



**CANTON DU VALAIS**  
**KANTON WALLIS**

Présidence du Conseil d'Etat  
Präsidium des Staatsrates

## Rapport

Destinataire Conseil d'Etat  
Auteur Chancellerie d'Etat  
Date 3 juin 2019

---

# Elections du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de mars 2017

---

## 1. Contexte, mission et périmètre d'examen

### 1.1 Contexte

En septembre 2018, le tribunal de district de Brigue a condamné l'auteur de la fraude électorale commise dans le Haut-Valais lors des élections cantonales de mars 2017 notamment pour fraude électorale multiple et faux dans les titres. Une fois que l'ampleur de cette fraude électorale commise dans le Haut-Valais a été connue, le Conseil d'Etat a décidé d'ouvrir une enquête administrative à la suite du jugement exécutoire pour vérifier si les dispositions cantonales sur les droits politiques (loi sur les droits politiques (LcDP) du 13 mai 2004) ainsi que celles de l'ordonnance sur le vote par correspondance (OVC du 12 mars 2008) avaient été respectées, en particulier concernant la réception, le contrôle et la garantie des votes par correspondance. Ce rapport fait partie intégrante de cette enquête administrative.

### 1.2 Périmètre d'examen

#### 1.2.1 Objet de l'enquête

L'enquête se concentre principalement sur la question suivante: des mesures disciplinaires au sens de l'art. 221 LcDP doivent-elles être prises à l'encontre des autorités communales et électorales responsables en lien avec les fraudes électorales<sup>1</sup> commises lors des élections du Grand Conseil et du Conseil d'Etat?

Elle vise en particulier à répondre aux trois questions centrales suivantes:

- a) Quelles sont les autorités communales et électorales responsables?
- b) Quelles sont leurs tâches en lien avec la réception, le contrôle et la garantie des votes par correspondance lors de la fraude électorale de mars 2017?
- c) Ont-elles bafoué des dispositions de la LcDP par ces actes (par négligence ou négligence grave)?

---

<sup>1</sup> Concernant le respect général des dispositions de la Loi sur les droits politiques (LcDP) et de l'ordonnance sur le vote par correspondance (OVC), il est renvoyé au rapport du Service des affaires intérieures et communales (SAIC) du 14 janvier 2019, « Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017, Gemeinden Brig-Glis, Naters und Visp ».

### 1.2.2 Commune de Brigue-Glis

Le mardi 21 mars 2017, la commune de Brigue-Glis a été la première autorité publique concernée à annoncer au ministère public haut-valaisan les irrégularités constatées après le deuxième tour des élections (dénonciation pénale).

Les responsables de l'élection et du dépouillement de la commune ont aussi été la première instance (et la seule avant le deuxième tour) à constater des irrégularités et à les annoncer aux autorités communales supérieures compétentes, sans toutefois que celles-ci ne déposent une dénonciation suite à la transmission de ces premiers soupçons. La vigilance et l'intervention du personnel électoral de la commune ont permis de mettre au jour la fraude électorale ainsi que son ampleur.

C'est à Brigue-Glis que l'intervalle entre le premier soupçon et la plainte pénale a donc été le plus long. Si des mesures disciplinaires devaient être prises à Brigue-Glis en lien avec les élections de 2017 et le moment où la dénonciation pénale a été déposée, il faudrait impérativement envisager l'extension du périmètre d'examen aux communes de Naters et de Viège en raison de la similarité des constats et des conséquences de la fraude électorale.

### 1.2.3 Commune de Naters

A Naters, selon le ministère public haut-valaisan, des dizaines de signatures falsifiées (cartes de vote) ont pu être attribuées par après à l'auteur de la fraude lors du premier tour. Selon les indications de la commune, avant le premier tour, des duplicata ont été remis à 27 personnes<sup>2</sup> qui n'avaient pas leur matériel de vote.

Pendant le dépouillement partiel effectué à Naters lors du premier tour, aucun soupçon de fraude électorale systématique n'a été émis malgré de multiples constats de votes à double. Selon les affirmations des autorités communales de Naters, il a fallu attendre un e-mail de la Ville de Brigue-Glis le lundi 20 mars 2017 pour qu'on se rende compte de la problématique d'une potentielle fraude électorale. «En comparaison avec d'autres votations ou élections, nous n'avons détecté aucune particularité en lien avec des voix invalides qui auraient pu indiquer une fraude électorale lors du décompte des voix pour les élections du Grand Conseil du 5 mars.»<sup>3</sup>

### 1.2.4 Commune de Viège

Selon le ministère public haut-valaisan, il faut partir du principe que l'auteur de la fraude n'a dérobé aucun document de vote lors du premier tour du 5 mars 2017 à Viège. Les responsables de la commune de Viège n'ont constaté des irrégularités que lors du week-end d'élection du deuxième tour, lorsque trois personnes au total se sont rendues physiquement aux urnes, mais qu'il était indiqué qu'elles avaient déjà voté.

