



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Moussa Elias / Aebischer Eliane

2018-GC-141

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques. Un permis C doit suffire afin de participer au bureau électoral.

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 septembre 2018 les députés Elias Moussa et Eliane Aebischer requièrent une modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) afin que les personnes qui peuvent voter conformément à l'art. 2a al. 1 let. b LEDP, à savoir en matière communale, aient la possibilité lors de votations et d'élections cantonales et fédérales d'être membres du bureau électoral et/ou scrutateur.

Les députés susmentionnés rappellent d'abord, en substance, que les personnes visées par l'art. 2a al. 1 let. b LEDP ont le droit de voter, d'élire et d'être élus dans la commune de leur domicile s'ils sont âgés de 18 ans révolus, domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C). Cette disposition légale trouve son origine dans l'art. 48 al. 1 let. b de la nouvelle constitution cantonale. Ils soulignent à cet égard que depuis l'entrée en vigueur de cette dernière, il y a eu trois élections communales générales (2006, 2011 et 2016) et que la participation des personnes visées par l'art. 2a al. 1 let. b LEDP était décevante.

Selon eux, parallèlement aux élections et votations communales, il y a des personnes qui s'intéressent à la politique et souhaiteraient s'y engager. La collaboration au sein d'un bureau électoral en tant que membre ou scrutateur lors de votations cantonales ou fédérales serait à leur avis une possibilité. Toutefois, selon un communiqué de la chancellerie, la LEDP en vigueur interdirait aux personnes visées par l'art. 2a al. 1 let. b LEDP une telle participation dans ce contexte.

La législation en vigueur a pour conséquence qu'une personne remplissant les conditions posées par l'art. 2a al. 1 let. b LEDP pourrait par exemple être élue syndique ou syndic de Fribourg, mais que cette même personne ne pourrait pas être membre du bureau électoral ou scrutateur lors d'une votation cantonale.

Les députés espèrent, avec leur motion, renforcer la participation des personnes concernées à des actes politiques. Selon les motionnaires, leur intérêt et engagement politique se trouverait également encouragé par le biais de leur participation à un bureau électoral lors de votations cantonales et fédérales.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Les députés Elias Moussa et Eliane Aebischer constatent qu'il est fort difficile à l'heure actuelle d'encourager les personnes étrangères à s'impliquer en politique.

Selon les motionnaires, un moyen de le faire consisterait à leur permettre de participer, en tant que membres du bureau ou de scrutateurs ou scrutatrices, aux opérations du bureau électoral communal que le scrutin porte sur des objets communaux, cantonaux et/ou fédéraux.

La suggestion est intéressante, et ce d'autant plus lorsque l'on sait que la participation politique des étrangères et des étrangers constitue un volet important de la politique d'intégration. Elle l'est aussi, sous un angle plus pragmatique, lorsque l'on sait les difficultés que peuvent parfois connaître les communes lorsqu'il s'agit de trouver des membres du bureau électoral ou des scrutateurs ou scrutatrices motivé-es.

Il convient toutefois d'examiner si cette proposition est compatible avec le système démocratique actuel. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs la distinction, dans la législation fribourgeoise, entre la fonction de membre du bureau électoral et celle de scrutateur ou scrutatrice. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette distinction plus bas.

1.1. La citoyenneté active en Suisse – un modèle à trois niveaux : bref rappel

La citoyenneté active en Suisse s'exerce aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

La législation fédérale traite de la citoyenneté active pour ce qui concerne les scrutins fédéraux. La citoyenneté active (ou le droit de vote) au niveau fédéral est régie par l'art. 136 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (ci-après : Cst.). Cet article dispose qu'outre la majorité politique et l'absence de motifs d'exclusion du droit de vote (en clair pour cette dernière condition : l'absence d'une incapacité permanente de discernement), le droit de vote au niveau fédéral requiert la nationalité suisse. Les étrangers et étrangères n'ont donc par le droit de vote au niveau fédéral.

La réglementation de la citoyenneté active (exercice des droits politiques) en matière cantonale et communale relève par contre de la compétence des cantons (cf. art. 39 al. 1 Cst.).

