour éventuellement préparer des personnes qui s'intéressent à prendre un mandat de député pour entrer successivement dans cette fonction-là, et qu'au niveau de la relève cela peut être une possibilité intelligente ou sensée. On voit dans le canton du Jura ou dans le canton du Valais, ces expériences sont relativement positives, et je pense que de permettre cette possibilité, c'est une option d'ouverture qu'on donnera au futur Grand Conseil. Avec ces considérations on vous invite à accepter l'article comme proposé par la commission et on s'oppose à la proposition de réduire à 100 députés, la proposition de Mme Schnyder, parce qu'on constate qu'avec le système de 110 on voit qu'un député représente l'équivalent de 2200 personnes, cela fait déjà une bien grande commune. Et on constate souvent que les gens, surtout dans des communes périphériques, souhaitent avoir des députés qui défendent aussi les préoccupations des gens d'un grand village. En réduisant à 100 personnes le Grand Conseil, on voit que cela serait l'équivalent de 2400 habitants et on estime que c'est un peu élevé. Donc, on vous invite à soutenir la proposition de l'avant-projet."

Ueli Johner-Etter (UDC, LA)

"Die SVP-Fraktion macht Ihnen beliebt, die Anzahl der Mitglieder des Grossen Rates nicht zu verringern und auf 130 zu belassen. Ein gewählter Grossrat soll sich schon vor seiner Kandidatur der Verantwortung bewusst sein, die er eingeht und sich dann als Abgeordneter auch dementsprechend einsetzen. Bei einer Verkleinerung mit Stellvertretungen, die wir auch ablehnen, könnte man sich vorstellen, dass der Fall eintreten könnte, dass sich dann der Grossrat hinter seinem Stellvertreter versteckt oder auch umgekehrt und sich so aus der Verantwortung schleicht. Ein Grossrat kann sich natürlich auch vertreten lassen, wie gesagt worden ist, dass der Verfassungsrat ein gutes Beispiel sei. Er muss einfach demissionieren und dann wird er ersetzt. Wenn man die Liste, die draussen aufliegt, konsultiert, ist es eklatant, von einer bis über sechzig Absenzen auf 135 Sitzungen. Ich glaube, dann wäre es gescheiter, zu demissionieren und sich in diesem Sinn ersetzen zu lassen. Andererseits ist natürlich auch das Problem von der Zusammensetzung, sei dies topografisch, sei es sprachlich, sei es konfessionell von den Bezirken. Da können wir uns besser vertreten lassen, wenn 130 Abgeordnete sind. Ich denke, bei unserem Seebezirk mit dem Haut-Lac, mit der Stadt, mit dem Land, mit dem Vully ist es besser, wenn wir unsere Anzahl Sitze behalten können. Ich schlage Ihnen deshalb vor, die vorgeschlagene Version telle quelle zu übernehmen."

Maurice Reynaud (Ouv., SC)

"Notre groupe soutiendra le texte de l'avant-projet tel qu'il est présenté et s'opposera à tous les amendements qui ont été déposés. Tout simplement, là on dit à l'al. 4 que la loi définit les cercles électoraux. Je trouve qu'il est plus précis de mettre que la loi définit les cercles électoraux; cela laisse une possibilité d'évolution, par exemple si l'agglomération se crée, de revoir la notion des cercles électoraux dans le cadre de la loi, de ne pas fixer un nombre précis dans la Constitution. En ce qui concerne la suppléance, on dit bien «elle peut» prévoir la suppléance, c'est-à-dire que la loi pourrait définir à un moment donné qu'il y ait une suppléance. Je dois dire, pour avoir expérimenté le Grand Conseil pendant neuf ans et demi, en faisant partie de la Commission d'économie publique, alors je souhaite que quelqu'un voie aujourd'hui le nombre de jours qu'il faut mettre à disposition pour remplir son mandat. C'est entre 40 et 45 jours pendant l'année. Or, si on réduit le nombre de députés, je vois mal qui pourrait encore remplir ces fonctions, ou alors, comme l'a dit M. Wandeler, il faudrait qu'on puisse mettre des temps à disposition – 20 ou 25% d'une profession – pour remplir certains mandats. Je crois que ce n'est pas tout à fait le but d'un député. Pour cela, nous sommes aussi d'accord de maintenir le nombre de députés à 130."

Ueli Johner-Etter (UDC, LA)

"Entschuldigung, ich muss mich natürlich korrigieren und ergänzen, dass wir die vorgeschlagene Version der CVP unterstützen.

Martin Ott (PRD, SE)

"Ich spreche für eine grosse aber gut informierte Minderheit der FDP. Zirka ein Drittel der Verfassungsräte ist bereits zurückgetreten. Der häufigste Grund ist klar die Arbeitsüberlastung bzw. die Unverträglichkeit mit dem Beruf. Ein Teil wäre sicher noch dabei, wenn wir im Verfassungsrat ein Stellvertretersystem gehabt hätten, zum Beispiel hundert Verfassungsräte und dreissig Stellvertreter. Zudem wäre ein solches System wohl auch effizienter und nicht teurer gewesen. Ein weiterer Teil der Verfassungsräte, welcher nicht zurückgetreten ist, ist jeweils halbtags oder länger abwesend. Ich verstehe das. Es ist nicht einfach, sich frei zu organisieren. Beim Grossen Rat sieht es ähnlich aus. Dort sind wohl eher weniger zurückgetreten, aber dafür an den Sessionen oft nur Wenige anwesend, dass das Quorum in Gefahr ist bzw. dass sogar eine Sitzung abgebrochen werden muss. Aber kommen wir zum wichtigsten Punkt: Man bringt nämlich viele gute Leute gar nicht dazu, zu kandidieren, da sie wissen, dass sie nicht genügend Zeit für ein volles Mandat haben. Wollen wir wirklich auf solche guten Leute auch weiterhin ganz verzichten? Dabei wäre es so einfach mit einem Stellvertretersystem. Wollen wir wirklich die Chance der Totalrevision verpassen und auf die Einführung eines Stellvertretersystems ganz verzichten, wie es die CVP leider vorschlägt? Wenn wir schon auf die sofortige Einführung verzichten, dann sollte als Minimum wenigstens die fakultative Einführung in der Verfassung festgeschrieben werden. Der Grosse Rat kann dann selbst wählen, wann er es einführen will. Hingegen bei der Anzahl der Grossräte kann ich nur sagen, der Grosse Rat hat selbst mehrere Versuche gemacht, und er hat es nicht geschafft. Da können Sie für einmal dem Grossen Rat helfen, indem Sie für hundert oder für hundertzehn Grossräte stimmen."

Christian Seydoux (PS, SC)

"Je voudrais en tant que membre de la Commission 5 défendre la position de notre commission. Une réduction à 110 députés, pourquoi? Dès le début de nos travaux, la Commission 5 a toujours penché dans sa grande majorité pour une réduction. Les raisons reposent essentiellement sur le fait que l'on tenait à cumuler un certain nombre de facteurs: la création d'un secrétariat du législatif avec des moyens de fonctionner comme la Chancellerie actuelle, une collaboration plus étroite entre le deux pouvoirs. Il faut éviter de porter deux casquettes comme le chancelier actuel. C'est une entorse à la séparation des pouvoirs. L'amélioration de la capacité du Grand Conseil à conduire la politique du canton – moins de régionalisme – l'amélioration des moyens de communication, une forme de lutte contre l'absentéisme actuel. Moins de députés implique une représentation sans doute plus exigeante, mais aussi plus motivante. Jouer aux moutons n'est pas une panacée. Un découpage plus équitable des cercles électoraux. Réduire ceux-ci revient à renforcer la représentativité des régions oubliées ou parfois ignorées. Un large consensus sur l'efficience de la députation. La reprise des commissions thématiques permanentes. Je voulais simplement rappeler cela pour ne pas faire un débat uniquement sur la réduction du nombre de députés. Il fallait voir l'ensemble du problème."

Bernadette Hänni (PS, LA)

"Ich bin fest davon überzeugt, dass es höchste Zeit ist, mit den anderen Kantonen der Schweiz in die gleiche Richtung zu ziehen und die Anzahl der Grossräte zu senken. Es ist der ideale Zeitpunkt heute, wenn wir eine neue Verfassung schaffen. Mit hundert oder hundertzehn Grossräten sind die Leute sich bewusst, dass sie sich freimachen müssen für ein solches Amt. Sie können nachher nicht einfach fehlen oder nach einem halben Jahr sagen: «Ich dachte, ich müsste nicht so viel erscheinen». Offenbar ist auch in den Kommissionen des Grossen Rates diese Haltung zu sehen, dass die Leute nicht erscheinen, dass schlussendlich nur einer oder zwei die Arbeit machen müssen. Ich bin voll dafür, dass man hundert oder hundertzehn Grossräte heute bestimmt und unter Umständen das Geld, das man dabei spart, für höhere Entschädigungen einsetzt. Ich möchte nur zwei Kantone aufführen. Vorher wurde gesagt, für den Kanton Freiburg wäre es wichtig wegen seiner konfessionellen, sprachlichen und geografischen Zerstückelung. Ich möchte den Kanton Bern als Beispiel anführen, der ebenfalls zweisprachig ist, und wenn wir vergleichen mit der Anzahl Grossräte im Kanton Bern, müssten wir bis auf sechzig oder siebenzig heruntergehen. Ebenfalls der Kanton Solothurn, der ein geografisch ausserordentlich zerstückelter Kanton ist – denken wir an Bucheggberg, Schwarzbubenland, für diejenigen, die diese Regionen kennen. Auch im Vergleich zum Kanton Solothurn hätte der Kanton Freiburg schlussendlich im Vergleich zur Bevölkerung sechzig oder siebenzig

Grossräte. Wir müssen selbstverständlich dafür sorgen, dass die einzelnen Regionen vertreten sind, aber das können wir mit einem effizienten Wahlkreissystem machen. Es braucht nachher im Grossen Rat eine gute Wahlkreisreform. Ich bitte Sie also, heute die Chance zu ergreifen und die Anzahl Grossräte auf hundert oder hundertzehn zu senken. Eine Senkung ist, glaube ich, sehr notwendig."

André Schoenenweid (PDC, FV)

"J'interviens à titre individuel et comme membre de la commission qui a proposé la fixation à 110 députés. Je ne vais pas répéter les différents arguments en faveur de cette diminution et souhaite vous faire part de quelques réflexions pour argumenter une fois de plus pour cette diminution raisonnable à 110. Cette diminution à 110, pour la commission, n'est pas liée à un phénomène de mode, malgré que deux cantons voisins, Vaud et Berne, viennent de diminuer de manière encore plus notable leur nombre de députés et de cercles électoraux. Cette diminution vise plusieurs objectifs. Il a été dit – et il faut le redire une nouvelle fois – que la commission voulait un renforcement de la structure opérationnelle en particulier avec le secrétariat permanent et cette suppléance en option, et dans ce sens-là il fallait proposer, pour éviter d'avoir des critiques liées à des coûts supplémentaires, une des options, c'était de diminuer le nombre de 110 députés pour aussi arriver à un nombre plus facile à fonctionner dans le cadre du Grand Conseil. Cette diminution de 110 députés va toucher bien sûr tous les cercles électoraux, par exemple d'un député pour les petits cercles électoraux jusqu'à deux-trois députés pour les grands cercles électoraux. Cette diminution, je pense, ne va pas mettre en péril la représentativité des diversités politiques de ces cercles électoraux. Pour exemple il faut rappeler que la Ville de Fribourg avait 27 députés en 1986, nous avons 17 députés en 2001, donc une perte de 10 députés. La population n'a pas exprimé de mécontentement. Bon, elle est en diminution, c'est évident, puisqu'il y a eu cette diminution de députés. Il n'y a pas eu non plus un constat de perte d'influence des députés de la Ville de Fribourg, et puis il faut constater aussi que les 10 députés qui ne sont plus en ville, vous les avez dans les autres cercles électoraux. Donc, tous les cercles électoraux ces dernières années ont augmenté le nombre de députés par justement la perte en ville de Fribourg. Avec cette diminution de 130 à 110, un certain nombre de cercles électoraux retrouve le même nombre de députés de 1986, 1991 et de 1996. Donc, on voit que malgré cette perte, un certain nombre de cercles électoraux vont avoir la même situation que 1986, et en 1986 il n'y avait aucun manque de représentativité dans ces cercles électoraux. C'est avec ces conclusions, pour vous montrer qu'avec cette perte de 20 députés répartie géographiquement et par partis sur l'ensemble du canton, la représentativité des sensibilités politiques ne va pas être mise à mal et le fonctionnement à 110 députés à notre avis ou en tout cas à l'avis de la majorité de la commission, va tout à fait être favorable pour le fonctionnement de notre Grand Conseil."

Joseph Binz (UDC, SE)

"Ich unterstütze voll die Worte meines Kollegen Ueli Johner und unterstütze den Antrag der CVP. Ich habe hier aber noch ein Argument, das noch nicht erwähnt worden ist. Wie viele hier drinnen sind Selbstständigerwerbende und wie viele sind im Anstellungsverhältnis? Ich stelle fest, dass oftmals Gewerbetreibende und Selbstständigerwerbende wegen der finanziellen Entschädigung nicht politisieren können. Einem Angestellten muss man die Tage zahlen, das ist gesetzlich geregelt. Der Arbeitgeber zahlt dies aus seinem Sack. Das ist ein Problem des Grossen Rates. Das muss dort einmal angegangen werden. Mit der Reduzierung der Grossräte wird das Problem der Absenzen nicht gelöst. Die Absenzen werden oftmals von Selbstständigerwerbenden ausgelöst und nicht von den Arbeitnehmern."

Claude Schorderet (PDC, FV)

"Lors de notre séance du 25 avril 2002, j'ai déjà pris la parole concernant la réduction du nombre de députés en m'opposant à la réduction qui était proposée. Je ne veux pas redévelopper les arguments de l'époque, mais j'aimerais encore insister sur un aspect. On imagine que la réduction simplifiera peut-être le travail: au contraire, cela va le compliquer parce qu'il y a des commissions de plus en plus nombreuses qui sont créées dans le cadre du Grand Conseil, des commissions permanentes en particulier. Si on réduit le nombre de députés, il y aura encore moins de monde dans ces commissions. Par conséquent, ils seront encore plus engagés que maintenant. C'est d'ailleurs pareil, pas seulement dans un législatif cantonal, mais également dans le législatif de la Confédération. Donc, je pense que même s'il y a un secrétariat permanent du Grand Conseil qui n'existe pas aujourd'hui, celui-ci ne remplacera pas du tout l'engagement des députés dans les différentes commissions où c'est là où le travail se fait essentiellement. Je fais encore abstraction des considérations faites à l'époque sur la représentation géographique et linguistique, où indiscutablement avec moins de députés évidemment à ce moment-là il faudrait en tout cas modifier les cercles

électorales. C'est prévu par un amendement que je refuserai d'ailleurs, mais c'est en somme assez logique comme raisonnement. S'il y en a moins, il faut avoir d'autres cercles électoraux. Deuxième remarque concernant la suppléance: hier, lorsqu'on a parlé de l'élection des syndics par le peuple, on a dit que tous les cantons suisses ont cette situation. Maintenant pour la suppléance, on ne dit pas tous les cantons, il y en a deux. Parce que deux ont la suppléance, on devrait aussi avoir la suppléance. Il faudrait avoir un raisonnement qui soit le même dans toutes les situations. Alors je vais vous dire, je ne connais pas ce qui se passe dans le Jura, je connais très bien ce qui se passe dans le canton du Valais. Après avoir discuté avec des députés qui étaient suppléants, en leur demandant: «Mais comment est-ce que cela se passe? Combien de fois êtes-vous convoqués?» – «Oh, ce n'est pas souvent, cela dépend.» – «Quel est le travail?» – «Ah, évidemment il faut voir le député en poste, il faut qu'il présente les messages, il faut discuter avec lui pour savoir quel est la position qu'il aura dans le cadre de la discussion. Ensuite il faut rendre compte de ce qui a été dit. On peut même aller plus loin. Si on est gêné par des lois, on peut déléguer le suppléant parce que cela nous gêne de prendre des positions qui ne feraient pas plaisir à tout le monde.» Les suppléants, je les ai surtout rencontrés dans des manifestations extrapolitiques, les rencontres sportives du Grand Conseil. Là, évidemment il y avait beaucoup de suppléants parce qu'ils étaient plus capables que les autres d'assumer des fonctions sportives au sein de certaines compétitions. C'est pour cela que je vous dis, ces suppléants, à mon avis ce n'est pas parce que deux cantons les connaissent – et M. Glardon nous a bien précisé la raison historique du canton du Valais – et c'est vrai, c'était un motif particulier. Aujourd'hui il n'est plus aussi vrai qu'avant, mais on a maintenu encore ces suppléants et alors je ferais encore une autre remarque: lorsqu'on dit à l'al. 1 «La loi peut prévoir un système de suppléance», si vraiment on veut des suppléants, cela me paraît un peu léger de dire simplement «la loi». Autant a-t-on souvent dit qu'il y a des dispositions qui n'étaient pas constitutionnelles, alors celle-ci me paraît encore plus constitutionnelle que les autres, parce que cela veut dire qu'on permet au peuple d'élire encore 130 députés-suppléants ou je ne sais pas combien ou 100 ou 110. Cela me paraît être un droit politique qui doit être inscrit d'une autre manière et non pas seulement laisser à la loi la possibilité de prévoir cela si on veut vraiment des suppléants. Mais enfin, c'est mon avis et je vous dirais simplement que moi je voterai ce qui a été décidé en lecture zéro, c'est-à-dire 130 députés et sans suppléants." (Hilarité)

Patrik Gruber (PS, SE)

