

Message

concernant la modification des articles de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales (art. 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 Cst. cant.)

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre appréciation le présent message concernant la modification des articles constitutionnels relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales (art. 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 Cst. cant.)

Selon l'art. 104 al. 2 de la Constitution cantonale, la réforme de la constitution ou l'adoption d'une nouvelle disposition constitutionnelle doit faire l'objet d'un débat sur l'opportunité, puis de deux débats sur le texte, avant d'être soumise au vote populaire (référendum obligatoire; art. 30 al. 1 Cst. cant.). Les nouvelles dispositions constitutionnelles devront ensuite recevoir l'approbation de la Confédération, conformément à l'art. 51 al. 2 de la Constitution fédérale.

Le 10 septembre 2013, le Grand Conseil a admis à l'unanimité l'opportunité de réviser les dispositions de la Constitution cantonale concernant l'organisation territoriale et les institutions. Le présent message vise donc à introduire le premier débat sur le texte et présente le projet du Conseil d'Etat.

La première partie (I) rappelle que la présente réforme s'inscrit dans le cadre de la révision totale, par étapes, de la Constitution cantonale; elle explicite ensuite les motifs qui ont conduit le Conseil d'Etat à scinder la réforme des institutions en plusieurs parties et à présenter d'abord la réforme des institutions cantonales (ch. 1). Elle rappelle l'historique de la réforme ainsi que les interventions parlementaires récentes relatives aux institutions cantonales (ch. 2). Sont ensuite présentés les résultats de la procédure de consultation (ch. 3), puis les principaux axes de la réforme (ch. 4). La seconde partie (II) présente la systématique du projet (ch. 1), puis un commentaire, article par article, des nouvelles dispositions constitutionnelles proposées (ch. 2). La réforme sera ensuite examinée sous l'angle de la planification intégrée pluriannuelle (PIP) et de ses répercussions financières (III). Enfin, les conclusions (IV) rappellent l'importance de cette révision constitutionnelle visant l'organisation territoriale et les institutions cantonales (Grand Conseil, Conseil d'Etat).

I. Considérations générales

1. Introduction

- a) Une révision par étapes de la Constitution cantonale – La réforme des institutions (ou « Réforme R21 »)

La présente réforme s'inscrit dans le cadre de la révision par étapes de la Constitution cantonale. En accord avec le Conseil d'Etat, le Grand Conseil a admis à plusieurs reprises de procéder à la révision totale de la Constitution cantonale par étapes (p. ex. Bulletin des séances du Grand Conseil, Session ordinaire d'octobre 1997, p. 68 ss). En retenant cette option, le Parlement et le Gouvernement n'ont toutefois pas exclu des révisions ponctuelles (p. ex. nouvel art. 13bis; révision de l'art. 87; etc.).

La réforme des institutions (dite « réforme R21 ») constitue un important chantier sur le chemin de la révision totale de la Constitution. D'abord, parce qu'elle vise plus de la moitié des dispositions de notre Charte fondamentale. Ensuite, parce qu'elle touche de manière générale aux institutions, c'est-à-dire aux trois niveaux institutionnels (canton, district, commune), aux pouvoirs législatif et exécutif, et aux élections, qui sont des domaines essentiels et sensibles (cf. Message du Conseil d'Etat du 5 juin 2013 concernant l'opportunité de réviser les articles 26, 27, 36 à 59, 66 à 92 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions; ci-après : le Message concernant l'opportunité). De manière générale, la réforme R21 vise à moderniser nos institutions et à renforcer les communes valaisannes.

b) Première étape : la réforme des institutions cantonales (organisation territoriale et autorités cantonales)

Lors des débats sur l'opportunité, plusieurs députés ont demandé que la réforme des institutions soit divisée en plusieurs parties, afin d'éviter que l'addition des mécontents sur tel ou tel point de la réforme ne conduise à l'échec programmé du projet devant le peuple. Dans la procédure de consultation, plusieurs partis politiques ont invité le Conseil d'Etat à scinder le projet de réforme R21 en plusieurs parties ou paquets.

Le Conseil d'Etat a examiné en détail cette question. Après réflexion, il a décidé de segmenter la réforme des institutions en plusieurs parties, à savoir : une partie « Canton », une partie « Commune » et, éventuellement, une partie « spéciale ».

- La partie « Canton », qui fait l'objet du présent message, traite du Grand Conseil et du Conseil d'Etat (nombre de membres, mode d'élection, organisation, compétences, rapport entre eux, etc.) et de la suppression de toute structure intermédiaire entre le canton et les communes (conseil de district, préfets et sous-préfets).
- La partie « Communes », qui règle toutes les questions concernant les communes municipales et bourgeoises (p. ex. organisation, compétences, conférence des présidents, fusion des communes et des bourgoisies, etc).
- La partie « spéciale » pourrait comprendre les dispositions applicables tant aux autorités cantonales que communales. On peut penser, par exemple, à l'augmentation de la durée des mandats à cinq ans, au droit de vote des étrangers ou encore au quota hommes – femmes sur les listes électorales (propositions qui ont été formulées dans la consultation), etc.

Soumettre au peuple un projet de réforme large et global qui porte tant sur l'élection, l'organisation et le fonctionnement des autorités cantonales et communales eût été un pari pour le moins audacieux, qui comporte un risque élevé d'échec.

Or, l'arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 (ATF 1C_495/2012) confère une certaine urgence à la réforme R21. Surtout, il incite le Conseil d'Etat à maximiser les chances pour que la réforme aboutisse. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que le mode actuel d'élection à la proportionnelle au Grand Conseil n'est pas conforme à la Constitution fédérale.

Scinder la réforme R21 en plusieurs parties apparait judicieux. On évite ainsi de « charger le bateau » et de focaliser la réforme sur deux ou trois éléments particuliers et critiqués. Cette manière de faire permet aussi d'avancer plus rapidement avec le dossier « Canton », qui répond à une certaine urgence. La division tripartite proposée semble logique et cohérente.

Pour ces motifs, le présent message traite de l'organisation territoriale et des institutions cantonales (Grand Conseil, Conseil d'Etat) – la partie « Canton » – qui doit entrer en vigueur avant les prochaines élections cantonales. Quant à la suite de la procédure, il est prévu que la partie « Communes » soit soumise au Grand Conseil après que le peuple se sera prononcé sur la partie « Canton », au printemps 2015. La partie « spéciale » doit encore faire l'objet d'une appréciation de la part du Conseil d'Etat.

En définitive, scinder le projet de réforme R21 en plusieurs parties ou paquets vise à maximiser les chances de succès de la réforme R21, un échec pouvant avoir de fâcheuses conséquences en vue des élections du printemps 2017. L'absence de modification du droit cantonal avant ces élections cantonales créerait une insécurité juridique peu propice à la sérénité qui, dans une démocratie, doit entourer une élection populaire. Cette insécurité pourrait se traduire par des procédures judiciaires aux conséquences encore difficiles à apprécier.

c) Principe de l'unité de la matière

Sous l'angle de l'unité de la matière, il est possible de scinder le projet R21 en deux ou trois parties. Le principe de l'unité de la matière est garanti par l'art. 34 Cst. féd.; il s'applique en cas de révision partielle de notre Constitution cantonale¹. Il semble donc utile de rappeler la définition et la portée de ce principe.

Le droit de vote garanti par l'art. 34 Cst. féd. comprend la liberté de vote, en particulier le droit de remplir son bulletin d'une manière conforme à sa volonté réelle. Le citoyen a donc le droit d'exiger qu'aucun résultat d'élection et de votation ne soit reconnu s'il n'est pas l'expression sûre et véritable de la volonté populaire².

Dans ce contexte, le principe de l'unité de la matière tend à éviter que, lors d'un vote, la réunion de plusieurs matières trop différentes mette l'électeur face à un choix indivisible, qui ne lui permette pas d'exprimer clairement et librement son opinion³. Ce principe a cependant un caractère relatif. Chaque disposition d'un projet ne doit pas nécessairement être soumise séparément au corps électoral : l'essentiel est que les dispositions regroupées aient entre elles un rapport intrinsèque étroit et qu'elles poursuivent le même but⁴.

Le Tribunal fédéral exige « que le projet porte sur une matière déterminée, qu'il existe entre les parties un « rapport intrinsèque étroit avec le même but », que les diverses règles établies dans un but déterminé soient objectivement liées les unes aux autres, qu'elles poursuivent un but qui crée entre elles une relation objective étroite, et que le lien objectif ne soit pas simplement artificiel, subjectif ou purement politique »⁵. Le fait qu'un projet puisse être divisé n'est pas considéré comme un indice de non-respect de l'unité de la matière⁶. Le principe d'unité de la matière ne s'applique évidemment qu'en cas de révision partielle⁷. Une révision totale touche obligatoirement plusieurs matières⁸.

Le canton et les communes sont, par définition, des institutions distinctes, de sorte qu'il est admissible de les traiter de manière séparée. Sous cet angle, on voit mal en quoi le principe de l'unité de la matière ne serait pas respecté. Ceci dit, la présente révision constitutionnelle porte sur les institutions cantonales, à savoir les pouvoirs exécutif et législatif ainsi que la suppression de toute structure intermédiaire de rang cantonal (cf. conseil de district, préfets et sous-préfets). Dans son ensemble, ce projet forme un tout qui répond à la logique. Même si la révision porte sur divers aspects de la Constitution, il existe un rapport intrinsèque entre les dispositions proposées : elles forment un ensemble cohérent et poursuivent le même but, soit la modernisation de la Constitution cantonale en tant qu'elle se rapporte aux institutions cantonales. Il existe un lien objectif entre les différentes parties du projet puisqu'elles ont pour objet, au sens large, l'organisation politique du canton (les pouvoirs exécutif et législatif, la suppression de toute autre structure de rang cantonal). Au demeurant, les exigences du principe de l'unité de la matière sont plus souples pour les projets émanant des autorités (ATF 129 I 366, JdT 2005 I 230).

¹ ATF 129 I 366, JdT 2005 I 230

² Voir notamment ATF 104 Ia 215 ; l'ATF 129 I 366, JdT 2005 I 230, et les références citées.

³ AUER/MALIVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel Suisse, Vol. I, p. 249.

⁴ ATF 104 Ia 215.

⁵ ATF 129 I 366, JdT 2005 I 230, cons. 2.3.

⁶ ATF 129 I 366, JdT 2005 I 230.

⁷ AUER/MALIVERNI/HOTTELIER, op. cit., p. 249.

⁸ L'ATF 129 I 366, JdT 2005 I 230, mentionne toutefois que ce principe peut également s'appliquer en cas de révision totale, les exigences n'étant cependant pas aussi grandes dans ce cas.

Enfin, le fait que la décision sur l'opportunité du Grand Conseil ait porté sur l'ensemble de la réforme R21 ne pose pas de difficulté. Rien n'empêche de diviser en deux ou trois parties un projet ayant fait l'objet d'un seul débat sur l'opportunité. L'important est que le projet de révision partielle de la Constitution cantonale soumis en première lecture au Grand Conseil ait formellement fait l'objet d'un débat sur l'opportunité.

