

MESSAGE N° 194 17 mai 2010
du Conseil d'Etat 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

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi définissant les cercles électoraux du canton de Fribourg pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2012–2016.

1. INTRODUCTION

L'article 95 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 dispose que les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil sont définis par la loi, leur nombre étant de huit au maximum.

Ces cercles étaient définis précédemment par la Constitution elle-même, qui prévoyait la division du canton en huit cercles électoraux correspondant aux districts administratifs, à l'exception de la Sarine, divisée en deux cercles (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, il est par conséquent nécessaire de créer une base légale relative à ces cercles électoraux. Le nombre et la circonscription de ceux-ci 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'est toutefois pas encore achevé, de sorte qu'il convient, comme cela avait été le cas pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2007–2011, de définir provisoirement, dans un acte de durée limitée, les cercles électoraux pour l'élection des député-e-s de la législature 2012–2016.

Conformément à l'article 87 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, cet acte doit revêtir la forme d'une loi (et non plus, comme en 2005, d'un décret de portée générale).

Le projet de loi prévoyant le maintien, pour la prochaine législature, des cercles électoraux inscrits dans l'ancienne Constitution, le Conseil d'Etat n'a pas jugé nécessaire de le soumettre à une procédure de consultation.

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Art. 1 Définition

- L'alinéa 1 reprend le principe, qui figurait à l'article 22 al. 4 de la Constitution de 1857, de la division du canton en huit cercles électoraux pour la nomination des député-e-s au Grand Conseil.
- L'alinéa 2 détermine les huit cercles électoraux, conformément à l'article 22 al. 5 de la Constitution de 1857. Dans la mesure où le nombre de sièges reste réparti entre les cercles au prorata de leur population, une représentation équitable des régions du canton est manifestement assurée.
- L'alinéa 3 précise la circonscription de ces cercles, qui correspond à celle des districts à l'exception de la Sarine, qui forme deux arrondissements électoraux (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne). La loi du 11 février 1988 déterminant le nombre et la circonscription des

districts administratifs (RSF 112.5) donne la liste des communes qui les composent.

Art. 2 Entrée en vigueur et validité

L'entrée en vigueur de la loi est fixée au 1^{er} janvier 2011. Cette date permet de couvrir toutes les opérations liées à la prochaine élection des membres du Grand Conseil, qui aura lieu le 13 novembre 2011 (convocation des assemblées électorales, confection et dépôt des listes de candidat-e-s, ...). Elle correspond en outre à un objectif général visant à faire entrer en vigueur les actes législatifs un 1^{er} janvier ou un 1^{er} juillet.

La loi concerne l'élection des membres du Grand Conseil en 2011. Cette élection déploie cependant ses effets sur l'ensemble de la législature, notamment en cas de vacance d'un siège. Il convient par conséquent de prévoir que la loi n'expire qu'à la fin de la législature 2012–2016.

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

3. INCIDENCES DU PROJET DE LOI

3.1 Conséquences financières et en personnel

Le projet n'a aucune incidence sur les finances de l'Etat et des communes, ni sur l'effectif du personnel.

3.2 Autres incidences

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et n'a pas d'effet sur le développement durable. Il est par ailleurs conforme à la Constitution cantonale et ne soulève aucun problème s'agissant de sa compatibilité au droit de l'Union européenne.

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. La jurisprudence récente du Tribunal fédéral donne en effet des indications claires sur le découpage d'un territoire en arrondissements électoraux. Dans des cas zurichois (ATF 129 I 185) et argovien (ATF 131 I 74) en particulier, le Tribunal fédéral a considéré que la formation d'arrondissements trop petits était incompatible avec le système proportionnel et portait atteinte à la liberté de vote et à l'égalité des droits. 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. Des exceptions peuvent être justifiées par des circonstances historiques, culturelles, linguistiques ou religieuses. Dans les deux cas cités, le Tribunal fédéral a conclu à l'inconstitutionnalité du découpage territorial. Il a toutefois renoncé à casser les élections contestées pour des raisons de proportionnalité et de sécurité du droit mais il a demandé à la ville et au canton concernés de revoir leur système pour leurs prochaines élections. Il a enfin précisé que c'est à l'occasion d'une réforme du système électoral que l'on doit se rapprocher autant que possible de l'ob-

jectif des 10% (qui signifie un minimum de 9 sièges par cercle électoral).

Il convient de relever à cet égard que, selon la répartition des sièges du Grand Conseil fixée par le Conseil d'Etat pour la législature 2007–2011, les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse ont le droit d'élire, respectivement, 8 et 6 député-e-s, que le quorum naturel de la Glâne est de 11,11% et celui de la Veveyse de 14,28% et que ces chiffres sont par conséquent sensiblement supérieurs à la valeur de référence de 10% fixée par le Tribunal fédéral.