Lors des vérifications, on a constaté huit votes à double. Cette situation a ensuite fait l'objet d'une dénonciation auprès du ministère public haut-valaisan.

---

<sup>2</sup> SAIC, rapport, Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017, 14 janvier 2019, p. 8

<sup>3</sup> Walliser Bote, «Zenklusen ist schlechter Verlierer», 16 juin 2017

## 2. Constats

### 2.1 Responsabilité générale

En principe, les communes sont responsables de l'organisation et de la tenue des élections et votations. Ainsi, les autorités communales sont notamment responsables de tenir un registre électoral (art. 16 LcDP), d'envoyer le matériel de vote, de convoquer le corps électoral (art. 31, al. 1, LcDP), d'organiser des bureaux électoraux et des bureaux de dépouillement et d'en nommer les membres (art. 35 ss. LcDP), de veiller aux mesures de sécurité, et en particulier d'assurer le secret absolu et de vote et l'intangibilité du matériel de vote (art. 15, al. 3, OVC), ainsi que de communiquer les résultats.

Les tâches et responsabilités ainsi que les instructions pratiques détaillées ont été communiquées avant les scrutins aux autorités compétentes par des directives du Service des affaires intérieures et communales (SAIC). Dans sa première directive du 18 novembre 2016, le SAIC a également rappelé aux communes leur responsabilité<sup>4</sup> et les conséquences potentielles d'une violation des obligations de fonction en lien avec la loi sur les droits politiques (LcDP):

#### *« D. Sanctions disciplinaires*

*Nous nous permettons de vous rappeler les dispositions de l'art. 221, al. 1, LcDP:*

#### *Art. 221 Sanctions disciplinaires*

*<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut infliger une amende jusqu'à 5000 francs au maximum aux membres des autorités communales, aux fonctionnaires et employés communaux ainsi qu'aux membres des bureaux électoraux qui violent les devoirs de fonction que leur imposent la présente loi et ses dispositions d'application, soit intentionnellement, soit par négligence grave.»*

### 2.2 Organisation des responsables des élections à Brigue-Glis

#### 2.2.1 Responsables des élections

Le secrétaire municipal de la commune de Brigue-Glis, qui assume la responsabilité de l'administration générale, n'est pas responsable de l'exécution et du déroulement des élections et votations. La Ville de Brigue-Glis a recours pour cela à un «responsable des élections et votations» désigné à cet effet. Il s'agit d'un collaborateur du bureau municipal. Dans l'organigramme, il apparaît dans la section «Tâches administratives». Ce service garantit l'organisation des élections et des votations.<sup>5</sup> Le responsable des élections occupe cette fonction depuis le 1<sup>er</sup> août 2003.

Dans la commune de Brigue-Glis, la responsabilité opérationnelle lors des élections et votations, qui est assumée par le responsable des votations et des élections, est séparée de la responsabilité principale de l'administration communale.

#### 2.2.2 Tâches légales du secrétaire communal

La LcDP fixe que les autorités communales sont responsables de l'exécution opérationnelle des élections et votations en général. La loi indique expressément des responsabilités spécifiques de différents organes.<sup>6</sup>

La LcDP ne mentionne nulle part explicitement qu'une quelconque responsabilité juridique en lien avec l'organisation des élections incombe au secrétaire communal, sauf pour la tenue du registre électoral (art. 16, al. 1, LcDP) et l'insertion dans l'urne scellée des

---

<sup>4</sup> «Ce document doit être lu attentivement par les responsables des élections de la commune. (...) Nous vous prions de respecter scrupuleusement les dispositions légales applicables ainsi que les instructions du Département des finances et des institutions (...)» (traduction) In: SAIC, Directive n° 1 à l'intention des administrations communales, élections du Grand Conseil 2017, élections du Conseil d'Etat 2017, 18 novembre 2016, p. 1

<sup>5</sup> <https://www.brig-glis.ch/gemeinde/verwaltung/abteilungen/allgemeine-verwaltung/administrative-dienste/>, consulté le 28 mai 2019

<sup>6</sup> C'est notamment le cas pour la désignation du bureau électoral (conseil communal), pour la convocation du corps électoral (président de la commune) et pour la police des opérations (bureau électoral et président de la commune).

enveloppes transmises à la commune par voie postale (art. 16, al. 4, OVC). Le conseil communal peut toutefois déléguer ces deux tâches à d'autres personnes.