"Es verspricht offenbar eine sehr angenehme Sitzung zu werden, was ja auch nicht schlecht ist. Zum Art. 106 möchte ich Ihnen noch folgende Überlegungen ans Herz legen. Wenn es um schwierige, zukunftssträchtige Entscheidungen geht, empfiehlt es sich zuweilen zu fragen: Was soll denn das? Warum soll etwas Bestehendes geändert werden? Ich denke, keiner im Saal hat das Interesse, etwas zu ändern rein um des Ändern Willen, sondern man will ein gewisses Ziel verfolgen, und das gilt es vielleicht auch sich zwischendurch wieder vor Augen zu führen. Es wurde bereits verschiedentlich erwähnt, dass wir ein Parlament wünschen, das effizient ist, d. h. das gute Arbeit leistet. Wirtschaftlich ausgedrückt würde man vielleicht von Qualitätsprodukten sprechen. Dies möchten wir erreichen. Wir fragen uns dann: Wie kann man das machen? Natürlich zuerst mit den betreffenden Mitgliedern dieser Vereinigung, dieses Parlaments eben und da ist persönlicher Einsatz gefragt. Weiter ist Verfügbarkeit gefragt, man muss auch Zeit haben für das Mandat. Das wurde verschiedentlich erwähnt. Dies führt auch dazu, dass die Leute eben präsent sein müssen, sei es im Rat selber während den Beratungen, sei es in den Kommissionen, sei es in umliegenden Organisationen würde ich einmal sagen. Das kann auch die eigene Partei sein, wo die Meinungsbildung stattfindet, wo der Kontakt zum Volk auch gesucht werden muss. All dies ist relativ schwierig zu erfüllen, wir erleben das selber am eigenen Leib als Mitglieder dieses Verfassungsrates. Ich möchte Ihnen dann aber auch ans Herz legen, den Verfassungsrat, wie wir ihn erleben, nicht eins zu eins mit dem Grossen Rat zu vergleichen, namentlich was die Sitzungsdisziplin betrifft. Die Stühle im Verfassungsrat sind viel weniger verwaist, als sie es etwa im Grossen Rat sind. Das ist sehr wichtig, dass man sich das auch wieder vor Augen führt. Mit welchen Massnahmen können wir nun diese Ziele, die formuliert wurden, erreichen? Wir schlagen von der SP-Fraktion unter anderem drei Ziele vor: Einerseits die Reduktion der Anzahl Abgeordneter. Warum hat das eine Effizienzsteigerung zur Folge? Weil mit der Reduktion der Stellenwert, wir könnten auch sagen die Wichtigkeit, eines einzelnen Abgeordneten erhöht wird. Ich denke, dieses Bewusstsein, dass man nicht einfach einer unter hunderttausend ist, sondern eben ein Ausgewählter, ein Gewählter mit einer Verantwortung, muss wieder gestärkt werden. Dies kann im Zusammenspiel mit anderen Massnahmen durch die Reduktion der Anzahl Abgeordneter im Gesamtrat erreicht werden. Dann das Zweite, es braucht eine Reform der Wahlkreise. Die Wahlkreise, wie wir sie heute kennen, sind geschichtlich entstanden, aufgrund anderer Grundlagen als wir sie heute kennen. Wir müssen das reformieren – und dies ist sehr wichtig – im Zusammenspiel mit der Reduktion der Anzahl Abgeordneter. Dies ist auch wieder wichtig für die einzelnen Gebiete,

die dann betroffen sind – ich spreche ausdrücklich nicht von Bezirken, weil wir da über die Bezirksgrenzen hinweggehen müssen –, dass die einzelnen Gebiete wiederum gestärkt werden und zwar indem man sowohl die Anliegen der Zentrumsgebiete, der Agglomeration und der Hauptstadt berücksichtigt, wie auch die Anliegen der Randgebiete, die vielleicht weiter weg sind, die andere Probleme kennen, die vielleicht auch auf ein anderes Zentrum ausgerichtet sind. Gerade vom Süden des Kantons können wir nicht ohne weiteres annehmen, dass alle dort denken, nur in der Stadt Freiburg passiert die Welt, weil in Vevey und Lausanne passiert auch Welt. Die sind zum Teil auch überkantonale ausgerichtet. Wir müssen das auch im Rahmen der Revision der Wahlkreise berücksichtigen. Vernünftigerweise, wenn man den Vergleich macht zu anderen Kantonen, sind die Wahlkreise zu reduzieren. Die dritte Massnahme, die wir vorschlagen, ist ein Stellvertretungssystem. Es geht dabei nicht nur um Stellvertretung in der Fussballmannschaft des Grossen Rates, sondern es geht um Stellvertretung in der politischen Arbeit. Es geht nicht nur darum, dass jeder Abgeordnete ein oder zwei Stellvertreter im Hintergrund hat, die dann einspringen können, wenn er nicht kann. Man kann sich auch vorstellen, dass dies fast zu einer Art Teilung des Mandates führt, dass nämlich fachspezifische Leute jeweils Einsitz nehmen, wenn gewisse Themen traktandiert werden, d. h. der Stellvertreter kann sich auf gewisse Themen, auf gewisse Fachgebiete spezialisieren. Er kennt die Materie und kann dann das Mandat, das ja im Proporzverfahren den einzelnen Abgeordneten erteilt wurde, viel besser ausüben. Man darf sich also nicht blenden lassen und sagen: Eine Stellvertretung, das kann ja nicht funktionieren, weil der Stellvertreter da vielleicht in eine Kommission oder in ein Fachgebiet hineinkommt und keine Ahnung hat. Er weiss nicht, was vorher gelaufen ist, kennt die anderen Meinungen nicht, kennt nicht einmal die anderen Mitglieder und kann damit eigentlich auch nicht richtig politisieren. Das stimmt eben nicht. Man kann die Stellvertretung ganz anders ausüben, so dass eben eine fast fachspezifische Stellvertretung organisiert wird und dann wird die Effizienz tatsächlich gesteigert. Wir dürfen nicht vergessen, wir hier im Verfassungsrat sprechen immer von Grundsätzen, das ist auch richtig. Im Grossen Rat werden aber nicht nur Grundsätze behandelt. Da geht es mitunter um Detaillösungen. Wenn ich schon nur das Gebiet der Landwirtschaft betrachte, von dem ich eigentlich nicht grosse Ahnung habe, gibt es da beispielsweise kantonale Subventionen. Aufgrund welcher Kriterien werden die gewährt? Da ist es mir eigentlich lieber, wenn dort Leute sitzen, die sich damit auseinandergesetzt haben und das System beispielsweise kennen, als wenn jeder nach seinem Gutdünken entscheidet. Dann ist es nämlich einmal in einem Jahr so, das andere Jahr ist es wieder anders, und das dritte Jahr machen wir es noch einmal anders und zufrieden wird nie jemand sein. Wenn wir solche Punkte betrachten, ist die Stellvertretung trotz der Umstellung, die sie systembedingt erfordert, durchaus ein valables Instrument, eine valable Massnahme, um die Effizienz des Parlamentes zu steigern. Das letzte, was auch noch gesagt wurde, ist das ständige Sekretariat, das aber nicht zu diesem Artikel gehört. Ich denke, das gehört auch zu den Massnahmen, die die Effizienz des Parlamentes steigern. Zusammenfassend möchte ich Ihnen ans Herz legen, die drei in Art. 106 nach Vorschlag der SP-Fraktion vorgesehenen Massnahmen als Ganzes zu behandeln. Die dürfen nicht auseinander gerissen werden. Wenn man nämlich nur die eine oder die andere macht, dann stimmt das System nicht und dann können sie natürlich nicht greifen. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Änderungsantrag der SP-Fraktion anzunehmen."

Marie Garnier (Cit., FV)

"Après le roman développé par M. Gruber, nous faisons une petite intervention pour vous dire qu'une grande minorité du groupe citoyen est pour la réduction du nombre de députés de 130 à 110. En effet, nous estimons que les petits groupes ne seraient pas nécessairement défavorisés par cette réduction. Ils pourraient même être renforcés puisqu'ils devraient se concerter pour passer la rampe des élections. Bien sûr, une diminution des cercles électoraux est dans ce cas aussi nécessaire. D'autre part, il faut bien admettre – et l'économie privée le sait – qu'un groupe de personnes qui dépasse soixante peut fonctionner en vase clos et se donner ce qu'on appelle du travail parmi. C'est dans ce souci d'efficacité que nous vous invitons à réduire le nombre de députés de 130 à 110 ainsi que le nombre de cercles électoraux."

Denis Boivin (PRD, FV)

"J'interviens ici à titre personnel. A titre préliminaire je pense que l'on devra procéder en deux temps s'agissant du vote, d'abord sur la question du nombre de députés et ensuite sur la question de la suppléance. S'agissant tout d'abord de la question du nombre de députés, je suis personnellement pour une réduction du nombre de députés à 110. En effet, contrairement à certaines craintes émises par les gens qui souhaitent le statu quo, je ne pense pas que réduire le nombre de députés va augmenter leur travail. Au contraire, je pense même qu'il va le diminuer. Je m'explique. Le travail qui arrive au Grand Conseil pour être traité par ses membres ne va pas changer en fonction du

nombre des membres qu'il y a dans le Grand Conseil. Qu'il y en ait 100, 130 ou 250, le travail qui arrive sera toujours le même puisqu'il est fonction de l'actualité politique, de l'avancement des chantiers législatifs mis en route soit par le Conseil d'Etat, soit par les députés eux-mêmes. Donc, le travail qui arrive est le même. Maintenant, s'il y a moins de députés pour traiter ce travail, je vous dis que cela sera plus efficace. Pourquoi? C'est clair qu'il y a des commissions. Cependant, contrairement à ce qu'a dit notre collègue Schorderet tout à l'heure, le système des commissions permanentes, après avoir été instauré a immédiatement été annulé par la suite. Donc, il y a les quatre ou cinq commissions qu'on a toujours connues, mais il n'y a plus ce système de huit ou neuf commissions permanentes. Alors, pour ces commissions disais-je, actuellement elles sont formées de telle sorte que celles-ci soient pourvues de onze, treize, quinze ou dix-sept membres. En réduisant le nombre de députés, on va évidemment proportionnellement réduire le nombre des gens qui siègent dans ces commissions. On aura des commissions plus petites, de sept, neuf ou onze membres pour les plus grandes et comme vous le savez tous, car vous êtes tous dans plusieurs comités ou plusieurs associations, moins on est nombreux pour discuter, plus vite la discussion avance. On perd moins de temps dans les détails, par conséquent le travail en commission sera effectué de manière plus rapide, plus précise, plus efficace et il en ira de même au sein du plénum. Donc, je pense qu'en réduisant le nombre de députés on va améliorer l'efficacité de notre Parlement. S'agissant de la suppléance, à titre personnel je me joins à l'amendement du groupe PDC, c'est-à-dire que je souhaite supprimer la deuxième phrase de cet art. 106 al. 1. Je suis en effet opposé à ce système de suppléance qui à mon avis créerait en fait des députés de deuxième classe qui seraient uniquement là pour faire «le sale boulot», c'est-à-dire le travail que le député élu ne souhaite pas faire soit par désintérêt, soit par manque de temps alors qu'il aurait dû le prendre. En effet, si vous êtes élu, si vous vous présentez déjà pour être candidat et si après vous êtes élu, c'est que vous passez en fait un contrat avec vos électeurs. C'est une sorte de contrat de mandat que les électeurs vous confient à titre personnel. Vous devez les représenter. Vous ne pouvez donc pas vous défilier en disant: «Non, le sujet est trop dangereux, trop périlleux. Je risquerais de mettre mon image en péril. Je vous envoie mon suppléant.» En plus, même si les arguments avancés par notre collègue Gruber sont intéressants, dans le sens où on pourrait peut-être avec des suppléants avoir accès à des spécialistes, il convient d'être réaliste. Ici, nous avons un sujet qui est toujours le même, c'est la Constitution, même si les thèmes varient, on est bien d'accord. Mais au sein du Grand Conseil, les sujets sont très différents. Les ordres du jour sont très fournis et nous n'avons pas d'open end. Il arrive très souvent que des thèmes qui sont prévus initialement sur un jour en fin de compte sont déplacés sur le lendemain, voire sur la session suivante. Cela ne fait que peu de temps que je suis député, mais c'est déjà arrivé, à chaque session on a des sujets qui sont annoncés, pour lesquels on se prépare et qui en fin de compte, pour des questions de manque de temps ou parce qu'il y avait tout d'un coup des résolutions à débattre etc., c'est reporté à la session d'après, voire même des fois deux sessions après. Alors, vous imaginez, sous prétexte qu'on va traiter d'un sujet traitant de l'agriculture tel et tel jour, par exemple un postulat, on dit à notre suppléant qu'il faut venir et puis en fait le sujet est déplacé. Ce n'est pas possible. Je crois que pour cela, c'est une question de souplesse, une question d'efficacité, on doit faire confiance au système actuel qui a fait ses preuves."

Erika Schnyder (PS, SC)

"Je constate effectivement que la question de la diminution du nombre de députés est extrêmement sensible et prête à des interprétations fort diverses. En écoutant certains parler, je me suis même demandé s'il ne fallait pas augmenter le nombre de députés tellement les pauvres avaient de la peine à assumer leur mandat vu les innombrables tâches qui leur incombaient. Soyons sérieux! Je pense personnellement et comme l'a dit M. Boivin que le nombre de sujets à traiter, quel que soit le nombre de députés, ce nombre est fixe. Effectivement, ce n'est pas parce qu'on va diminuer le nombre de députés que les tâches vont diminuer ou augmenter. On sait que c'est très lourd d'assumer une fonction comme celle-ci. Ce que l'on vise, c'est l'efficacité, et de ce côté-là je vous rejoins tout à fait. Je suis également persuadée que la structure actuelle est beaucoup trop lourde, beaucoup trop complexe et beaucoup trop compliquée. Je pense qu'il faut réduire le nombre de députés, d'une part parce qu'on va y gagner en efficacité, parce qu'effectivement, moins on a de personnes qui disposent d'un temps de parole ou qui disposent d'un temps de présence, et plus vite on avance. Mais je suis également persuadée, pour les raisons qui ont été dites, c'est-à-dire que si vous avez quelqu'un qui n'est pas un professionnel mais qui est un milicien, il va à un certain moment se trouver dans la situation d'être en conflit d'intérêt avec son activité et son mandat, et le système de suppléance permet précisément de pallier à ce genre d'inconvénient, même si effectivement les objets sont déplacés parfois de séance en séance. Et cela, ma foi, ce sont les aléas de la politique, raison pour laquelle je suis persuadée qu'un aménagement qui peut être la suppléance, mais qui peut aussi être une autre forme d'aménagement, d'où c'est important de laisser cela à la loi et de ne pas fixer directement dans la Constitution qu'on élit des députés et des suppléants. Maintenant quant

au nombre, pour ne pas ajouter à la confusion qui existe actuellement encore davantage, je suis tout à fait prête à retirer l'al. 1, mais uniquement l'al. 1, de ma proposition pour me rallier à celle de la commission, mais uniquement à l'al. 1 de la commission."

Antoinette de Weck (PRD, FV)

"Je fais miens les arguments développés par M. Pittet, par M. Boivin et maintenant par Mme Schnyder au sujet de la réduction du nombre de députés. Je pense comme eux que moins on est, plus vite on va. La preuve en a été hier où il nous a fallu deux heures et demie pour débattre d'un article, alors qu'hier soir, à 80, nous avons pu en liquider cinq en une demi-heure. Ensuite je remercie M. Pittet d'avoir mentionné Charly Haenni qui porte haut les couleurs du Parti radical et qui est aussi pour la réduction à 110 députés. Il n'y a pas de mot d'ordre du parti, nous sommes en pleine liberté et c'est pour cela que contrairement à mon collègue Boivin, je me prononcerai aussi pour la deuxième phrase de l'al. 1. Un système de suppléance – je ne suis ni pour ni contre, bien au contraire, et c'est pour cela que la solution proposée me paraît la meilleure. On ne dit pas qu'on est pour ou contre, on dit que le Grand Conseil peut décider d'être pour ou contre. Je pense que c'est uniquement aux députés de décider si c'est un bon ou un mauvais système. C'est eux qui pourront examiner, eux qui pourront voir si c'est mieux le système valaisan, jurassien ou finalement si le système actuel est suffisant. Mais c'est une porte qu'on ouvre à eux de voir s'ils veulent entrer dans cette nouvelle solution. C'est pour cela que je vous demande de soutenir la proposition d'amendement de la Commission 5."

Hermann Boschung (PCS, SE)

"Ich stelle fest, zuviel leben wir in der Vergangenheit, und ich meine doch, die Vergangenheit sollte ein Sprungbrett sein und nicht ein Sofa. Wir denken vor allem an das, was wir behalten oder verlieren könnten. Denken wir doch auch an das, was wir geben könnten! Unterstützen wir darum den gut überlegten Vorschlag der Kommission 5, die Anzahl der Grossräte auf 110 zu reduzieren!"

Maurice Reynaud (Ouv., SC)

"A titre personnel, directement au sujet de la suppléance. Je crois qu'il n'y a qu'une façon de voir les choses. On dit que la suppléance sera peut-être un bouche-trou. Naturellement, c'est une façon de voir les choses, quand on a des sujets pas intéressants, on envoie son suppléant. Mais pour avoir enseigné le civisme en cycle d'orientation, on se plaint toujours, y compris à la Constituante, qu'en fin de compte la formation civique est lamentable et qu'on n'arrive pas à donner l'intérêt à la politique ou à la chose publique. Je trouve qu'en instituant une suppléance, ce serait l'occasion de donner à certaines personnes un intérêt à la chose publique et de donner une forme de formation civique. Même s'il peut être suppléant pendant une législature, il pourrait éventuellement être député à la prochaine législature. Je trouve que c'est un intérêt au moment où on a tellement perdu l'intérêt à la chose publique, cela pourrait aussi intéresser des personnes à cette fonction. D'autre part, ceux qui ont dû aller chercher des personnes pour remplir les listes au moment d'élection des députés se rendent compte du problème que cela pose de trouver des personnes qui ont envie de remplir une fonction. On en prend aussi quelques-uns certaines fois comme bouche-trou, ce qui est malheureux. Alors, justement comme a dit Antoinette, en laissant au Grand Conseil cette possibilité, au moment où les choses évoluent, de laisser la possibilité d'instaurer cette suppléance, ni comme le Valais – cela ne m'intéresse pas d'avoir 130 députés et 130 suppléants, ce qui est à mon avis une aberration – peut-être une autre formule que le système jurassien, mais de laisser cette porte ouverte justement pour donner de l'intérêt de nouveau à la chose publique et politique."