Cela se traduit en pratique 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. Cette déviation du système proportionnel vers un système majoritaire conduit inévitablement à une inégalité de traitement des voix des électeurs. Cette inégalité de traitement défavorise les électeurs domiciliés dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

4. CONCLUSION

La définition des cercles électoraux requise par la Constitution de 2004 nécessite une réflexion approfondie et tenant compte des résultats des travaux encore en cours sur les structures territoriales du canton. Le présent projet de loi ne constitue pas une réforme du système électoral, qui ne peut pas être menée à bien pour l'instant, mais une prorogation du système prévu par l'ancienne Constitution, afin de permettre l'élection des membres du Grand Conseil pour la prochaine législature.

En conclusion, nous vous invitons à adopter ce projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 194 17. Mai 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf über die Wahlkreise der
Grossratswahl für die Legislaturperiode 2012–
2016

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf über die Festlegung der Wahlkreise des Kantons Freiburg für die Wahl der Grossratsmitglieder für die Legislaturperiode 2012–2016.

1. EINLEITUNG

Artikel 95 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 sieht vor, dass für die Wahl der Grossrätinnen und Grossräte Wahlkreise gesetzlich festgelegt werden. Die Zahl der Wahlkreise darf nicht mehr als 8 betragen.

Bis anhin waren die Wahlkreise in der Verfassung selbst festgelegt. Sie teilte den Kanton in 8 Wahlkreise ein, die, von zwei Ausnahmen abgesehen, den jeweiligen Verwaltungsbezirken entsprechen. Nur der Saanebezirk ist in zwei Wahlkreise aufgeteilt (Stadt Freiburg und Saaneland).

Im Rahmen der Umsetzung der neuen Verfassung muss daher eine gesetzliche Grundlage für diese Wahlkreise geschaffen werden. Die Anzahl und der Umfang der Wahlkreise hängen offensichtlich von der umfassenden Reflexion über die territorialen Strukturen des Kantons ab, die Gegenstand des Projekts Nr. 35 der Umsetzung der neuen Verfassung ist. Dieses gross angelegte Projekt ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Deshalb ist es angebracht, die Wahlkreise für die Wahl der Grossrätinnen und Grossräte, wie schon bei der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2007–2011, auch für die Legislatur 2012–2016 in einem Erlass mit beschränkter Geltungsdauer provisorisch festzulegen.

Nach Artikel 87 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 muss dieser Erlass in der Form eines Gesetzes ausformuliert werden (und nicht mehr, wie im Jahr 2005, eines allgemein verbindlichen Dekrets).

Da der Gesetzesentwurf vorsieht, für die nächste Legislaturperiode die in der alten Verfassung festgelegten Wahlkreise beizubehalten, hat es der Staatsrat nicht als nötig erachtet, den Entwurf in die Vernehmlassung zu geben.

2. ERLÄUTERUNG DER ARTIKEL

Art. 1 Definition

- Absatz 1 übernimmt den Grundsatz der Aufteilung des Kantons in 8 Wahlkreise für die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat von Artikel 22 Abs. 4 der Staatsverfassung von 1857.
- Absatz 2 bestimmt die 8 Wahlkreise im Sinne von Artikel 22 Abs. 5 der Staatsverfassung von 1857. Insofern als die Anzahl Sitze nach wie vor im Verhältnis zur Bevölkerung der Wahlkreise verteilt wird, ist eine gleichmässige Vertretung der Regionen des Kantons offensichtlich gewährleistet.
- In Absatz 3 wird der Umfang der Wahlkreise präzisiert. Mit Ausnahme des Saanebezirks, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist (Stadt Freiburg und Saaneland), entspricht der Umfang der Wahlkreise jenem der Bezirke. Im Gesetz vom 11. Februar 1988 über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke (SGF 112.5) sind die Gemeinden aufgelistet, die die einzelnen Verwaltungsbezirke bilden.

Art. 2 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Es ist vorgesehen, dass das Gesetz am 1. Januar 2011 in Kraft tritt. Es sollte möglich sein, bis zu diesem Zeitpunkt alle Verrichtungen im Zusammenhang mit den nächsten Grossratswahlen am 13. November 2011 zu erledigen (Einberufung der Wahlversammlungen, Zusammenstellung und Einreichen der Wahllisten, ...). Das Datum entspricht ausserdem dem allgemeinen Ziel, dass die Erlasse auf den 1. Januar oder den 1. Juli in Kraft treten.

Dieses Gesetz betrifft die Grossratswahl von 2011. Diese Wahl wirkt sich jedoch auf die gesamte Legislaturperiode aus, vor allem bei Vakanzen. Es sollte daher vorgesehen werden, dass das Gesetz bis zum Ende der Legislaturperiode 2012–2016 gilt.

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

3. AUSWIRKUNGEN DES GESETZESENTWURFS

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Dieser Entwurf hat weder Auswirkungen auf die Finanzen von Staat oder Gemeinden, noch auf den Personalbestand.

3.2 Übrige Auswirkungen

Der Entwurf beeinflusst weder die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, noch die nachhaltige Entwicklung. Er steht überdies in Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung und wirft keine Probleme in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht auf.