2. Historique et interventions parlementaires

a) Historique

Il n'est pas utile de revenir en détail sur la genèse ou l'historique de la réforme des institutions. La composition, le rapport et les propositions de la commission R21 ont été présentées en détail dans le message sur l'opportunité et on peut donc s'y référer. Les propositions de la commission R21 seront rappelées ci-après, dans la mesure utile, quand seront présentés les axes principaux de la réforme.

b) Interventions parlementaires

Ici aussi, il faut se référer au message sur l'opportunité. Ceci dit, plusieurs interventions parlementaires concernant les institutions, au sens large, ont été déposées après le débat sur l'opportunité. On peut donc rappeler les interventions récentes suivantes :

- Le 17 mai 2013, le groupe PLR, par les députés Yves Fournier et Philippe Nantermod, a déposé une initiative parlementaire intitulée « La proportionnelle pour l'élection du Conseil d'Etat : la longue marche vers un fructueux équilibre » et qui demande la modification de l'art. 52 Cst. cant. Le Parlement devrait examiner cette initiative en session de septembre 2014.
- Le 11 juin 2013, Gaël Bourgeois et Julien Délèze (suppl.) (AdG/LA) ont déposé un postulat intitulé « Des délais acceptables lors du renouvellement du Grand Conseil ». Le postulat n'a pas été combattu et transmis au Conseil d'Etat pour exécution (session de mars 2014).
- Le 14 novembre 2013, Christophe Clivaz et Marylène Volpi (Les Verts) ont déposé une motion intitulée « Suppression de la règle interdisant d'avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district ». La motion a été transformée en postulat; le postulat n'a pas été combattu et transmis au Conseil d'Etat pour exécution (session de mai 2014).
- Le 14 novembre 2013, Jérémie Pralong (AdG/LA), Serge Métrailler (PDCC), Moreno Centelleghé (PLR) et Francesco Walter (CVPO) ont déposé une motion concernant « Le droit de vote pour tous au niveau communal ». En session de mai 2014, le Grand Conseil a rejeté cette motion par 95 voix contre 31 et 1 abstention.
- Le 12 mars 2014, Christophe Clivaz, Marylène Volpi, Gilles Disero (suppl.) et Fabienne Mabillard (suppl.) (Les Verts) ont déposé une motion concernant la « Suppression du quorum », qui demande d'abroger l'art. 154 LcDP instituant un quorum de huit pour cent pour l'élection des membres du Grand Conseil.
- Le 14 mars 2014, Grégory Logean (UDC), Daniel Emonet (PDCB), Urs Kuonen (CVPO) et Jean-Pierre Guex (PDCB) ont déposé une motion intitulée « Pour une double majorité du peuple et des districts en ce qui concerne les modifications constitutionnelles ».
- Le 5 mai 2014, le CVPO, par les députés Beat Rieder et Philipp Matthias Bregy, ont déposé une résolution urgente demandant au Grand Conseil de déposer auprès des autorités fédérales une initiative cantonale visant à « rétablir la souveraineté des cantons en matière électorale » (« Standsinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen »). En session de mai 2014, le Parlement a refusé cette résolution par 90 voix contre 33 et 4 abstentions.

c) Initiative « Chaque voix compte »

Dans ce contexte, on doit rappeler qu'une initiative populaire intitulée « Chaque voix compte » a été déposée le 6 décembre 2010. Cette initiative, qui se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, demande de modifier la Constitution cantonale en tant qu'elle concerne le mode d'élection des membres du Grand Conseil (art. 84). Le Conseil d'Etat a formulé son avis sur cette initiative⁹.

En session de septembre 2013, le Grand Conseil a refusé cette initiative, mais il a chargé la commission des institutions et de la famille d'élaborer un contre-projet. Le dossier est traité par la commission IF. Selon la planification prévue, le Parlement devrait examiner le contre-projet, en premier débat, lors de la session de septembre 2014 (art. 119 al. 3 LOCRP).

On l'a dit, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 février 2014, le mode d'élection des membres du Grand Conseil doit être revu avant les prochaines élections cantonales. Dans ce sens, le Conseil d'Etat propose de créer six circonscriptions électorales pour l'élection des députés et des suppléants. Ces arrondissements électoraux seraient concentrés sur les principales villes du canton (Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey) et constitués sur la base des districts actuels. Cette question sera examinée en détail ci-après (cf. pp. 18-21). On le voit, le projet du Conseil d'Etat, s'il ne rend pas sans portée l'initiative « Chaque voix compte » et un éventuel contre-projet, en réduit sensiblement l'actualité et la pertinence.

A cet égard, on notera que la principale divergence entre l'initiative « Chaque voix compte » et le mode d'élection proposé par le Conseil d'Etat porte sur le nombre de circonscriptions pour l'élection des membres du Grand Conseil. L'initiative institue trois arrondissements électoraux (Haut, Centre et Bas), alors que le Conseil d'Etat propose d'en créer six pour garantir une représentation géographique plus large.

Le Conseil d'Etat doit redire ses craintes quant à la proximité entre l'initiative (et un éventuel contre-projet) et la réforme des institutions cantonales proposée par le Conseil d'Etat. Il n'est pas certain que cette situation contribue à la sérénité des débats.

3. Procédure de consultation

Dès l'opportunité de la réforme admise par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a lancé une large procédure de consultation, ainsi qu'il s'y était engagé. La procédure a été ouverte du 22 octobre 2013 au 15 février 2014. Pour la consultation, le département a établi un questionnaire copieux (23 questions), auquel était joint un rapport explicatif présentant les enjeux de la réforme et les propositions de la commission R21¹⁰.

a) Participation à la consultation

Dans le délai imparti, 294 réponses ont été reçues. Des réponses ont simplement pris acte de la réforme sans se prononcer sur celle-ci (p. ex. Tribunal cantonal, divers services de l'administration cantonale). Au total, 285 réponses au questionnaire ont été enregistrées. Ce chiffre peut être considéré comme élevé; il montre l'intérêt que suscite la réforme, mais aussi peut-être la crainte qu'elle inspire à certains intervenants.

Par catégories, les réponses se divisent comme suit :

-- Partis politiques	19	
-- Communes municipales	97	
-- <i>Valais romand</i>		37
-- <i>Haut-Valais</i>		56
-- <i>FCV¹¹, Conférence des présidents</i>		4

⁹ Message du Conseil d'Etat du 10 avril 2013 concernant l'initiative populaire cantonale « Chaque voix compte ».

¹⁰ Les documents de la consultation (questionnaire, rapport, liste des destinataires) peuvent être consultés sur le site Internet du canton.

¹¹ FCV est l'abréviation de la Fédération des communes valaisannes.

-- Communes bourgeoisielles	34	
-- <i>Valais romand</i>		10
-- <i>Haut-Valais</i>		23
-- <i>FBV¹²</i>		1
-- Préfets, Association des préfets	6	
-- Tribunaux	1	
-- Associations, milieux économiques, syndicats	10	
-- Ecoles	87	
-- Divers	31	
Soit au total :	285 réponses	

Quelques précisions.

- Selon la pratique usuelle en matière de consultation, la rubrique « Partis politiques » comprend les partis politiques cantonaux, ainsi que des organisations assimilées à des partis (p. ex. Parlement des jeunes, Parlement des aînés, etc.). Il n'est pas dans la règle de consulter les sections régionales ou locales des partis. Partant, les questionnaires remplis spontanément par les sections locales des partis ont été insérés dans la rubrique « Divers ».
- Les particuliers et organismes qui ont participé à la consultation sans figurer dans la « liste officielle » des destinataires ont été intégrés dans la catégorie « Divers ». Il s'agit de citoyens, de membres de partis, d'anciens élus ou préfets, des sections locales des partis, etc. Les réponses anonymes ou dont l'auteur ne peut pas être identifié (p. ex. nom fantaisiste, mention du seul nom ou prénom, etc.) n'ont pas été prises en compte.

De manière générale, la participation à la consultation peut être qualifiée de très bonne :

- Tous les partis représentés au Grand Conseil ont pris part à la consultation.
- 93 communes (sur 134) ont pris part à la consultation (soit 69 %), celles du Haut-Valais (56 sur 67, soit 83 %) étant plus assidues que celles du Valais romand (37 sur 67, soit 55 %).
- Les bourgeoisies qui possèdent un conseil bourgeoisial séparé ont aussi largement participé à la consultation (33 réponses sur 49, soit 69 %). Là encore, la participation dans le Haut-Valais (23 bourgeoisies sur 26, soit 88 %) a été supérieure à celle dans le Valais romand (10 sur 23, soit 43 %).
- Pour la première fois à notre connaissance, les écoles ont été associées à une procédure de consultation. Cette innovation a rencontré un vif succès puisque 87 classes ont répondu au questionnaire, ce qui montre l'intérêt que nos jeunes portent à la vie publique en général et à nos institutions en particulier.
- Parmi les « Divers » (31), on peut citer des sections locales des partis politiques (12), des anciens élus, des militants et des citoyens.

Une remarque : il est fréquent qu'un organisme n'ait pas répondu à toutes les questions, ce qui explique que le nombre total de réponses diffère selon les questions (ci-dessous, nous avons privilégié les %, étant précisé que le total des « Oui » et des « Non » est inférieur à 100 compte tenu des « sans réponse » ou des abstentions). Plusieurs raisons peuvent expliquer l'absence de réponse : l'organisme n'a pas souhaité répondre (pas d'opinion, pas d'intérêt) ou alors il a procédé à un vote interne qui a donné lieu à une égalité des voix (p. ex. conseil municipal, classe d'école).

¹² FBV est l'abréviation de la Fédération des bourgeoisies valaisannes.

b) Privilégier les tendances

Les résultats globaux doivent être appréciés avec réserve. Les totaux ne sont en effet guère pertinents puisqu'ils conduisent à donner la même importance à tout organisme ou personne s'étant exprimé dans la consultation (p. ex. un parti politique cantonal, une commune, une classe, un citoyen, etc.).

Une procédure de consultation n'est pas un sondage; elle ne présente pas un caractère scientifique. Il faut la considérer comme un instrument permettant d'apprécier les points de convergence ou de consensus, d'anticiper les blocages ou les points de friction.

Plutôt que de se focaliser sur des chiffres, il a donc semblé opportun de mettre l'accent sur les tendances concernant les principaux axes de la réforme : quelles sont les propositions qui font l'objet d'un consensus, quelles sont les lignes de fractures constatées, quels sont les points les plus controversés ou critiqués de la réforme, quelles sont les remarques les plus fréquentes ou pertinentes, etc.

Dans les commentaires, les réponses des partis politiques et des collectivités publiques (communes et bourgeoisies¹³) ont été privilégiées, en leur qualité de principaux acteurs intéressés par la réforme des institutions.

Dans les grandes lignes, les résultats de la procédure de consultation peuvent être présentés et synthétisés comme suit.

c) Les résultats de la consultation

Nous allons passer en revue les résultats du questionnaire, question par question, en rappelant les résultats totaux obtenus (en %) ainsi que ceux des partis politiques et des collectivités publiques. Seront aussi cités les propositions, commentaires ou critiques qui reviennent souvent ou qui semblent particulièrement avisés.

Comme déjà mentionné, le présent message concerne les institutions cantonales (Grand Conseil, Conseil d'Etat, etc.). Seules les questions concernant ces institutions sont donc présentées ici; en particulier, les questions se rapportant aux communes et bourgeoisies seront traitées ultérieurement, quand la partie « Communes » sera abordée.

1. Question 1 : Etes-vous favorable à l'augmentation du nombre des Conseillers d'Etat de cinq à sept ?

Une majorité se dessine en faveur d'un Conseil d'Etat à sept membres (Oui : 57 %, Non : 38 %).

Une majorité des partis est favorable à cette proposition (UDC, SVPO, CVPO, CSPO, Les Verts, PCS, La Gauche, Entremont-Autrement, JDC, JSVPO, Jeunes Verts, Parlement Aînés, Parlement Jeunes). D'autres partis sont opposés à cette mesure (PDC, PLR, PS, SPO, JUSO, MCC). On le voit, les avis sont partagés et la question dépasse le clivage gauche – droite.

Si les communes du Valais romand plébiscitent cette mesure (30 Oui, 5 Non), celles du Haut-Valais n'y sont pas favorables (18 Oui, 37 Non). Les bourgeoisies sont favorables à cette proposition (19 Oui, 12 Non), mais celles du Haut-Valais sans enthousiasme.

La FCV et la FBV sont favorables à cette proposition. Par contre, les préfets unanimes sont contre cette mesure (6 Non). Les écoles applaudissent cette proposition (60 Oui, 25 Non).

¹³ Par souci de simplification, le terme de « commune » vise ici la commune municipale; le terme de « bourgeoisie » renvoie à la commune bourgeoisiale.

Pour le PDC, les avantages et inconvénients d'une augmentation du nombre de Conseillers d'Etat à sept doivent être attentivement analysés, notamment sous l'angle budgétaire ou financier (chaque Conseiller d'Etat bénéficie d'un état-major). Dans le contexte actuel, une augmentation est difficilement défendable. Le PDC se réserve la possibilité de se déterminer définitivement selon l'évolution du débat.

Le CVPO souhaite que la Constitution garantisse deux sièges au Haut-Valais; il faut renforcer la présidence. Le passage de cinq à sept ne doit pas conduire à gonfler l'appareil d'Etat ni à augmenter les coûts de celui-ci.

Le CSPO est favorable à un Conseil d'Etat de sept membres, la Constitution devant garantir deux sièges au moins au Haut-Valais.

Le SVPO et le JSVPO sont favorables à l'augmentation du nombre de Conseillers d'Etat à sept pour autant que l'élection se déroule au système proportionnel. La Constitution doit préciser qu'au moins deux Conseillers d'Etat sur sept doivent venir du Haut-Valais.

Selon les Verts, plusieurs arguments postulent pour un Conseil d'Etat à sept : l'importance des enjeux qui attendent le Valais (tourisme, énergie, concessions hydrauliques, aménagement du territoire, 3^{ème} correction du Rhône, vieillissement de la population, santé, etc.) et leurs implications supra-cantoniales ou nationales, la complexification des dossiers, la nécessité de communiquer et d'expliquer sans relâche, l'étendue du territoire cantonal, la prise en compte de la dimension linguistique et la volonté de conserver un gouvernement proche de sa population.