Certains articles de loi concernant l'organisation des élections et des votations sont donc contraignants pour les autorités communales dirigeantes (conseil communal, secrétaire communal) sur le plan organisationnel. Il ne peut pas être conclu ici de manière définitive que la responsabilité opérationnelle générale peut ainsi globalement être déléguée à un niveau subordonné au secrétaire communal. En principe, les communes sont toutefois libres de s'organiser dans le cadre de la législation. Elles élisent leurs autorités, nomment leurs employés et s'administrent librement.<sup>7</sup>

### 2.2.3 Organisation

En ce qui concerne son organisation, la commune de Brigue-Glis constitue une exception en comparaison avec d'autres grandes communes haut-valaisannes. Dans les communes de Viège, de Naters ou de Loèche, par exemple, les responsabilités incombent explicitement au secrétaire communal ou municipal.

L'organisation et la tenue d'élections relèvent en général de la responsabilité du secrétaire communal ou municipal, comme l'indique par exemple le catalogue des tâches présenté dans le document *Réflexions sur le statut professionnel du secrétaire municipal* de la Conférence suisse des secrétaires municipaux<sup>8</sup>:

#### *Elections et votations*

- *Préparation administrative et collaboration à l'organisation du scrutin.*
- *Surveillance du scrutin; dépouillement et préparation de la proclamation des résultats.*
- *Transmission des résultats aux organes cantonaux compétents.*

En comparaison avec d'autres communes, la commune de Brigue-Glis présente donc une organisation électorale certes inhabituelle, mais autorisée selon ce qu'on peut déduire des dispositions légales en vigueur. En outre, on ne voit pas de manière évidente dans quelle mesure cette organisation particulière aurait eu une influence sur les fraudes électorales. Toutefois, comme le secrétaire municipal, en tant que chef du bureau municipal et état-major de la commune, assume la responsabilité principale de l'administration générale<sup>9</sup>, et donc aussi des élections et votations, fractionner ou déléguer la responsabilité de la préparation administrative et la garantie du bon déroulement de l'élection ne correspond pas à la finalité recherchée.

## 2.3 Organisation confuse des responsabilités

### 2.3.1 Absence de décisions de désignation

En outre, sur le plan de l'organisation des autorités opérationnelles d'élection et de dépouillement à Brigue-Glis, les décisions du conseil communal en matière de désignation font défaut<sup>10</sup>, bien que la loi prévoit que le président, le secrétaire et les membres du bureau électoral et du bureau de dépouillement soient désignés par le conseil communal (art. 37 et 70 LcDP).

Par exemple, tandis qu'une conseillère communale a assumé la responsabilité du bureau d'élection (présidente) lors du premier tour (5 mars 2017), le responsable des élections, en tant que « responsable des élections et des votations », n'était responsable que du bureau de dépouillement.<sup>11</sup> Une telle répartition semble tout à fait normale, bien que la commune aurait en fait dû désigner deux bureaux électoraux et deux présidents.<sup>12</sup>

La répartition des tâches entre le responsable de l'élection à proprement parler et la présidente du bureau électoral au premier tour ainsi que les actions concrètes qui ont été

<sup>7</sup> Loi sur les communes (LCo), art. 2, al. 3

<sup>8</sup> Conférence suisse des secrétaires municipaux, *Réflexions sur le statut professionnel du secrétaire municipal*, édition 2008, p. 15

<sup>9</sup> Commune de Brigue-Glis, règlement du personnel, art. 3

<sup>10</sup> SAIC, rapport, *Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017*, 14 janvier 2019, p. 2

<sup>11</sup> Ibid., p. 1

<sup>12</sup> Ibid., p. 2

effectuées précisément lors des élections du 5 mars 2017 ne sont pas connues. Les premières irrégularités ont été découvertes par des membres du bureau de dépouillement le vendredi 3 mars 2017. Ces personnes et le responsable des élections de la commune ont ensuite pris la décision d'enquêter sur les causes de ces irrégularités. On ignore également dans quelle mesure la présidente du bureau électoral du premier tour a été informée de la situation et impliquée.

### 2.3.2 Concentration des responsabilités

Dans la commune de Brigue-Glis, la responsabilité de l'exécution opérationnelle et du déroulement des élections et votations repose *de facto* uniquement sur le responsable des élections et son équipe. Lors des élections de mars 2017, il était à la fois responsable des élections, président du bureau électoral (deuxième tour) et président du bureau de dépouillement, excepté pour le premier tour, où il n'était pas président du bureau électoral.