Wenn der Entwurf dauerhaft die Wahlkreise für die Grossratswahlen festlegen würde, so müsste mit dem Vorwurf gerechnet werden, dass er nicht in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung steht. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts gibt klare Anweisungen zur Einteilung des Gebiets in Wahlkreise. Insbesondere im Falle der Stadt Zürich (BGE 129 I 185) und des Kantons Aargau (BGE 131 I 74) wurde die Bildung von zu kleinen Wahlkreisen als unvereinbar mit dem Proporzsystemen und als abträglich für die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie die Rechtsgleichheit erachtet. Mit einer solchen Einteilung wird ein «natürliches Quorum» geschaffen, das eine grosse Zahl der Stimmen und Stimmbürger daran hindert, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen. In Anbetracht der geringen Zahl der Sitze, die es zu verteilen gilt, könnten Listen von der Verteilung ausgeschlossen werden, obwohl sie eine beachtliche Zahl Stimmen erhalten hatten. Das BG anerkennt grundsätzlich keine Quoren, weder direkte (gesetzlich festgelegte) noch natürliche (von der Grösse des Wahlkreises abhängige), von mehr als 10%. Ausnahmen lassen sich aufgrund von geschichtlichen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gegebenheiten rechtfertigen. In den beiden erwähnten Fällen entschied das BG, dass die Aufteilung des Gebiets nicht verfassungsmässig sei. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit hat es darauf verzichtet, die angefochtenen Wahlen für ungültig zu erklären, verlangte

von der betreffenden Stadt, bzw. vom Kanton jedoch das System für die nächsten Wahlen zu überprüfen. Das BG hat ausserdem hinzugefügt, dass man sich im Rahmen einer Reform des Wahlsystems so gut wie möglich dem Ziel von 10% annähern sollte (was einem Minimum von 9 Sitzen pro Wahlkreis gleichkommt).

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass gemäss der vom Staatsrat für die Legislaturperiode 2007–2011 festgelegten Verteilung der Sitze des Grossen Rates die Wahlkreise Glane und Vivisbach zur Wahl von 8, bzw. 6 Abgeordneten berechtigt sind und dass das natürliche Quorum für den Wahlkreis Glane bei 11.11% und für den Wahlkreis Vivisbach bei 14.28% liegt, also deutlich über dem vom Bundesgericht auf 10% festgelegten Referenzwert.

In der Praxis äusserst sich dies darin, dass die Liste einer politischen Partei in diesen Wahlkreisen einen prozentual viel höheren Anteil an Stimmen erhalten muss, um einen Sitz im Grossen Rat zu erhalten, als in einem grossen Wahlkreis. Diese Abweichung vom Proporzsystem hin zu einem Majorzsystem führt unweigerlich zu einer Ungleichbehandlung der Wählerstimmen. Durch diese Ungleichbehandlung werden die in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach wohnhaften Wählerinnen und Wähler benachteiligt.

4. ANTRAG

Die in der Verfassung aus dem Jahr 2004 verlangte Festlegung der Wahlkreise erfordert eine gründliche Reflexion und muss die Ergebnisse der laufenden Arbeiten zu den territorialen Strukturen des Kantons berücksichtigen. Der vorliegende Gesetzesentwurf will das Wahlsystem vorläufig nicht reformieren, sondern das von der alten Verfassung vorgesehene System aufschieben, damit die Grossrätinnen und Grossräte für die nächste Legislatur gewählt werden können.

Wir beantragen Ihnen die Annahme dieses Gesetzesentwurfs.

Loi

du

définissant les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil pour la législature 2012–2016

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 95 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 17 mai 2010;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

¹ Le canton de Fribourg est divisé en huit cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil.

² Ces cercles électoraux sont:

- la ville de Fribourg;
- la Sarine-Campagne;
- la Singine;
- la Gruyère;
- le Lac;
- la Glâne;
- la Broye;
- la Veveyse.

³ Le premier cercle électoral comprend la seule commune de Fribourg et le deuxième, toutes les autres communes du district de la Sarine. Les six autres cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs du même nom.

Gesetz

vom

über die Wahlkreise der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2012–2016

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 95 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 17. Mai 2010;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

¹ Für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates wird der Kanton Freiburg in acht Wahlkreise eingeteilt.

² Es sind dies die Wahlkreise:

- Stadt Freiburg;
- Saane-Land;
- Sense;
- Greyerz;
- See;
- Glane;
- Broye;
- Vivisbach.

³ Der erste Wahlkreis umfasst nur die Gemeinde Freiburg, der zweite alle übrigen Gemeinden des Saanebezirks. Die übrigen sechs Wahlkreise haben denselben Umfang wie die gleichnamigen Verwaltungsbezirke.

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et expire à la fin de la législature 2012–2016.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 2

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft und gilt bis zum Ende der Legislaturperiode 2012–2016.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.