

Révision totale de la loi du 17 mai 1972 sur les élections et votations (LEV)

Rapport

accompagnant l'avant-projet du Service des affaires intérieures

(Avril 2002)

I. Nécessité d'une révision totale

La révision totale de la LEV vise plusieurs objectifs. Elle répond aux nombreuses interventions parlementaires déposées et, pour la plupart, admises ces dernières années; elle tend à moderniser l'exercice des droits politiques ainsi qu'à combler les lacunes de la législation actuelle. Enfin une révision globale offre, en plus, l'opportunité de réexaminer, çà et là, certains principes touchant les modalités du droit de vote, voire même les systèmes électoraux à la condition toutefois que les changements interviennent dans le but de renforcer les droits démocratiques ou d'en rendre l'exercice plus efficace.

1. Interventions parlementaires

En octobre 1997, le Conseil d'Etat a admis devant le Parlement, en réponse à plusieurs motions, le principe et la nécessité d'entreprendre une révision totale de la loi du 17 mai 1972 sur les élections et les votations (LEV). Toutefois, le Conseil d'Etat, par la voix de M. Jean-René Fournier, Chef du Département de l'économie, des institutions et de la sécurité, faisait valoir alors que cette révision ne revêtait pas encore un caractère d'urgence, la LEV venant de faire l'objet d'une révision partielle relativement importante en 1996.

Dans les années qui ont suivi, le Conseil d'Etat a renouvelé cet engagement devant le Grand Conseil, à la suite de nombreuses interventions de députés demandant principalement de revoir le système actuel du vote par correspondance. En session de novembre 2001, le gouvernement a enfin admis la nécessité d'entreprendre immédiatement les travaux de réforme de la LEV. Ceux-ci ont été confiés au Service des affaires intérieures en charge des dossiers d'élections et de votations. Ce dernier a élaboré l'avant-projet qui est présentement soumis à votre appréciation.

2. Modernisation

La réforme de la LEV répond à un souci général mais communément admis de modernisation qui n'épargne pas les droits politiques. L'irruption massive de l'informatique y compris dans le secteur public se fait de plus en plus

pressante, même s'il fallait vraisemblablement attendre encore des années avant que le vote électronique ne devienne réalité. L'avant-projet crée cependant les bases légales pour pouvoir, le cas échéant, procéder à des expérimentations.

En outre, du moins si l'on en croit les expériences menées dans d'autres cantons, il convient d'admettre que les habitudes des citoyens ont changé en ce qui concerne l'exercice du droit de vote. Le vote par correspondance semble de plus en plus remplacer le déplacement aux urnes et il apparaît aujourd'hui inéluctable, dans notre canton aussi, de favoriser ce mode d'expression en le généralisant.

Enfin, à l'occasion d'une réforme globale d'une législation, l'opportunité est donnée de repenser certains principes qui, parfois, peuvent ou sont considérés comme intangibles ou immuables. Une telle opportunité se doit d'être saisie dès lors que l'on se trouve au stade d'un avant-projet soumis à la procédure de consultation. Entrent, par exemple, dans cette catégorie les propositions faites concernant le principe de l'élection tacite lorsque certaines conditions sont réalisées, de l'élection au système majoritaire à un tour sur le plan communal, des dépouillements informatisés et même intercommunaux, de l'élection du juge et vice-juge dans un seul cercle regroupant plusieurs communes, etc.

3. Comblement des lacunes

La révision de la LEV est dictée également par la nécessité de combler les nombreuses lacunes du droit actuel. Pour la plupart, ces lacunes, du moins les plus importantes d'entre elles, sont signalées ci-après dans les commentaires particuliers. Elles concernent aussi bien les modalités d'exercice du droit de vote, les conditions d'éligibilité, que les opérations de constatation des résultats.

II. Remarques générales

1. Titre de la loi

La loi actuelle est intitulée loi sur les élections et les votations. Cependant son contenu va au-delà des seules élections et votations. Elle régit encore l'exercice des droits d'initiative et de referendum. Le titre actuel apparaît donc réducteur par rapport aux matières traitées. C'est pourquoi l'avant-projet a retenu le titre de "loi sur les droits politiques", terminologie d'ailleurs adoptée par la Confédération et la plupart des cantons.