Pour le PCS, un Conseil d'Etat à sept permettrait, d'une part, une meilleure gestion du département en diminuant les services subordonnés et, d'autre part, d'instituer un président pour la durée de la législature.

L'efficacité doit primer. Un Conseiller d'Etat doit maîtriser les dossiers de son département. Il faudrait commencer par fixer des priorités. On pourrait aussi envisager d'instituer des secrétaires d'Etat. Avec un Conseil d'Etat à sept, il serait possible d'approfondir les dossiers et de mieux répondre aux préoccupations des citoyens ou des présidents de communes. Il faudrait revoir la composition des départements et éventuellement créer un dicastère « communes » (Conférence des présidents du district de Sierre, ci-après : CP-Sierre).

Pour la CP-Viège, une augmentation n'est pas envisageable vu les difficultés financières du canton; il n'est pas souhaitable de supprimer l'organe intermédiaire (préfets et districts) et de renforcer le pouvoir central.

Un Conseil d'Etat de sept membres doit permettre de renforcer la présidence et les relations avec la Confédération (OP).

2. Question 2 : Etes-vous favorable à ce que les membres du Conseil d'Etat soient élus selon le système majoritaire ?

Une majorité claire (85 %) se dégage en faveur de l'élection des membres du Conseil d'Etat au système majoritaire.

Si les résultats sont serrés parmi les partis politiques (Oui : PDC, CVPO, CSPO, Les Verts, PCS, La Gauche, JDC, JUSO, Jeunes Verts, Parlement Aînés, Parlement Jeunes – Non : UDC, SVPO, PLR, PS, SPO, Entremont-Autrement, JSVPO), ils sont clairs pour les communes municipales (88 Oui, 4 Non) et les bourgeoises (25 Oui, 6 Non). En particulier, les villes du Valais romand (Sierre, Sion, Martigny et Monthey) sont favorables au système actuel.

L'élection au système majoritaire des membres du Conseil d'Etat est aussi plébiscitée par les écoles (78 Oui, 8 Non).

Le PDC est favorable à l'élection du gouvernement au système majoritaire, qui permet aux citoyens d'élire des personnalités plutôt que de répartir les sièges entre les partis. Pour les Verts, l'exécutif cantonal doit être élu au système majoritaire car on élit des personnalités et pas seulement des représentants d'un parti. Pour le PCS, on doit élire des personnalités qui sont au-dessus des partis. Les citoyens votent davantage une personnalité qu'un parti (AVE).

3. Question 3 : Etes-vous favorable à ce que la Constitution mentionne qu'un Conseiller d'Etat au moins doit venir du Haut-Valais, du Valais central, respectivement du Bas-Valais ?

La représentation des trois régions (Haut, Centre et Bas) est largement plébiscitée (Oui : 92 %, Non : 6 %).

Tous les partis politiques sont favorables à une représentation des trois régions constitutionnelles, à quelques exceptions (PS, Entremont-Autrement, Jeunes Verts, Parlement Jeunes).

Les résultats sont quasiment unanimes parmi les communes (88 Oui, 4 Non) et les bourgeoisies (30 Oui, 1 Non). Le résultat des écoles est lui aussi sans appel (81 Oui, 5 Non).

La répartition régionale minimale des Conseillers d'Etat entre le Haut, le Centre et le Bas-Valais doit être inscrite dans la Constitution et garantir un équilibre dans la représentation des régions, sans être trop contraignante (PDC).

Plusieurs partis demandent que la Constitution attribue deux sièges au moins au Haut-Valais si le Conseil d'Etat compte sept membres (CVPO, CSPO, SVPO, JSVPO, sections locales du CVPO, une dizaine de communes du Haut-Valais).

La Constitution devrait prévoir l'élection d'une personne de chaque genre (PCS).

Si Solidarité Femmes juge important d'assurer la représentation des trois régions au Conseil d'Etat, elle estime primordial d'assurer aussi la représentation des femmes. Si le Conseil d'Etat compte sept membres, chaque genre devrait être représenté par deux personnes au moins.

4. Question 4 : Etes-vous favorable à la suppression de la règle prévoyant qu'un district ne peut avoir qu'un seul Conseiller d'Etat ?

Une majorité claire se dégage en faveur de la suppression de la règle précitée (Oui : 62 %, Non : 34 %).

Tous les partis politiques sont favorables à cette proposition, à l'exception du MCC (La Gauche et les JDC sont favorables si le Conseil d'Etat compte sept membres).

Les communes du Valais romand (30 Oui, 7 Non) sont plus enthousiastes que celles du Haut-Valais (31 Oui, 23 Non). Ce résultat se retrouve parmi les bourgeoisies : celles du Haut (15 Oui, 8 Non) sont plus partagées que celles du Valais romand (7 Oui, 1 Non).

Le PDC est favorable à la suppression de la règle limitant l'élection d'un seul Conseiller d'Etat par district; le canton a besoin des meilleures personnalités et la règle précitée (cf. représentation des trois régions) garantit déjà une représentation régionale minimale.

La Constitution doit prévoir qu'un district peut avoir au maximum deux Conseillers d'Etat (UCOVA). Les districts urbains sont peuplés; il ne faut pas qu'une restriction territoriale conduise le canton à devoir se priver de personnalités d'envergure et de talent (AVE).

5. Question 5 : Etes-vous favorable à la réduction du nombre de députés ?

Une majorité se dégage pour refuser de réduire le nombre de députés (Non : 62 %, Oui : 36 %), c'est-à-dire pour le statu quo (un Parlement composé de 130 députés).

De manière générale, les partis souhaitent le statu quo. Sont toutefois favorables à une réduction du nombre de députés : PDC, PS, PCS, Entremont-Autrement, Jeunes Verts.

Les communes du Valais romand approuvent une réduction du nombre de députés (23 Oui, 14 Non), au contraire de celles du Haut-Valais (20 Oui, 36 Non). Les bourgeoisies du Valais romand sont plus partagées (4 Oui, 4 Non) que celles du Haut-Valais (9 Oui, 14 Non). La FCV (Oui) et la FBV (Non) n'ont pas le même avis sur la question. Les écoles sont opposées à cette proposition (22 Oui, 62 Non).

Le PDC est favorable à la réduction du nombre de députés (de 130 à 100) afin d'améliorer et de rationaliser le travail du Parlement. Il faut maintenir les députés-suppléants, afin de garder l'esprit de milice du parlement, d'intégrer les néophytes à l'activité législative et de former la relève. Le nombre de députés-suppléants doit être identique à celui des députés. La distinction entre le rôle des députés et des suppléants doit être maintenue.

Pour le CSPO, dans un canton bilingue avec deux cultures, le Parlement n'est pas seulement un organe législatif mais aussi un lien entre les parties linguistiques du canton. Notre canton est divers : vallées et montagnes, espaces urbains et ruraux. Pour permettre à une large part de la population d'être représentée, le CSPO est favorable au maintien des 130 députés et suppléants. En particulier, les suppléants contribuent au bon travail du Parlement; c'est aussi la possibilité d'entrer dans la vie politique avec un investissement en temps raisonnable.

Le lien entre le Grand Conseil et les communes n'est actuellement pas optimal. Les défis à relever par les communes sont de plus en plus difficiles. Il faudrait encourager ou inciter les présidents de communes à se présenter à l'élection au Grand Conseil (CP-Sierre).

Une réduction du nombre des députés et suppléants est catégoriquement refusée, car elle pourrait conduire à ce que certaines régions ou petites communes ne soient plus représentées au Grand Conseil (CP-Viège, plusieurs communes du Haut-Valais).

A noter que, parmi les organismes favorables à une réduction du nombre de députés, les trois-quarts privilégient un Parlement à 100 députés (p. ex. PDC, PS, Entremont-Autrement).

6. Question 6 : Etes-vous favorable à la suppression des députés-suppléants ?

Les résultats sont clairs : une large majorité s'oppose à la suppression des suppléants (Oui : 11 %, Non : 87 %).

Tous les partis politiques sont opposés à cette mesure, à une exception (Parlement Aînés). Dans un même élan, les communes (9 Oui, 84 Non) et les bourgeoisies (4 Oui, 27 Non) rejettent cette proposition.

Parmi ceux qui souhaitent le maintien des suppléants, la réduction de leur nombre est admise à une majorité de 2 contre 1. Mais les partis politiques sont majoritairement opposés à une réduction du nombre des suppléants (Oui : PDC, PS, Les Verts, PCS, Entremont-Autrement, Jeunes Verts, Parlement Jeunes – Non : UDC, SVPO, PLR, CVPO, CSPO, SPO, La Gauche, MCC, JDC, JUSO, JSVPO).

Parmi les organes favorables à une réduction, la variante préférée est celle de 65 suppléants (58 %).

7. Question 7 : Etes-vous favorable à une différenciation de statut entre les députés et les députés-suppléants ?

Une majorité claire se dégage pour distinguer le statut des députés et des suppléants (Oui : 63 %, Non : 31 %).

Les partis politiques sont plus mitigés. Sont favorables à une différenciation de statut : PDC, UDC, SVPO, PS, Les Verts, Entremont-Autrement, La Gauche, MCC, Jeunes Verts, JSVPO. Par contre, y sont opposés : CVPO, CSPO, PLR, SPO, PCS, JUSO, Parlement Ainés.

Les communes municipales sont favorables à une différenciation de statut (57 Oui, 32 Non), qui est refusée à une courte majorité par les bourgeoisies (13 Oui, 18 Non).

La fonction de suppléant doit être précisée et revalorisée; les députés-suppléants doivent être mieux intégrés, notamment dans les discussions préparatoires aux séances parlementaires (CP-Sierre).

8. Question 8 : Etes-vous favorable à redéfinir la circonscription électorale pour l'élection des membres du Grand Conseil ?

Si vous avez répondu « Oui » à cette question, quelle solution préconisez-vous ?

- 3 circonscriptions électorales (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais)
- 6 circonscriptions électorales (Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey)
- Système Pukelsheim (double proportionnelle), avec 3 arrondissements et des sous-arrondissements
- Système Pukelsheim (double proportionnelle), avec 6 arrondissements et des sous-arrondissements
- Autre (à préciser)

A titre préliminaire, notons que nombre de réponses ont été formulées avant l'arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 qui a jugé non conforme à la Constitution fédérale le mode d'élection à la proportionnelle au Grand Conseil. On sait depuis cet arrêt du TF que le système pour l'élection du Parlement doit impérativement être revu d'ici aux prochaines élections cantonales.

Si les résultats globaux sont relativement serrés (Oui : 51 %, Non : 39 %), les partis politiques sont tous favorables à une redéfinition de la circonscription électorale, à trois exceptions près (UDC, CVPO, MCC). L'UDC est associée à l'initiative « Chaque voix compte »; il semble donc qu'il faut comprendre sa réponse comme la volonté de garder le district comme sous-arrondissement dans un système électoral Pukelsheim.

Il existe un clivage entre les communes du Haut-Valais (17 Oui, 39 Non) et celles du Valais romand (31 Oui, 6 Non). Peut-être faut-il voir là la crainte de perdre une représentation des communes et villages. Cette divergence ne se retrouve pas parmi les bourgeoisies, qui sont largement favorables à une réforme de la circonscription électorale (28 Oui, 3 Non).

La FCV et la FBV sont aussi favorables à une redéfinition du système électoral. Les préfets sont réticents (1 Oui, 4 Non), ce qui s'explique certainement par le lien entre le préfet et le district.

Parmi les solutions proposées, les organismes favorables à un changement privilégient le système avec six circonscriptions électorales (80 réponses, soit 56 %) devant le système Pukelsheim avec six arrondissements et des sous-arrondissements (34 réponses, soit 24 %). Les autres propositions, qui se fondent sur trois circonscriptions, obtiennent des scores inférieurs voire marginaux (11 réponses chacune). Ainsi, un mode d'élection avec six arrondissements électoraux est largement plébiscité par les tenants du changement (80 %).

Les partis politiques favorables au système « six circonscriptions électorales » sont : PDC, PLR, Les Verts, Entremont-Autrement, Parlement Aînés, Parlement Jeunes.

Sont favorables au système Pukelsheim (avec six arrondissements et des sous-arrondissements) : PCS, Jeunes Verts.

Le système Pukelsheim (avec trois arrondissements et des sous-arrondissements) recueille les suffrages des partis suivants : SVPO, SPO, La Gauche, JUSO, JSVPO. Pour mémoire, ce système est celui préconisé par l'initiative « Chaque voix compte ».