Il faut souligner que, selon la loi (art. 37 ou 70 LcDP), le conseil communal doit tenir compte équitablement des partis ou groupements politiques représentés dans la commune lorsqu'il choisit les présidents, les secrétaires et les membres des bureaux électoraux et des bureaux de dépouillement.

### 2.3.3 Composition du bureau électoral et du bureau de dépouillement

Aucune autre prescription légale n'est donnée sur le profil des personnes, excepté la condition qu'elles soient inscrites au registre électoral. L'indication réitérée d'équilibre politique à observer lors du choix des personnes responsables pour les bureaux compétents aux articles 37 (désignation du bureau électoral) et 70 (désignation du bureau de dépouillement) de la LcDP peut toutefois être interprétée en ce sens que le législateur prévoit, outre la responsabilité générale des élections et des votations assumée par les autorités communales, que des personnes externes à l'administration municipale (rattachées à des partis politiques) soient au moins en partie responsables de la tenue et du déroulement des élections.

Il est encore mentionné que l'article 37 LcDP concernant la désignation des membres du bureau a été modifié par la décision du 14 décembre 2017:

*«Le droit actuel ne précise pas qui peut fonctionner dans un bureau électoral de vote. La question est souvent posée et il convient de la régler. Elle concerne aussi le bureau de dépouillement (cf. infra, ad art. 70, p. 9). En fait, la même solution doit être retenue pour les bureaux électoraux et de dépouillement, puisque le bureau électoral peut fonctionner comme bureau de dépouillement (art. 67 al. 3 LcDP).*

*Le nouvel al. 1 prévoit que les membres des bureaux électoraux doivent être inscrits dans le registre électoral de la commune. En d'autres termes, il faut exercer ses droits politiques dans la commune pour fonctionner au sein du bureau électoral. Cette exigence répond à une certaine logique. Par souci de simplification, il n'est pas jugé utile de prévoir des exceptions (on peut penser aux conseillers communaux qui ne sont pas domiciliés dans la commune et qui n'y exercent pas leurs droits politiques). Cette règle n'empêche pas le personnel de l'administration communale qui ne répond pas à cette condition – pour des raisons de domicile, d'âge ou de nationalité – d'accomplir des tâches administratives en appui pour le bureau électoral mais sans être formellement membre de celui-ci.»<sup>13</sup>*

Ainsi, le personnel communal peut faire partie du bureau. La question de savoir si un employé communal peut cumuler les fonctions de responsable des élections, de président du bureau électoral et de président du bureau de dépouillement reste toutefois ouverte. Concernant les différentes manières de procéder dans les communes touchées par la fraude électorale, il s'avère aussi que la question de savoir qui peut être membre ou président du bureau électoral et du bureau de dépouillement n'est pas clarifié.

A Naters, par exemple, le secrétaire communal, en tant que responsable des élections, est indiqué officiellement comme président du bureau électoral et du bureau de dépouillement.<sup>14</sup> Cette commune présente aussi une concentration des responsabilités, mais en la personne du secrétaire communal, contrairement à Brigue-Glis.

<sup>13</sup> Conseil d'Etat du canton du Valais, Message accompagnant le projet de modification de la loi sur les droits politiques (LcDP) et le projet de modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les droits politiques (LALDP), 2017, p. 10

<sup>14</sup> SAIC, *ibid.*, p. 1

Dans la commune de Viège, tous les présidents du bureau électoral désignés pour les scrutins du 5 mars et du 19 mars étaient des conseillers communaux. En outre, la direction générale des élections est subordonnée au secrétaire communal, «responsable des bureaux de votation et d'élection».<sup>15</sup> A Viège, conformément à l'organigramme, le secrétaire communal, en tant que responsable des bureaux, est subordonné aux présidents pendant l'ensemble du processus.

Comme déjà mentionné, le responsable des élections de la commune de Brigue-Glis était à la fois «responsable des élections et votations» pour les autorités communales, président du bureau électoral et président du bureau de dépouillement, du moins lors du deuxième tour. La question de la légalité de cette concentration opérationnelle spécifique des responsabilités dans les mains d'un employé communal à Brigue-Glis ne peut pas être tranchée ici, puisqu'il n'existe pas de disposition légale concernant la composition de ces autorités électorales opérationnelles. Toutefois, la répartition des responsabilités peut tout à fait avoir une influence sur le constat et la prévention d'irrégularités.