2. Constitutionnalité

Mis à part la question de l'octroi par les communes du droit de vote aux étrangers, l'avant-projet de loi reste dans le cadre de la Constitution actuelle. Les nouvelles dispositions ne nécessitent donc pas une modification

préalable de la Constitution, procédure qui retarderait d'autant le processus de réforme des droits politiques.

Il en est ainsi des nouveautés proposées en ce qui concerne l'élection des autorités communales en un tour de scrutin, soit à la majorité relative, la Constitution n'imposant nullement un système majoritaire à deux tours. Sont concernées par les nouvelles dispositions les élections du conseil municipal et bourgeoisial qui se déroulent au scrutin majoritaire ainsi que les élections des présidents, vice-présidents ainsi que des juges et vice-juges.

Quant à l'octroi du droit de vote aux étrangers, l'avant-projet est rédigé de manière telle que si ce droit est conféré ultérieurement par le constituant, il ne nécessite pas une réforme législative, pour autant, bien entendu, que le constituant aille dans le sens de l'avant-projet et accorde aux communes l'autonomie de reconnaître ou non ce droit aux étrangers.

3. Systématique

L'avant-projet comprend 234 articles divisés en 9 titres eux-mêmes subdivisés en chapitre (une trentaine au total). Pour des raisons de plus grande lisibilité, les chapitres sont parfois subdivisés encore en section.

Le nombre d'articles peut apparaître conséquent par rapport à la loi actuelle (149 articles) mais l'augmentation du nombre d'articles est essentiellement dictée par la nécessité de combler les nombreuses lacunes du droit actuel. Elle est due, en outre, à la volonté d'apporter plus de clarté aux dispositions régissant l'élection des autorités communales. L'avant-projet légifère sur chacune d'elles séparément au lieu de regrouper les dispositions. Cette façon de procéder devrait sûrement faciliter la tâche des praticiens mais elle a entraîné inévitablement des redites qui ont rallongé d'autant l'avant-projet.

III. Commentaires particuliers

Il apparaît presque impossible, compte tenu du nombre de dispositions de l'avant-projet, de les commenter toutes. Le présent rapport déboucherait alors sur un volumineux exposé. Il est apparu préférable d'y renoncer et de ne s'en tenir qu'aux dispositions essentielles, particulièrement celles qui instituent une nouveauté par rapport à la législation actuelle. Dans la mesure du possible, il a été tenu compte de l'ordonnance des titres et chapitres de l'avant-projet.

Titre premier : Dispositions générales

1. Vote des étrangers

La révision globale d'une législation sur les droits politiques ne saurait être entreprise en occultant la question du droit de vote des étrangers. Même si le Parlement valaisan a, à de nombreuses reprises, refusé de conférer un tel droit, la dernière fois encore en session de septembre 2001, la présente

réforme globale de la LEV offre en effet l'opportunité de connaître l'avis d'un cercle plus étendu d'intéressés notamment celui des communes municipales.

Selon l'article 39 alinéa 1 de la Constitution fédérale, les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette seule disposition empêchait jusqu'ici les communes suisses, valaisannes en particulier, d'adopter, en cette matière, leur propre réglementation, sans y être expressément autorisées par la législation cantonale.

En l'absence d'une disposition cantonale spécifique, les communes valaisannes ne disposent d'aucune autonomie quant à l'octroi ou non de droits politiques aux étrangers.

Plus même, l'article 88 de la Constitution cantonale dispose que ce sont les citoyens et les citoyennes (ce par quoi il faut entendre évidemment les personnes qui possèdent la citoyenneté suisse) âgés de 18 ans révolus qui ont l'exercice des droits politiques. C'est dire que, dans notre canton, l'octroi du droit de vote aux étrangers ou la reconnaissance aux communes municipales d'une autonomie en la matière passe nécessairement par une réforme de la Constitution cantonale soumise au vote du peuple. Les propositions formulées dans l'avant-projet (art. 5 al. 2 et 9 al. 2) sont naturellement tributaires de l'acceptation de cette réforme partielle de la Constitution cantonale.

