



Procédure de consultation - Rapport explicatif concernant la durée des mandats et la date des élections communales

I. Le situation actuelle

Dans notre canton, la durée des mandats des autorités cantonales et communales est actuellement de quatre ans (cf. art. 85 al. 1 Cst. cant.). L'élection des autorités cantonale a lieu le premier dimanche de mars, quelques mois seulement après celle des autorités communales qui débutent en octobre de l'année précédente.

Le droit fédéral prévoit que les membres du Conseil national sont élus pour quatre ans, l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre. Les deux Conseillers des Etats valaisans sont élus simultanément pour une durée de quatre ans.

Aujourd'hui, si les élections fédérale, cantonale et communale ont lieu sur trois années différentes, elles se déroulent en fait sur une période d'une année et demie.

II. Le contexte

En novembre 2002, le Grand Conseil a accepté, sous forme de postulat, la motion de la députée Brigitte Diserens concernant la durée des mandats, qui demandait de prolonger d'une année la durée de la législature. Le Conseil d'Etat déclarait par la suite attendre le sort donné sur le plan fédéral à l'initiative parlementaire du Conseiller national Maurice Chevrier demandant de prolonger la durée des mandats fédéraux à cinq ans (cf. Message du Conseil d'Etat concernant la modification de l'art. 87 de la Constitution cantonale); cette initiative a finalement été rejetée par le Parlement.

Dans le projet de budget 2011, le Conseil d'Etat a retenu, comme projet de modernisation de nos institutions, la modification de la durée de la législature et des calendriers électoraux. Ce projet prévoit, comme mesures prioritaires du Service des affaires intérieures et communales (SAIC) du Département des finances, des institutions et de la santé (DFIS), la « préparation d'un projet de révision constitutionnelle et législative touchant la durée des mandats et la date des élections communales et cantonales ».

La présente consultation porte donc sur ces deux objets qui, s'ils sont distincts, n'en sont pas moins liés :

1⁰ **la prolongation de la durée des mandats cantonaux et communaux à cinq ans;**

2⁰ **la fixation de la date des élections communales au printemps.**

Les arguments à l'appui de ces propositions sont présentés ci-après.



III. La durée des mandats

Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils communaux et les conseils bourgeois sont nommés pour une période de quatre ans (art. 85 al. 1 Cst. cant.). Il en va de même des Conseillers des Etats. Plusieurs dispositions légales reprennent et formalisent cette règle (p. ex. pour les autorités communales, les art. 167, 172, 175, 178, etc., de la loi sur les droits politiques – LcDP).

Le premier volet du projet propose de **prolonger la durée des mandats des autorités cantonales et communales à cinq ans**. Cela signifie que les autorités cantonales (Conseillers d'Etat, députés et suppléants) et les autorités communales (président et vice-président, conseillers municipaux, le cas échéant conseil général, juge et vice-juge; président et vice-président de la bourgeoisie, conseillers bourgeois) seraient élus pour une durée de cinq ans; on passerait d'une législature de quatre ans à une législature de cinq ans.

Cette proposition est motivée par les arguments suivants :

- Cette augmentation d'une année a pour objectif d'éviter que les élections et les campagnes qui les précèdent n'interrompent trop rapidement ou freinent la réalisation de projets d'importance qui ne peuvent, faute de temps, être menés à terme durant une législature de quatre ans;
- La durée de quatre ans s'avère courte pour mener à bien les dossiers importants. Porter la durée des législatures à cinq ans permet notamment une meilleure concrétisation;
- Les élections et les campagnes qui les précèdent peuvent interrompre ou ralentir des projets d'importance. Porter la durée des législatures à cinq ans diminue l'influence des échéances électorales sur l'action des élus, en allégeant le calendrier électoral;
- Après les élections, il faut du temps pour que les projets soient lancés ou relancés; il s'agit notamment de réorganiser les commissions (communales ou parlementaires);
- La prolongation des mandats implique des économies en termes de temps, d'argent et d'énergie pour les collectivités publiques et les partis politiques.

Des arguments peuvent être opposés à la prolongation de la durée des mandats :

- Avec une augmentation de la durée des législatures, il sera plus difficile de trouver des candidats pour des élections, notamment celles communales; un candidat sera plus réticent à s'engager pour cinq ans, et non plus pour quatre.

Il n'est pas certain qu'un tel allongement soit un frein à d'éventuelles candidatures; des communes de petite taille rencontrent aujourd'hui déjà des difficultés à trouver des candidats aux mandats locaux. Un mandat de cinq ans, qui signifie plus de sérénité dans l'exercice d'une fonction publique, pourrait aussi susciter des vocations.

- Une prolongation de la durée des mandats peut être ressentie comme une limitation ou un affaiblissement des droits populaires.

Le peuple sera amené, le cas échéant, à se prononcer sur une prolongation de la durée des mandats puisque celle-ci entraîne une révision de la Constitution cantonale, donc un vote populaire obligatoire. Sur le fond, la prolongation est mesurée – une année – et les

citoyens bénéficieront toujours de l'exercice des droits populaires (référendum, droit d'initiative).