### **2.3.4 Conséquences sur les actions de la police des opérations**

#### **2.3.4.1 Compétences de la police des opérations**

La concentration des responsabilités, l'absence de décisions de désignation formelles et le manque de clarté des règles légales concernant la composition des bureaux compétents peuvent influencer les tâches de la police des opérations électorales et pourraient mener à des violations des dispositions de la LcDP. Selon la loi, seules les personnes désignées officiellement sont habilitées, dans le cadre de leurs compétences, à intervenir dans les opérations électorales pour en garantir la légalité.

Par exemple, selon l'art. 40 LcDP, le bureau électoral exerce la police des opérations qui lui sont confiées, donc sous la responsabilité du président du bureau. En outre, les bureaux électoraux sont responsables de la police des opérations électorales (art. 60 LcDP):

*«Les bureaux électoraux assurent le secret et la régularité du vote, maintiennent l'ordre et la tranquillité dans les locaux de vote et dans les abords immédiats et empêchent tout acte illicite. Ils doivent expulser toute personne qui, à l'intérieur ou à l'extérieur du local, importune les citoyens ou trouble les opérations. Ils peuvent au besoin et par l'intermédiaire du président de la commune, requérir l'intervention de la police communale, à défaut de la police cantonale.»*

#### **2.3.4.2 Actions de police des opérations**

Il faut toutefois souligner que les scénarios d'intervention indiqués à l'art. 60 LcDP pour les responsables du bureau électoral se rapportent à des événements qui ont lieu pendant la votation à proprement parler dans les locaux de vote ou lors de l'organisation des urnes et du dépouillement. Les actions de police des opérations définies par la LcDP concernent le déroulement du vote à proprement parler (gestion des votes par correspondance reçus par poste ou remise de l'urne ou des votes à la commune) et du dépouillement.

En raison des faits connus qui ont entraîné une fraude électorale en 2017, il n'apparaît pas comment les responsables et les membres du bureau électoral et du bureau de dépouillement à Brigue-Glis auraient pu empêcher les actes illicites commis avant et pendant le premier tour au sens d'une garantie d'un déroulement légal du vote. Les infractions ont été commises sans que les personnes concernées ne le sachent et en parallèle à leur vote, soit en dehors du domaine de responsabilité du bureau électoral en matière de police des opérations.

Ainsi, les responsables et les membres du bureau électoral et du bureau de dépouillement n'ont pu que constater les irrégularités au moment du premier tour et du dépouillement partiel correspondant le vendredi 3 mars 2017, sans toutefois pouvoir les empêcher et les corriger. Grâce au scannage à double d'une enveloppe de vote, une première irrégularité de la sorte a ensuite été découverte et annoncée. Après que d'autres enveloppes suspectes ont été découvertes, les responsables ont décidé de passer en revue les cartes de vote le lundi après les élections afin d'examiner les signatures.

<sup>15</sup> Commune de Viège, réponse au questionnaire du SAIC, 31 octobre 2018, p. 1

## 2.4 Compétence en matière de constat

Lors de l'examen du 6 mars 2017, les responsables du bureau électoral et du bureau de dépouillement de Brigue-Glis ont finalement extrait 45 cartes de vote de leur propre initiative, en identifiant les signatures au feutre suspectes. Cela a été communiqué le lendemain au secrétaire municipal. Lors du deuxième tour, les responsables du bureau électoral et du bureau de dépouillement n'ont aussi pu que constater les actes illicites. Toutefois, ils avaient connaissance des irrégularités constatées lors du premier tour. Ainsi, les responsables se sont montrés particulièrement attentifs, ce qui s'est révélé très utile pour l'identification ultérieure. Il faut mentionner à ce propos que les responsables du bureau électoral et du bureau de dépouillement ont déjà fait part de leurs craintes et de leurs soupçons au secrétaire municipal pendant le dépouillement partiel du deuxième tour, le 17 mars 2017. A l'issue du dépouillement partiel le vendredi soir, ils ont finalement informé le secrétaire municipal qu'ils avaient trouvé plus de cent signatures présumées falsifiées, qu'ils les avaient mises de côté et placées sous clé.