Pour le reste :

- Le PS est favorable à un système avec trois circonscriptions électorales.
- Le CVPO propose un système Pukelsheim avec sept arrondissements et des sous-arrondissements.
- Le CSPO souhaite un système avec trois circonscriptions dans le Haut-Valais.
- Les JDC proposent d'établir neuf circonscriptions électorales (trois par région – Haut, Centre et Bas).

Pour le SVPO et le JSVPO, outre le système Pukelsheim (avec trois arrondissements et des sous-arrondissements), le système avec six circonscriptions électorales est envisageable.

Pour les Verts, l'organisation politique et territoriale doit correspondre à la réalité quotidienne des citoyens. La création de sous-arrondissements correspond à un modèle éculé qui revient à garder les districts, sous prétexte de garantir leur représentation. L'expérience montre que les craintes des petits districts ne sont pas fondées : c'est plutôt l'inverse qui se produit (les représentants des villes sont souvent sous-représentés par rapport aux régions périphériques). Il faut renoncer à créer des sous-arrondissements. Les Verts plaident pour des circonscriptions électorales plus grandes, sans sous-circonscriptions, sans quorum voire un quorum à 5 %.

On le voit, les avis et propositions sont divers.

9. Question 9 : Etes-vous favorable à ce que la Constitution impose une structure intermédiaire entre le canton et les communes ?
Si vous avez répondu « Oui » à cette question :
- Quel doit être le découpage (géographique) de cette structure intermédiaire ?
 - Quelles sont les compétences que vous souhaitez attribuer à cette structure intermédiaire ?
 - Quels doivent être les organes de cette structure intermédiaire ?

Un large consensus se dégage pour refuser d'inscrire dans la Constitution une structure intermédiaire entre le canton et les communes (Oui : 31 %, Non : 59 %).

Les partis politiques sont unanimes pour refuser d'instituer une structure intermédiaire dans la Constitution cantonale, sauf exceptions (La Gauche, Parlement Aînés).

Les sensibilités sont différentes entre le Haut-Valais et le Valais romand. Les communes du Valais romand sont largement opposées à cette proposition (8 Oui, 29 Non) alors que le résultat est plus serré dans le Haut-Valais (25 Oui, 31 Non). Quant aux bourgeoisies du Haut-Valais, elles sont favorables à une structure intermédiaire (17 Oui, 6 Non), celles du Valais romand sont partagées (4 Oui, 4 Non).

Les préfets sont unanimes (6 Oui), peut-être parce que leur fonction est rattachée à une structure intermédiaire.

Pour le PDC, la Constitution ne doit pas imposer une structure intermédiaire entre le canton et les communes. Vu la suppression des districts, la fonction de préfet n'a plus

de raison d'être (ce d'autant plus que le rôle de représentation du gouvernement ne fait plus sens); une fonction de coordination intercommunale doit être maintenue, mais sous une forme choisie par les communes.

Pour le PS, les collaborations intercommunales sont suffisantes. Il n'existe pas une structure intermédiaire ou un découpage qui puisse convenir à l'ensemble des activités supra-communales.

Il faut prévoir des associations de communes à géométrie variable, selon le domaine d'activité (PCS).

Une structure intermédiaire met plus de distance entre le canton et les communes, ce qui n'est pas opportun (Eischoll). La suppression de la structure intermédiaire pourrait conduire à renforcer le pouvoir central (la centralisation), ce qui n'est pas souhaitable (Saas-Balen).

Les organismes qui sont favorables à une structure intermédiaire souhaitent lui confier les tâches suivantes : coordination régionale, collaboration intercommunale, défense des intérêts des communes face au canton, médiation, arrondissement électoral, etc. Cette structure intermédiaire serait calquée sur la circonscription électorale pour l'élection du Grand Conseil ou sur les régions socio-économiques, voire sur les districts actuels. Sont mentionnés fréquemment comme organes possibles de cette structure : la conférence des présidents et/ou le préfet.

10. Question 10 : Etes-vous favorable au maintien de la fonction de préfet ?

Une majorité claire se dégage contre le maintien du préfet (Oui : 34 %, Non : 56 %).

A quelques exceptions près (CVPO, MCC, Parlement Aînés), les partis politiques sont favorables à la suppression de la fonction de préfet. Les communes (40 Oui, 53 Non), les bourgeoisies (10 Oui, 21 Non), la FCV et la FBV suivent la même tendance. Les préfets (6 Oui) sont unanimes pour le maintien de leur fonction.

Nombre d'organismes favorable au maintien des préfets souhaitent redéfinir leur rôle et leurs tâches.

Les préfets remplissent des tâches importantes et réelles. Si la fonction de préfet est discutée, il est indéniable que lorsque des communes sont concernées par un problème, la présence d'un coordinateur – rôle joué actuellement et dans une large mesure par le préfet – est importante voire primordiale. Le préfet est souvent appelé à présider des institutions ou associations de communes (cycle d'orientation, CMS, samaritains, société de secours, etc.). Les communes se trouvent face à des tâches toujours plus complexes à résoudre et à maîtriser, ce qui rend nécessaire la présence, le conseil, le soutien et l'action d'un tiers doté d'esprit d'initiative et de connaissances spécifiques. Cette personne – quelle que soit sa dénomination – pourrait être désignée par la conférence des présidents (Association des préfets, CP-Brigue).

Il faut maintenir une structure intermédiaire avec le préfet et la conférence des présidents de communes; le district doit être maintenu. Le « nouveau préfet » doit avoir un cahier des charges précis. Les préfets remplissent des tâches importantes. Si des communes rencontrent des difficultés, la présence d'un coordinateur est nécessaire. Le préfet joue ce rôle. La nécessité d'un coordinateur n'est pas contestée si les intérêts de plusieurs communes sont en jeu ou si des difficultés surgissent entre elles. Les préfets président souvent des institutions ou des associations de communes. Qui accomplira ces tâches en cas de suppression du préfet ? Les communes se trouvent face à des tâches toujours plus complexes à résoudre, ce qui rend nécessaire la présence d'une personne dotée d'esprit d'initiative et de connaissances spécifiques. La dénomination exacte de cette fonction est accessoire (CP-Viège, plusieurs communes du Haut-Valais).

De manière générale, les organismes favorables au maintien des préfets demandent de moderniser et redéfinir les tâches des préfets (leurs tâches légales actuelles sont obsolètes).

A l'avenir, le préfet doit agir en tant que coordinateur de la conférence des présidents et représentant des communes (sections locales du CVPO). Avant de proposer la suppression des préfets, il conviendrait de réfléchir aux tâches utiles qui pourraient leur être confiées (HEVS 2).

11. Question 22 : Etes-vous favorable à ce que les élections cantonales se déroulent à l'automne ?

Une très large majorité se dégage pour déplacer les élections cantonales à l'automne (Oui : 72 %, Non : 22 %).

Tous les partis politiques sont favorables à cette mesure, à trois exceptions près (UDC, CVPO, MCC). Tant les communes (77 Oui, 14 Non) que les bourgeoisies (31 Oui, 1 Non) soutiennent largement cette mesure.

Le PDC est en faveur d'un calendrier électoral unifié, avec des élections à l'automne et une entrée en fonction des nouvelles autorités au début de l'année civile suivante.

Le SVPO et le JSVPO sont favorables à ce que les élections cantonales se déroulent à l'automne si la durée des mandats reste à quatre ans. Avec des mandats de cinq ans et des élections cantonales déplacées à l'automne, il y aura une difficulté puisque chaque 20 ans les élections fédérales seront en concurrence avec les élections cantonales ou communales. Ce qui compliquera la tâche des administrations, mais posera aussi des problèmes organisationnels et financiers aux partis politiques.

12. Question 11 : Avez-vous d'autres remarques ou propositions à formuler concernant les institutions cantonales (Conseil d'Etat, Grand Conseil, préfets, etc.) ?

Le PDC est favorable à la suppression des préfets, mais souhaite maintenir un organe de coordination intercommunale (à décider par les communes).

L'UDC n'est pas favorable à la suppression des districts, surtout avec une nouvelle circonscription, car elle y voit un problème de représentation des petits districts actuels.

Les Verts formulent plusieurs propositions : le suppléant doit remplacer un député empêché, il doit être un véritable remplaçant; suppression du quorum de 8 %, voire son abaissement à 5 %; instituer un président du gouvernement en fonction pendant quatre ans, désigné par le collège gouvernemental et chargé notamment des relations extérieures.

Le PCS souhaite que le nombre de députés par arrondissement électoral soit fonction de la population de résidence et non pas de la population suisse de résidence. Il demande d'instituer un quota de femmes sur les listes pour l'élection du Grand Conseil.

Pour le SPO et le JUSO, la fonction de Conseiller d'Etat doit être incompatible avec un mandat fédéral (Conseil national, Conseil aux Etats).

Pour le CVPO, le préfet ne doit plus être le représentant du Conseil d'Etat dans le district, mais le coordinateur des communes; le préfet doit être élu par les communes. Il faut renforcer la présidence du Conseil d'Etat, avec l'élection du président pour la durée de la législature. Au Grand Conseil, le service parlementaire doit être renforcé.

Pour le CSPO, la fonction de préfet doit être redéfinie si elle est maintenue (p. ex. coordinateur et médiateur entre le Conseil d'Etat et les communes). La suppression

de cet étage intermédiaire conduit à un vide qui pourra être remplacé par la création de la conférence intercommunale des présidents de l'arrondissement électoral. Il appartient aux communes de faire de cette conférence un instrument efficace.

La Constitution doit garantir un siège de Conseiller aux Etats au Haut-Valais (SVPO, CSPO, JSVPO).

Il faut interdire le double mandat Conseil d'Etat et Conseil national (ou Conseiller aux Etats). La fonction de préfet doit être revalorisée; il doit être actif dans les projets inter-régionaux (Sion).

La loi devrait fixer une limite d'âge – 65 ans – pour exercer un mandat électif (Leuk).

Il faut mieux rémunérer les députés afin de leur permettre de bien exécuter leur mandat. Le rôle du Grand Conseil va s'accroître. Il convient d'avoir des élus qui remplissent leur tâche de législateur et de contre-pouvoir à l'exécutif de manière professionnelle. Le système de milice doit être maintenu, car il ancre le politique dans la réalité sociale (AVE).

Solidarité Femmes juge important d'améliorer la représentation des femmes au Grand Conseil; la présente réforme doit prévoir des mesures concrètes, soit l'instauration d'un quota sur les listes électorales (cette règle serait applicable jusqu'à ce qu'un minimum de 30 % d'élus de chaque genre soit atteint).

En référence à l'art. 34 al. 1 Cst. fédérale, tout citoyen doit pouvoir siéger au Grand Conseil, même s'il fait partie du personnel de l'administration cantonale (FMEP).

Le Conseil d'Etat doit être élu par le Grand Conseil (PDC Hérens, PDC Vex).

La réforme R21 devrait traiter des incompatibilités (Parti pirate).

13. Question 23 : De manière générale, avez-vous d'autres remarques ou propositions à formuler concernant la réforme de nos institutions ?

Pour le PDC, il serait judicieux d'examiner l'opportunité de dissocier certains éléments de la révision globale, notamment dans la perspective d'une votation populaire, afin d'éviter que l'un ou l'autre élément sensible ne bloque l'ensemble des propositions.

Le PS souhaite que la réforme examine les points suivants : prévoir des quotas hommes – femmes sur les listes pour l'élection du Grand Conseil; interdiction du double mandat pour les membres du Conseil d'Etat; prévoir les apparentements de listes pour les élections cantonales et communales; abaisser le quorum à 5 % si l'élection du Parlement se déroule dans trois circonscriptions.

Pour les Verts, il faut renforcer les relations entre le canton et la Confédération (rôle du président du gouvernement), certaines déconvenues récentes démontrent que la dimension supra-cantonale n'a pas suffisamment été prise en compte. Les Verts regrettent le manque de souffle du projet proposé. Pour réfléchir aux institutions du XXIème siècle, il faut ouvrir le débat le plus largement possible. Le Grand Conseil n'est pas l'organe le mieux à même de penser le plus librement la réforme de nos institutions. Le risque existe que les forces conservatrices l'emportent sur les forces réformatrices. Pour cette raison, les Verts demandent l'instauration d'une constituante chargée de repenser les institutions.