Alain Berset (PS, SC)

"Juste une remarque puisqu'on arrive apparemment à peu près à la fin de la discussion sur la procédure de vote. Il nous semble en tout cas que sur la proposition d'amendement déposée par Mme Schnyder, le nombre de députés est une conséquence d'un système qu'on met en place. Donc, avant de pouvoir nous déterminer sur le nombre de députés, il apparaît qu'il faut voter sur le système qui est mis en place. Je vous propose donc que nous votions d'abord sur l'al. 3 et ensuite nous pourrions savoir si nous pouvons réduire le nombre de députés ou non."

Placide Meyer (PDC, GR)

"Ce que je viens d'entendre est contraire à ce que j'ai entendu parce que je m'efforce d'être à l'écoute des citoyennes et des citoyens qui m'ont élu. On ne m'a pas élu pour rêver, pour lancer simplement, pour oser des idées, on m'a demandé d'assumer ce qu'une majorité des citoyens qui m'ont élu pensent. Dans ce domaine, s'il y a un sujet où il faut appliquer le vœu très marqué de notre population, c'est bien celui de la diminution du nombre de députés. Nous devons sur ce plan-là faire un pas, faire un geste. J'estime à titre personnel que la proposition de la commission est logique. Je n'entre pas en matière par contre sur le plan de la suppléance, il est vrai, et je pense que la représentativité régionale ne passe pas par le maintien à 130, mais par le maintien des cercles électoraux par contre. Or, la proposition que vient de faire M. Berset, sans l'arrangement, on veut bien si, etc. C'est le nombre de députés qu'on va voter et ensuite on dit comment on les répartit. Je m'opposerai personnellement à dire: on veut savoir tout d'abord s'il y aura deux, trois, quatre cercles électoraux ou huit et puis ensuite on verra le nombre de députés. Je n'accepte pas cette manoeuvre, je la considère comme telle."

Alain Berset (PS, SC)

"Je me vois obligé de reprendre la parole après les propos tenus par M. Meyer. Monsieur Meyer, ce n'est pas une manoeuvre. Ce dont nous parlons ce matin, c'est de la représentativité des citoyens de ce canton dans le Parlement. Or, pour que cette représentativité soit assurée, il faut un nombre suffisant de députés, et s'il y avait un seul cercle électoral pour l'ensemble du canton, nous pourrions diminuer fortement le nombre de députés. S'il y a plus de cercles, cela a une influence sur ce nombre de députés. Ce n'est pas du tout une manoeuvre. Je crois qu'il faut d'abord poser le cadre dans lequel on travaille et puis ensuite on peut se poser la question de comment faut-il faire une fois qu'on connaît le cadre, pour que cette représentativité soit assurée. La proposition que j'ai faite visait simplement à faire en sorte que nous puissions voter en connaissance de cause et assurer au mieux cette représentativité."

Le Rapporteur

"Ich möchte allen Intervenanten zuerst ganz herzlich danken für ihre Ausführungen. Ich glaube, wir haben jetzt mehr als eine Stunde diskutiert. Die Probleme dieses Art. 106 liegen klar auf dem Tisch. Ich möchte nicht alles wiederholen, sondern nur zu zwei, drei Punkten Stellung nehmen. Zuerst zur Reduktion der Anzahl Grossräte: Der Grosse Rat hat bei verschiedenen Gelegenheiten in den letzten zwanzig Jahren versucht, die Anzahl Grossräte zu reduzieren, aber ich kann Ihnen versichern – ich war selber im Grossen Rat – das Parlament ist nicht das Gremium, welches den eigenen Ast absägt. Wenn eine Änderung in der Anzahl Grossräte herbeigeführt werden muss und kann, dann ist es hier und heute. Das ist die erste Aussage. Die Argumente für und gegen eine Reduktion mögen sich meines Erachtens mindestens teilweise aufheben. Die Frage ist aber, ob wir heute bereit sind, den etwas mutigen Schritt in die Zukunft zu tun. Die grössere Effizienz des Parlamentes haben wir in der Kommission 5 sehr eingehend und verschiedentlich diskutiert. Ich kann Herrn Boivin nur unterstützen. Weniger Grossräte bedeutet nicht einfach eine grössere Belastung der Parlamentarier, sondern eher mehr Effizienz. Ich möchte Sie also bitten, die Anzahl 110, welche die Kommission 5 Ihnen heute vorschlägt, zu genehmigen. Was nun die Änderung der Wahlkreise anbetrifft, haben wir im Abs. 3 entsprechend der heutigen Lösung maximal acht angeführt. Jede andere Lösung wird schwierig zu realisieren sein, oder man müsste dann einfach auf das Gesetz verweisen. Ich möchte noch zum Punkt der Stellvertretung zwei Sachen sagen. In der Null-Lesung haben wir hier im Plenum zur Kann-Formel gewechselt. Es liegt also am Parlament, die Stellvertretung eventuell einzuführen. Ich möchte nur sagen, was im Grossen Rat abläuft. Wenn von 130 Parlamentariern im Durchschnitt 100 hier im Saal sind, dann ist das vielleicht der Normalfall. Es gibt eine Statistik von 2001: 20% der Parlamentarier haben über 20% gefehlt. Ich muss Herrn Binz sagen, dass die Stellvertretung, wie wir sie diskutiert haben in der Kommission, genau den Selbstständigerwerbenden dienen würde, denn die haben am meisten Mühe, sich beruflich freizumachen und eine Stellvertretung würde gerade ihnen am meisten dienen. Herrn Schorderet muss ich sagen, dass wir auch mit einer Walliserin gesprochen haben. Während dreier Stunden hat sie uns hier in Freiburg ihre Erfahrungen mitgeteilt, und diese Erfahrungen – wenn ich mich richtig erinnere – widersprachen den deinen in den meisten Fällen. Ich verteidige also den Vorschlag der Kommission 5 und bitte Sie, diesem zuzustimmen."

Le Président

"Nous avons trois objets à traiter s'agissant du vote. Il s'agit du nombre de députés (première phrase de l'al. 1), de la question de la suppléance (deuxième phrase de l'al. 1) et de la question des cercles électoraux (al. 3). Je vous propose de voter conformément à la proposition qui a été faite par M. Berset, parce qu'il me semble effectivement qu'il y a un

lien très important entre la question des cercles électoraux et la question du nombre de députés. J'ai entendu que M. Meyer ne partageait pas cet avis. Souhaitez-vous que nous votions sur la procédure de vote? Oui? Alors nous votons sur la procédure de vote."

- Au vote, la proposition de M. Alain Berset (opposée à celle de M. Placide Meyer) est rejetée par 66 voix contre 37.

Le Président

"Nous passons donc au vote dans l'ordre des alinéas."

- Au vote sur le nombre de députés (première phrase de l'al. 1), l'avant-projet (opposé à la proposition d'amendement de la Commission 5) est rejeté par 65 voix contre 49.
- Au vote sur la question des suppléants, l'avant-projet (opposé à l'amendement du groupe PDC) est accepté par 55 voix contre 54.
- La proposition d'amendement du groupe socialiste sur l'al. 3 (opposé à celle de la Commission 5) est rejetée par 78 voix contre 33.
- L'avant-projet (opposé à la proposition d'amendement de la Commission 5) est rejeté par 57 voix contre 54.

Procès-verbal résumé

Art. 106 Composition et élection

M. Peter Jaeggi présente la proposition de la Commission 5 (modification des al. 1 et 3):

« 1 Le Grand Conseil se compose de ~~130~~ 110 membres [...] 3 La loi définit ~~les~~ **au maximum** 8 cercles électoraux [...] »/« 1 Der Grosse Rat besteht aus ~~130~~ 110 Mitgliedern [...] 3 Das Gesetz bestimmt ~~die~~ **höchstens** 8 Wahlkreise [...] ».

Mme Erika Schnyder présente la proposition du groupe socialiste (modification des al. 1 et 3) :

« 1 Le Grand Conseil se compose de ~~130~~ **100** membres, députées et députés [...] 3 Les députées et députés sont élus dans quatre cercles électoraux, comprenant trois régions et une agglomération autour de la Ville de Fribourg. La loi assure une représentation équitable des régions et de l'agglomération de la Ville de Fribourg. »/« 1 Der Grosse Rat besteht aus 130 100 Mitgliedern [...] 3 Die Grossrätinnen und Grossräte werden in vier Wahlkreisen gewählt, inklusive drei Regionen und eine Agglomeration rund um die Stadt Freiburg. Das Gesetz sichert eine gerechte Vertretung der Regionen und der Agglomeration der Stadt Freiburg. »

M. Alex Glardon présente la proposition du groupe PDC (modification de l'al. 1) :

« Le Grand Conseil se compose de 130 membres, députées et députés. ~~La loi peut prévoir un système de suppléance.~~ »/« Der Grosse Rat besteht aus 130 Mitgliedern. ~~Das Gesetz kann ein Vertretungssystem vorsehen.~~ » Il s'oppose aux deux propositions relatives à l'al. 3.

Au nom du groupe socialiste, M. Martial Pittet soutient la proposition présentée par Mme Schnyder.

Mme Nicole Monney apporte le soutien du groupe citoyen au texte de l'avant-projet.

Au nom du groupe PCS, M. Philippe Wandeler soutient la proposition de la Commission 5.

Au nom du groupe UDC, M. Ueli Johner soutient la proposition du groupe PDC.

Au nom du groupe Ouverture, M. Maurice Reynaud soutient le texte de l'avant-projet.

Au nom d'une minorité du groupe PRD, M. Martin Ott soutient une réduction du nombre des députés et demande le maintien du système de suppléance.

M. Christian Seydoux soutient la décision de la Commission 5 de réduire le nombre des députés, en la replaçant dans le contexte des autres décisions prises pour renforcer le Parlement.

Mme Bernadette Hänni soutient la réduction du nombre des députés.

M. André Schoenenweid fait de même.

M. Joseph Binz rejoint M. Johner.

M. Claude Schorderet s'oppose à la réduction du nombre des députés et à la suppléance.

M. Patrik Gruber soutient la proposition du groupe socialiste.

Mme Marie Garnier, au nom d'une minorité du groupe citoyen, soutient la réduction du nombre des députés à 110, ainsi que celle du nombre des cercles électoraux.

M. Denis Boivin souhaite des votes séparés sur le nombre des députés et sur la suppléance. Il est favorable à une réduction du nombre des députés à 110. Il s'oppose au système de suppléance.

Mme Erika Schnyder soutient une nouvelle fois la réduction du nombre des députés et le système de suppléance. Elle retire l'al. 1 de la proposition du groupe socialiste en faveur de celle de la Commission 5.

Mme Antoinette de Weck soutient la proposition de la Commission 5.

M. Hermann Boschung soutient la réduction du nombre des députés à 110.

M. Maurice Reynaud soutient le principe d'une suppléance.

M. Alain Berset demande que l'on vote d'abord sur l'al. 3 de la proposition du groupe socialiste (avant de voter sur le nombre des députés).

M. Placide Meyer soutient la réduction du nombre des députés. Il souhaite le maintien des cercles électoraux actuels. Il considère que l'intervention de M. Berset est une « manœuvre »: l'essentiel est le nombre des députés.

M. Alain Berset répond à M. Meyer et maintient sa demande.

M. Peter Jaeggi soutient la réduction du nombre des députés à 110, la proposition de la Commission 5 pour le nombre des cercles électoraux et le principe de la suppléance.

M. le président présente la procédure de vote qu'il entend suivre (notamment d'abord un vote sur le nombre des cercles électoraux . al. 3). Comme cette procédure est contestée par des membres du groupe PRD, il la soumet au vote.

La procédure proposée est rejetée par 66 voix contre 37, avec 11 abstentions. On votera donc dans l'ordre des alinéas.

M. le président passe au vote (nombre des députés: 130 ou 110 ?).

La proposition de la Commission 5 est acceptée par 65 voix contre 49, sans abstention.

M. le président passe au vote suivant (al. 1: principe de la suppléance). Il oppose la proposition du groupe PDC au texte de l'avant-projet.

La proposition du groupe PDC est rejetée par 55 voix contre 54, avec 5 abstentions.

M. le président passe au vote suivant (al. 3). Il oppose la proposition du groupe socialiste à celle de la Commission 5.

La proposition du groupe socialiste est rejetée par 78 voix contre 33, avec 3 abstentions.

M. le président passe au vote suivant (al. 3). Il oppose la proposition de la Commission 5 au texte de l'avant-projet.

La proposition de la Commission 5 est acceptée par 57 voix contre 54, avec 3 abstentions.

L'art. 106 est adopté avec les modifications résultant de la proposition de la Commission 5 (al. 1 et 3).

Lecture II – Novembre-décembre 2003 (art. 106)

Le Rapporteur

"Die Vernehmlassung zu diesem Artikel hat ein klares Ergebnis aufgezeigt. Unser Volk will eine Reduktion der Anzahl Mitglieder des Grossen Rates. Eine Reduktion auf 110 Mitglieder ist realistisch und die jetzige Formulierung von Art. 106 gewährleistet trotz der Bedenken von politischen Parteien, dass auch künftig die Regionen angemessen vertreten sein werden. Ich brauche die weiteren Gründe dafür nicht wieder neu aufzuzeigen. Sie sind Ihnen bekannt. Immerhin möchte ich noch darauf hinweisen, dass in der Zwischenzeit im Kanton Schaffhausen neu eine Initiative der FDP läuft mit dem Ziel, den dortigen Grossen Rat von heute 80 auf 60 Mitglieder zu reduzieren. Das ist somit innert weniger Jahre der sechste Kanton, welcher sein Parlament anzahlmässig reduzieren wird. Ich erinnere Sie daran, dass unser Plenum in der ersten Lesung lange und gründlich über die Reduktion der Anzahl Grossräte diskutiert hat und schliesslich die jetzige Vorlage mit 110 Mitgliedern mit deutlichem Mehr angenommen hat. Ich bitte Sie somit zusammen mit der einstimmigen Kommission 5 um Zustimmung zu diesem Artikel. Es wird eine der wesentlichen Innovationen der neuen Verfassung sein. Eine Kommissionsminderheit will die Möglichkeit des Stellvertretungssystems streichen. Ich bin aber mit der Kommissionsmehrheit deutlich der Ansicht, dass wir die Möglichkeit eines Stellvertretungssystems analog der Lösung in anderen Kantonen in der Verfassung beibehalten sollten. Es ist ein Kann-Artikel. Es wird dann am Grossen Rat, am Gesetzgeber sein, davon Gebrauch zu machen oder nicht."

Marie Decrème (PDC, LA)

"Le groupe PDC refuse à l'unanimité le système de suppléance. Son efficacité n'est pas prouvée. Par contre, la difficulté de se tenir au courant des dossiers, des débats, le surcroît de travail que cela représente aussi bien pour l'élu que pour le suppléant, cela est bien réel et on ne voit pas alors où se trouve l'avantage. En conséquence, le groupe PDC vous invite à soutenir sa position."

Moritz Boschung-Vonlanthen (PDC, SE)

"Zum Art. 106 Abs. 1 habe ich eine Korrektur redaktioneller Art. Les membres du Grand Conseil ont l'avantage d'être en même temps «députés», während die Mitglieder des Grossen Rates nur «Mitglieder des Grossen Rates» sind. Donc, il y a une petite différence de rédaction à corriger. Par contre, ce qui est écrit: «La loi peut prévoir un système de suppléance», c'est une erreur qui s'est glissée. En fait le PDC s'oppose à cette notion. J'en viens au troisième alinéa. Le groupe PDC vous invite à biffer le chiffre huit pour les cercles électoraux. La Constitution devrait retenir des principes et fixer des chiffres seulement là où c'est absolument indispensable. Nous pensons qu'il n'est pas une nécessité absolue de retenir le chiffre d'au maximum huit cercles électoraux. Par contre – et cela est primordial – il est indispensable que les cercles électoraux soient formés de telle manière qu'ils assurent une représentation équitable des régions du canton. Voilà ce qui est important. Par une telle formulation ouverte, la Constitution reste ouverte à des changements qui pourraient s'avérer nécessaires dans la formation des cercles électoraux, sans qu'on soit obligé de changer à chaque fois la Constitution. C'est par la loi que ces changements devraient se faire. Je pense qu'aujourd'hui il ne faut plus craindre les jeux de la politique des cercles électoraux comme on disait à géométrie variable, comme cela s'est fait au XIXe siècle surtout par les partis majoritaires un peu partout en Suisse. La répartition des forces politiques, le contrôle par les partis et le système politique qui nous régit ne se prête plus à faire des jeux comme cela et varier les cercles électoraux au goût d'un seul parti. Du reste, en première lecture nous avons aussi parlé des districts administratifs sans nommer un chiffre. Je pense que par analogie et aussi par logique il ne faut pas non plus indiquer ici un chiffre pour les cercles électoraux. Donc, c'est pour cela que le PDC vous invite à suivre sa proposition et à biffer le chiffre de huit cercles électoraux."