Les responsables du bureau électoral et du bureau de dépouillement de Brigue-Glis ont agi, d'après ce qu'on peut juger, «selon leur intuition», consciencieusement et en toute bonne foi, au vu de leurs découvertes lors du premier et du deuxième tour. On ne peut juger définitivement dans quelle mesure ils pourraient avoir enfreint certaines dispositions de la LcDP par leurs agissements. Ils sont certes expressément tenus d'empêcher les votes à double en effectuant un contrôle et un tri pendant le dépouillement<sup>16</sup>. Toutefois, il n'est prévu nulle part que les responsables ou les membres du bureau électoral et du bureau de dépouillement puissent ou doivent procéder à un nouveau contrôle et à un nouveau tri des cartes de vote après un scrutin. Si cela est autorisé, on ignore aussi à qui en revient la compétence. Globalement, les dispositions légales en vigueur ne prévoient pas comment les responsables doivent procéder dans un cas de fraude électorale massive comme celui-ci. Cependant, les actes des responsables n'ont en aucune manière favorisé la fraude électorale, au contraire. Si des dispositions de la LcDP ou de l'OVC avaient effectivement été enfreintes lors de l'examen effectué par les employés communaux après le premier tour, il faudrait renoncer à prendre des mesures disciplinaires.

## 2.5 Obligation de dénoncer

Finalement, il reste la question de l'obligation de dénoncer: les responsables du bureau électoral, du bureau de dépouillement et de la commune de Brigue-Glis n'auraient-ils pas dû signaler immédiatement les irrégularités constatées auprès des autorités judiciaires compétentes?

### 2.5.1 Pas d'obligation légale d'annoncer en matière de droits politiques

Il faut d'abord mentionner à cet égard que, contrairement à d'autres textes de loi cantonaux concernant les droits politiques, la LcDP du canton du Valais ne contient aucune disposition qui prévoit explicitement une obligation d'annoncer ou de dénoncer pour les membres du bureau électoral et du bureau de dépouillement.

C'est notamment le cas de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Fribourg:

#### **Art. 159 – Obligation de dénoncer**

*<sup>1</sup> Les membres des autorités cantonales et communales, des administrations cantonale et communales et des bureaux électoraux sont tenus de dénoncer les délits et les contraventions en matière de droits politiques dont ils ont connaissance.*

Le canton de Vaud prévoit lui aussi une obligation de dénoncer pour les autorités électorales:

#### **Art. 125 Dénonciation**

*<sup>1</sup> Chacun peut dénoncer les infractions dont il a connaissance.*

<sup>16</sup> Le tri et le contrôle après coup des cartes de vote font d'ailleurs partie du domaine de compétences du bureau électoral (art. 11, al. 2, OVC), en particulier en cas de demandes de duplicata. Les nouvelles cartes de vote ou les nouvelles feuilles de réexpédition doivent porter la mention «Double» ou «Duplicata». Elles sont remises personnellement aux électeurs, éventuellement sur présentation de leur carte d'identité et avec confirmation de réception. Le bureau électoral garantit que ces électeurs ne puissent pas voter deux fois.

<sup>2</sup> Le bureau, la municipalité et le préfet sont tenus de les dénoncer.

En l'absence d'une telle disposition, les responsables du bureau électoral et du bureau de dépouillement de Brigue-Glis n'ont par conséquent aucune obligation administrative expresse d'annoncer de manière autonome les infractions/falsifications en lien avec la loi sur les droits politiques aux autorités de poursuite pénale compétentes (police municipale ou cantonale, ministère public). Le règlement du personnel de la commune de Brigue-Glis ne prévoit pas non plus une telle obligation pour les employés communaux.

### 2.5.2 Obligation de dénoncer remplie

Il faut toutefois mentionner que les responsables du bureau électoral et du bureau de dépouillement avaient annoncé à leur supérieur (secrétaire municipal) les irrégularités.

Selon la loi sur les droits politiques, le secrétaire municipal non plus n'est soumis à aucune obligation spécifique d'annoncer en matière d'infractions et de violations dans le domaine des droits politiques, puisque cette obligation d'annoncer n'est pas prévue dans la LcDP. Toutefois, les autorités communales en général et le secrétaire municipal en particulier, en tant que représentant des autorités, sont bien soumis à l'obligation de dénoncer, comme le définit l'art. 35, al. 1, de la loi d'application du code de procédure pénale suisse (LACPP). Comme les infractions constatées sont des délits poursuivis d'office, l'obligation de dénoncer s'applique ici. Le secrétaire municipal et le président de la commune ont rempli cette obligation le 21 mars 2017 auprès du ministère public haut-valaisan, en tant que première commune concernée. La plainte pénale a été déposée par voie hiérarchique normale.<sup>17</sup>

### 2.5.3 Moment de la dénonciation pénale

La question du moment du dépôt de la dénonciation pénale reste ouverte. Les autorités communales de Brigue-Glis l'ont déposée après le deuxième tour, le mardi 21 mars 2017. Les dispositions légales applicables ne contiennent aucune indication claire sur le moment où déposer une plainte dans ce cas.