2. Dépôt obligatoire de l'acte d'origine

Jusqu'ici, les citoyens bourgeois domiciliés dans la commune et pour lesquels aucun acte d'origine n'a été établi étaient dispensés de cette obligation (art. 9 al. 3 LEV). Les citoyens remplissant ces conditions sont de nos jours de plus en plus rares (personnes qui n'ont jamais changé de domicile, qui ne se sont pas mariées ou qui n'ont jamais demandé de passeport). Faire coïncider le dépôt de l'acte d'origine et le domicile politique ou électoral, comme le propose l'avant projet (art. 10 al. 1) constitue une simplification pour les organes chargés du registre électoral et facilite les contrôles de l'autorité de surveillance de ce registre qui est le conseil communal.

3. Vote par correspondance

Avec le droit actuel, le citoyen valaisan qui veut occasionnellement ou durablement voter par correspondance doit, à chaque occasion ou scrutin, faire une demande à la commune, orale ou écrite. L'avant-projet propose l'introduction du vote par correspondance généralisé. Presque tous les cantons suisses connaissent d'ailleurs ce système qui consiste à envoyer, d'office, à tous les électeurs un matériel conçu de telle manière qu'il puisse servir au bureau de vote ou à l'exercice du vote par correspondance. Pour le citoyen, il ne lui est donc plus nécessaire d'adresser une demande.

Avec ce système de vote par correspondance généralisé, le citoyen peut exercer son droit à son domicile ou à son lieu de travail. Il ne lui est pas nécessaire de s'enquérir des heures d'ouverture des bureaux de vote. Ne pas lui offrir cette prestation nouvelle c'est encourir le reproche de ne rien entreprendre pour enrayer cet abstentionnisme patent dans notre canton en matière de votations, quand bien même aujourd'hui (c'est à dire sans le vote par correspondance généralisé) la participation aux élections se trouve généralement la plus élevée de Suisse, si l'on excepte le canton de Schaffouse qui connaît le système du vote obligatoire.

Aussi, même si une augmentation sensible de la participation n'est pas assurée par cette généralisation du vote par correspondance, même si ce système engendre des coûts supplémentaires, plus particulièrement pour les communes, et qu'il comporte aussi des risques quant à la régularité des scrutins (des abus sont souvent constatés avec ce mode de voter), il n'en demeure pas moins que cette ouverture apparaît aujourd'hui inéluctable. En instituant le vote par correspondance généralisé, l'avant-projet comble à la fois l'attente manifestée par de nombreux citoyens et les souhaits maintes fois exprimés au Parlement.

En outre, toujours en ce qui touche le vote par correspondance, l'avant-projet prévoit que ce mode de voter peut parfois être :

- a. imposé (art. 25 al. 2) dans des circonstances exceptionnelles lorsqu'une commune ne peut organiser un vote à l'urne;
- b. supprimé (art. 25 al. 3) lorsque, par exemple, à la suite de l'annulation d'un scrutin, le Conseil d'Etat estime que ce mode de voter ne permet pas d'assurer la régularité de la reprise du scrutin.

Il convient enfin de signaler que les communes sont tenues, pour l'exercice du vote par correspondance, de permettre le dépôt de l'enveloppe-réponse directement auprès du secrétariat communal, jusqu'au vendredi précédant le scrutin, à 17 heures (cf. art. 26 al. 3), mais que, sous réserve des votes des suisses de l'étranger (pour les scrutins fédéraux), elles ne sont pas tenues d'adresser le matériel de vote à des citoyens qui se trouvent occasionnellement à l'étranger (art. 26 al. 4).

4. Vote électronique

Ce nouvel instrument quant à la manière de voter n'est pas encore éprouvé. Il se trouve encore à l'état expérimental. Des essais pilotes (e-voting) sont conduits par la Confédération en collaboration avec certains cantons (Genève par exemple). Dès lors il apparaît préférable d'attendre les résultats de ces expériences, ce mode d'expression nécessitant d'ailleurs l'approbation de la Confédération. L'avant-projet se limite donc pour l'instant à autoriser le Conseil d'Etat à expérimenter le vote électronique sur tout ou partie du territoire ou à la restreindre à certains scrutins (cf. art. 28).

Titre II : Du scrutin

L'institution du vote par correspondance généralisé entraîne indubitablement des conséquences quant à l'organisation du scrutin, plus particulièrement en ce qui concerne la durée du scrutin et l'envoi du matériel de vote aux citoyens.