Anna Petrig (PS, SE)

"Zuerst zu unserem Antrag. Es gibt einen kleinen Fehler. Unser Antrag betrifft nur die Anzahl der Mitglieder und nicht das Vertretungssystem. Die Mehrheit der SP ist nämlich für das Vertretungssystem. Wir schlagen vor, dass über die zwei Ideen separat abgestimmt wird. Es gibt Dinge, die man gesamthaft betrachten muss, so zum Beispiel die Frage der Anzahl der Grossratssitze und die der Wahlkreise. Man kann nicht das eine ändern, ohne gleichzeitig das andere zu betrachten und anzupassen. Um eine möglichst gute Vertretung der verschiedenen Parteien, Interessen, aber auch Gegenden zu gewährleisten, braucht es ein Gleichgewicht zwischen der Anzahl und dem Schnittmuster der Wahlkreise und der Anzahl Grossratssitze. Ändert man nur die eine Komponente des Systems, bringt man es aus

dem Gleichgewicht. Genau das riskieren wir, wenn wir nun die Anzahl Sitze ändern, ohne uns die Frage nach den Wahlkreisen zu stellen. Wir delegieren diese Wahlkreisfrage an den Gesetzgeber, fixieren aber die Anzahl Sitze. Die Folge davon ist, dass es die Minderheiten und die kleinen Parteien in Zukunft schwer haben werden, vertreten zu sein und ihre Aussichten auf einen Grossratsitz kleiner werden. Dass sie im Parlament vertreten sind, ist aber gerade in einem pluralistischen System wie dem unseren sehr wichtig und schlussendlich auch effizient, denn man bindet so die Minderheiten von Beginn an ein und kann so oft schon im Parlament eine Lösung finden, die mehrheitsfähig ist. Man verhindert so, dass ihre Stimme erst nach dem Grossratsentscheid laut wird, zum Beispiel indem sie ein Referendum ergreifen. Nicht nur politische Strömungen, sondern auch gewisse Regionen wie zum Beispiel die Veveysse werden mit 110 Grossräten schlechter vertreten sein als andere, wenn wir nicht gleichzeitig auch die Wahlkreise neu skizzieren. Zudem habe ich das Gefühl, dass wir hier etwas ändern, rein um des Änderns Willen, ohne uns genau zu überlegen, was für Konsequenzen eine so einseitige Reform des Systems mit sich bringt. Wenn wir nicht den Mut haben, die Wahlkreise zu reformieren, dann sollten wir den Status Quo in punkto Anzahl Sitze beibehalten. Dies im Namen einer Demokratie, die möglichst gut die verschiedenen Meinungen, Parteien, Regionen und Interessen repräsentiert. Effizienz, das ist ein Stichwort, das in dieser Debatte oft fällt. Wir alle wissen aber, wie viel Arbeit ein solches Mandat mit sich bringt. Mir scheint es deshalb effizienter, wenn die gesamte Arbeit auf ein paar Schultern mehr verteilt wird. Eine Diskussion ist für mich dann effizient, wenn sie möglichst viele Meinungen einbezieht und wenn das Parlament mehr als nur eine Vertretung der zwei oder drei grössten Parteien darstellt. Ich empfehle Ihnen deshalb, vorläufig, das heisst bis eine Wahlkreisreform realisiert werden kann, den Status Quo, das heisst 130 Sitze, beizubehalten."

Pierre Sahli (PCS, SC)

"Notre groupe souhaite rajouter un al. 4 et un al. 5 à l'art. 106 qui concernent l'éligibilité des membres du Grand Conseil. L'al. 4: «Les candidates et candidats peuvent se présenter dans le cercle électoral de leur choix». Motif: une candidate ou un candidat peut avoir une racine, un vécu dans une région, mais n'habite plus forcément dans ce cercle électoral pour des raisons professionnelles ou autres. Egalement, cela concerne une personne élue qui change de domicile, où le nouveau domicile n'appartient plus au même cercle électoral. Ceci éviterait sa démission et permettrait une plus grande liberté pour le lieu d'établissement. Al. 5: «L'apparement est possible». Motif: pour donner une équité envers les partis d'une taille moindre ou autrement dit permettre aux petits partis de ne pas être défavorisés. Pour ces motifs, je vous invite à soutenir cette proposition d'amendement."

Pierre-André Liniger (UDC, BR)

"Lors de l'instauration du Grand Conseil, nous avions un député pour mille habitants. Aujourd'hui nous avons un député pour deux mille habitants. La population augmente. La représentation diminue. Il faut une représentation suffisante afin d'obtenir des députés de tous les milieux et un nombre suffisant pour les petits districts. Donc, notre groupe, le groupe UDC, s'oppose à 110 députés. Il maintient le statu quo de 130 députés. Par contre, il s'oppose à la suppléance."

Denis Boivin (PRD, FV)

"Le groupe radical soutient la proposition de la minorité de la Commission 5. Je vais donc m'exprimer très brièvement à propos du système de suppléance. Donc, sans se prononcer sur le fond, à savoir: est-ce qu'un système de suppléance est bien ou pas. Dans la mesure où on décide de prévoir justement une «Kann-Vorschrift» dans la Constitution, donc «peut prévoir», cela ne sert à rien de l'inscrire dans la Constitution puisqu'en effet avec le système de la réserve constitutionnelle on serait obligé de l'inscrire pour, si vous voulez, prévoir une base légale pour le législateur. Mais vu qu'on ne connaît pas ce système de réserve constitutionnelle, cela veut dire qu'en fait on n'est pas lié par la Constitution pour introduire de nouvelles tâches, pour créer de nouvelles lois etc. Donc, cela veut dire que si un jour ou l'autre le Grand Conseil devait estimer nécessaire de mettre sur pied un système de suppléance, il pourrait très bien faire une loi allant dans ce sens ou tout simplement modifier la loi portant règlement du Grand Conseil pour permettre d'introduire ce système de suppléance. Dès lors, cette disposition ne sert absolument à rien et c'est pour cela que le groupe radical vous demande de soutenir la minorité de la Commission 5. S'agissant maintenant très brièvement des autres amendements qui ont été déposés, je commencerai par l'amendement du groupe PCS. Même si certaines idées énoncées par le groupe PCS peuvent apparaître – pourquoi pas – intéressantes, il n'empêche que ces dispositions-là sont exclusivement de rang légal. Il n'appartient pas à la Constitution de régler aussi loin dans les détails la question de la représentation des candidats ou de l'apparement de listes etc. Donc, le groupe radical

vous recommande de rejeter l'amendement du groupe PCS. S'agissant maintenant de l'amendement du groupe PS, là on peut discuter, on a déjà discuté longuement. 130? 110? Il est évident que le groupe radical soutient la version à 110, comme il l'avait fait lors de la lecture précédente. Pourquoi? On ne va pas reprendre tous ces arguments mais s'il y a un seul mot que je devrais ressortir, c'est «efficacité». Efficacité sans perdre de substance. Pourquoi? Parce que de par notre système proportionnel, qu'il y ait 130, 110, 100 ou même 80 députés, il va sans dire que les forces en présence seraient toujours les mêmes puisqu'on a un système proportionnel. Les régions seraient également représentées toujours proportionnellement l'une par rapport à l'autre avec la même force puisqu'on a un système proportionnel, qu'on a un système de cercles électoraux. Dès lors, au nom d'une plus grande efficacité, je ne crois pas que le fait d'être moins va impliquer plus de travail pour les députés et je dis cela en connaissance de cause, étant moi-même député. Je crois que de toute manière il y a une répartition qui se fait et que s'agissant des commissions, le fait qu'il y aurait moins de députés permettrait de réduire le nombre de sièges dans chaque commission sans perdre de représentativité, ce qui veut dire que le député ne serait pas obligé d'aller dans plus de commissions qu'actuellement. Donc, le travail serait exactement le même, le volume de travail n'augmenterait pas. S'agissant maintenant de la proposition du groupe PDC, il est clair que là aussi nous pouvons suivre la proposition qui est faite de laisser à la loi de définir le nombre de cercles électoraux puisque là aussi, de même que s'agissant des arrondissements judiciaires ou des districts administratifs, à notre avis il n'appartient pas à la Constitution d'arrêter un chiffre ou de mentionner une fourchette. Par contre nous tenons bien sûr à la deuxième phrase de cet alinéa, dans le sens où il est évidemment très important qu'une représentation équitable des régions du canton soit assurée s'agissant de l'élection des membres du Grand Conseil."

Martin Ott (PRD, SE)

"Ich spreche im Namen einer starken Minderheit der FDP-Fraktion. Die Partei ist nämlich in dieser Frage ziemlich gespalten. Zuerst eine Korrektur: Irrtümlich bin ich beim Minderheitsantrag der Kommission aufgeführt. Ich habe diesen Antrag nicht unterschrieben und würde ihn auch nicht unterschreiben. Zirka ein Drittel der Verfassungsräte sind bereits zurückgetreten. Der häufigste Grund ist klar die Arbeitsüberlastung beziehungsweise die Unverträglichkeit mit dem Beruf. Ein Teil der Zurückgetretenen wäre sicher noch dabei, wenn wir auch im Plenum ein Stellvertretersystem gehabt hätten; zum Beispiel 100 Verfassungsräte und 30 Stellvertreter. Zudem wäre ein solches System wohl auch effizienter und nicht teurer gewesen. Ein Teil der Verfassungsräte, welche nicht zurückgetreten sind, ist jeweils halbtags oder gar länger abwesend. Ich verstehe das. Es ist wohl nur für die wenigsten einfach, sich immer frei zu organisieren. Beim Grossen Rat sieht es ähnlich aus. Dort sind wohl weniger Mitglieder zurückgetreten, aber dafür sind an den Sessionen zum Teil nur wenige anwesend, so dass zum Teil Sitzungen abgebrochen werden müssen, weil das Quorum nicht mehr erreicht wird. Aber kommen wir doch zum wichtigsten Punkt: Viele gute Leute bringt man nämlich gar nicht dazu, zu kandidieren, weil sie wissen, dass sie zu wenig Zeit für ein volles Mandat hätten. Wollen wir auf solch gute Leute auch weiterhin einfach verzichten? Ich denke da zum Beispiel auch an Joseph Eigenmann. Er ist die Ausnahme, die diese Regel bestätigt. Dabei wäre es doch so einfach, mit einem Stellvertretersystem. Wollen wir wirklich die Chance der Totalrevision verpassen und auf die Einführung des Stellvertretersystems ganz verzichten, wie es die Minderheit vorschlägt? Wenn wir schon auf die sofortige Einführung verzichten wollen, so sollten wir unbedingt als Minimum wenigstens die fakultative Einführung in der Verfassung festhalten, als Hinweis an den Grossen Rat. Der Grosse Rat kann dann selber wählen, wann er es einführen will. Hingegen bei der Anzahl der Grossräte kann ich nur sagen, dass es der Grosse Rat mehrmals nicht geschafft hat, eine Reduktion durchzuführen, aus verständlichen Gründen. Nur knapp gewählte Grossräte wollen natürlich nicht mithelfen, den Ast abzusägen, auf dem sie sitzen. Da ist es unsere Aufgabe, dem Grossen Rat zu helfen und für eine Reduzierung auf 100 Grossräte zu stimmen. Zudem nehmen wir so auch die Vernehmlassung ernst. Eine deutliche Mehrheit der Befragten ist für eine Reduzierung der Grossräte."

Daniel de Roche (PDC, LA)

"Ich möchte mich stark machen für 130 Grossräte und ebenfalls für die Möglichkeit der Listenverbindungen. 130 Grossräte garantieren besser nebst regionalen auch andere Minderheiten zu berücksichtigen, wie sprachliche, religiöse oder die von kleinen Parteien. Ich muss die Argumente, die Frau Petrig schon vorgebracht hat, nicht wiederholen, ich kann sie nur unterstreichen. Ich denke, wir erleben im Moment eine Tendenz hin zu den grossen Parteien. Es gibt in der Geschichte der Demokratie ein Enigma, das wir immer vermeiden wollen. Das ist die Weimarer Republik. Es wurde gesagt, dass Hitler an die Macht kam, weil es zu viele kleine Parteien gab. Deshalb gibt es das Quorum in Deutschland von fünf Prozent. In der Schweiz, glaube ich, müssen wir diese Angst nicht haben."

Es werden niemals die kleinen Parteien die politische Arbeit blockieren. Hingegen werden zu grosse Polarisierungen die Arbeit der Politik blockieren. Deshalb, denke ich, müssen sie im Grossen Rat und in allen Parlamenten angemessen vertreten sein. Zu den Listenverbindungen gibt es in diesem Saal und in diesem Kanton eine kleine Geschichte. Als das Gesetz über die politischen Rechte revidiert wurde, strich die damalige Grossratskommission die Möglichkeit der Listenverbindungen, weil zu unserer Wahl, zur Verfassungsratswahl, eine grosse Liste keinen Sitz errungen hat, weil sie eben keine Listenverbindung eingegangen ist. Daraufhin wurde die Listenverbindung von der vorberatenden Kommission gestrichen. Die EVP hat damals versucht, gegen dieses Gesetz das Referendum zu ergreifen. Leider ist es ihr nicht gelungen. Aber ich vertrete hier als EVP-Vertreter trotz allem die Möglichkeit der Listenverbindung und die 130 Grossräte."

André Schoenenweid (PDC, FV)

"La diminution à 110 députés ne met pas en péril la représentativité des régions et des sensibilités politiques indispensables au bon fonctionnement de notre autorité législative. Je me permets de reprendre les propos très intéressants et nouveaux de M. Charly Haenni dans son discours adressé aux membres du Grand Conseil le 2 décembre dernier, donc dans son discours de fin de présidence. M. Haenni s'adressa à ses collègues en mentionnant ses réflexions sur l'avenir du travail parlementaire, en particulier après ses douze années au sein de ce Grand Conseil. Il établit un constat: «Il faudrait rapidement redéfinir le rôle du parlementaire et les nouvelles missions du Grand Conseil, en particulier son rôle futur dans l'évolution très marquée touchant la collaboration intercommunale. Avec l'adhésion à ces concordats, par exemple, le Grand Conseil ne joue malheureusement plus qu'un rôle de contrôle et on peut bien sûr le déplorer». Il conclut que cette évolution a manifestement des conséquences même sur le fonctionnement et la structure du Grand Conseil tel qu'on le connaît actuellement. Il pose la question à ses collègues: «Avons-nous encore besoin des 130 députés?» J'y ai répondu en étant favorable à une diminution raisonnable à 110 députés. 62% des personnes qui ont répondu à la consultation partagent cette diminution raisonnable à 110 députés. Dès lors, je vous demande de confirmer l'avant-projet qui indiquait cette diminution raisonnable à 110 députés."

Christian Seydoux (PS, SC)

"Je ne veux pas rappeler ici la constante qui a voulu que la Commission 5, dès le début de ses réflexions, a suggéré la diminution du nombre de députés. Ni par mode, ni pas souci financier, ni par manque de place – on pourrait toujours imaginer que le Grand Conseil siège sur deux étages s'il le faut – ni par populisme. Le Parti socialiste a toujours été réticent à diminuer le nombre de députés s'il n'y avait en contrepartie un certain nombre de mesures justifiant même drastiquement le recours à cet élagage. La Commission 5 a mené sa réflexion afin d'être cohérente avec les mesures en amont et en aval de cette décision. Rappelons la réduction des cercles électoraux indispensable à cette mesure, le secrétariat indépendant, la suppléance éventuelle, les commissions thématiques et spéciales qui effectuent un réel travail et non une mascarade. La réduction d'une vingtaine de députés est une mesure raisonnable qui touchera l'ensemble du territoire et l'ensemble des partis. Les plus touchés seront peut-être les minoritaires, mais pas nécessairement. Les alliances permettent parfois des retournements de situation. Quant à la suppléance, ne pourrait-on pas l'envisager comme une proposition positive pour changer le nom de «viennent-ensuite» par «suppléants», futurs députés qui recevraient le courrier et qui seraient appelés à siéger en plénum à la place d'une députée en congé de maternité, d'une ou d'un député atteint plus longuement que prévu dans sa santé et autres. Il s'agit d'une démarche pédagogique et méthodologique intéressante, qu'il ne faut pas tracer sans autre procès. Je partage l'avis de M. Boschung concernant le chiffre huit, tout en souhaitant ne jamais aller au-delà puisqu'il motive la réduction du nombre de députés. Je ne peux alors soutenir l'al. 4 du Parti chrétien-social car je trouve cela inacceptable. Pour l'al. 5, laissons-le à la loi. Monsieur Boivin, nous avons déjà accepté des tournures comme: «la loi peut prévoir» afin de permettre au législateur de suivre un vœu constitutionnel. Je vous rappelle qu'il y a cinquante ans et plus que dans la Constitution fédérale, la loi peut prévoir une assurance maternité, et elle arrive enfin. Maintenons l'avant-projet tel que la Commission 5 vous le propose."

Maurice Reynaud (Ouv., SC)

"A titre personnel, je suis pour maintenir le nombre de députés à 130. Je ne vois pas beaucoup d'intérêt, d'ailleurs dans le cadre de la commission j'ai toujours soutenu ce chiffre, je ne vois pas d'intérêt particulier de ramener de 130 à 110. Je ne veux pas répéter les arguments que M. Ott a donnés. A ce moment-là il fallait aller nettement plus bas, à 90 éventuellement ou à 100 et ainsi instaurer une suppléance à laquelle j'aurais été nettement favorable. Donc, je voterai pour 130 députés. Quant à la suppléance, j'ai toujours soutenu cette suppléance pour des raisons très précises."

J'ai aussi pratiqué, j'ai été dix ans député et je me suis rendu compte que professionnellement avoir un plein temps et remplir une fonction de député et éventuellement d'une commission importante comme la Commission des finances et de gestion, eh bien je vous assure que ce n'est pas de tout repos et que j'ai même dû réduire mon activité professionnelle de 10% pour pouvoir remplir mes fonctions de député. Or, je trouve que la suppléance peut avoir certains avantages. M. Seydoux l'a relevé. Un autre intérêt que j'aimerais soulever, c'est l'intérêt civique. On se plaint à longueur d'année qu'au fond il n'y a plus d'intérêt civique. Alors, je pense qu'en mettant des suppléants, nous donnerions l'occasion à des jeunes ou à des moins jeunes, à des dames ou à des messieurs de pouvoir remplir le rôle de suppléant et de s'intéresser de cette manière-là et aussi de donner à leur entourage un intérêt politique. Quant à la proposition PDC concernant les cercles électoraux, alors je suis entièrement d'accord avec vous qu'il ne faut pas déterminer le nombre de huit – d'ailleurs on en a longtemps discuté en commission – mais on définit qu'il y a des cercles électoraux. Quant à la proposition du groupe PCS concernant les candidats et candidates qui doivent habiter dans le cercle, je dois dire que je ne soutiendrai ni son al. 4 ni son al. 5."