De manière générale, il faut mentionner que les modalités de l'obligation de dénoncer telle qu'elle est décrite dans l'article 302 CPP et dans les différentes lois d'application diffèrent d'un canton à l'autre.

Cette marge de manœuvre peut être précisée dans les différentes dispositions d'exécution et règlements cantonaux. Des directives ont donc été établies par exemple en 2016 pour les employés de l'administration cantonale afin d'expliquer les dispositions de l'art. 21, al. 5<sup>18</sup>, de la loi sur le personnel de l'Etat du Valais (LPEV). Ainsi, les directives du Service des ressources humaines (SRH) de novembre 2016 définissent ou du moins précisent notamment le constat d'une potentielle infraction pénale, la voie hiérarchique et le moment où déposer la plainte ou transmettre les observations:

*L'article 21, al. 5, LPEV parle d'une «éventuelle» infraction. Cette formulation prend en compte le fait que la responsabilité d'évaluer s'il s'agit d'une infraction incombe aux autorités pénales et non pas aux employés. Cela signifie que l'obligation de dénoncer s'applique déjà en cas de soupçon fondé d'une infraction, et pas seulement en cas de certitude.*

Néanmoins, ces directives concernent uniquement les employés d'Etat et le personnel enseignant. Comme déjà précisé, il n'existe pas de disposition d'exécution ou de directive spécifiques et applicables aux autorités ou employés communaux concernant la problématique de la déposition d'une plainte dans le contexte de la fraude électorale de 2017. Les personnes concernées ne sont donc uniquement soumises à l'obligation de dénonciation générale de l'art. 35 LACPP.

Selon le code de procédure pénal suisse et sa loi d'application valaisanne, la fraude électorale est certes un délit poursuivi d'office qui oblige chaque personne qui occupe une

<sup>17</sup> Dans les cantons de Vaud et de Fribourg, les bureaux sont explicitement habilités à déposer de manière autonome des plaintes en lien avec de potentielles infractions des droits politiques. Cf. 2.5.1

<sup>18</sup> Lorsque l'employé constate une éventuelle infraction qui se poursuit d'office, il en informe immédiatement l'autorité de poursuite pénale compétente et le Conseil d'Etat.



fonction publique à annoncer les infractions aux organes d'examen compétents dès qu'ils en ont connaissance. En l'absence de dispositions d'exécution claires, il appartient cependant au fonctionnaire d'évaluer quand son soupçon est suffisamment fondé pour qu'on puisse parler de connaissance et qu'il permette une dénonciation. La question est donc de déterminer quel est le niveau de connaissance nécessaire pour entraîner l'obligation de dénoncer.

#### 2.5.4 Différentes interprétations

Les différentes actions effectuées dans les trois communes illustrent très bien cela. A Viège, le «bureau électoral a constaté le 20 mars huit votes à double lors du deuxième tour des élections du Conseil d'Etat (...). Le bureau électoral de Viège en a informé le conseil communal de Viège le dimanche des élections et a annoncé les irrégularités au ministère public le lundi déjà. Il a laissé au ministère public le soin de procéder à l'examen ultérieur des urnes déjà scellées. Il a ainsi estimé que les irrégularités constatées devaient être dénoncées par la commune dans tous les cas et que c'était aux autorités pénales, et non à la commune, de déterminer s'il s'agissait d'une fraude électorale.»<sup>19</sup>

Par contre, le point de vue de la commune de Brigue-Glis est différent: les irrégularités doivent d'abord être constatées par les autorités communales, et ce n'est qu'ensuite qu'on décide si les actes nécessitent une dénonciation ou pas. Selon les affirmations du secrétaire municipal de Brigue, ce jugement relève de la «marge d'appréciation de sa fonction».<sup>20</sup>

De son côté, la commune de Naters a manifesté sa volonté de dénoncer désormais tout de suite les irrégularités après les événements qui ont eu lieu pendant les élections de 2017: «Si des votes à double sont constatés lors des dépouillements, il faut dénoncer ces irrégularités au plus tard le lundi suivant le scrutin, en concertation avec le président de la commune. Les enquêtes du ministère public doivent déterminer si on est en présence d'une infraction pénale.»<sup>21</sup>

#### 2.5.5 Pas de conséquences administratives

A posteriori, il s'avère que la Ville de Brigue-Glis aurait déjà pu déposer une dénonciation après le premier tour (ou éventuellement déjà pendant le dépouillement partiel du vendredi 3 mars 2017). Du point de vue pénal, le comportement du secrétaire municipal (responsable de l'administration de la commune) n'est pas pertinent selon le ministère public. Du point de vue du droit administratif, il n'y a pas non plus de base légale justifiant de sanctionner la passivité des autorités communales. Ni la LcDP ni l'OVC ne contiennent de dispositions d'exécution à ce sujet.