1. Durée du scrutin (art. 33)

La législation actuelle (art. 37 LEV) impose une durée totale d'ouverture des bureaux de vote de 4 heures pour les communes de 5000 habitants et au-dessous et de 6 heures dans les communes de plus de 5000 habitants. Elle oblige, en outre, l'ouverture des bureaux au moins une heure le vendredi, pour les scrutins fédéraux et le samedi pour les scrutins cantonaux et communaux (cf. art. 5 de la loi du 15 février 1995 d'application de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976, art. 27 LEV).

Avec les facilités offertes par le vote par correspondance généralisé, le citoyen peut désormais, dès qu'il a reçu le matériel de vote, exercer son droit, soit en se rendant au bureau de poste, soit au secrétariat communal pour y déposer son vote. Les heures d'ouverture des bureaux de vote peuvent, en conséquence, être singulièrement réduites.

L'avant-projet prévoit désormais que les communes n'ouvriront leur bureau de vote que pour une durée de 2 heures (une heure le samedi et une heure le dimanche) dans les communes dont la population est inférieure à 4000 électeurs et pour une durée totale de 3 heures dans les autres communes (art. 33). A titre de comparaison, le canton de Neuchâtel a supprimé l'ouverture anticipée des bureaux (vendredi et samedi) et a donné au Conseil d'Etat la compétence de fixer la durée totale du scrutin. Ainsi, pour le scrutin fédéral du 2 juin 2002, la durée du scrutin a été fixée par le Conseil d'Etat à 2 heures, le dimanche matin seulement, dans la plupart des communes et à 3 heures dans les 6 communes les plus peuplées du canton.

2. Expédition aux citoyens

Désormais, avec le vote par correspondance généralisé, les citoyens recevront tout le matériel leur permettant d'exercer leur droit de vote. En plus des informations officielles (notices explicatives) et des bulletins de vote, les citoyens se verront adresser personnellement une enveloppe de transmission (enveloppe-réponse) et autant d'enveloppes qu'il y a de scrutin organisé simultanément (cf. art. 56). Cela engendrera inévitablement des frais supplémentaires, notamment d'expédition (travaux de manutention, adressages et frais postaux) ainsi qu'un accroissement sensible des travaux de dépouillement. Il y a lieu également de relever que chaque scrutin entraînera une perte de toutes les enveloppes de vote adressées aux citoyens qui n'exerceront pas leur droit de vote. Cela obligera, en conséquence, les communes à renouveler régulièrement et plus que d'habitude leur stock d'enveloppes. Cependant et comme relevé ci-avant, ces frais se trouvent passablement compensés par la réduction des

obligations des communes en ce qui concerne la durée d'ouverture des bureaux de vote.

3. Dépouillement intercommunal

L'avant-projet autorise et ceci est une nouveauté, un dépouillement intercommunal des résultats des élections du Conseil National et du Grand Conseil (art. 73). Cela peut se révéler judicieux pour les communes qui disposent d'un même programme de dépouillement informatisé. Ce dépouillement intercommunal et informatisé nécessite l'accord du Conseil d'Etat qui peut, en plus, imposer un programme informatique uniforme (art. 76). Les programmes informatiques de dépouillement de l'élection du Conseil National sont, de toute manière, soumis à l'agrément de la Confédération.

4. Dépouillement anticipé

Constitue également une nouveauté la possibilité offerte aux communes de procéder à un dépouillement anticipé du scrutin (art. 75).

L'avant-projet opère une distinction entre un dépouillement complet anticipé, ce par quoi il faut entendre l'ouverture des urnes et des enveloppes de vote (al. 1) et un dépouillement anticipé partiel qui consiste au comptage du nombre d'enveloppes provenant des scrutins partiels (votes du samedi ou votes par correspondance) mais sans ouverture des enveloppes de vote (al. 2).

Naturellement le dépouillement anticipé complet est subordonné à des conditions plus strictes et il est réservé aux seules élections du Grand Conseil et du Conseil National, opérations qui prennent plus de temps et dont les résultats doivent être communiqués le plus rapidement possible. Il est aussi subordonné à l'autorisation du Conseil d'Etat et il devrait normalement être réservé aux seules communes les plus peuplées.