Alain Berset (PS, SC)

"Je vais m'exprimer sur un seul des points qui nous est soumis ce soir, c'est la proposition de M. Boschung sur l'al. 3 de l'art. 106, où il propose de supprimer la référence à un nombre maximal de cercles électoraux. Je crois qu'avec la question des cercles électoraux on aborde une question qui est assez difficile, qui est un peu ennuyeuse, qui est technique, mais on ne peut pas faire l'économie de ce débat parce qu'on touche là finalement à la très fine mécanique de la représentation politique. Et je crois qu'on ne doit pas y toucher sans avoir aussi un certain respect pour un système qui a été fixé depuis très longtemps. J'aimerais d'abord relever que c'est une question suffisamment importante pour figurer dans la Constitution actuelle. C'est l'art. 22 de la Constitution de 1857, qui non seulement fixe le nombre de cercles électoraux – donc c'est une question qui a été jugée toujours suffisamment importante pour figurer dans la Constitution – mais il les nomme. Cet article nomme les cercles électoraux, les huit que nous connaissons actuellement. Alors bon, c'est vrai, la Commission 5 a essayé de proposer une certaine simplification à ce système en proposant de sortir la dénomination des cercles électoraux de la Constitution, mais alors sans enlever le nombre ou au minimum un nombre maximal. C'était là, je crois, le point le plus loin où on pouvait aller dans la flexibilité pour simplifier et sans aller trop loin. Le nombre de députés est indissociable du nombre de cercles électoraux dans lesquels ces députés sont justement élus. Alors, si on veut garder le nombre de députés dans la Constitution – je souhaite qu'on garde le nombre de députés dans la Constitution – alors on doit aussi garder une référence au moins à un nombre maximal de cercles électoraux. Et voilà pourquoi, Mesdames et Messieurs: si on a 110 députés ou 130 députés – parce que la donne est à peu près la même pour la question qui nous occupe – alors actuellement on a huit cercles électoraux. Cela veut dire qu'on a environ treize ou quatorze ou quinze députés par cercle en moyenne. Ces treize ou quatorze ou quinze députés par cercle, cela signifie qu'un groupe politique ou un groupe d'intérêt avec 7 ou 8% des voix arrive à obtenir un siège et peut être proportionnellement représenté dans l'assemblée. Si on enlève la référence au nombre de cercles électoraux, il n'est pas exclu qu'on les fasse varier, ces cercles électoraux. Et si on considère maintenant le cas alors un peu extrême, je l'admets, mais c'est un cas d'école, où on aurait 110 députés et 50 cercles électoraux, parce qu'on déciderait tout à coup de les lier non plus à des régions ou districts mais à des communes, on pourrait dire que toutes les deux ou trois communes on a un cercle électoral avec deux ou trois députés dans chacun de ces cercles, cela signifie qu'il ne faudra plus atteindre 7 ou 8% des voix pour pouvoir être représenté, mais 30 ou 40 ou 50. On s'approche avec cela d'un système majoritaire. Je sais bien que ce n'est pas du tout la volonté de M. Boschung, c'est extrêmement clair, ce n'est pas du tout la volonté que vous exprimez là, mais ce que je veux vous exprimer dans cet exemple, c'est que je crois qu'il serait très dangereux de laisser aux propres députés le soin de définir eux-mêmes le système dans lequel ils sont élus. A mon sens, je ne connais pas d'autres exemples à part ces cas français, mais qui ont toujours été assez dramatiques et assez rigolos à la fois, où on redécoupe un peu les cercles à chaque élection pour favoriser une majorité, je ne connais pas d'autres exemples où on n'ait pas dans la Constitution précisé un certain nombre de choses, et je pense que le nombre de cercles électoraux devrait figurer dans la Constitution. Alors, la conclusion de tout cela, c'est que je vous appelle à rejeter la proposition de M. Boschung sur l'al. 3, même si je comprends bien la préoccupation qu'il exprime. Pour moi, une alternative qu'on pourrait peut-être voir en troisième lecture, ce serait de fixer à huit. Si on veut fixer le statu quo, on pourrait fixer à huit, si vous ne voulez pas de réduction, moi j'ai peur plutôt d'une augmentation et si on sait qu'on n'écrit pas une Constitution pour cinq ou dix ans – parce que je pense bien que cela ne va pas changer dans ce laps de temps-là – mais pour cinquante ou soixante ans, on doit être cohérent et faire aussi attention à ces risques qu'il pourrait y avoir."

Meinrad Defferrard (PRD, GL)

"D'après ce que j'ai entendu, il y a beaucoup plus d'éléments qui me font opter pour le maintien à 130 députés plutôt que de baisser à 110. Je crois que le chiffre de 130 permet une excellente représentation à l'intérieur même des districts. Je ne sais pas si ce serait encore le cas si on diminue de deux, trois ou quatre députés selon les districts. Concernant l'économie réalisée – on n'en a pas parlé – cela correspond à peu près à trois séances de Constituante, ou si je prends les calculs que M. Bachmann avait fait à l'époque sur l'autoroute de Morat, cela correspond à peu près à un mètre d'autoroute. Donc, à titre personnel, je soutiendrai la proposition d'Anna Petrig."

Ueli Johner-Etter (UDC, LA)

"Ich denke, sowohl mit 110 wie mit 130 Grossräten wird die Politik im Kanton nicht stillstehen. Meine persönliche Präferenz ist aber gleichwohl die Beibehaltung von 130. Wenn ich an unseren Bezirk denke, an den Seebezirk, das Konglomerat von Bevölkerungen, scheint es mir einfacher, eine Verteilung herzubringen mit 130 Grossräten. Die letzte Zeit hat doch auch ein bisschen bewiesen, dass gerade grössere Ortschaften, Städte es einfacher haben mit ihrem grösseren Wählerpotenzial ihre Kandidaten zu wählen als kleinere Landgemeinden oder eben, wie man so sagt, die Provinz. Ich würde deshalb befürworten, die 130 Grossräte beizubehalten. Hingegen bin ich gegen eine Stellvertretung. Warum? Eine Stellvertretung ist in meinem Sinne zweitrangig. Ich könnte mir gut vorstellen, dass dann der gewählte Grossrat da ist zum Repräsentieren und der so genannte designierte Stellvertreter, um die Arbeit zu machen."

Le Rapporteur

"Ich möchte zuerst nochmals auf das Vernehmlassungsverfahren hinweisen in Bezug auf die Anzahl Grossräte. Ich habe notiert, dass die SVP und die SP, Herr Daniel de Roche, Herr Maurice Reynaud bei 130 Grossräten bleiben wollen, wobei ich Herrn Reynaud attestieren muss, dass er seit drei Jahren immer diese Meinung vertreten hat. Das kann man sonst vielleicht nicht von allen sagen. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass die Vernehmlassung eine Mehrheit von 54.3% für 110 Abgeordnete gebracht hat. Ich glaube ein Resultat, das wir in unseren Überlegungen berücksichtigen müssen. Ich habe kein Wort gesagt, dass 110 Grossräte billiger zu stehen kommen als 130. Das ist nicht der Grund, warum man reduziert. Der Grund ist wenn schon das effizientere Verhalten, das effizientere Arbeiten dieses Gremiums. Zum Zweiten, die Wahlkreise: Wir haben über diese Geschichte in der Kommission 5 stundenlang debattiert. Es scheint nicht möglich zu sein, dass wir diesen Artikel verabschieden, ohne die Anzahl Wahlkreise festzulegen. Es ist ein technisches Muss und ich glaube nicht, dass wir weiter kommen, wenn wir diese Frage, den Schwarzen Peter, an den Grossen Rat weiterleiten. Zum Dritten, die Stellvertretung: Diese Stellvertretung hat nun unendlich viel zu reden gegeben und ich möchte nicht die Argumente, die ich jetzt schon an drei Lesungen dargelegt habe, alle wiederholen. Aber ich möchte diejenigen unter Ihnen, die nie im Grossen Rat tätig waren, darauf hinweisen, was für ein Salat dort oft herrscht, weil viele Grossräte ihre Präsenzzeit nicht einhalten können, aus beruflichen Gründen oder was auch immer. Ein Stellvertretungssystem würde hier sehr wohl etwas bringen können. Viertens, die Änderungs- oder Ergänzungsanträge von Herrn Sahli: Ich kann diese verstehen, muss es allerdings dem Gremium überlassen, ob diese Verfassungsrang oder Gesetzesrang haben."

Le Président

"Sur la proposition du groupe démocrate-chrétien, j'aurais une question à M. Boschung. Votre proposition sur l'al. 1 concerne la rédaction, vous le mentionnez vous-même. Dois-je comprendre que vous demandez le renvoi à la Commission de rédaction?"

Moritz Boschung-Vonlanthen (PDC, SE)

"Seulement pour ce qui est des notions de «député» et «Grossrat». Par contre, tout ce qui est «la loi peut prévoir un système de suppléance», c'est une erreur qui s'est glissée."

Le Président

"C'est clair. Est-ce que la Commission de rédaction accepte le renvoi? C'est parfait. Nous voterons donc sur le troisième alinéa de votre proposition. Je vous propose de voter de la manière suivante: de voter d'abord sur le nombre de députés, d'opposer donc l'avant-projet et la Commission 5 à la proposition d'amendement du groupe socialiste, de voter séparément ensuite – conformément au vœu du groupe socialiste et du groupe démocrate-

chrétien – sur la question de la suppléance et d'opposer l'avant-projet qui prévoit la suppléance à la minorité de la Commission 5 qui en demande la suppression. Dans une troisième phase, de voter sur le troisième alinéa et d'opposer l'avant-projet à la proposition de M. Boschung. Dans une quatrième phase, de voter séparément sur la proposition du groupe chrétien-social sur l'al. 4 et de voter ensuite séparément sur la proposition du groupe chrétien-social sur l'al. 5."

- Au vote, l'avant-projet et la proposition de la Commission 5 (opposés à la proposition d'amendement du groupe socialiste) sont rejetés par 55 voix contre 49.
- L'avant-projet (opposé à la proposition d'amendement de la minorité de la Commission 5) est rejeté par 72 voix contre 30.
- L'avant-projet (opposé à la proposition d'amendement de M. Moritz Boschung-Vonlanthen) est accepté par 57 voix contre 40.
- L'al. 4 de la proposition d'amendement du groupe chrétien-social est rejeté par 82 voix contre 20.
- L'al. 5 de la proposition d'amendement du groupe chrétien-social est rejeté par 76 voix contre 27.

Procès-verbal résumé (Lecture II)

Art. 106 Composition et élection

M. Peter Jaeggi présente la disposition. Il soutient notamment la disposition potestative relative à la suppléance.

Mme Marie Decrème présente la proposition de la minorité de la Commission 5, qui est soutenue par le groupe PDC (suppression de la seconde phrase de l'al. 1).

M. Moritz Boschung présente la proposition du groupe PDC (modification de la première phrase de l'al. 3) : « [...] définit les cercles électoraux [...] »/« [...] bestimmt die Wahlkreise [...] ». Il fait remarquer à la Commission de rédaction que le texte français de la disposition mentionne le nom « députés », mais que, en allemand, ces personnes ne sont que « membres du Grand Conseil ».

Mme Anna Petrig présente la proposition du groupe socialiste (un Grand Conseil de 130 députés).

M. Pierre Sahli présente la proposition du groupe PCS (nouveaux al. 4 et 5) : « 4 Les candidates et les candidats peuvent se présenter dans le cercle électoral de leur choix. 5 L'apparement est possible. »/« 4 Kandidatinnen und Kandidaten können ihren Wahlkreis freiwählen. 5 Listenverbindungen sind möglich. »

Au nom du groupe UDC, M. Pierre-André Liniger souhaite un Grand Conseil de 130 membres et s'oppose à la suppléance.

Au nom du groupe radical, M. Denis Boivin soutient la proposition de la minorité de la Commission 5 et celle du groupe PDC. Il s'oppose à celles du groupe PCS et du groupe socialiste.

M. Martin Ott précise qu'il n'est pas signataire de la proposition de la minorité de la Commission 5. Il soutient la suppléance et la réduction du nombre des députés.

M. Daniel de Roche souhaite un parlement de 130 membres et la possibilité d'apparenter des listes.

M. André Schoenenweid soutient la réduction du nombre des députés à 110.

M. Christian Seydoux soutient le texte de l'avant-projet.

M. Maurice Reynaud est partisan d'un Grand Conseil de 130 membres. Il est favorable à la suppléance.

M. Alain Berset souhaite maintenir une référence à un nombre maximum de cercles électoraux.

M. Meinrad Defferrard souhaite un Grand Conseil de 130 membres.

M. Ueli Johner est du même avis. Il s'oppose à la suppléance.

M. Peter Jaeggi rappelle que la majorité des consultés est favorable à une réduction du nombre des députés à 110. Il estime nécessaire de préciser le nombre des cercles électoraux. Il soutient la suppléance. Il laisse le plénum décider si la proposition du groupe PCS est de rang constitutionnel.

La procédure qu'il propose n'étant pas contestée, M. le président passe au vote (nombre de députés : 110 ou 130 ?).

Le nombre de 130 est adopté par 55 voix contre 49, avec 2 abstentions.

M. le président passe au vote suivant (suppléance ?).

La règle permettant la suppléance est refusée par 72 voix contre 30, avec 2 abstentions.

M. le président passe au vote suivant (al. 3). Il oppose la proposition du groupe PDC au texte de l'avant-projet.

La proposition du groupe PDC est rejetée par 57 voix contre 40, avec 8 abstentions.

M. le président passe au vote suivant (nouvel al. 4 proposé par le groupe PCS ?).

La proposition du groupe PCS est rejetée par 82 voix contre 20, avec 4 abstentions.

M. le président passe au vote suivant (nouvel al. 5 proposé par le groupe PCS ?).

La proposition du groupe PCS est rejetée par 76 voix contre 27, avec 2 abstentions.

L'art. 106 est adopté avec comme modification un nombre de députés de 130 et la suppression de la règle permettant la suppléance.

Projet final – Janvier-juin 2004

Le Président

"Nous passons maintenant au Chapitre 2 de ce titre, «Grand Conseil». Nous aurons un premier vote pour l'art. 106, qui concerne le nombre de députés au Grand Conseil. La parole est à Mme la présidente de la Commission de rédaction."

Antoinette de Weck (PRD, FV)

"Juste une petite remarque formelle. Suite à une remarque faite par M. Boschung lors de la deuxième lecture sur le fait qu'en français en première lecture nous avons «membres» et «députés» et en deuxième on avait «députés» et en allemand on avait «Mitglieder», nous avons décidé de modifier... Non, ce n'est pas exact ce que je dis. Nous avons en première et deuxième lectures «membres» et «députés», et M. Boschung nous avait fait la remarque que dans le texte allemand il n'y avait que «Mitglieder». Alors, nous avons laissé plus que «députés» à l'al. 1 et «Abgeordnet» en allemand et à l'al. 2 nous avons mis «des membres du Grand Conseil» et en allemand «Mitglieder». Ainsi, les deux textes correspondent."

Peter Jaeggi (PCS, SE)

"Ich mache meine Ausführungen vor allem auch als Präsident der Kommission 5. Währenddem Sie, meine Damen und Herren, in der ersten Lesung der Reduktion der Anzahl Grossräte auf 110 zugestimmt hatten, ergab die zweite Lesung erneut die jetzige Anzahl von 130 Grossräten. Als Präsident der Kommission 5 fordere ich Sie erneut dazu auf, der zahlenmässigen Verkleinerung des Parlamentes zuzustimmen, das heisst der Lösung gemäss erster Lesung. Detaillierte Berechnungen zeigen – und sie sind verteilt worden –, dass die vorgeschlagene Reduktion keineswegs systematisch die kleinen Parteien in Bezug auf Anzahl Sitze im Parlament benachteiligen würde. Die Verteilung der Sitzreduktion wird sich in etwa auf alle Parteien in gleichem Masse auswirken, abhängig natürlich von den Wahlergebnissen bei den nächsten Wahlen. Abs. 3 von Art. 106 regelt zudem zur Absicherung einer gerechten Verteilung der Mandate die Wahlkreise. Auch die korrekte Vertretung der Regionen wird gewährleistet sein. Bedenken Sie bitte, dass viele Kantone während der letzten Jahre ihre Parlamente verkleinert haben. Bedenken Sie aber vor allem, dass in der Vernehmlassung zu unserem Verfassungsvorentwurf mehr als die Hälfte der Stellungnahmen sich für eine deutliche Reduktion des Parlaments ausgesprochen haben. Die Resultate der Vernehmlassung sollten wir berücksichtigen. Wenn Sie sich bei der Bevölkerung umgehört haben, dann werden Sie festgestellt haben, dass diese Reduktion auf breiter Ebene gewünscht wird. Wir haben dem eigenen Sekretariat des Parlaments zugestimmt. Umso mehr wollen wir als echte Neuerung und als Ergänzung ein kleineres, effizienteres Parlament. Dieses wird seine Aufgaben mindestens so gut erfüllen können wie der heutige Grosse Rat. Ich möchte noch zwei statistische Angaben machen. Bei 130 Grossräten und einer Bevölkerung von 234'000 im Kanton Freiburg ergibt das 1'800 Einwohner pro Grossrat. Bei 110 Grossräten wird das 2'130 Einwohner geben pro Grossrat. Im Kanton Waadt sind es 4'100; im Kanton Solothurn, der etwa gleich gross ist wie Freiburg, sind es 2'400; im Kanton St. Gallen 2'800; im Kanton Bern 5'200; im Kanton Aargau 2'700. Mit unseren 2'100 bei 110 Grossräten liegen wir also bei allen diesen Kantonen unter deren Schwelle. Ich bitte Sie deshalb nochmals, der Volksmeinung, die Sie hier vertreten, Folge zu leisten, unseren Vorschlägen zu folgen und der ersten Lesung von Art. 106 mit 110 Grossräten zuzustimmen."