Si la majorité des cantons suisses connaissent une législature de quatre ans, il faut noter que, ces dernières années, plusieurs cantons romands (Fribourg, Vaud et Jura) ont opté pour une législature de cinq ans. La question est à l'étude dans les cantons de Genève, Neuchâtel et du Tessin. On voit par là que les choses bougent, même si cette évolution ne concerne pour l'heure que les cantons romands. Nos pays voisins, la France et l'Italie, connaissent aussi des mandats de cinq ans.

Deux précisions doivent être apportées :

- La proposition de prolonger la durée des mandats concerne aussi les magistrats et fonctionnaires de l'ordre judiciaires, qui sont visés par l'art. 85 al. 1 Cst. cant. Ces personnes seraient donc nommées pour une période de cinq ans.
- Par contre, la proposition ne vise pas les Conseillers des Etats. Certes, la durée du mandat dépend du droit cantonal, mais comme les membres du Conseil national sont élus pour quatre ans, il semble opportun de maintenir l'élection simultanée des représentants du canton aux Chambres fédérales. D'ailleurs, tous les cantons prévoient actuellement l'élection de leurs représentants au Conseil des Etats pour quatre ans.

En définitive, nous sommes d'avis que fixer à cinq ans la durée des législatures cantonale et communale va renforcer l'efficacité de l'action publique et faciliter la gestion de projets, en permettant aux autorités élues de travailler sereinement un an de plus.

IV. La date des élections communales

Porter les législatures cantonale et communale de quatre à cinq ans a des effets sur les calendriers électoraux. La durée des mandats des parlementaires fédéraux est de quatre ans; de plus, les élections fédérales et communales ont lieu en octobre. Dès lors, si la durée de la législature communale passe à cinq ans, un chevauchement entre les élections fédérales et communales sera inévitable chaque vingt ans. Une telle collision de scrutins provoquerait des difficultés d'organisation insurmontables pour les communes.

Pour éviter tout chevauchement entre les élections, il est proposé d'**avancer au printemps** (en principe le premier dimanche du mois de mars) **la date des élections communales**, qui sont actuellement prévues en octobre (art. 164 LcDP).

A noter que le déplacement des élections cantonales du printemps à l'automne (octobre) a aussi été examiné. Cette variante n'a toutefois pas été retenue parce qu'elle créerait un chevauchement entre les élections fédérale et cantonale chaque vingt ans.

L'organisation des élections communales au printemps se justifie pour une autre raison. Avec le droit actuel, moins de cinq mois séparent les élections communales des élections cantonales. Cette proximité peut faire passer les élections communales au second plan, ce qui n'est pas le meilleur moyen de lutter contre le désintérêt pour les mandats communaux; en avançant les élections communales au printemps, on espère donner plus de visibilité et donc d'importance aux scrutins locaux. Par ailleurs, un écart d'une année entre les élections communales et cantonales semble opportun pour les partis politiques, qui doivent solliciter des candidats, préparer la campagne, etc.

A noter que la fixation des élections communales au printemps aurait une incidence sur les dates de la législature. Actuellement, la législature communale débute le 1^{er} janvier pour s'achever le 31 décembre. En cas de modification de la date des élections communales, la législature communale commencerait et s'achèverait en cours d'année (en principe, début de la législature le 1^{er} mai ou le 1^{er} juin, fin de la législature le 30 avril ou le 31 mai); c'est déjà le cas de la législature cantonale.

V. Autres remarques

- La proposition visant à prolonger la durée des mandats cantonaux et communaux à cinq ans nécessite d'abord une révision de la Constitution cantonale (cf. art. 85 al. 1 Cst. cant.), c'est-à-dire une procédure relativement longue (examen de l'opportunité, deux lectures, vote du peuple); plusieurs actes législatifs devront ensuite être modifiés pour se conformer à notre Charte fondamentale (p. ex. loi sur les droits politiques, loi sur les communes, etc.).

Quant à la proposition d'avancer les élections communales au printemps, elle exige une seule modification de la loi sur les droits politiques (LcDP), donc une procédure simplifiée (deux lectures, référendum facultatif).

C'est dire que, le cas échéant, les deux projets de révision seront menés selon des calendriers différents, mais en parallèle et de façon coordonnée.

- Il a été jugé opportun de lier ces deux objets dans la mesure où la modification de la date des élections communales découle de la prolongation de la durée des mandats. Toutefois, nous sommes d'avis que la révision du calendrier électoral des autorités communales devrait être entreprise même en cas de maintien de la durée des mandats à quatre ans. En effet, avancer les élections communales au printemps serait en tout état de cause indiqué pour garantir une meilleure visibilité à ces élections, renforcer l'intérêt pour les mandats communaux et donner plus de temps aux partis pour préparer ces scrutins.

VI. Conclusion

Les propositions concernant la durée des mandats et la date des élections communales ont une incidence importante sur l'organisation des autorités cantonales et communales. Vu la portée de la réforme, une large procédure de consultation est prévue, notamment auprès des principaux acteurs concernés (communes municipales et bourgeoises, partis politiques).

Nous invitons tous les destinataires de la procédure de consultation à nous faire part de leurs remarques au sujet des propositions présentées. Pour nous permettre de mieux prendre en compte votre avis, nous vous remercions de bien vouloir répondre au questionnaire annexé.

SERVICE DES AFFAIRES INTERIEURES ET COMMUNALES