5. Publication des résultats

L'avant-projet comble les lacunes du droit actuel en ce qui concerne la communication et la publication des résultats des élections aussi bien fédérales que cantonales ou communales (art. 87 et 88). Ces dispositions revêtent une importance particulière dès lors que la publication des résultats constitue le point de départ pour le calcul des délais de recours.

Titre III et IV : Des votations, de l'initiative et du contre-projet

1. Vote d'une initiative et d'un contre-projet, variantes

La législation actuelle ne renferme pas de disposition concernant les modalités de vote d'une initiative lorsque celle-ci est opposée à un contre-

projet. Elle ne règle pas non plus l'application de l'article 104 alinéa 3 de la Constitution cantonale qui autorise le Grand Conseil à proposer au vote du peuple des modifications Constitutionnelles assorties de variantes. Les modalités de vote pour l'initiative et le contre-projet sont semblables à celles retenues sur le plan fédéral et elles s'appliquent également au vote de variantes (art. 93 et 94)

2. Téléchargement des listes de signatures des initiatives et des referendum

L'autorisation de télécharger des listes en vue de recueillir des signatures à l'appui d'une initiative populaire et d'une demande de referendum constitue aussi une nouveauté de l'avant-projet (art. 103). Offrir ce nouvel instrument pour la récolte des signatures s'inscrit dans la volonté communément admise aujourd'hui de moderniser l'exercice des droits populaires en recourant aux moyens informatiques. Dans son projet de réforme de la loi fédérale sur les droits politiques (actuellement à l'examen des Chambres fédérales), le Conseil fédéral a d'ailleurs formulé une semblable proposition (cf. Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques FF 51 I p. 6051). Comme mentionné dans son message à l'appui de la réforme "l'offre, sous forme électronique, de listes à faire signer pourrait constituer la *première étape* d'un processus plus long qui verra l'introduction du vote électronique".

Titre V : De l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats

L'élection du Conseil d'Etat ainsi que celle du Conseil des Etats sont régies actuellement par les seuls articles 114 à 118 LEV. Ces dispositions sont muettes quant aux questions d'éligibilité, d'incompatibilité, plus particulièrement, de règlement des incompatibilités prévues à l'article 52 de la Constitution cantonale régissant l'élection du Conseil d'Etat. Le droit actuel ne règle pas non plus les cas particuliers d'absence de listes. C'est dire que ce chapitre se trouve singulièrement plus étoffé dans l'avant-projet qu'il ne l'est actuellement dans la LEV, ce d'autant plus qu'il propose encore certaines nouveautés.

1. Eligibilité

Pour l'élection du Conseil des Etats, l'avant-projet prévoit le domicile électoral dans le canton. La qualité d'électeur cantonal n'est pas exigée par la LEV, son article 8 prévoyant que "tout électeur suisse est, dans les limites de la Constitution et des lois, éligibles aux fonctions publiques". En ce qui concerne le Conseil des Etats, le droit positif ne renferme aucune règle d'éligibilité autre que cette disposition générale de l'article 8 LEV précité. Les membres du Conseil des Etats étant les représentants des cantons, il n'apparaît pas illogique d'exiger leur domiciliation dans le canton.

2. Règlement des incompatibilités pour l'élection du Conseil d'Etat

L'article 52 de la Constitution cantonale fixe les cautions qui régissent l'élection des membres du gouvernement cantonal. Un membre doit

obligatoirement être choisi parmi les électeurs de 5 districts du Haut-Valais, un parmi les électeurs du Valais central et un parmi les électeurs du Bas-Valais. Les deux autres sont choisis librement dans tout le canton, mais il ne peut y avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district.

Il n'est guère besoin de rappeler ici les péripéties vécues il n'y a pas si longtemps, concernant le domicile des candidats à l'élection du Conseil d'Etat. L'absence de dispositions d'application des règles posées par le constituant en sont la cause essentielle. L'avant-projet (art. 117) se propose de combler ces lacunes. Il prévoit que désormais l'appartenance au corps électoral d'un district (exigence Constitutionnelle) se détermine selon leur domicile à l'ultime jour prévu pour le dépôt des listes au premier tour, soit leur domicile le cinquième lundi qui précède l'élection du Conseil d'Etat, elle-même fixée au premier dimanche de mars. Cette même date est également déterminante pour le deuxième tour de scrutin, ce afin d'éviter que l'on puisse trop facilement éluder les règles Constitutionnelles par un déménagement intempestif entre les deux tours.