Alain Berset (PS, SC)

"La question du nombre de députés est une question absolument mineure. Ce n'est pas une question intéressante pour la population, et surtout c'est une question qui n'a aucune incidence concrète sur la vie des gens, sur le bien-être et la satisfaction de la population. Nous avons traité dans cette salle une multitude d'autres points, d'autres articles qui ont une véritable importance pour la population. Ce n'est pas le cas de cette question du nombre de députés. Finalement, cette question n'intéresse que les députés eux-mêmes, qui pourraient craindre pour leur réélection en cas de diminution. Elle intéresse deuxièmement les partis politiques, qui pourraient perdre ou gagner quelque chose. Et puis elle intéresse troisièmement la Constituante, qui a peut-être trouvé avec cette question du nombre de députés comment tenir le Grand Conseil par la barbichette, si vous me permettez l'expression. Maintenant, comme les questions mineures méritent aussi notre attention, voyons que faire du nombre de députés. Le nombre de députés n'a de sens que dans le cadre de la question plus générale, plus large de la représentativité du Grand Conseil. La Commission 5 avait dans ce sens fait des propositions qui tenaient compte de l'équilibre de l'ensemble du système et

avait fait des propositions qui cherchaient à améliorer la représentativité du Grand Conseil. Parce que le Grand Conseil, finalement, cela ne devrait être rien d'autre que la population fribourgeoise en modèle réduit. J'étais favorable à une forte réduction du nombre de députés. Tous mes collègues de la commission le savent, j'ai travaillé en commission avec l'ensemble de mes collègues, je l'ai déjà dit aussi en plénum. J'étais favorable à une réduction à 80 ou à 100 députés. Mais en aucun cas sans une réflexion complète sur la représentation et sur l'équilibre du système. Cette assemblée a refusé, sauf erreur de ma part en première lecture, d'entrer en matière sur la globalité des propositions de la Commission 5. J'accepte cette décision et j'en tire les conclusions en vous proposant d'adopter la deuxième lecture et 130 députés."

Annelise Meyer-Glauser (PRD, SC)

"La Commission 5, au cours de son travail de base très laborieux, vous avait concocté, comme l'a dit Alain tout à l'heure, un paquet assez bien ficelé pour améliorer l'efficacité du Grand Conseil. Ce n'était pas la panacée, mais la recette était alléchante. On équilibrait et on limitait à huit les cercles électoraux pour éviter l'évaporation. On diminuait la quantité de députés pour que cela cuise plus rapidement, en ajoutant un secrétariat pour être certain que tous les ingrédients soient bien à disposition, et on introduisait la suppléance pour s'assurer qu'il y ait des cuisiniers en suffisance. Ce paquet a été ouvert au moment de la lecture des thèses au printemps 2002 et vous l'avez démonté. D'abord en ce qui concerne les cercles électoraux, vous en avez retiré l'essentiel en refusant l'équilibre et la limitation. Dès lors, au moment de se prononcer sur le nombre de députés, Alain a retiré une autre partie du paquet. Il vous a proposé un amendement pour en rester au statu quo, soit 130 députés. Pour la clarté de l'histoire je le cite, page 352 du Bulletin officiel. En parlant de son amendement, il dit: «Je dois vous dire en préambule que je ne le fais pas de gaieté de cœur, parce que j'ai défendu avec d'autres en commission l'idée d'un Grand Conseil à 80 membres, soit bien en-dessous de ce qui est prévu par la majorité et la minorité de la commission.» Plus loin, il ajoute: «Ce que la commission et ses minorités avaient fait en prévoyant au maximum huit cercles électoraux permettait de conserver au moins le système actuel mais aussi de faire en sorte que, si une évolution devait se faire, alors, qu'elle se fasse dans le bon sens.» Là, on est toujours d'accord. Et il termine son intervention en disant: «Nous sommes contraints, un peu par souci de cohérence, de proposer, non seulement dans le cas du système électoral, puisqu'on l'a accepté avant, mais aussi dans le cas du nombre de députés, le statu quo.» Ainsi, dans le paquet il ne restait plus que le secrétariat, la suppléance, elle, était stockée dans les armoires du Grand Conseil. Dès lors, ce drôle de résultat donnait quelque chose de difficile à cuire, de pas très digeste. J'étais déçue et pour me consoler, Alain Berset m'a offert des chocolats. Le printemps suivant, en 2003 pour la première lecture, la Commission 5 a tenté de remettre ce qui avait été enlevé et de reficeler le paquet. Vous avez accepté de justesse sa proposition par 57 voix contre 54. Le résultat serré de ce vote était la conséquence d'une forte résistance à propos des cercles électoraux, sous-entendu du système électoral. Ainsi, dans notre paquet on avait rajouté les cercles électoraux et la diminution du nombre de députés à 110. On pouvait espérer un bon plat. L'automne dernier, en deuxième lecture, comme au jeu de l'oie, on recule et on défait à nouveau le paquet. On fait de l'ordre, on garde définitivement l'équilibre et la limitation des cercles électoraux, c'est raisonnable. On garde le secrétariat, c'est pratique. La suppléance, on l'élimine, pas de concurrence pour les travailleurs, et on recommence la popote avec 130 députés. Alain, c'est à toi que je m'adresse maintenant. Le 17 décembre, tu demandais encore une fois le maintien de la référence à un nombre maximum de cercles électoraux. Tu l'as obtenu. Dès lors, de gaieté de cœur cette fois et par cohérence avec ce que tu déclarais au printemps 2002, accepte aussi de diminuer le nombre de députés et encourage les autres membres de cette assemblée à te suivre. Le paquet sera refait."

Le Président

"Est-ce que le dialogue entre Mme Meyer et M. Berset est terminé ou est-ce que nous devons quitter la salle pour vous permettre de vous voir continuer votre dialogue, Madame Meyer? Est-ce que nous pouvons rester? Bien, redevenons sérieux! Les groupes s'étant exprimés, je redonne la parole à M. Jaeggi."

Peter Jaeggi (PCS, SE)

"Ich möchte mich nicht in den Privatkrieg zwischen Annelise und Alain einmischen, aber ich möchte noch etwas entgegnen. Natürlich kann man sagen, die Anzahl Grossräte sei völlig unwichtig. Aber von der Sache her – und das weiss ich als Präsident der Kommission 5 sehr genau – ist diese Reduktion gerechtfertigt und wir können sie ohne Probleme realisieren. Ich möchte noch auf etwas hinweisen. Wir haben jetzt drei Jahre lang an dieser Verfassung gearbeitet. Wir haben nicht dutzendweise Innovationen, die darin enthalten sind. Aber wenn wir die Anzahl

Grossräte reduzieren, was die Bevölkerung erwartet, dann ist das immerhin eine Innovation, die diesem Plenum gut ansteht."

Christian Seydoux (PS, SC)

"Question de barbichette ou de question mineure ou de cadeau, vous verrez que dans le groupe socialiste on a discuté. Depuis quatre ans, je défends la réduction du nombre de députés. C'est renforcer le Parlement. C'est assurer une réduction linéaire pour presque tous les partis dans le canton. Ni les grands partis, ni les plus petits partis n'auraient tellement à y perdre de plumes. Donner la possibilité de redéfinir des cercles électoraux équitables en nombre et en superficie et mettre un terme à un découpage obsolète du territoire cantonal. Redonner du crédit à la représentativité cantonale et non uniquement régionale, voire communale. Affaiblir en quelque sorte un nombre impressionnant de représentants pour un seul parti. Participer de manière plus substantielle à des économies. Répondre à une attente tout à fait justifiée de la population. Optimiser les nouvelles relations entre les élus, car les moyens sont plus performants et les informations circulent mieux et plus rapidement sans avoir besoin d'une foule de personnes à contacter individuellement. Redimensionner le Parlement fribourgeois dans des proportions acceptables pour tous. Un député pour environ 2'100 habitants semble plus que raisonnable, comme vous l'a rappelé M. le président Jaeggi. Concentrer la complexité des dossiers sur un plus petit nombre afin de moins risquer une certaine diffusion des idées. Exiger, comme M. Martial Pittet l'a répété souvent, de ses représentants moins nombreux une discipline plus assidue à la charge politique. Monsieur Meyer, je profite de vous interpeller, fidèle à vos convictions et à votre prise de position concernant la consultation, comme vous l'avez rappelé hier de manière assez virulente, aurez-vous la même philosophie concernant cet article et vous risquerez-vous à entraîner votre parti dans la même direction? A cause de la nécessité de réduire, parce que les compétences de chacune et de chacun se sont développées, par des moyens d'information plus efficaces, l'allègement et la cure d'amaigrissement du nombre de députés se justifient pleinement. Osez soutenir que pour l'avenir nous miserons en tout et pour tout sur 110 députés pour représenter l'ensemble des diversités du canton."

Denis Boivin (PRD, FV)

"Je pense que la question qui nous occupe actuellement est tout sauf une question mineure. Nous parlons en effet de l'autorité suprême de notre canton, qui siège d'ailleurs dans cette salle. Nous parlons donc de l'autorité qui est première dans l'ordre des rangs devant le Conseil d'Etat et devant les autres selon les préséances établies dans notre canton. Dès lors, pour moi en tout cas et pour notre groupe, la question du nombre de députés est une question majeure. Nous devons aujourd'hui, avant de prendre notre décision, enlever tout élément que je qualifierais d'émotif et nous rabattre sur des éléments rationnels. En effet, M. Jaeggi l'a déjà dit avant, sur la base du calcul qui a été établi par notre Secrétariat et que vous avez tous reçu, on a vu qu'au niveau de la représentation politique il n'y avait aucun risque à passer à 110, puisque même les trois plus petites formations présentes au Grand Conseil auraient fait leurs sièges avec 110 députés. Mais un autre chiffre a été occulté pour l'instant dans le débat, c'est la question de la représentativité régionale. A ce niveau-là non plus, il n'y a aucune raison d'avoir de craintes, puisque en effet – les chiffres sont donnés, mais je les relis rapidement – la Ville de Fribourg passerait de 17 à 15 sièges, Sarine- Campagne – ce serait la plus grosse perte en chiffres absolus, mais non en chiffres relatifs – passerait de 27 à 22, la Singine de 21 à 18, la Gruyère de 21 à 17, le Lac de 15 à 13 et s'agissant des plus petits districts – c'est là souvent qu'on a des craintes, mais il n'y a aucune raison d'avoir des craintes – la Glâne passerait de 10 à 8, la Broye de 12 à 10 et la Veveysse de 7 à 6. Dès lors, la représentativité serait toujours réelle, non seulement au niveau des partis politiques, mais également au niveau du régionalisme de notre canton, ce à plus forte raison que, s'agissant de l'al. 3 de cette disposition, nous avons maintenu le maximum de huit cercles électoraux, ce qui correspond au statu quo. Enfin, cela a été dit et je le redis, nous devons aujourd'hui sur cette question-là faire preuve d'audace et d'innovation et ainsi nous ferions plaisir à notre président, M. Gremaud, qui devant les caméras de la TSR hier soir à Tout en régions déclarait regretter le manque d'audace et d'innovation dans notre projet."

Peter Bachmann (PRD, LA)

"Ich bin auch für die Verminderung der Anzahl Grossräte von 130 auf 110. Viele Gründe wurden genannt. Ich möchte noch einen Grund hinzufügen. Wenn wir hier im Verfassungsrat nicht den Mut haben, von 130 auf 110 zu reduzieren, denke ich nicht, dass der Grosse Rat selber diesen Mut haben würde. Auch wenn der Wille da wäre, denke ich nicht, dass der Grosse Rat in den nächsten zwanzig oder dreissig Jahren sich selber reduzieren wird. Entweder machen wir es, oder es bleibt beim Alten."

Joseph Buchs (PDC, GR)

"Le Conseil d'Etat nous avait critiqués à un certain moment en disant que la Constituante n'avait pas apporté tellement d'idées novatrices et puis là, il avait vraiment raison. Jusqu'à présent, qu'est-ce que nous avons vraiment fait de novateur? Pas beaucoup. Je crois que par rapport à l'attente de la population, comme cela a déjà été dit, nous devons maintenant descendre avec ce nombre de députés. Je parle maintenant du point de vue régional. Un tout petit aspect: avec 110 députés, le risque que Bellegarde perde son député est naturellement beaucoup plus élevé que maintenant, mais malgré cela je suis d'avis qu'il faut y aller, parce qu'en principe le député ne doit pas défendre sa commune, il doit défendre le canton. Si une fois, il devait y avoir une question pour défendre Bellegarde, je suis sûr que le député de Charmey va le faire. Peut-être dans une autre langue, mais il va quand même le faire et bien faire. Je suis donc pour la première lecture."

Placide Meyer (PDC, GR)

"Mon intention était effectivement d'intervenir en trois points pour tout d'abord dire – et cela n'étonnera personne – que la qualité du travail sera la même avec 110 députés ou 130. Deuxièmement – là M. Seydoux sera content que je le cite – j'avais noté que la consultation donne clairement 54% contre 23% en faveur d'une réduction à 110. Le seul élément qui n'a pas été évoqué et que je développe, mais brièvement, c'est que nous avons décidé – je n'étais pas de cet avis, mais je comprends que cela a été définitivement maintenant entériné – l'institution d'un secrétariat du Grand Conseil. Bon, cela va représenter une charge financière et moi j'y vois, puisque c'est une charge répétitive, en diminuant le nombre de députés à 110, j'y vois une saine compensation et un exemple qu'on montre aussi au peuple, que d'une part si on veut améliorer la qualité, je dirais l'organisation du Grand Conseil par la création d'un secrétariat, on va chercher l'argent nécessaire en diminuant les frais – quand même, vingt députés, cela représente tout de même par les indemnités, les prestations diverses une part en tout cas importante de ce montant. Donc, je voulais signaler ceci et voilà, j'en ai terminé. Je dirais tout simplement que si le PDC, qui est un parti comme un autre où les gens s'expriment je pense en toute liberté, n'a pas donné d'avis officiel, c'est qu'on est effectivement très partagé. Je crois à une unité près, c'est quasiment 50/50, mais personnellement je suis pour 110 effectivement et je soutiens donc le projet présenté en première lecture."

Bernadette Hänni (PS, LA)

"Ich unterstütze persönlich alle Argumente, die bis jetzt für die Herabsetzung der Anzahl Grossräte genannt worden sind. Ich möchte sie nicht wiederholen. Ein Element möchte ich dennoch erwähnen. Ich habe die Anzahl der Grossräte im Kanton Freiburg mit anderen Kantonen verglichen. Ich habe nur ein paar herausgenommen, die mit dem Kanton Freiburg vergleichbar sind. Von den 26 Kantonen haben 15 Kantone mehr als 180'000 Einwohner. Zu Erinnerung: Freiburg hat 234'300 Einwohner. Ich habe die Kantone mit den meisten Einwohnern (Waadt, Zürich, Bern) weggelassen, damit das Bild nicht verfälscht wird. Von den 12 Kantonen, die übrig bleiben, haben zwei Kantone mehr Parlamentarier pro Einwohner und zehn weniger als der Kanton Freiburg. Wenn wir die Zahl auf 110 senken, haben immer noch erst vier Kantone mehr Parlamentarier pro Einwohner und immer noch acht haben weniger. Damit es ganz einfach zu verstehen ist, möchte ich Ihnen sagen: Wenn der Kanton Freiburg im Vergleich mit dem Kanton Wallis seine Zahl festlegen würde, müsste er 110 haben. Im Vergleich mit dem Kanton Solothurn müsste er 96 haben, Kanton Aargau 86, St. Gallen 83, Kanton Baselland und Luzern 81. Ich denke, damit wir nicht wie Exoten in der Landschaft stehen, dürfen wir ohne weiteres die Zahl herabsetzen. Ich möchte unterstreichen, dass die Reduktion der Wahlkreise natürlich immer genannt werden muss mit einer Reduktion der Grossräte. Ich denke, es ist eine Lücke, dass wir nicht den Mut hatten zu sagen, wir wollen weniger Wahlkreise. Aber immerhin in Abs. 2 steht: «La loi définit au maximum huit cercles électoraux.» Und dann noch in einem zusätzlichen Satz: «Elle assure une représentation équitable [...]» Ich denke, hier liegt alles drin. Nach den ersten Wahlen wird sich zeigen, ob es eine Änderung braucht und wenn sie notwendig ist, wird der Gesetzgeber sich dann hoffentlich in die richtige Richtung wenden."

Erika Schnyder (PS, SC)

"Je dois dire que moi personnellement jusqu'ici j'ai toujours été pour une diminution du nombre de députés, mais évidemment, dans mon esprit, cette diminution allait de pair avec une restructuration assez fondamentale de tout le système, puisqu'il fallait quand même une certaine logique. Si l'on avait 130 députés dans l'ancienne Constitution, c'est parce qu'on avait aussi un système qui s'articulait autour de ces 130 députés. Maintenant, si on passe à 110 députés, c'est parce qu'on avait aussi en vue un système qui s'articulerait autour de ces 110 députés. Il y avait des

craintes, qui ont été exprimées au cours des différents débats que nous avons eus sur cette question, que si l'on diminuait le nombre de députés, les régions les moins peuplées seraient touchées de plein fouet par cette opération, et on voit des statistiques que tel n'est pas le cas. Dès lors, il se pose la question – et là, je dois dire que je suis assez empruntée pour y répondre – doit-on diminuer le nombre de députés en laissant en l'état tout le reste de la structure territoriale telle qu'elle figure dans l'ancien régime? Je serais très tentée de dire: oui, diminuons le nombre de députés. Non pas pour des motifs économiques – je pense que même si cet argument peut être pris en considération, à mon avis il ne doit pas être le principal argument sur lequel il faut se fonder pour diminuer le nombre de députés – mais pour des motifs de nouveauté – effectivement, il y a ici un pas en avant vers une modification de la structure territoriale – et aussi pour des raisons d'efficacité. On sait que plus on est de fous et plus on rit. Donc, j'en déduis que moins on est de fous, moins on rit, donc plus on travaille. C'est bien connu. Dès lors, on pourrait croire que la diminution du nombre de députés permettrait effectivement de régler plus efficacement les travaux. Ce n'est pas parce qu'on est plus de monde qu'on a moins de travail. Mais en l'état, je dois dire qu'effectivement il me paraît difficile de justifier une diminution du nombre de députés en maintenant toutes les structures telles qu'elles existent actuellement. Pour cette raison, Monsieur le Président, je vais m'abstenir de voter."