- > S'agissant du droit de voter et d'élire en matière cantonale, l'article 39 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (ci-après : Cst. fr) le réserve exclusivement aux Suissesses et Suisses s'ils ou elles sont majeur-es.
- > S'agissant des droits politiques communaux, la Constitution du canton de Fribourg prévoit :
 - > à son article 48 al. 1 let. a, que les Suissesses et les Suisses domicilié-es dans la commune ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils sont majeurs ;
 - > à son article 48 al. 1 let. b, que les étrangères et les étrangers qui sont domicilié-es dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement ont le droit de voter et d'élire en matière communale s'ils ou elles sont majeur-es.

1.2. La participation à une fonction électorale

La fonction de membre du bureau électoral, de même que celle de scrutateur ou scrutatrice, sont toutes deux des fonctions électorales. Les conditions de nomination en tant que membre du bureau électoral ou en tant que scrutateur ou scrutatrice ne sont toutefois pas identiques.

> L'art. 7 al. 1 LEDP prévoit que seules peuvent être membres du **bureau électoral** les personnes exerçant leurs droits politiques dans la commune (citoyenneté active).

Le législateur de 2001 n'avait pas précisé le niveau (communal, cantonal ou fédéral) de citoyenneté active dans la commune pour faire partie du bureau. En effet, lors de l'élaboration de la LEDP, le droit de vote des personnes étrangères n'avait pas encore été introduit dans la Constitution fribourgeoise.

> La LEDP ne précise rien concernant la désignation des scrutateurs (cf. art. 7 al. 4 LEDP).

La participation à une telle fonction électorale est conçue comme une obligation liée aux droits découlant de la citoyenneté, plus précisément ici du droit de vote. Le canton de Fribourg prévoit ainsi à son article 8 al. 1 LEDP l'obligation pour toute personne désignée de remplir la fonction de membre du bureau électoral, respectivement de remplir celle de scrutateur ou scrutatrice. Cette obligation de participer au bureau électoral en tant que membre du bureau ou de scrutateur ou scrutatrice, si elle n'est pas respectée, peut même être réprimée pénalement (cf. art. 158 al. 1 let a LEDP).

La logique voudrait donc que seuls les citoyens actifs ou les citoyennes actives pour tel ou tel scrutin (communal, cantonal ou fédéral) puissent être *obligé-es* de participer au bureau électoral, en tant que membre ou scrutateur ou scrutatrice, pour le scrutin correspondant ; cette contrainte vaudrait précisément parce qu'en retour ces personnes reçoivent d'autres droits.

La proposition des motionnaires nécessite donc que soit examinée la possibilité d'obliger des personnes qui n'ont pas le droit de vote pour le scrutin concerné à participer à ce scrutin en tant que membre du bureau électoral, scrutateur ou scrutatrice.

1.3. Les compétences des membres du bureau électoral et celles des scrutateurs et scrutatrices

Selon l'art. 34 Cst., *les droits politiques sont garantis ; la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté*. Selon le Tribunal fédéral, de cette garantie découle notamment le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral. Il en découle le droit à une exécution régulière du scrutin ainsi que le droit à un décompte exact et précis des voix. En particulier, l'autorité chargée du dépouillement est tenue de procéder aux diverses opérations de tri du matériel de vote, de qualification des bulletins et de décompte des suffrages avec soin et conformément aux dispositions applicables (cf. ATF 1C_58/2015 du 1^{er} octobre 2015, consid. 3.2 et les arrêts cités).

a) Nombre d'opérations essentielles en lien avec le déroulement et le dépouillement des scrutins reviennent d'abord aux membres du **bureau électoral**. Ainsi, dans le canton de Fribourg par exemple :

> d'abord en lien avec *l'exercice* du droit de vote, le bureau électoral doit veiller à ce que du matériel de vote soit à la disposition des électeurs et électrices lors du scrutin (art. 12 al. 4

LEDP), il doit veiller à la fermeture et à la sécurité des urnes (art. 14 LEDP), assurer l'ordre dans les locaux de vote et à leurs abords immédiats (art. 16 LEDP), assurer le vote à domicile (art. 19 LEDP) et prononcer la clôture du scrutin (art. 20 LEDP) ;