3. Consultation des listes

Par le passé, la consultation des listes des candidats et des signatures qui les accompagnent a posé quelques difficultés, certains prétendant même que le nom des signataires des listes devait rester confidentiel. L'avant-projet (art. 122) règle cette question en prévoyant au contraire que les électeurs ont le droit de connaître ces noms ne serait-ce que pour vérifier si une liste est valablement déposée et si les signatures qui l'accompagnent sont suffisantes ou valables.

4. Bulletins blancs officiels

L'article 124 donne au canton la compétence et la responsabilité d'imprimer ou de faire imprimer les bulletins de vote. Il prévoit en outre l'obligation nouvelle d'éditer un bulletin officiel blanc qui doit obligatoirement être utilisé par l'électeur sous peine de nullité. Cette exigence est la même que celle imposée par le droit fédéral pour l'élection du Conseil National. Comme l'élection du Conseil des Etats a lieu en même temps que celle du Conseil National (3^{ème} dimanche d'octobre), il s'impose de fixer des règles semblables, plus particulièrement en ce qui concerne la validité des bulletins. Il n'y a, d'autre part, pas de raison de ne pas exiger des électeurs qu'ils utilisent le matériel de vote qui leur est adressé personnellement par l'administration.

5. Absence de listes

Les articles 126 (premier tour) et 131 (second tour) règlent la question, bien improbable mais pas impossible, de l'absence de liste déposée pour l'élection du Conseil des Etats et du Conseil d'Etat.

6. Nouvelle candidature et inéligibilité

L'article 128 alinéa 2 pose la règle, communément admise mais qui ne ressort pas explicitement du texte Constitutionnel ou législatif, qu'au deuxième tour de nouvelles candidatures sont possibles. La même disposition prévoit la règle de l'inéligibilité du candidat au deuxième tour qui se trouve appartenir au corps électoral d'un district déjà représenté par un élu au premier tour ou lorsqu'il est électeur d'une des régions Constitutionnelles (Haut, Centre et Bas-Valais) déjà représentée par deux élus.

7. Bulletins en surnombre

Régulièrement les bureaux électoraux doivent procéder à l'annulation de vote parce que l'électeur a déposé plusieurs bulletins dans la même enveloppe de vote.

En scrutin proportionnel, il apparaît difficile de valider ces bulletins en dehors ou en plus des exceptions prévues à l'article 79 lettre e de l'avant-projet qui, à ce titre, correspond aussi bien à l'ancien système qu'à celui adopté sur le plan fédéral. Adopter une autre solution ne ferait dès lors qu'ajouter à la confusion au préjudice aussi bien des citoyens que des membres des bureaux électoraux.

Le risque de confusion existe aussi en système majoritaire, mais il est moindre. Et c'est dans ce système, plus particulièrement lors des élections du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats, que l'on rencontre le plus grand nombre de votes nuls parce que les bulletins sont en surnombre dans la même enveloppe de vote. L'avant-projet se propose de remédier partiellement à cette situation. Les articles 135 pour les élections cantonales et 218 pour les élections communales prévoient désormais que les bulletins en surnombre sont considérés comme un seul bulletin et ne sont déclarés nuls que si le nombre total des suffrages exprimés sur l'ensemble des listes dépasse le nombre de candidats à élire.

8. Partis politiques

Comme sur le plan fédéral (cf. réforme citée de la loi sur les droits politiques), l'avant-projet entend reconnaître le rôle des partis politiques s'agissant plus particulièrement des élections du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats.

C'est pourquoi l'avant-projet entend leur faciliter la tâche en permettant à leurs organes d'accomplir les actes dévolus généralement à un nombre déterminé de citoyens et à leurs mandataires dans l'accomplissement des formalités de dépôt des listes de candidats. Après leur enregistrement (art. 137) auprès de la Chancellerie, ces partis seront donc dispensés de

récolter les signatures pour la présentation d'une liste et de les faire attester par les communes (art. 138). Leur tâche s'en trouvera d'autant facilitée.