Christian Levrat (PS, GR)

"Vous voyez qu'il n'y a pas qu'au PDC qu'on a un débat interne qui peut être vif sur certains objets. Je vais être relativement bref. La première remarque, j'aimerais la faire à Mme Meyer en poursuivant un peu la réflexion de Mme Schnyder. La Commission 5 nous a proposé quelque chose d'assez global, d'assez cohérent en soi, mais qui a été rejeté par cette assemblée. En sortant un seul élément de vos propositions et en nous proposant aujourd'hui uniquement de voter là-dessus, vous me faites un peu penser à un vendeur de meubles qui aurait tenté de me vendre une armoire et puis, compte tenu du fait que j'ai refusé l'armoire, il tente maintenant de me contraindre de partir avec une porte. Dans le fond, cette réduction en dehors de toute réflexion sur le système politique et électoral global, elle est un peu étrange, un peu comme si on tentait de me faire sortir d'un magasin de meubles avec simplement une porte. Je vois trois problèmes à cette réduction du nombre de députés. Le premier – et quoi que vous en disiez, les statistiques le montrent –, c'est que pour un certain nombre de groupes politiques, notamment dans les petits districts, on aurait des modifications assez profondes, proportionnellement, de leur représentation. Je prends par exemple la représentation du groupe chrétien-social en ville de Fribourg qui, par la réduction du nombre de députés, passe de 11.8% à 6.7% des députés du cercle, ou celle du Parti socialiste en Veveyse – c'est évidemment beaucoup plus fort encore dans les petits districts – où le parti passerait de 28.6% des sièges du cercle à 16.7%. Donc, il est faux de dire que cela n'a statistiquement pratiquement pas d'effet. Cela n'a pas d'effet au niveau cantonal, et cela prouve bien la validité de l'argument qu'on soutenait, à savoir qu'une réduction du nombre de députés n'est possible que si vous avez parallèlement une refonte des cercles électoraux, mais que prise individuellement elle n'est pas logique. Le deuxième argument que j'y vois, il ne se laisse évidemment pas prouver par la statistique, c'est qu'on va diminuer les chances à l'intérieur même des partis pour les représentants des courants minoritaires de ces partis d'être élus. En réduisant le nombre d'élus PDC gruériens par exemple, vous réduisez les chances pour les courants minoritaires de ce parti, pour les gens qui ne sont pas syndic d'une localité importante, d'être élus au Grand Conseil et de représenter la population. Vous faites du Grand Conseil encore un peu plus la Chambre des communes. Et troisièmement, on a une perte – et M. Buchs l'a reconnu – de représentativité régionale. Paradoxalement, je crois qu'on ne ferait pas œuvre de nouveauté en réduisant le nombre de députés. J'ai un peu l'impression par contre qu'on offrirait aux caciques des différents partis, aux gens en place des différents partis, une prime qui leur permettrait de se maintenir beaucoup plus qu'actuellement dans leurs positions et qu'on empêche par là même une régénération du personnel politique qui est indispensable dans ce canton."

Claudine Brohy (Cit., FV)

"Le groupe citoyen est très partagé sur la question. Nous avons également beaucoup discuté. Cela rejoint un petit peu les discussions aussi de la refonte des districts. Nous avons entendu beaucoup d'arguments au niveau systémique, au niveau du fonctionnement du Grand Conseil. Nous avons vu au niveau de la représentation des partis, la représentation régionale, les langues également, une argumentation par rapport à la comparaison avec les autres cantons, deux éléments qui me semblent importants. Au niveau numérique, 110 députés me semblent être un bon compromis entre une proposition de réduire à 80 et de garder les 130, donc un bon chiffre. D'un autre côté, il me semble que c'est un peu un esprit de revanche qu'on entend ici: vous n'avez pas voulu notre kit sur l'ensemble du

Grand Conseil, donc on va garder les 130 députés. A titre personnel, je soutiens la première lecture avec 110 membres du Grand Conseil."

Philippe Wandeler (PCS, FV)

"Personnellement, je soutiendrai la solution des 130 députés, dans le sens que je pense que la réduction du nombre de 130 à 110, cela ne va ni rendre le Parlement plus compétent, ni plus efficace. Pour avoir eu l'occasion d'avoir été une vingtaine d'années au Grand Conseil, je réalise qu'il y avait relativement beaucoup de travail et que c'était relativement difficile pour beaucoup de personnes de combiner les activités professionnelles, familiales et politiques. Sous cet angle-là, le fait de diminuer le nombre de députés ne signifie pas nécessairement de diminuer la masse de travail, c'est-à-dire qu'il y aura moins de personnes qui devront en fait reprendre le même travail, et au niveau de la présence, je ne pense pas qu'elle sera nettement améliorée. Personnellement, je suis pour le maintien à 130 dans le sens que le système actuel en fait a supprimé les apparentements de listes qui étaient un inconvénient je dirais pour la diversité de la représentation des petits partis, des sensibilités politiques différentes. Sous cet angle-là, on a restreint aussi par exemple la possibilité de certains candidats d'être candidats dans un autre district, donc en fait on a rigidifié tout le système, et je pense que cela ne va pas nettement améliorer le débat politique, la diversité des opinions dans ce Parlement si on descend de 130 à 110. Pour moi, il y a un argument aussi qu'on a souvent évoqué, qui était celui de permettre à des jeunes, souvent aussi à des femmes, de prendre une place en politique. Et on voit que souvent, avec un Parlement restreint, en fait cela signifie qu'il y a moins de places à prendre et dans les habitudes qu'on a aussi encore dans notre canton, je dirais, la promotion de jeunes en politique, des femmes en politique, ce serait sûrement un argument; cette présence-là ne serait pas favorisée si on descend de 130 à 110. Donc, dans ce sens, je pense qu'on peut rester à 130 si on ne refondait pas le système d'une manière plus large."

Werner Zürcher (UDC, LA)

"Ayant réfléchi depuis la dernière lecture, je soutiendrai les 110 députés pour les raisons suivantes: L'UDC vient toujours en avant pour économiser. Alors personnellement, je soutiendrai aussi pour ce point de vue là et je n'interviendrai pas trop longtemps, vu que chaque minute dans ce Parlement coûte 50 francs. Pour l'UDC, je ne crains pas qu'on perdra grand-chose. On n'est plus un parti trop petit."

Meinrad Defferrard (PRD, GL)

"J'aimerais appuyer ce qu'a dit Philippe Wandeler en prenant un exemple. Dans la Glâne, nous avons dix députés. A la Constituante, les jeunes citoyens sont défendus par Nathalie, qui a pu obtenir un siège avec son groupe. Si l'on passe à huit députés, comme ce sera le cas d'après les statistiques, il lui sera très difficile, si elle veut faire de la politique au niveau du Grand Conseil, le groupe devra obtenir 20% de voix de plus. Ce sera la même chose pour Mélanie, Sophie et les autres. Donc, la barre risque d'être fixée très haut. Evidemment que cela n'apparaît pas dans la statistique, puisque ces groupes n'étaient pas représentés jusqu'à présent. Comme l'a dit Philippe Wandeler, pour les jeunes qui veulent faire de la politique, ce sera quand même plus difficile. Je vous propose donc de maintenir à 130 députés."

Maurice Reynaud (Ouv., SC)

"J'ai bien aimé les arguments de Christian Seydoux concernant les avantages que pourrait avoir la diminution du nombre de députés. Oui, d'accord avec tous les arguments qu'il a dit, mais à ce moment-là il faut diminuer à 80 députés! A ce moment-là, on arrive aux arguments et vraiment à des améliorations structurelles du Grand Conseil. Actuellement, suite à ce qu'on a obtenu en première lecture, on a supprimé la suppléance, on a gardé les huit cercles électoraux, nous, les petites formations et les régions, parce que je sais que dans ma région on était quinze ans sans aucun député, une région de 7'000 à 8'000 habitants, on sera aussi préterité, surtout en Sarine-Campagne. Alors, je trouve que, vu les structures qui ont été adoptées en première lecture, la réduction de 130 à 110, c'est une broutille. On n'améliore absolument pas les points qu'a soulevés M. Seydoux. J'aurais pu être partisan avec lui si on avait réduit à 80. Je ne suis pas du tout d'accord avec M. Boivin qui dit que c'est vraiment un secteur important, qu'on soit à 110 ou à 130. Je suis pour le maintien à 130 et je trouve que cela va très bien pour la structure du canton."

- Au vote, la version de la deuxième lecture (opposée à celle de la première lecture) est rejetée par 71 voix contre 44.

Le Président

"Nous passons au vote no 77. La parole est aux groupes."

Christian Seydoux (PS, SC)

"Et pourtant j'y tenais ferme, à cette nouvelle forme de dénomination des viennent-ensuite, à cette possibilité d'ouverture d'une école de parlementaires. Eh bien, tant pis, avec le groupe socialiste en majorité je vous murmure de suivre la deuxième lecture."

Marie Decrème (PDC, LA)

"A l'unanimité, le groupe PDC refuse le système de suppléance, car il trouve l'efficacité illusoire. La difficulté de maîtriser les sujets, la mise au courant pour ces sujets donne un surcroît de travail de part et d'autre, et c'est donc inutile. Nous vous encourageons donc à voter la suppression de la suppléance."

Ueli Johner-Etter (UDC, LA)

"Es wäre natürlich jetzt paradox, wo wir den Grossen Rat verringert haben, wenn wir jetzt auf der anderen Seite wieder Stellvertretungen einführen würden. Aus diesem Grund votiert die Fraktion der SVP für die zweite Lesung und die Streichung des Stellvertretungssystems."

- Au vote, la version de la deuxième lecture (opposée à celle de la première lecture) est acceptée par 90 voix contre 21.

Procès-verbal résumé (projet final)

Art. 106 Composition et élection

N.B. : Seul l'al. 1 est en discussion.

Mme Antoinette de Weck explique les modifications effectuées par la Commission de rédaction (« membres »/« députés », en français et en allemand).

Ad première phrase de l'al. 1 (nombre de députés) :

Au nom du groupe PCS, M. Peter Jaeggi soutient le texte de la lecture « 1 ».

Au nom du groupe socialiste, M. Alain Berset soutient le texte de la lecture « 2 ».

Au nom du groupe PRD, Mme Annelise Meyer soutient le texte de la lecture « 1 ».

M. Peter Jaeggi soutient une nouvelle fois la réduction du nombre des députés.

MM. Christian Seydoux, Denis Boivin, Peter Bachmann, Joseph Buchs et Placide Meyer ainsi que Mme Bernadette Hänni font de même.

Mme Erika Schnyder s'abstiendra.

M. Christian Levrat soutient le texte de la lecture « 2 ».

Mme Claudine Brohy explique que le groupe Citoyen est divisé. A titre personnel, elle soutient la réduction du nombre des députés.

M. Philippe Wandeler soutient le texte de la lecture « 2 ».

M. Werner Zürcher soutient la réduction du nombre des députés.

M. Meinrad Defferrard appuie l'argumentation de M. Wandeler.

M. Maurice Reynaud est d'avis que la réduction proposée est une « broutille ».

La parole n'étant plus demandée, M. le président passe au vote (vote n° 76).

La Constituante retient la version de la lecture « 1 » par 71 voix contre 44, avec 7 abstentions.

Ad seconde phrase de l'al. 1 (possibilité d'introduire la suppléance) :

M. Christian Seydoux « murmure » de soutenir le texte de la lecture « 2 » au nom du groupe socialiste.

Au nom du groupe PDC, Mme Marie Decrème adopte la même attitude sur le fond, mais à voix plus haute.

Au nom du groupe UDC, M. Ueli Johner fait chœur.

La parole n'étant plus demandée, M. le président passe au vote (vote n° 77).

La Constituante retient la version de la lecture « 2 » (suppression de la disposition) par 90 voix contre 21, avec 2 abstentions.

ANNEXE 4 (Exemple chiffré VD)



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT
(répartition centralisée des sièges)

Nombre de mandats

Sous-arrondissements de:

1. PAYS-D'ENHAUT
2. VEVEY

Nombre de mandats:

2
15
17

Total arrondissement:

Sous-arrondissement: PAYS-D'ENHAUT	
MANDATS	2
ELECTEURS INSCRITS	2982
CARTES DE VOTE RECUES	1566
TAUX DE PARTICIPATION	43.71

Sous-arrondissement: VEVEY	
MANDATS	15
ELECTEURS INSCRITS	37992
CARTES DE VOTE RECUES	20363
TAUX DE PARTICIPATION	39.76

BULLETINS	
rentrés	1 304
blancs	4
nuls	20
valables	1 280

BULLETINS	
rentrés	15 105
blancs	172
nuls	112
valables	14 821



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

A. LISTES DEPOSEES

Sous-arrondissement 1: PAYS-D'ENHAUT (2 mandats)

No	Dénomination	Abréviation
01	PRD Les Radicaux	PRD
02	Union Démocratique du Centre	UDC
03	Parti Libéral	LIB
04	Parti Socialiste Pays d'Enhaut	PSV
05	Les Verts	VERTS

Sous-arrondissement 2: VEVEY (15 mandats)

No	Dénomination	Abréviation
01	Parti Libéral Riviera	LIB
02	Les Verts	VERTS
03	PRD Les Radicaux	PRD
04	Parti Démocrate-Chrétien	PDC
05	Union Démocratique du Centre Riviera	UDC
06	À Gauche toute ! (POP & Gauche en Mouvement et solidaritéS)	AGT
07	Parti Socialiste Riviera	PSV
08	Riviera Libre	RIV



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

B. SCHEMA DES APPARENTEMENTS ET LISTES SEULES (avant quorum)

Groupes de listes conjointes (GLC) :

No	Dénomination	Sous-arrondissement PAYS-D'ENHAUT	Sous-arrondissement VEVEY
1	GLC PSV	04 - PSV	07 - PSV
2	GLC VERTS	05 - VERTS	02 - VERTS
3	GLC PRD	01 - PRD	03 - PRD
4	GLC LIB	03 - LIB	01 - LIB
5	GLC UDC	02 - UDC	05 - UDC

Groupes de listes apparentées (GLA) :

No	Dénomination
I	4 - Parti Démocrate-Chrétien (PDC) - VEVEY
	GL Conjointe No 3: GLC PRD
	GL Conjointe No 4: GLC LIB
	GL Conjointe No 5: GLC UDC
II	6 - À Gauche toute ! (POP & Gauche en Mouvement et solidaritéS) (AGT) - VEVEY
	GL Conjointe No 1: GLC PSV
	GL Conjointe No 2: GLC VERTS

Groupe(s) de liste non apparentée(s):

No	Dénomination
Informations non disponibles	

Liste(s) non apparentée(s):

No	Dénomination
08	Riviera Libre - VEVEY



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

C. SUFFRAGES DE PARTI PONDERES, PAR LISTE

Sous-arrondissement 1: PAYS-D'ENHAUT (2 mandats)

LISTES		SUFFRAGES			
No	Dénomination	Suff. de parti	Mandats	Suff. pondérés	Arrondis
01	PRD Les Radicaux	429	2	214.50	215
02	Union Démocratique du Centre	241	2	120.50	121
03	Parti Libéral	1 070	2	535.00	535
04	Parti Socialiste Pays d'Enhaut	690	2	345.00	345
05	Les Verts	121	2	60.50	61
Sous-total sous-arrondissement 1:		2 551			1 277

Sous-arrondissement 2: VEVEY (15 mandats)

LISTES		SUFFRAGES			
No	Dénomination	Suff. de parti	Mandats	Suff. pondérés	Arrondis
01	Parti Libéral Riviera	34 631	15	2308.73	2 309
02	Les Verts	29 601	15	1973.40	1 974
03	PRD Les Radicaux	42 632	15	2842.13	2 843
04	Parti Démocrate-Chrétien	8 777	15	585.13	586
05	Union Démocratique du Centre Riviera	23 446	15	1563.07	1 564
06	À Gauche toute ! (POP & Gauche en Mouvement et solidaritéS)	7 044	15	469.60	470
07	Parti Socialiste Riviera	50 428	15	3361.87	3 362
08	Riviera Libre	16 356	15	1090.40	1 091
Sous-total sous-arrondissement 2:		212 915			14 199

Total suffrages pondérés arrondis pour l'arrondissement : 15 476



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

D1. SUFFRAGES PONDERES PAR GROUPES DE LISTES CONJOINTES ET LISTE - QUORUM

Quorum : 5% de 15 476 = 773.80, arrondi à 774.

No	Dénomination	Nombre de suffrages pondérés		Quorum
		Par liste	Par groupes de listes conjointes	
04	Parti Démocrate-Chrétien - VEVEY	586		Pas Atteint
01	PRD Les Radicaux - PAYS-D'ENHAUT	215		
03	PRD Les Radicaux - VEVEY	2 843	3 058	Atteint
03	Parti Libéral - PAYS-D'ENHAUT	535		
01	Parti Libéral Riviera - VEVEY	2 309	2 844	Atteint
02	Union Démocratique du Centre - PAYS-D'ENHAUT	121		
05	Union Démocratique du Centre Riviera - VEVEY	1 564	1 685	Atteint
06	À Gauche toute ! (POP & Gauche en Mouvement et solidaritéS) - VEVEY	470		Pas Atteint
04	Parti Socialiste Pays d'Enhaut - PAYS-D'ENHAUT	345		
07	Parti Socialiste Riviera - VEVEY	3 362	3 707	Atteint
05	Les Verts - PAYS-D'ENHAUT	61		
02	Les Verts - VEVEY	1 974	2 035	Atteint
08	Riviera Libre - VEVEY	1 091	1 091	Atteint

Les listes n'ayant pas atteint le quorum ne participent pas à la répartition des sièges.