Pour le PCS, la réforme devrait aussi traiter la question de la représentation des femmes (quota de femmes sur les listes pour l'élection du Grand Conseil; une femme au moins au Conseil d'Etat). La fonction de Conseiller d'Etat doit être incompatible avec un mandat fédéral (Conseil national, Conseil aux Etats). Un Conseiller d'Etat doit renoncer à toute fonction privée pouvant présenter un conflit d'intérêt avec sa

fonction. Enfin, le projet R21 doit être présenté au peuple sous la forme de plusieurs questions (ou parties).

Entremont-Autrement propose la suppression du quorum électoral.

Pour La Gauche, la réforme R21 doit aborder les questions suivantes : suppression du quorum; désignation d'une constituante; droit de vote des étrangers; financement des partis politiques.

Le SPO souhaite que le projet de réforme R21 soit soumis au peuple en plusieurs parties (ou paquets). Par ailleurs, la réforme doit traiter du financement des partis politiques.

Pour le JUSO, la Constitution devrait aussi traiter les thèmes suivants : l'institution du Parlement des jeunes, le renforcement de la formation politique, le financement des partis politiques, des campagnes électorales ou de votations.

La loi doit prévoir une limitation des mandats, soit au maximum quatre mandats de cinq ans (Randogne).

L'Association des préfets ne conteste pas la nécessité d'une mise à jour de la Constitution, mais il convient d'agir avec mesure et bon sens, en se gardant de « changer pour changer ». Elle s'étonne de la volonté de supprimer les districts, structures intermédiaires indispensables au maintien d'une certaine proximité, qui permettent d'assurer la représentation des petites communes au Parlement. Il est regrettable que la fonction de préfet n'ait pas été revalorisée. Un porte-parole des communes vis-à-vis du canton, qui peut tenir le rôle de médiateur ou de rassembleur, est indispensable. C'est la tâche actuelle du préfet. Par ailleurs, il faut rappeler que le préfet préside actuellement la conférence des présidents de communes. Enfin, l'Association des préfets s'étonne de la volonté d'imposer un modèle unique pour tout le canton, affaiblissant ainsi les régions périphériques et les petites communes (prises de position identiques : CP-Brigue, CP-Viège).

Il faut être conscient des conséquences d'un nouveau découpage administratif sur les autorités judiciaires, administratives ou parajudiciaires (p. ex. offices de poursuite, registre du commerce, registre foncier). Les OP sont directement concernées car leur organisation est fondée sur le district (OP).

Quel que soit le découpage de la structure intermédiaire entre le canton et la communes, les compétences territoriales des institutions cantonale (tribunaux, ministère public, office de poursuite, registre foncier, registre du commerce, APEA, etc.) doivent coïncider avec lui (Tribunal Martigny-St-Maurice).

Le Haut-Valais doit bénéficier d'une protection en tant que minorité linguistique et culturelle (Ferden). Il faut inscrire dans la Constitution la protection des minorités linguistiques et régionales (diverses sections locales du CVPO, Blatten, Unterbäch).

Il faut prévoir la possibilité de destituer les élus qui auraient largement manqué à leur devoir (classe du Collège de St-Maurice).

4. Principaux axes de la réforme

Après avoir pris connaissance des commentaires et résultats de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat a examiné le dossier de la réforme R21 et pris plusieurs décisions.

Comme déjà mentionné, le Gouvernement a décidé de scinder en plusieurs parties la réforme R21 (partie « Canton »; partie « Communes »; partie « spéciale »). Cette décision, préconisée par nombre de partis, toutes tendances confondues, semble judicieuse, réaliste et cohérente.

Le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté d'avancer rapidement dans ce dossier – les deux lectures sur les textes constitutionnels devraient se dérouler durant le second semestre 2014 – pour que les citoyens puissent se prononcer au printemps 2015 sur la réforme des institutions cantonales.

Compte tenu de l'importance de la réforme R21 et des questions juridiques complexes qu'elle pose, le Conseil d'Etat a décidé de désigner des experts pour l'accompagner dans ce dossier. Il a porté son choix sur M. Jean-Baptiste Zufferey, professeur à l'Université de Fribourg, titulaire de la Chaire de droit administratif, qui sera secondé par Me Marie-Claire Pont Veuthey, avocate et Docteur en droit, juge suppléante au Tribunal fédéral, et par Me Nadja Schwery, avocate et Docteur en droit, collaboratrice scientifique à la Faculté de droit de l'Université de Fribourg. Le Conseil d'Etat a souhaité donner un ancrage « valaisan » au collège des experts.

Enfin, le Conseil d'Etat a fixé les principes devant guider la réforme des institutions cantonales. Les grands axes de la réforme des institutions cantonales peuvent être présentés comme il suit.

a) Le Grand Conseil

Les deux questions principales à examiner sont celles du nombre (ch. I) et du mode d'élection des députés et suppléants (ch. II). La question du statut des députés et suppléants est de moindre portée (ch. I).

I. Le Grand Conseil compte 130 députés et 130 suppléants

Dans la Constitution de 1802, le pouvoir législatif était exercé par une Diète composée des députés des dixains, nommés au second degré par le conseil du dixain, sur la base d'un député pour 2'000 âmes. La Constitution de 1815, qui ouvre l'ère nouvelle de la république du Valais réunie comme canton à la Confédération suisse, prévoit que les conseils de dixain nommaient les députés à la Diète à raison de quatre par dixain. Cette disposition provoqua un mouvement d'opposition qui, après de longs démêlés, aboutit à deux Constitutions successives du 30 janvier et du 3 août 1839.

Celles-ci consacraient le principe de l'élection des députés au second degré, sur la base du chiffre de la population. Le Grand Conseil remplaça la Diète. Par la suite, la Constitution du 10 janvier 1848 prévoyait la nomination du Grand Conseil directement par les assemblées primaires. La Charte du 23 décembre 1852 consacrait le principe de la représentation des minorités par la possibilité de former, pour l'élection des députés, des cercles à côté des districts.

Le 23 juin 1912, le peuple accepta un article suivant lequel les députés au Grand Conseil sont nommés à raison d'un député par 1'100 âmes de la population suisse, au lieu d'un député par 1'000 âmes de la population totale. Finalement, en 1952, une nouvelle révision constitutionnelle portant sur le même objet consacre le principe du nombre fixe et l'arrête à 130. Il ne sera désormais plus nécessaire de fixer un nouveau quotient électoral à la suite de chaque augmentation de la population.

S'agissant du nombre de députés et de suppléants, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au statu quo. D'une part, le chiffre de 130 députés permet à toutes les régions d'être représentées au Parlement. Cette représentation géographique et linguistique, large et diverse, est un signe en faveur de l'unité et de la cohésion du canton. Une réduction du nombre de députés serait susceptible d'élargir le fossé entre le Parlement et la population. D'autre part, la modification de la circonscription électorale pour l'élection du Parlement ne se concilie pas forcément avec une réduction simultanée du nombre de députés. Il ne semble pas opportun de créer trop d'inconnues sur des questions sensibles. Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que la réduction de la taille du Grand Conseil ait un impact sur l'efficacité de son travail. Au contraire, cette mesure augmenterait la charge de travail des députés, ce qui n'est pas judicieux pour un parlement composé de miliciens. En comparaison inter-cantonale, le chiffre de 130 ne semble pas inadapté (cf. Rapport R21, Annexe f, p. 106). Enfin, la consultation a montré qu'une large majorité des organismes – notamment les partis politiques – sont favorables au maintien des 130 députés.

En définitive, nombre d'arguments postulent en faveur du maintien des 130 députés, chiffre qui permet une meilleure représentation de la diversité géographique et linguistique du canton.

L'institution des suppléants est largement plébiscitée. Elle permet à de jeunes élus de faire leurs premières armes en politique, ce qui est positif et encourageant. Les suppléants – dont tous les partis politiques souhaitent le maintien – permettent aussi d'élargir la représentation géographique du Parlement. Quant à réduire le nombre de suppléants, cette mesure ne convainc pas. Le Conseil d'Etat ne voit aucun argument objectif justifiant une réduction du nombre des suppléants. Enfin, l'arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 ne plaide pas en faveur d'une diminution, des circonscriptions électorales avec moins de 10 suppléants à élire pouvant être jugées non conformes à la Constitution fédérale.

Un mot sur le statut des députés et suppléants. Selon la commission R21, le suppléant n'a pas le statut de député mais remplace ce dernier de cas en cas. Elle propose de mieux distinguer les statuts de député et de suppléant, ceux-ci n'étant pas investis des mêmes droits et obligations. En fait, cette proposition vise à renforcer le mandat de député, qui est élu pour représenter ses électeurs, une région ou un village, et qui doit assumer en propre cette responsabilité, sans la déléguer au gré de ses envies à un suppléant. Les organes consultés sont favorables à différencier le statut des députés de celui des suppléants. De l'avis du Conseil d'Etat, cette question n'est pas sans portée mais elle n'est pas de rang constitutionnel; elle devra être réglée directement dans la législation cantonale (cf. LOCRP et RGC).

II. Le mode d'élection des membres du Grand Conseil

L'arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 (ATF 1C_495/2012) est clair¹⁴ : le mode actuel d'élection à la proportionnelle au Grand Conseil n'est pas conforme à la Constitution fédérale. Cet arrêt rend nécessaire l'institution d'un nouveau système d'élection des membres du Parlement pour les prochaines élections cantonales du printemps 2017.

La question de l'élection des membres du Parlement est une question sensible. Compte tenu de l'urgence à adopter un nouveau système électoral conforme à la Constitution fédérale, le Conseil d'Etat juge opportun de présenter deux variantes (qui répondent aux exigences de la Constitution fédérale, telles que rappelées par le Tribunal fédéral). Ces deux variantes ont un point commun : elles se fondent sur six circonscriptions électorales, lesquelles sont définies autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey. Le cas échéant, le Grand Conseil pourra décider de demander au peuple de se prononcer sur les deux variantes, qu'il lui sera loisible de revoir et modifier (cf. art. 104 al. 3 Cst. cant.). A cet égard, l'art. 96 RGC formalise la procédure à suivre en matière de variantes; il a la teneur suivante : pour les projets constitutionnels, le Grand Conseil décide avant la fin des délibérations de la deuxième lecture si le peuple doit être consulté sur des variantes (al. 1). Dans l'affirmative, la discussion est ouverte sur les propositions de variantes. Le Grand Conseil peut aussi décider le renvoi à la commission ou au Conseil d'Etat pour l'élaboration et la formulation des variantes (al. 2). Le Conseil d'Etat peut aussi proposer, dans son message, de soumettre des variantes au vote du peuple (al. 3).

Variante 1 : six circonscriptions électorales

Cette variante présente l'avantage de la simplicité. De fait, elle reprend le système électoral actuel en l'appliquant à des circonscriptions plus grandes, donc conformes aux exigences du droit fédéral. Au lieu des 14 circonscriptions actuelles (les districts et demi-districts actuels), six circonscriptions sont définies autour des villes du canton. Un système avec six circonscriptions électorales est préférable à un système avec trois

¹⁴ Cet arrêt, qui a une portée évidente pour la présente réforme, est annexé au présent message (dans sa version originale en allemand et dans sa traduction en français).

circonscriptions qui, par définition, n'assure pas forcément une représentation de toutes les régions du canton. De plus, avec seulement trois arrondissements les listes des candidats pourraient compter des dizaines de noms, ce qui n'est pas opportun. Pour éviter de procéder à de nouveaux découpages, qui ne manqueraient pas d'être contestés ou critiqués, les six nouvelles circonscriptions se fondent sur les districts et demi-districts actuels. Concrètement, nous proposons de définir les six arrondissements électoraux de la manière suivante :

- L'arrondissement de « Brigue » comprenant les districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;
- L'arrondissement de « Viège » comprenant les districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;
- L'arrondissement de « Sierre » comprenant le district de Sierre;
- L'arrondissement de « Sion » comprenant les districts de Sion, Hérens et Conthey;
- L'arrondissement de « Martigny » comprenant les districts de Martigny et Entremont;
- L'arrondissement de « Monthey » comprenant les districts de Saint-Maurice et Monthey.

La commission R21 avait renoncé à cette variante qu'elle jugeait peu favorable à la représentation des régions périphériques et de montagne. Le Conseil d'Etat est convaincu que les partis politiques veilleront à établir des listes de candidats attractives et assurant une large représentation géographique de l'arrondissement. Pour le reste, il faut avoir confiance dans le vote des électeurs, pour qui les compétences, l'expérience et le profil des candidats comptent autant voire plus que leur domicile. Il suffit de consulter les résultats actuels des districts « villes » pour se convaincre que les régions périphériques ne doivent pas craindre la présence d'une ville dans la circonscription. Par exemple, dans le district de Sion, les communes Grimisuat (trois sièges) et Veysonnaz (un siège) sont représentées au-delà de leur population, étant souligné que les sièges attribués à la commune de Sion sont géographiquement bien dispersés (cinq élus habitent en ville, trois à Bramois, un à Uvrier et un à Pont-de-la-Morge).