Titre VI : Election du Grand Conseil

Les dispositions régissant l'élection du Grand Conseil ne sont guère modifiées. Il convient pourtant de signaler deux nouvelles propositions qui ont une portée non négligeable, soit l'élection tacite et l'abaissement du quorum.

1. Election tacite (art. 142, 165 et 205)

A première vue, il faudrait renoncer à des élections tacites parce que les citoyens désirent prendre part au vote et qu'ils n'apprécient généralement pas les arrangements électoraux pris par les partis politiques. De telles objections sont certes justifiées. Cependant il y a lieu de considérer d'une part que, dans certaines circonstances (liste unique, nombre de candidats égal ou inférieur aux mandats à repourvoir), il n'existe pas de choix à faire et l'élection équivaut alors à un tour de scrutin à vide, ce qui est encore moins satisfaisant qu'une élection tacite. D'autre part, il convient de relever aussi que le système de l'élection tacite force quelque peu les partis à ouvrir leurs listes pour ne pas encourir le reproche d'arrangement entre partis. Enfin les modalités simples de dépôt des listes et le nombre peu élevé de signatures exigées pour les appuyer font que les citoyens eux-mêmes disposent des moyens et instruments empêchant ces arrangements.

2. Quorum (art. 160 et 205)

L'actuel quorum de 8 % paraît assez élevé au regard de ce qui existe sur le plan suisse. La plupart de cantons ne connaissent cette barrière du quorum du moins en ce qui concerne l'élection des Parlements cantonaux. Le quorum existe cependant dans les cantons romands. Il est de 7 % à Genève, de 10 % à Neuchâtel, de 7,5 % à Fribourg et de 5 % dans le canton de Vaud. Destiné à contrecarrer l'éparpillement des partis politiques, il ne doit pas cependant écarter des mouvements relativement importants surtout qu'il n'a pratiquement d'incidence que lorsque les mandats à répartir sont nombreux (députés dans les districts populeux, conseil général). Un quorum arrêté à 6 % semble plus respectueux de ces groupements minoritaires.

Titre VII : Elections communales

1. Uniformisation des dates et des modalités de vote

Il est apparu opportun d'unifier toutes les dates concernant les possibilités offertes aux citoyens ou aux autorités de demander des changements quant aux conditions et modalités d'organisation des communes. Ainsi les requêtes demandant la formation d'un conseil bourgeoisial séparé, l'institution d'un conseil général, le changement du système d'élection ou du nombre de conseillers doivent être formulées dans l'année de renouvellement des

autorités communales, mais au plus tard 6 mois avant la date fixée pour leur élection. Les citoyens devront être automatiquement consultés sur ces demandes au plus tard le premier dimanche d'octobre, ce qui laisse plus de temps que le droit actuel pour préparer les élections qui suivent selon les nouveaux paramètres.

2. Eligibilité

La loi actuelle (art. 13 LEV) prévoit que tout électeur suisse est, dans les limites de la Constitution et des lois, éligible aux fonctions publiques. Le caractère trop général de cette disposition faisait surgir de nombreuses questions d'éligibilité, s'agissant des élections communales. L'avant-projet se propose de régler les questions d'éligibilité pour chacune des autorités municipales et bourgeoises, même si cela entraîne quelques redites ou articles supplémentaires.

- a. au conseil général : l'avant projet maintient le système actuel selon lequel la qualité d'électeur dans la commune est exigée pour être éligible au conseil général (art. 175)
- b. au conseil municipal : pour être éligible au conseil municipal ni le domicile dans la commune ni même dans le canton n'est exigé (art. 181)
- c. au conseil bourgeoisial : le domicile dans la commune bourgeoise n'est pas exigé, mais la qualité de bourgeois est requise (art. 199)
- d. à la présidence et à la vice-présidence : les conditions d'éligibilité sont naturellement les mêmes que pour les membres des exécutifs communaux (art. 185 et 203)
- e. du juge et du vice-juge : les conditions d'éligibilité sont semblables à celles des conseillers communaux (art. 189); le domicile dans la commune ou le cercle n'est pas exigé.