Il convient encore de souligner que le président de la commune de Brigue-Glis était en vacances pendant toute la période des deux tours électoraux, et le secrétaire municipal n'a pas pu l'atteindre. La LcDP ne prévoit aucune compétence expresse pour le président de commune dans l'ensemble de la procédure électorale, excepté en ce qui concerne la police des opérations.<sup>22</sup>

Toutefois, indépendamment des irrégularités constatées pendant les élections 2017 et compte tenu des potentielles infractions aux dispositions prévues par l'art. 60 LcDP (secret et régularité du vote, ordre et tranquillité dans les locaux de vote) ainsi que de son rôle de responsable de la Ville, l'absence du président et l'impossibilité de l'atteindre sont difficilement compréhensibles.

<sup>19</sup> Walliser Bote, «Naters plant Sofortmassnahmen», 29 juin 2017

<sup>20</sup> Walliser Bote, «Brogli handelte in Eigenregie», 4 septembre 2017

<sup>21</sup> Walliser Bote, «Naters plant Sofortmassnahmen», 29 juin 2017

<sup>22</sup> Art. 60 LcDP

### 3. Conclusion

Dans le cadre de cette enquête administrative, selon les informations à disposition, il faut constater qu'aucune mesure disciplinaire au sens de l'art. 221 LcDP ne doit être prise à l'encontre des autorités communales et électorales responsables de la commune de Brigue-Glis en lien avec les fraudes électorales commises lors des élections du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

Ni l'organisation particulière des responsables des élections à Brigue-Glis ni l'organisation complexe des responsabilités, qui est partiellement due à des ambiguïtés juridiques, ne peuvent être contestées du point de vue du droit administratif. En raison du caractère exceptionnel de la situation, les actes des responsables opérationnels des élections doivent être vus comme corrects. Des sanctions disciplinaires administratives pour des éventuelles infractions sans incidence sur les conséquences de la fraude apparaissent disproportionnées. Finalement, la marge d'interprétation en matière d'obligation pénale générale de dénoncer conduit à la conclusion que, a posteriori, on peut certes dire que la dénonciation a été déposée tardivement, mais que cela ne peut pas être sanctionné par une mesure disciplinaire administrative.

Les fraudes électorales qui ont été commises en 2017 dans le Haut-Valais sont, de par leur ampleur, uniques dans l'histoire électorale suisse. Le vol systématique des documents de vote dans les boîtes aux lettres, la falsification de ces documents et la fraude électorale commise au moyen de 193 bulletins falsifiés font figure d'exceptions.

Le traitement après coup d'un tel cas prend beaucoup de temps et n'est pas très efficace tant au niveau des conséquences politiques<sup>23</sup> qu'à celui de la question des responsabilités administratives. La priorité est donc de tout faire en amont pour qu'un tel scénario ne puisse pas se reproduire.

Il serait opportun de renforcer les mesures de sécurité et de contrôle, notamment en ce qui concerne le constat et l'interprétation de potentielles irrégularités systématiques.<sup>24</sup> Les systèmes de dépouillement pourraient être unifiés.<sup>25</sup> Il serait également indiqué de clarifier au moyen d'instructions opératoires le comportement que le personnel électoral doit adopter dans une situation exceptionnelle et réfléchir à l'introduction d'une obligation générale de dénoncer<sup>26</sup> en cas de soupçon fondé de fraude électorale.



**Philipp Spoerri**  
Chancelier d'Etat

<sup>23</sup> Markus Müller / Ueli Friederich, rapport, „Validierung der Gesamterneuerungswahl des Grossen Rates vom 5. März 2017“, 2 avril 2019

<sup>24</sup> Blocage du logiciel de scan lorsque des irrégularités sont signalées, puis déverrouillage par une tierce personne (p. ex. le responsable des élections, les autorités communales, etc.) Annulation du code-barre original lorsqu'un duplicata est demandé.

<sup>25</sup> Le canton en aurait déjà la compétence, du moins selon l'art. 74, al. 3, LcDP: le Conseil d'Etat peut mettre à disposition ou, après concertation avec la Fédération des communes, imposer un système de dépouillement informatisé uniforme pour toutes les communes.

<sup>26</sup> On trouve par exemple aussi une obligation de dénoncer définie explicitement pour les infractions aux prescriptions légales dans la loi cantonale sur la chasse (art. 28, al. 1, let. E) et dans la loi vétérinaire cantonale (art. 17, al. 5).