Cette variante présente l'avantage de la simplicité. Elle est connue de tous : c'est le système actuel transposé à des circonscriptions plus grandes (six arrondissements au lieu de 14, par regroupement des districts actuels). L'inconvénient de la variante est de ne pas garantir une représentation de toutes les régions du canton.

Variante 2 : « système Pukelsheim (ou système de la bi-proportionnelle ou système de la double proportionnelle) », avec six arrondissements et des sous-arrondissements

C'est la variante dont s'est inspirée la commission R21 (cf. Rapport R21, pp. 73-79). La commission R21 a en effet privilégié la création de six arrondissements électoraux (plutôt que trois), qui permet mieux de tenir compte des sensibilités locales.

Depuis le traitement de l'initiative « Chaque voix compte », le « système Pukelsheim » (ou « système de la bi-proportionnelle » ou « système de la double proportionnelle ») est connu du Parlement. Il semble donc inutile de revenir en détail sur ce système électoral¹⁵.

En bref, le canton est divisé en arrondissements électoraux; ces arrondissements sont en principe divisés en sous-arrondissements. On détermine dans un premier temps le nombre de sièges auxquels chaque liste a droit dans l'arrondissement électoral (en appliquant la méthode du diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard). Dans un second temps, les sièges sont répartis entre les listes du groupe de listes déposées dans les sous-arrondissements. On applique une procédure mathématique destinée à assurer un juste équilibre entre les droits du cercle électoral et ceux des partis. La commission R21 a présenté ainsi le système Pukelsheim :

¹⁵ Le système Pukelsheim étant complexe, une présentation détaillée figure dans la brochure intitulée : « Répartition des sièges lors des élections législatives en vertu de la nouvelle méthode zurichoise (bi-proportionnelle) en la matière : Une présentation simplifiée » (document établi par la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich). Cette brochure figure en annexe du présent message.

« Les circonscriptions électorales (correspondant aux actuels districts) sont regroupées dans une région électorale (par ex. le Haut, le Centre et le Bas). Chaque circonscription électorale se voit attribuer un nombre de représentants en fonction de sa population. Dans une première phase, la répartition des sièges par listes s'effectue au niveau de la région électorale; cette manière de faire permet à chaque voix exprimée dans la région électorale d'être prise en compte et de produire un effet sur le résultat au niveau de la région. Dans une seconde phase, les sièges obtenus par les listes sont répartis entre les circonscriptions électorales de la région. Sont élus les candidats qui figurent sur les listes obtenant les sièges et qui réunissent le plus de voix dans leur circonscription électorale (correspondant au district actuel). » (cf. Rapport R21, pp. 75-76).

Dans ce système électoral, les six circonscriptions électorales sont identiques à celles énumérées ci-dessus. Les sous-arrondissements correspondent aux districts actuels. Outre un mode de calcul différent, la principale différence avec la variante 1 consiste en ce que chaque sous-arrondissement (district) obtient ici un nombre d'élus déterminés en fonction de sa population de résidence.

Les avantages et inconvénients de la méthode Pukelsheim sont connus. La répartition des sièges entre les listes (ou partis) s'effectue de manière centralisée pour toute la circonscription. La représentation proportionnelle est donc très bien respectée au niveau des six arrondissements électoraux et le nombre des voix perdues est faible.

Inconvénient majeur de ce système, sa complexité mathématique¹⁶. Par ailleurs, si le Tribunal fédéral est favorable à la « perfection théorique idéale » que représente à ses yeux le système Pukelsheim, celui-ci ne suscite guère l'enthousiasme des cantons, plus pratiques et pragmatiques. En août 2013, la Chancellerie fédérale a établi un rapport intitulé « Comparaison des systèmes électoraux proportionnels » (ci-après : le rapport), duquel il ressort que « trois cantons ont adopté le double Pukelsheim (ZH, AG, SH) et un quatrième semble enclin à les suivre (FR)¹⁷, cinq l'ont rejeté (BE, LU, SO, SG, TG) et quatre autres (UR, SZ, NW, ZG) y sont ouvertement opposés » (cf. Rapport, p. 13). On le voit, le système Pukelsheim n'est pas franchement plébiscité.

Selon le rapport de la Chancellerie fédérale, « le double Pukelsheim est en outre fortement critiqué parce que l'harmonisation de la valeur effective de tous les suffrages peut avoir pour effet qu'un parti faible dans un canton pique un siège à un parti plus fort parce qu'il profite d'un meilleur transfert des voix qu'il a obtenues dans d'autres cantons. Le transfert des voix ignore les frontières [...] des circonscriptions électorales. C'est l'un des motifs principaux du rejet du double Pukelsheim » (cf. Rapport, p. 17).

Ensuite, « le double Pukelsheim peut ouvrir la voie à l'émiettement des partis. C'est une des raisons qui ont incité les cantons de Zurich et d'Argovie à revoir leur système électoral peu après l'avoir adopté et à instituer un quorum. Cette approche est paradoxale : le système biproportionnel de répartition des sièges vise à se rapprocher de la proportionnalité parfaite, mais dès qu'un pas a été fait dans cette direction et vers l'expression la plus fidèle possible de la volonté des électeurs, on recule en adoptant une clause de barrage arbitraire. Les quorums sont consubstantiellement arbitraires et finissent par causer de grosses fluctuations de la représentation des partis au parlement » (cf. Rapport, p. 18).

En conclusion, l'avantage du système Pukelsheim est de garantir une représentation des districts actuels au Grand Conseil. L'inconvénient est sa grande complexité.

¹⁶ Complexité que note un professeur de droit public de l'Université de Berne : « Un ordinateur est manifestement nécessaire pour la seconde répartition. Même après plusieurs lectures, le soussigné n'a pas réussi à comprendre comment fonctionne la seconde répartition (cf. P. Tschannen / B. Herrmann, Election du Conseil-exécutif du canton de Berne à la proportionnelle, p. 13, note de bas de page No 47).

¹⁷ Le 11 mars 2014, le Conseil d'Etat fribourgeois a écarté le système bi-proportionnel (Pukelsheim) et proposé un autre système électoral (le système du « groupe de cercles »).

La préférence du Conseil d'Etat va à la variante 2.

La présentation de deux propositions est aussi une façon d'inviter le Grand Conseil à examiner l'opportunité de présenter deux variantes au peuple. La possibilité juridique existe (art. 104 al. 3 Cst. cant.). Le cas échéant, il appartiendra au Parlement de peser les avantages et inconvénients d'un vote sur des variantes.

b) Le Conseil d'Etat

Les questions principales à examiner sont celles du nombre de Conseillers d'Etat (ch. I) et du mode d'élection de ceux-ci (ch. II). Doit ensuite être examinée la représentation des régions (ch. III) et des districts (ch. IV) au sein de l'exécutif cantonal.

I. Un Conseil d'Etat composé de sept membres

Actuellement, tous les gouvernements cantonaux sont composés de cinq ou sept membres¹⁸. Ce nombre est fixé dans la Constitution; il se pose donc la question de savoir quel est le chiffre adéquat.

Pour l'anecdote, on rappellera que notre canton a connu brièvement un Conseil d'Etat de sept membres, soit de 1848 à 1852 (cf. modification introduite par la Constitution du 10 janvier 1848, mais revue par celle du 23 décembre 1852). On ne saurait évidemment tirer des enseignements de cette expérience courte, unique et ancienne. Depuis cette date, le Conseil d'Etat a toujours été composé de cinq membres.

Dans son rapport, la commission R21 proposait de fixer à sept le nombre de Conseillers d'Etat (cf. Rapport R21, p. 47). A son avis, cette modification permettrait de confier à un Conseiller d'Etat le soin de représenter et défendre les intérêts du canton dans les dossiers fédéraux et inter-cantonaux qui touchent le Valais; il serait en quelque sorte « le Conseiller d'Etat chargé des affaires extérieures du canton ». Ensuite, chaque Conseiller d'Etat aurait davantage de temps à consacrer aux conférences intercantionales et aux dossiers fédéraux concernant directement le canton. Enfin, un Conseil d'Etat à sept membres conduirait à une représentation plus juste des forces politiques et régionales, en permettant notamment « au Haut-Valais de maintenir deux sièges au gouvernement, solution proche de la proportionnalité de sa population » (cf. Rapport R21, p. 47).

Dans la procédure de consultation, une majorité s'est dégagée en faveur d'un Conseil d'Etat de sept membres (cf. supra, pp. 7-8).

Il semble possible de synthétiser les avantages et inconvénients d'un Conseil d'Etat de sept membres :

Avantages :

- permet de renforcer le rôle de la présidence, notamment pour assurer une présence plus marquée du canton sur la scène fédérale, suivre ou conduire les dossiers importants et ceux qui nécessitent une coordination ou collaboration.
- permet de mieux équilibrer les départements et d'éviter les « départements mammoths », ce qui paraît pertinent sous l'angle de l'organisation et de l'efficacité. Le nombre des membres du gouvernement influe sur la répartition du fardeau du travail. L'augmentation et la diversité croissante des tâches publiques se reportent sur le Conseil d'Etat. Ainsi, une augmentation du nombre des Conseillers d'Etat permet une meilleure répartition du fardeau du travail, avec en principe une réduction de la taille des départements.

¹⁸ Rapport R21, Annexe g, p. 107

- permet en théorie d'avoir une meilleure représentation des partis, des régions, des langues et des sexes. Un Conseil d'Etat élargi est le garant d'une meilleure représentation linguistique et régionale; cette mesure permet d'assurer deux sièges à la minorité germanophone. En principe, elle assure la représentation au Conseil d'Etat des partis politiques les plus importants au Grand Conseil; cette pluralité d'opinions est un élément favorable sous l'angle du fonctionnement du législatif et des rapports entre les pouvoirs. La possibilité d'avoir une plus large représentation politique, tout comme certainement une meilleure représentation féminine, sont des arguments en faveur de cette mesure. Un Conseil d'Etat de sept membres permet une représentation plus large des diverses sensibilités du canton.

Inconvénients :

- aucun argument décisif ne justifie une augmentation du nombre des Conseillers d'Etat. Le système actuel a fait ses preuves; aucun élément objectif ne motive un changement.
- l'argument du coût d'un membre du Gouvernement n'est pas à négliger, au regard du contexte économique et financier dans lequel s'inscrit la réforme. Outre sa rémunération, chaque Conseiller d'Etat dispose d'un état-major pour l'appui à la conduite stratégique et à la direction du département (état-major du département; cf. art. 3 al. 1 du règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale du 15 janvier 1997). Mais cet argument, s'il n'est pas à négliger, ne doit pas être surestimé. L'état-major peut être constitué avec le personnel actuel de l'Etat. Il est aussi difficile de chiffrer les économies qui pourraient résulter d'un climat politique apaisé – on pense aux rapports entre les deux pouvoirs législatif et exécutif – et d'une conduite encore plus efficiente du Conseil d'Etat.

II. Un Conseil d'Etat élu au système majoritaire

L'élection des membres du Conseil d'Etat au système majoritaire fait l'objet d'un très large consensus et n'est pas vraiment contestée (dans la consultation, une majorité nette – 85 % – se dégage pour l'élection des Conseillers d'Etat au système majoritaire).

Plusieurs arguments justifient le statu quo.

-- L'élection du Conseil d'Etat est un choix de personnalités

Le système majoritaire privilégie la personnalité des candidats plus que leur appartenance à un parti. Avec ce système, le citoyen vote pour une ou plusieurs personnes déterminées; pour être élu, un candidat ne doit pas seulement compter sur les membres et les sympathisants de son parti mais aussi sur les suffrages des autres citoyens. Les partis politiques doivent en tenir compte lorsqu'ils présentent des candidatures.

Au contraire, le système proportionnel met en avant le choix d'un parti; il ne donne pas la priorité aux candidats. Ce système est judicieux pour l'élection des membres du Parlement, car il permet de représenter les forces politiques significatives et les minorités importantes. Un législatif doit être élu au système proportionnel pour refléter l'ensemble du corps électoral.

Pour choisir un membre du gouvernement, la personnalité d'un candidat est plus importante que son appartenance politique. Les citoyens semblent partager cette idée (les résultats de l'élection du Conseil d'Etat du printemps 2013 montrent que des candidats ont obtenu un nombre de suffrages largement supérieur à la force politique de leur parti).