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D2. SCHEMA DES APPARENTEMENTS ET LISTES SEULES (après quorum) -
 QUOTIENT DE REPARTITION**

GLA I - GLA DROITE:					
GLC 1	01	PRD (PAYS- D'ENHAUT)	03	PRD (VEVEY)	Total Conj.= 3 058
	215		2 843		
GLC 2	03	LIB (PAYS- D'ENHAUT)	01	LIB (VEVEY)	Total Conj.= 2 844
	535		2 309		
GLC 3	02	UDC (PAYS- D'ENHAUT)	05	UDC (VEVEY)	Total Conj.= 1 685
	121		1 564		
Total App.= 7 587					
GLA II - GLA GAUCHE:					
GLC 4	04	PSV (PAYS- D'ENHAUT)	07	PSV (VEVEY)	Total Conj.= 3 707
	345		3 362		
GLC 5	05	VERTS (PAYS- D'ENHAUT)	02	VERTS (VEVEY)	Total Conj.= 2 035
	61		1 974		
Total App.= 5 742					
Liste(s) non-apparentée(s):					
Liste non apparentée	08	RIV (VEVEY)			Total=1 091
	1 091				
TOTAL= 14 420					
Calcul du quotient de répartition:					
Total des suffrages pondérés:	Nbre de mandats:	Quotient:	Arrondi à:		
14 420	17	848.24	849		



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

D3. REPARTITION DES SIEGES ENTRE GROUPES DE LISTES ET LISTES SEULES

Nombre de mandats de l'arrondissement: 17

Quotient: 849

Première répartition

Groupes de listes / listes seules	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
GLA I	7 587	849	8.94	8
GLA II	5 742	849	6.76	6
L.RIV	1 091	849	1.29	1
				Total=15

Il reste 2 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de listes / listes seules	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges première répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
GLA I	7 587	8	849	795	1
GLA II	5 742	6	849	648	1
L.RIV	1 091	1	849	242	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Nombre de sièges
GLA I	9
GLA II	7
L.RIV	1
Total=17	

Les sièges restants sont attribués aux listes/groupes de listes qui ont le plus grand nombre de suffrages restants. En cas d'égalité des restes, le siège est attribué à la liste/au groupe de listes qui a obtenu le moins de sièges en première répartition; en cas d'égalité, le sort décide.



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D4. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DU GROUPE DE LISTES
APPARENTEES : GLA I - GLA DROITE**

Numéro du groupe: GLA I

Sièges obtenus: 9

Détermination du quotient

Total des suffrages pondérés du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
7587	9	843.00	843

Première répartition

Groupes de listes conjointes / listes seules	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
Conj. PRD-PRD	3058	843	3.63	3
Conj. LIB-LIB	2844	843	3.37	3
Conj. UDC-UDC	1685	843	2.00	1
				Total=7

Il reste 2 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ere répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
Conj. UDC-UDC	1 685	1	843	842	1
Conj. PRD-PRD	3 058	3	843	529	1
Conj. LIB-LIB	2 844	3	843	315	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Nombre de sièges
Conj. UDC-UDC	2
Conj. PRD-PRD	4
Conj. LIB-LIB	3
Total=9	



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

D4. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DU GROUPE DE LISTES
APPARENTEES : GLA II - GLA GAUCHE

Numéro du groupe: GLA II

Sièges obtenus: 7

Détermination du quotient

Total des suffrages pondérés du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
5742	7	820.29	821

Première répartition

Groupes de listes conjointes / listes seules	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
Conj. PSV-PSV	3707	821	4.52	4
Conj. VERTS-VERTS	2035	821	2.48	2
				Total= 6

Il reste 1 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ère répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
Conj. PSV-PSV	3 707	4	821	423	1
Conj. VERTS-VERTS	2 035	2	821	393	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Nombre de sièges
Conj. PSV-PSV	5
Conj. VERTS-VERTS	2
Total=7	



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D5. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DES GROUPES DE LISTES
CONJOINTES : Conj. UDC-UDC**

Numéro du groupe: Conj. UDC-UDC

Sièges obtenus: 2

Détermination du quotient

Total des chiffres de pondération du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
1685	2	842.50	843

Première répartition

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
02 UDC	PAYS-D'ENHAUT	121	843	0.14	0
05 UDC	VEVEY	1564	843	1.86	1
Total=					1

Il reste 1 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ere répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
05 UDC	VEVEY	1 564	1	843	721	1
02 UDC	PAYS-D'ENHAUT	121	0	843	121	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Sous-arrondissement	Nombre de sièges
05 UDC	VEVEY	2
02 UDC	PAYS-D'ENHAUT	0
Total=		2



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D5. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DES GROUPES DE LISTES
CONJOINTES : Conj. PRD-PRD**

Numéro du
groupe: Conj. PRD-PRD

Sièges obtenus: 4

Détermination du quotient

Total des chiffres de pondération du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
3058	4	764.50	765

Première répartition

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
01 PRD	PAYS-D'ENHAUT	215	765	0.28	0
03 PRD	VEVEY	2843	765	3.72	3
					Total= 3

Il reste 1 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ere répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
03 PRD	VEVEY	2 843	3	765	548	1
01 PRD	PAYS-D'ENHAUT	215	0	765	215	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Sous-arrondissement	Nombre de sièges
03 PRD	VEVEY	4
01 PRD	PAYS-D'ENHAUT	0
		Total=4



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D5. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DES GROUPES DE LISTES
CONJOINTES : Conj. LIB-LIB**

Numéro du
groupe: Conj. LIB-LIB

Sièges obtenus: 3

Détermination du quotient

Total des chiffres de pondération du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
2844	3	948.00	948

Première répartition

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous- arrondissement	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
03 LIB	PAYS-D'ENHAUT	535	948	0.56	0
01 LIB	VEVEY	2309	948	2.44	2
Total= 2					

Il reste 1 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous- arrondissement	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ere répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A- BxC)	Nombre de sièges attribués
03 LIB	PAYS- D'ENHAUT	535	0	948	535	1
01 LIB	VEVEY	2 309	2	948	413	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Sous-arrondissement	Nombre de sièges
03 LIB	PAYS-D'ENHAUT	1
01 LIB	VEVEY	2
Total=3		



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D5. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DES GROUPES DE LISTES
CONJOINTES : Conj. PSV-PSV**

Numéro du
groupe: Conj. PSV-PSV

Sièges obtenus: 5

Détermination du quotient

Total des chiffres de pondération du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
3707	5	741.40	742

Première répartition

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
04 PSV	PAYS-D'ENHAUT	345	742	0.46	0
07 PSV	VEVEY	3362	742	4.53	4
					Total= 4

Il reste 1 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ere répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
07 PSV	VEVEY	3 362	4	742	394	1
04 PSV	PAYS-D'ENHAUT	345	0	742	345	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Sous-arrondissement	Nombre de sièges
07 PSV	VEVEY	5
04 PSV	PAYS-D'ENHAUT	0
		Total=5



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

**D5. REPARTITION DES SIEGES A L'INTERIEUR DES GROUPES DE LISTES
CONJOINTES : Conj. VERTS-VERTS**

Numéro du
groupe: Conj. VERTS-VERTS

Sièges obtenus: 2

Détermination du quotient

Total des chiffres de pondération du groupe	Nombre de sièges	Quotient	Quotient arrondi
2035	2	1017.50	1018

Première répartition

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés	Quotient	Nombre de sièges	Nombre de sièges attribués
05 VERTS	PAYS-D'ENHAUT	61	1018	0.06	0
02 VERTS	VEVEY	1974	1018	1.94	1
					Total= 1

Il reste 1 siège(s) à répartir.

Deuxième répartition (au plus fort reste)

Groupes de liste conjointes / listes seules	Sous-arrondissement	Suffrages pondérés (A)	Nombre de sièges de la 1ere répartition (B)	Quotient (C)	Reste (A-BxC)	Nombre de sièges attribués
02 VERTS	VEVEY	1 974	1	1018	956	1
05 VERTS	PAYS-D'ENHAUT	61	0	1018	61	0

Bilan

Groupes de listes / listes seules	Sous-arrondissement	Nombre de sièges
02 VERTS	VEVEY	2
05 VERTS	PAYS-D'ENHAUT	0
		Total=2



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

D6. Bilan provisoire de la répartition des sièges entre sous-arrondissements

Nombre de sièges attribués			
Listes	Sous-arr: VEVEY	Sous-arr: PAYS-D'ENHAUT	Total
RIV	1	0	1
02 UDC-05 UDC	2	0	2
01 PRD-03 PRD	4	0	4
03 LIB-01 LIB	2	1	3
04 PSV-07 PSV	5	0	5
05 VERTS-02 VERTS	2	0	2
Total:	16	1	17
Mandats:	15	2	
Différence:	+ 1	- 1	

Il y a 1 sièges à transférer du sous-arrondissement surreprésenté au sous-arrondissement sous-représenté.



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

D7. Transfert d'un siège entre sous-arrondissements

Listes	PAYS-D'ENHAUT			VEVEY			Double Quotient
	C.P.	S.	Q.	C.P.	S.	Q.	
02 UDC-05 UDC	121	1	121	1564	2	782	0.15
01 PRD-03 PRD	215	1	215	2843	4	710	0.30
03 LIB-01 LIB	535	2	267	2309	2	1154	0.23
04 PSV-07 PSV	345	1	345	3362	5	672	0.51
05 VERTS-02 VERTS	61	1	61	1974	2	987	0.06

Le siège est transféré à l'intérieur du groupe de listes ayant le plus fort double quotient.

Bilan provisoire			
Listes	Sous-arr: VEVEY	Sous-arr: PAYS-D'ENHAUT	Total
RIV	1	0	1
02 UDC-05 UDC	2	0	2
01 PRD-03 PRD	4	0	4
03 LIB-01 LIB	2	1	3
04 PSV-07 PSV	4	1	5
05 VERTS-02 VERTS	2	0	2
Total:	15	2	17
Mandats:	15	2	
Différence:	0	0	

Il n'y a plus de siège(s) à transférer.



**Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-
D'ENHAUT**
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

E. BILAN FINAL DE LA REPARTITION DES SIEGES

Sous-arrondissement 1: PAYS-D'ENHAUT (2 mandats)

No	Dénomination	Nombre de sièges
1	PRD Les Radicaux	0
2	Union Démocratique du Centre	0
3	Parti Libéral	1
4	Parti Socialiste Pays d'Enhaut	1
5	Les Verts	0
		Sous Total: 2

Sous-arrondissement 2: VEVEY (15 mandats)

No	Dénomination	Nombre de sièges
1	Parti Libéral Riviera	2
2	Les Verts	2
3	PRD Les Radicaux	4
4	Parti Démocrate-Chrétien	0
5	Union Démocratique du Centre Riviera	2
6	À Gauche toute ! (POP & Gauche en Mouvement et solidaritéS)	0
7	Parti Socialiste Riviera	4
8	Riviera Libre	1
		Sous Total: 15



Arrondissement électoral : RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT
Election du Grand Conseil - 11 mars 2007
PROCES-VERBAL D'ARRONDISSEMENT

FIN DU PV D'ARRONDISSEMENT DE RIVIERA-PAYS-D'ENHAUT

Composition du Bureau d'arrondissement:

Nom	Prénom	Domicile
TENTHOREY, JEAN-DANIEL, VEVEY		
MARTI, GUY, ST-LÉGIER		
CHERBUIN, CLAUDE, JONGNY		

Observateurs des sous-arrondissements:

Nom	Prénom	Domicile
RAU, MICHEL, LA TOUR-DE-PEILZ		
ETHENOZ, JEAN-JACQUES, CORSIER-SUR-VEVEY		
ODOBERT, YVES, CHERNEX		

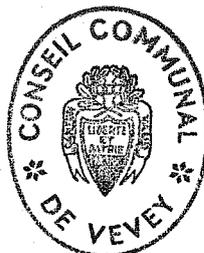
Remarques - Décisions éventuelles:

Certifient l'exactitude du procès verbal ci-dessus.

Au nom du Bureau d'arrondissement:

Le-a président-e du Bureau :

M. T...



Le-a secrétaire :

C. Ch...

Le 11 MARS 2007 à 18 heures 30

ANNEXE 5 (Exemple chiffré BL)



Kanton Basel-Landschaft

[Home Kanton BL](#) > [Politische Rechte](#)

Landratswahlen 1995

Mandatverteilung Region 1: 22 Mandate

Mandatverteilung [Region 2](#) || [Region 3](#) || [Region 4](#)

Parteiwählerzahlen Region 1 || Gewählte, Nachrückende, Nichtgewählte 1995

Übersichten: [Stimmenstatistik](#) || [Landratswahlen](#)

Stimmberechtigte:	44 954
Eingegangene Wahlzettel:	15 346
Wahlbeteiligung:	34,14%
Leere Wahlzettel:	74
Ungültige Wahlzettel:	43
Gültige Wahlzettel:	15 229

Verteilung der Mandate auf die Parteien (§ 40 GpR)

Total Parteiwähler 14 833 : 23 = 644,9

1. Wahlzahl: 645

Erste Verteilung

		Wählerzahl	:	1. Wahlzahl	Mandate
Liste 1	FDP	4242	:	645 =	6
Liste 2	SP	3667	:	645 =	5
Liste 3	SVP	1001	:	645 =	1
Liste 4	EVP	621	:	645 =	0
Liste 5	CVP	2794	:	645 =	4
Liste 8	GBL	1297	:	645 =	2
Liste 9	SD	1087	:	645 =	1
Liste 13	FPS	124	:	645 =	0

In der ersten Verteilung sind somit 19 der 22 Mandate verteilt. Somit sind noch 3 Restmandate zu verteilen.

Zweite Verteilung

		Wählerzahl	:	Mandate 1. Vert. + 1	=	Quotient
Liste 1	FDP	4242	:	7	=	606,0
Liste 2	SP	3667	:	6	=	611,1
Liste 3	SVP	1001	:	2	=	500,5
Liste 4	EVP	621	:	1	=	621,0
Liste 5	CVP	2794	:	5	=	558,8
Liste 8	GBL	1297	:	3	=	432,3
Liste 9	SD	1087	:	2	=	543,5
Liste 13	FPS	124	:	1	=	124,0

Den grössten Quotienten hat die Liste 4, welche somit ein weiteres Mandat, d.h. insgesamt 1 Mandat erhält.

Dritte Verteilung

		Wählerzahl		Mandate 2. Vert. + 1		Quotient
Liste 1	FDP	4242	:	7	=	606,0
Liste 2	SP	3667	:	6	=	611,1
Liste 3	SVP	1001	:	2	=	500,5
Liste 4	EVP	621	:	2	=	310,5
Liste 5	CVP	2794	:	5	=	558,8
Liste 8	GBL	1297	:	3	=	432,3
Liste 9	SD	1087	:	2	=	543,5
Liste 13	FPS	79	:	1	=	79,0

Den grössten Quotienten hat die Liste 2, welche somit ein weiteres Mandat, d.h. 6 Mandate erhält.

Vierte Verteilung

		Wählerzahl		Mandate 3. Vert. + 1		Quotient
Liste 1	FDP	4242	:	7 =		606,0
Liste 2	SP	3667	:	7 =		523,8
Liste 3	SVP	1001	:	2 =		500,5
Liste 4	EVP	621	:	2 =		310,5
Liste 5	CVP	2794	:	5 =		558,8
Liste 8	GBL	1297	:	3 =		432,3
Liste 9	SD	1087	:	2 =		543,5
Liste 13	FPS	79	:	1 =		79,0

Den grössten Quotienten hat die Liste 1, welche somit ein weiteres Mandat, d.h. insgesamt 7 Mandate erhält.

[Verteilung der Parteimandate auf die Wahlkreise \(§ 41 GpR\)](#)

[Back to Top](#)



Kanton Basel-Landschaft

[Home Kanton BL](#) > [Politische Rechte](#)

Landratswahlen 1995

Mandatverteilung Region 1: 22 Mandate

Verteilung der Mandate auf die Parteien, Region 1

Parteiwählerzahlen Region 1 || Gewählte, Nachrückende, Nichtgewählte 1995

Übersichten: [Stimmenstatistik](#) || [Landratswahlen](#)

Verteilung der Parteimandate auf die Wahlkreise (§ 41 GpR)

		Wählerzahl	Parteimandate	=		2. Wahlzahl
Liste 1	FDP	4242	: 7	=	606,0	607
Liste 2	SP	3667	: 6	=	611,1	612
Liste 3	SVP	1001	: 1	=	1001,0	1002
Liste 4	EVP	621	: 1	=	621,0	622
Liste 5	CVP	2794	: 4	=	698,5	699
Liste 8	GBL	1297	: 2	=	648,5	649
Liste 9	SD	1087	: 1	=	1087,0	1088

Wahlkreis	Allschwil	Binningen	Oberwil
FDP 7	925 : 607 =1,524	1766: 607=2,909	1551: 607=2,555
SP 6	1200 : 612 =1,961	1334: 612=2,180	1113: 612=1,851
SVP 1	253 :1002=0,252	201:1002=0,201	547:1002=0,546
EVP 1	118 : 622=0,190	294: 622=0,473	209: 622=0,336
CVP 4	1081 : 699=1,546	496: 699=0,710	1217: 699=1,741
GBL 2	347: 649=0,535	303: 649=0,467	647: 649=0,997
SD 1	523:1088=0,481	285:1088=0,262	279:1088=0,256
Total	6	7	9

Bei jeder Partei erfolgt die Verteilung eventueller Restmandate auf die Wahlkreise gemäss den grössten Bruchzahlen. Diese sind **rot**.

Die vorläufige Mandatsverteilung in der Region 1 ist demnach die folgende:

Wahlkreis	Allschwil	Binningen	Oberwil
FDP	1	3	3
SP	2	2	2
SVP	0	0	1
EVP	0	1	0
CVP	1	1	2
GBL	1	0	1
SD	1	0	0
Total	6	7	9

Der Wahlkreis Allschwil weist 1 Mandat weniger auf, als ihm gemäss § 49 GpR zugeteilt worden ist. Es ist im übervertretenen Wahlkreis Oberwil zu ermitteln, welche Partei gemäss Verfahren von § 40 GpR kein oder das letzte

Mandat erhalten würde. Danach würde die Liste 1 nur 2 Mandate erhalten; das überzählige Mandat gehört in den Wahlkreis Allschwil.

Die endgültige Mandatsverteilung in der Region 1 ist demnach die folgende:

Wahlkreis	Allschwil	Binningen	Oberwil
FDP	2	3	2
SP	2	2	2
SVP	0	0	1
EVP	0	1	0
CVP	1	1	2
GBL	1	0	1
SD	1	0	0
Total	7	7	8

[Back to Top](#)