3. Cercles intercommunaux

L'article 62 de la Constitution cantonale prévoit qu'il y a par commune ou par cercle un juge et un juge substitut; cette disposition est restée jusqu'ici lettre morte en ce qui concerne la notion de cercle, semble-t-il, faute de dispositions d'application. L'avant-projet comble cette lacune, autorise les communes à constituer un cercle, fixe la procédure et les modalités d'élection des juges et vice-juges du cercle (art. 197).

4. Système d'élection des autorités communales

- a. Système proportionnel : dans ce mode d'élection, les changements interviennent en ce qui concerne l'élection tacite et le quorum; ces modifications sont semblables à celles prévues pour l'élection du Parlement et elles ont été commentées ci-avant au titre VI (art. 160 et 165).
- b. Système majoritaire : avec le système majoritaire trois nouveautés, proposées par l'avant-projet, méritent d'être signalées.

Tout d'abord l'article 214 exige désormais l'accord des candidats pour figurer sur un bulletin. En système majoritaire, comme selon l'ancien droit d'ailleurs, il n'y a pas de dépôt de listes obligatoires. Les bulletins ne sont pas imprimés par la collectivité et celle-ci n'envoie à ses électeurs que des bulletins officiels blancs (art. 213). La loi autorise cependant les partis ou groupes d'électeurs à en imprimer, mais les oblige à les remettre au président de la commune avec l'accord du ou des candidats, ceci pour éviter des manœuvres ou abus.

Ensuite, comme pour l'élection du Conseil d'Etat qui a lieu également au système majoritaire, les bulletins en surnombre dans une même enveloppe de vote seront considérés comme un seul bulletin et le vote ne sera annulé que si les noms des candidats sont en surnombre par rapport aux postes à repourvoir (art. 218).

Enfin l'avant-projet institue, en le généralisant pour les élections communales, le principe de la majorité relative. Les motifs de ce changement sont dictés principalement par des motifs d'organisation des scrutins. L'institution nouvelle du vote par correspondance généralisé exige l'envoi du matériel de vote à tous les citoyens. En système majoritaire à deux tours (1^{er} tour à la majorité absolue et deuxième tour à la majorité relative), il n'est pas possible de prévoir à l'avance qu'il n'y aura pas un 2^{ème} tour de scrutin, général ou partiel. Les citoyens devront donc recevoir tout le matériel à double et ceci avant le premier tour, puisqu'un envoi entre les deux tours n'est ni possible ni envisageable, le scrutin du deuxième tour se déroulant soit le même dimanche, soit le dimanche qui suit.

La proposition du principe de l'élection à la majorité relative ne devrait pas entraîner de grandes incidences quant aux résultats électoraux. L'examen des élections périodiques passées (1996 et 2000) montre que pour l'élection des présidents des communes municipales, aucun deuxième tour n'a été nécessaire lors des dernières élections de décembre 2000 et que l'on y a recouru qu'à deux reprises en décembre 1996. Des seconds tours ont par contre été nécessaires à 27 reprises pour l'élection des vice-présidents (14 en 1996 et 13 en 2000), à 6 reprises pour celle du juge de commune (2 en 1996 et 4 en 2000) et à 7 reprises pour celle du vice-juge (2 en 1996 et 5 en 2000). Il y a lieu de relever encore, à propos des seconds tours de scrutin, que ceux-ci ont été parfois provoqués par l'absence de candidats et que, à maintes reprises, l'élection, à ce second tour, a eu lieu tacitement parce qu'une seule candidature a été annoncée.

Titre VIII : Actes préparatoires, procédure de recours et dispositions pénales

L'avant-projet n'apporte guère de modifications en ce qui concerne les procédures de recours et les dispositions pénales. Par contre elle institue une possible intervention auprès de l'autorité de surveillance en ce qui concerne d'éventuelles irrégularités commises dans la préparation d'une votation ou élection (art. 222 ss). Ce nouvel instrument doit permettre de prendre certaines mesures conservatoires pour empêcher qu'un scrutin soit bêtement annulé alors qu'une intervention au moment des faits aurait permis d'assurer la régularité du scrutin. Ce moyen nouveau d'intervention ne remplace évidemment pas la voie du recours qui permet de faire examiner, encore à l'issue du scrutin, la régularité de celui-ci.

Sion, avril 2002