En définitive, pour l'élection du Conseil d'Etat, le peuple choisit des personnes pour gouverner. Le choix des citoyens se porte sur des personnalités plutôt que

sur un parti. Le système majoritaire semble donc judicieux pour l'élection des membres du Conseil d'Etat.

-- Les cantons élisent leur gouvernement au système majoritaire

A l'exception de Zoug et du Tessin¹⁹, tous les cantons élisent leur gouvernement au système majoritaire. Les cantons qui ont adopté une nouvelle Constitution dans les années 2000 ou qui ont consulté leurs citoyens sur l'introduction du système proportionnel pour l'élection du gouvernement ont tous, sans exception, maintenu le système majoritaire. Cette tendance claire doit inciter à la prudence quant à un éventuel changement du système d'élection.

Dans notre canton, le Parlement a abordé cette question à plusieurs reprises. Depuis que le peuple élit les membres du Conseil d'Etat au système majoritaire (1920)²⁰, le peuple a été consulté à cinq reprises sur la question (1947, 1963, 1969, 1980 et 2005); à chaque fois, il a rejeté l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Conseil d'Etat, la dernière fois le 25 septembre 2005. A cette date, les citoyens ont refusé à 54,4 % l'initiative populaire demandant l'élection du Conseil d'Etat au système proportionnel (participation : 55,7 %). De l'avis de la commission R21, ces refus successifs montrent la volonté des citoyens de « nommer les personnes qui composent le gouvernement, et non pas désigner les représentants de partis appelés à siéger dans le gouvernement » (cf. Rapport R21, p. 80).

Au vu de ces considérations, le système majoritaire semble adéquat lorsqu'il s'agit d'élire un gouvernement cantonal.

-- Le système proportionnel se concilie mal avec la représentation des régions

A quelques rares exceptions, il est admis que chaque région (Haut, Centre et Bas) soit représentée au sein du Conseil d'Etat. Il en va du respect de la minorité linguistique et de la cohésion du canton. Or le système proportionnel ne se concilie pas toujours facilement avec cette garantie.

Pour assurer un élu au moins à chaque région, le constituant devra fixer des règles d'éligibilité. De fait, il devra préciser comment opérer la représentation de chaque région lorsqu'à l'issue du scrutin on constate qu'une région n'est pas représentée au Conseil d'Etat.

Avec le système proportionnel, on répartit d'abord les sièges entre les partis, en fonction des suffrages obtenus par chacun d'eux; on désigne ensuite les élus, en fonction du nombre de sièges obtenus par les partis et des suffrages recueillis par les candidats. Ces opérations faites, il faudra examiner si chaque région est représentée par un élu au Conseil d'Etat. Dans la négative, il conviendra d'éliminer et de remplacer l'élu qui ne permet pas à chaque région d'avoir un représentant au Conseil d'Etat. C'est ici que les choses se compliquent singulièrement.

En système majoritaire, il est logique d'écarter le candidat le moins bien élu – celui qui a récolté le moins de voix – et de le remplacer par le candidat de la région non représentée qui a obtenu le plus de suffrages.

En système proportionnel, le choix du candidat élu qui doit laisser sa place n'est pas simple. Plusieurs possibilités sont envisageables, mais toutes comportent des

¹⁹ Au Tessin, l'introduction du système proportionnel s'est imposée pour résoudre l'antagonisme et les luttes parfois violentes entre conservateurs et libéraux qui avaient causé des troubles sanglants en 1890, à savoir une insurrection armée ayant conduit à une intervention fédérale (P. Garrone, L'élection populaire en Suisse, p. 89 ss et 103).

²⁰ Avant cette date, les membres du Conseil d'Etat étaient élus par le Grand Conseil.

inconvenients. Notons déjà que le système retenu ne devrait, en principe, pas conduire à modifier la répartition des sièges entre les partis. Plusieurs solutions sont envisageables :

- Parmi les élus, on peut écarter celui qui a obtenu le moins de suffrages nominatifs et le remplacer par le premier non élu de sa liste qui vient de la région non représentée. Mais que faire si cette liste ne comprend aucun candidat de la région concernée ? Et si ce candidat éligible figure au dernier rang de sa liste avec un score insignifiant ? En fait, écarter le candidat le moins bien élu semble injuste car c'est le plus petit parti qui fera en principe les frais de l'opération.
- Faut-il remplacer le dernier candidat élu (c'est-à-dire celui élu à la deuxième voire à la troisième répartition; si une seule répartition est nécessaire, prendre la liste avec le plus petit reste) ? Que faire si la liste considérée ne comprend aucun candidat de la région concernée pour remplacer l'élu éliminé ? Faut-il alors remplacer l'avant-dernier candidat élu ?
- On peut éliminer le dernier élu de la liste où se trouve un candidat qui vient de la région non représentée; ce candidat serait proclamé élu. Mais plusieurs listes ayant un élu peuvent être concernées : quelle liste choisir, selon quel critère ?
- On peut écarter, parmi les élus, le candidat qui est le moins bien élu par son parti, c'est-à-dire celui qui a le moins bon rapport entre ses suffrages nominatifs et les suffrages de son parti.

On le voit, aucune solution n'est satisfaisante et n'emporte vraiment l'adhésion.

Enfin, que faire si aucun candidat de la région non représentée ne figure sur les listes qui ont obtenu un siège ? Quel candidat élu éliminer ? Quel parti devra laisser son (un de ses) siège(s) pour assurer une représentation des trois régions ? Faut-il alors procéder à une élection complémentaire, au système majoritaire, pour élire le dernier membre du gouvernement ?

Au vu de ces considérations – qui ne sont pas exhaustives – on comprend mieux la difficulté de concilier le système proportionnel et la représentation des trois régions du canton. La question peut sembler théorique mais il faut l'avoir à l'esprit, car elle se posera un jour ou l'autre. A cet égard, les résultats de l'élection (au système proportionnel) du Conseil national d'octobre 2011 – une élue de la région du Haut-Valais sur sept conseillers nationaux – tendent à montrer l'acuité de la problématique, notamment pour le Haut-Valais et sa minorité linguistique.

En définitive, il faut constater que la représentation des trois régions du canton ne se concilie pas toujours facilement avec le système proportionnel. A l'évidence, la modalité retenue pour garantir cette représentation – quelle qu'elle soit – serait critiquable et source de difficultés.

A noter que si la difficulté se pose avec un Conseil d'Etat de cinq membres, elle est aussi concrète avec un Conseil d'Etat de sept membres, dont deux élus du Haut-Valais.

-- En cas de vacance

Enfin, le système proportionnel semble mal adapté à l'élection du Conseil d'Etat en cas de vacance du pouvoir (démission ou décès, voire inéligibilité, d'un Conseiller d'Etat).

Selon la règle usuelle applicable en système proportionnel, le siège qui devient vacant en cours de période reste acquis à la liste (parti) à laquelle il a été attribué. Ainsi, le premier candidat non élu de la liste – le premier des viennent-ensuite – est proclamé élu (cf. art. 160 et 211 LcDP). S'il n'y a pas de viennent-ensuite (p. ex. la liste comprenait le nom d'un seul candidat), il appartient aux signataires de la liste de présenter un candidat, la personne désignée étant élue tacitement (cf. art. 157 et 211 LcDP).

Cette solution semble peu judicieuse lorsqu'il s'agit de remplacer un Conseiller d'Etat. Quelle sera la légitimité de la personne désignée si elle a terminé deuxième de sa liste mais avec un score modeste, largement inférieur à celui de l'élu ? ou si elle a fini troisième ou quatrième de la liste mais que les candidats qui la précèdent se sont tous désistés, peut-être à l'instigation ou sous la pression du parti (il n'y a pas d'obligation de fonctionner pour les Conseillers d'Etat) ? ou si le nouvel élu est désigné par les signataires de la liste ?

Pour éviter une désignation par les signataires de la liste – qui est peu souhaitable – faudra-t-il en cas de vacance du pouvoir prévoir une élection complémentaire au système majoritaire ? Certes, les cas de vacance sont peu fréquents, mais la question doit être soulevée (ce d'autant plus que, selon la règle retenue, un parti pourrait faire démissionner un élu en cours de mandat ou avant une élection générale).

Ces éléments postulent pour l'élection des membres du Conseil d'Etat au système majoritaire.

III. Chaque région (Haut, Centre et Bas) est représentée au Conseil d'Etat; deux sièges sont garantis au Haut-Valais

- Selon l'actuel art. 52 al. 2 Cst. Cant., les trois régions du canton (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais) doivent être représentées au Conseil d'Etat.

La représentation des trois régions au Conseil d'Etat semble aller de soi. Elle est le signe de la cohésion cantonale et du respect de la minorité linguistique. D'ailleurs, cette mesure a été largement plébiscitée dans la consultation (92 %) et personne ne la conteste vraiment. Il semble inutile de motiver plus avant cette règle qui s'impose avec une certaine évidence. On gardera toutefois à l'esprit cette phrase de la commission R21 : « l'absence de représentation dans un organe comme l'exécutif peut devenir rapidement un facteur diviseur ou créateur de sentiment d'injustice ou être perçu comme tel » (cf. Rapport R21, p. 48).

- Par ailleurs, un Conseil d'Etat de sept membres doit permettre de garantir deux sièges à la minorité germanophone. Cette proportion – deux sur sept, soit environ 28 % – correspond grosso modo à celle de la population haut-valaisanne dans notre canton. Cette mesure semble opportune dans la mesure où elle garantit une représentation juste à la minorité linguistique du Haut-Valais. Une représentation équitable des minorités du canton, notamment de la minorité germanophone, est un élément de la cohésion cantonale.

IV. Abrogation de la règle « un seul Conseiller d'Etat par district »

Actuellement, il ne peut y avoir qu'un Conseiller d'Etat par district (art. 52 al. 3 Cst. cant.). Au cas où deux ou plusieurs citoyens du même district auraient obtenu la majorité absolue, celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix sera seul nommé (art. 52 al. 9 Cst. cant.). Il est proposé de supprimer la règle prévoyant qu'un district ne peut compter qu'un seul Conseiller d'Etat.

Tous les partis politiques sont favorables à cette proposition (à l'exception du MCC), qui a recueilli une forte majorité dans la procédure de consultation (Oui : 62 %).

Cette mesure se justifie pour plusieurs motifs. L'actuelle règle constitutionnelle semble déjà dépassée puisqu'il s'agit d'élire sept membres du Conseil d'Etat; elle restreint de manière trop importante le choix des électeurs; il serait dommage que cette règle prive le canton de personnalités compétentes.

En conclusion, rappelons que la Constitution fédérale a abrogé la règle prévoyant que le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres d'un même canton (cf. selon le nouvel art. 175 al. 4 Cst. féd., les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral). On n'a pas le souvenir que cette modification ait, à ce jour, créé des tensions ou des complications.

c) La date des élections cantonales

Actuellement, les élections cantonales ont lieu le premier dimanche du mois de mars suivant les élections communales (qui ont lieu le mois d'octobre précédent). Moins de cinq mois séparent les élections communales des élections cantonales.

De l'avis de la commission R21, ce court délai n'est pas adéquat pour les partis politiques, qui doivent solliciter des candidats, préparer la campagne, etc. Dans ce sens, elle propose de fixer les élections cantonales à l'automne (en principe le deuxième dimanche du mois d'octobre). Dans la procédure de consultation, cette proposition a recueilli une large majorité (Oui : 72 %, Non : 22 %). Presque tous les partis politiques sont acquis au déplacement des élections cantonales à l'automne, proposition qui est aussi plébiscitée par les communes.

Pour le Conseil d'Etat, il est opportun de donner plus de temps aux partis politiques pour préparer les échéances électorales (p. ex. choix des candidats, rédaction d'un programme, recherche d'un financement, etc.). Un délai d'une année entre les élections communales et cantonales semble judicieux. De la sorte, on uniformise le calendrier électoral puisque les élections (fédérales, cantonales et communales) auront toujours lieu à l'automne. Surtout, un délai d'une année entre les scrutins donnera plus de visibilité aux élections communales. Actuellement, la proximité entre ces élections tend à faire passer au second plan voire à négliger les élections locales, ce qui n'encourage pas les citoyens à se présenter à une fonction élective communale. Ce changement semble aussi profitable aux administrations communales, qui pourront entamer la législature sans être obnubilées par l'organisation des scrutins cantonaux. De l'avis du Gouvernement, ces motifs justifient de fixer les élections cantonales à l'automne (suivant les élections communales).

d) La suppression de toute structure entre le canton et les communes

I. L'absence de structure intermédiaire entre le canton et les communes

La commission R21 propose la suppression du district. Elle ne souhaite pas remplacer le district par une autre structure entre le canton et les communes. Dans la procédure de consultation, un large consensus s'est dégagé pour ne pas inscrire un nouvel organe intermédiaire dans la Constitution. En particulier, les partis politiques sont quasiment unanimes pour refuser d'instituer une telle structure.