- > ensuite en lien avec les opérations qui suivent le scrutin, à savoir le dépouillement. Dans ce cadre, le bureau électoral dispose de nombreuses compétences décisionnelles qui peuvent avoir une influence déterminante sur les résultats. Il s'agit par exemple de la responsabilité du dépouillement (art. 21 LEDP, art. 72 LEDP ; 88 LEDP), tâche dans le cadre de laquelle il doit se déterminer sur la validité des bulletins de vote ou des listes électorales (art. 22 al. 3 LEDP), respectivement aussi, selon les scrutins, procéder à la répartition des sièges entre les listes (art. 73 LEDP). Il s'agit aussi pour le bureau électoral d'assurer un dépouillement conforme et sécurisé (art. 22a ss LEDP). Il doit aussi établir les résultats détaillés du vote (art. 26 LEDP), les communiquer aux autres autorités compétentes (art. 27 et 28 LEDP), respectivement, parfois aussi, proclamer les personnes élues (art. 76 al. 4 let. b LEDP ; art. 82 al. 4 let. b LEDP ; art. 94 LEDP) ou rayer les personnes qui refusent l'élection ou sont inéligibles (art. 81 al. 4 LEDP ; art. 99 al. 4 LEDP).

L'importance de cet organe et des tâches qu'il remplit explique qu'une disposition topique relative à sa composition (régularité de la composition du bureau électoral) soit prévue à l'art. 149 LEDP : *Toute personne ayant l'exercice des droits politiques ainsi que tout parti ou groupe d'électeurs et électrices organisé corporativement peut contester la composition d'un bureau électoral.*

- b) Les scrutateurs et scrutatrices travaillent sous la responsabilité des membres du bureau électoral. Les personnes désignées pour cette tâche n'ont aucune compétence décisionnelle ; dans ce cadre, leur tâche se résume à participer aux opérations du scrutin, à savoir à des tâches d'exécution (cf. art. 7 al. 4 LEDP et, pour une tâche particulière, l'art. 17 al. 2 LEDP – proclamation du nom des personnes ayant voté).

Personne ne peut se plaindre d'une désignation « irrégulière » d'un scrutateur. Le LEDP ne contient en tout cas pour eux aucune disposition du type de celle prévue à l'art. 149 LEDP.

2. L'avis du Conseil d'Etat

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que seules des personnes ayant la citoyenneté active pour tel ou tel « niveau » de scrutin (communal, cantonal ou fédéral) est légitimée à participer au **bureau électoral**, à savoir donc à la prise de décisions concernant ledit scrutin. Concrètement, il n'estime par exemple pas envisageable de confier à une personne qui n'a pas le droit de vote en matière cantonale, la compétence de décider sur la validité des bulletins de vote déposés lors d'un tel scrutin ; il doit en être de même pour les scrutins concernant l'échelon fédéral. Il s'ensuit que la fonction de membre d'un **bureau électoral** ne peut être exercée que par des personnes ayant la citoyenneté active y relative. C'est vraisemblablement là aussi la volonté qui avait été exprimée par le législateur de 2001. Le Conseil d'Etat n'entend pas adapter la législation sur ce point.

La question des **scrutatrices et scrutateurs** peut, selon le Conseil d'Etat, être résolue d'une manière différente, car celles-ci et ceux-ci n'ont aucune compétence décisionnelle. Rien n'interdit ainsi, ou ne devrait interdire à des personnes n'ayant pas la citoyenneté active pour le scrutin concerné (p. ex : des mineurs ou des personnes de nationalité étrangère) d'exercer une telle tâche, pour autant qu'elles en soient évidemment capables. Le conseil communal peut ici désigner les

scrutateurs et scrutatrices en tout autonomie (cf. art. 7 al. 4 LEDP). Cette tâche doit simplement s'exécuter sous la responsabilité des membres du bureau électoral. La participation de personnes de nationalité étrangère domiciliées dans la commune concernée en tant que **scrutatrices** à des scrutins communaux, cantonaux ou fédéraux est ainsi admissible, selon le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit qu'une adaptation de la LEDP n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs des motionnaires.

3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

22 janvier 2019