A vrai dire, le Conseil d'Etat voit mal l'utilité de prévoir dans la Constitution cantonale un organe intermédiaire entre le canton et les communes. Quel découpage prévoir, quels

organes instituer et, surtout, quelles tâches et compétences attribuer à cette structure ? S'il s'agit simplement de confier à cet organe des tâches en matière de coordination régionale ou de collaboration intercommunale (réponses les plus fréquentes dans la procédure de consultation), une organisation peut être mise en place au niveau de la loi. Il est possible à la législation spéciale d'instituer des structures intermédiaires dans un domaine particulier. A cet égard, la loi sur la politique régionale institue trois régions socio-économiques (art. 7); un ancrage dans la Constitution cantonale n'est pas nécessaire ni même utile.

Par ailleurs, instituer une nouvelle structure intermédiaire dans la Constitution cantonale irait à l'encontre du but de la réforme qui est de renforcer les communes. Comme le Gouvernement l'a déjà mentionné : « il semble inutile de prévoir dans la Constitution un organe intermédiaire entre le canton et les communes, avec des organes et des compétences propres (p. ex. la région), si on entend renforcer encore et dynamiser l'institution communale. » (cf. Message sur l'opportunité, p. 7). De fait, « compte tenu du renforcement souhaité des communes, il ne se justifie pas d'instituer dans la Constitution une structure intermédiaire entre le canton et les communes. Au demeurant, on voit mal quelles tâches confier à un tel organisme (qu'il s'appelle région ou district). Ceci dit, il sera toujours possible de prévoir dans une loi spéciale une structure intermédiaire dans tel ou tel domaine d'activité (cf. loi sur la politique régionale). » (cf. Message sur l'opportunité, p. 9).

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat ne souhaite pas instituer dans la Constitution cantonale un nouvel organe ou une nouvelle structure intermédiaire entre le canton et les communes.

II. La suppression du conseil de district, des préfets et sous-préfets

En préambule, il semble utile de rappeler les considérations de la commission R21. Celle-ci propose de supprimer le district : cette structure se justifiait pour des motifs historiques à une époque « où la mobilité physique était limitée, fastidieuse et le déplacement prenait beaucoup de temps ». « La mobilité de l'information était, elle, tributaire de la mobilité physique puisque l'information circulait à la vitesse de l'homme, du cheval ou de la diligence. Une telle situation justifiait le besoin du Conseil d'Etat de contrôler le territoire par une sorte de « quadrillage » et d'avoir – et de le savoir – un représentant de son pouvoir sur place, c'est-à-dire dans chaque district » (cf. Rapport R21, p. 28).

La commission R21 relève que les attributions du district et du préfet ont perdu de leur substance au fil du temps, du fait « de l'affermissement de l'administration centrale, du développement économique et technique général ainsi que de l'introduction de l'informatique et des nouveaux moyens de communication » (cf. Rapport R 21, pp. 28-29). Elle note que « le développement économique, la politique économique régionale, la planification du territoire et la mobilité dépassent de plus en plus les limites et les frontières du district. Il en est de même en ce qui concerne la vie économique, commerciale voire même culturelle qui s'oriente davantage vers les agglomérations, certains villages de plaine et de montagne devenant de plus en plus des lieux dortoirs ou de villégiature » (cf. Rapport R21, p. 29). Ainsi, « [le maintien du district et de ses organes] ne répond plus aux réalités de la vie moderne, ni à la mobilité généralisée ou au développement économique » (cf. Rapport R21, p. 31).

Enfin, la commission R 21 note que « la multiplicité et la diversité des formes de collaborations entre communes mettent bien en évidence que ces associations d'intérêts ne sont pas liées à l'appartenance au district, mais bien plutôt aux besoins concrets des communes et de leur population » (cf. Rapport R21, p. 30). Autrement dit, les collaborations intercommunales ne coïncident pas avec les limites du district. La commission R21 est d'avis que le district ne constitue plus une structure utile ou indispensable à la vie institutionnelle, politique, économique et sociale des communes. Elle propose la suppression du district.

Corollaire de la suppression du district en tant qu'entité territoriale, la commission R21 prévoit la suppression des fonctions de préfet et sous-préfet ainsi que du conseil de district, institution obsolète qui n'a plus guère de compétences. La présence d'un représentant du Conseil d'Etat dans chaque district se justifiait à l'époque; elle ne se justifie plus aujourd'hui.

Pour le Conseil d'Etat, la suppression du conseil de district est une évidence. A cet égard, on notera que les dispositions concernant ce conseil ont perdu toute portée (art. 66 à 68 Cst. cant.). Ainsi, le conseil de district ne prend plus « connaissance du compte rendu de l'administration financière de l'Etat » (art. 67 al. 2 Cst. cant.), ni ne « veille spécialement à son développement économique et à l'écoulement de ses produits agricoles » (art. 67 al. 3 Cst. cant.). Au demeurant, on voit mal quelles nouvelles tâches et compétences pourraient lui être confiées. La suppression du conseil de district s'impose.

« Le maintien ou la suppression de la fonction de préfet est une question largement politisée, dont on peut craindre qu'elle soit abordée avec quelques préjugés. Le Conseil d'Etat tient à relever l'engagement des préfets au service des communes et de leurs associations. Aujourd'hui, le préfet est, dans certains districts, un coordinateur efficace et un conseiller expérimenté à disposition des collectivités. Il est regrettable que le droit n'ait pas suivi et pris acte des tâches actuellement accomplies par le préfet. » (cf. Message sur l'opportunité, pp. 8-9)

L'institution du préfet n'est aujourd'hui plus guère reconnue. Dans la consultation, une majorité claire s'est exprimée contre le maintien du préfet. C'est notamment le cas des collectivités publiques. A quelques exceptions, tous les partis politiques sont favorables à la suppression de la fonction de préfet. Le Conseil d'Etat prend acte de cette volonté.

Aux termes de l'art. 59 al. 1 Cst. cant., le Gouvernement a, dans chaque district, un représentant sous le nom de préfet et un sous-préfet. On doit bien admettre qu'au début du XXIème siècle, à l'heure d'Internet et des réseaux sociaux – c'est-à-dire de l'information globale et immédiate – il ne se justifie plus vraiment de maintenir des représentants du Conseil d'Etat dans le canton. Par ailleurs, le renforcement des communes – qui fera l'objet du second volet de la réforme R21 (partie « Communes ») – justifie aussi la suppression d'un agent ou représentant de l'Etat entre le canton et les communes. La modification de la circonscription électorale pour l'élection des membres du Grand Conseil (district) plaide aussi en faveur de la suppression de la fonction de préfet.

Enfin, la suppression du district comme entité administrative semble évidente, étant précisé que ses compétences actuelles sont peu nombreuses. Comme déjà mentionné, le Conseil d'Etat entend maintenir les districts, mais comme simple entité territoriale devant notamment permettre de définir les arrondissements électoraux pour l'élection des membres du Parlement.

e) Synthèse

Les principaux axes de la réforme des institutions cantonales peuvent être résumés comme il suit :

- Un Grand Conseil de 130 députés et de 130 suppléants élus dans six circonscriptions électorales, selon le système proportionnel ou selon le système de la bi-proportionnelle (modalité à définir);
- Un Conseil d'Etat de sept membres, élus au système majoritaire;
- Les élections cantonales se déroulent à l'automne;
- La suppression des organes entre le canton et les communes, à savoir l'abrogation du conseil de district, des préfets et sous-préfets.

II. Partie spéciale

La partie spéciale présente d'abord la systématique du projet (ch. 1). Elle commente ensuite les nouvelles dispositions constitutionnelles proposées (ch. 2).

1. Systématique de la réforme

En matière d'organisation territoriale et d'institutions cantonales, la Constitution cantonale actuelle se présente de la manière suivante :

- Titre 2 : Division du canton (art. 26 et 27)
- Titre 5 : Pouvoirs publics (art. 36 à 59)
 - Chapitre 1 : Pouvoir législatif (art. 37 à 51)
 - A. Attributions (art. 37 à 42)
 - B. Organisation (art. 43 à 49)
 - C. Droit des députés (art. 50 et 51)
 - Chapitre 2 : Pouvoir exécutif (art. 52 à 59)
 - A. Election (art. 52)
 - B. Organisation et attributions (art. 53 à 59)
- Titre 6 : Régime de district et de commune (art. 66 à 82)
 - Chapitre 1 : Conseil de district (art. 66 à 68)
- Titre 7 : Mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques (art. 84 à 92)²¹

En préambule, rappelons que la Constitution cantonale fixe les règles les plus importantes de notre système politique; il lui incombe notamment de définir la composition, les attributions et le fonctionnement des principaux organes de l'Etat. Si notre Charte fondamentale doit prévoir les règles importantes et les principes généraux, elle ne doit pas entrer dans les moindres détails, ceux-ci devant être inscrits dans la législation cantonale d'application. Le Conseil d'Etat a donc prêté un soin particulier à présenter un projet de texte constitutionnel concis, qui porte sur l'essentiel et évite les détails.

Le Conseil d'Etat propose de revoir de manière fondamentale la systématique de la Constitution afin de la présenter sous une forme plus cohérente. A titre d'exemple, il semble logique d'intégrer le mode d'élection, les conditions d'éligibilité et la durée des fonctions des autorités cantonales – l'actuel titre 7 – dans le chapitre concernant ces autorités. Cette modification répond au souci de rendre la Constitution claire et lisible en regroupant les dispositions selon les autorités visées. Aujourd'hui, celui qui cherche les modalités des élections cantonales doit naviguer entre l'art. 52 et les art. 84 et suivants, ce qui n'est guère logique.

Quant à la division du canton, il est proposé d'abroger l'art. 26 et de l'intégrer partiellement dans le titre 5 – « Autorités cantonales ». Si le district est supprimé comme entité administrative, son maintien est prévu, comme simple division territoriale, pour définir les arrondissements électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil et assurer la représentation des trois régions parmi le Conseil d'Etat. L'art. 27 sera revu et intégré prochainement dans le titre premier de la Constitution cantonale (cf. Rapport du groupe de travail à l'appui de l'avant-projet de révision du titre premier de la Constitution valaisanne du 8 mars 1907, ad art. 3, pp. 18-19).

De fait, ces propositions doivent à terme conduire à supprimer les actuels titres 2 et 7. Le chapitre 1 du titre 6, qui concerne le Conseil de district, est abrogé dans le cadre de la présente révision.

²¹ Les art. 93 à 99 Cst. cant. ont été abrogés lors de la modification du 24 octobre 1993.

Le Conseil d'Etat souhaite attribuer une note marginale aux dispositions de la Constitution cantonale. A l'image des lois, toute Constitution récente comprend une note marginale au regard de chaque article. Cette volonté sera poursuivie et complétée lors des prochaines réformes de la Constitution cantonale.

De manière générale, en présentant son projet de texte constitutionnel, le Gouvernement a eu un double souci : d'une part, proposer un texte s'inscrivant dans une systématique claire et cohérente, c'est-à-dire qui s'articule selon un ordre naturel et logique; d'autre part, présenter des dispositions rédigées de manière précise.

Le présent projet traite donc, selon l'intitulé de son titre 5, des « Autorités cantonales ». Ce titre traite de l'organisation des autorités cantonales et constitue, sous l'angle politique, un des aspects centraux d'une Constitution. Dans ce domaine, le canton dispose d'une importante marge de manœuvre ou autonomie. En raison de son contenu, ce titre a une forte connotation politique puisqu'il régit la séparation et l'équilibre des différents pouvoirs.

D'un point de vue formel, le titre 5 est divisé en quatre chapitres. Le premier chapitre comprend des « Dispositions générales ». Les chapitres 2 et 3 sont consacrés respectivement aux pouvoirs législatif (Grand Conseil) et exécutif (Conseil d'Etat). Rappelons que le pouvoir judiciaire – qui change de numérotation et devient le chapitre 4 – n'est pas visé par la présente réforme. Il reste régi par les art. 60 à 65 de la Constitution cantonale actuelle. Ces dispositions seront intégrées, sans modification, dans le chapitre 4 (Pouvoir judiciaire) du titre 5 – « Autorités cantonales ». Enfin, les chapitres consacrés aux pouvoirs législatif et exécutif sont subdivisés selon la même structure : A. Composition – B. Organisation – C. Compétences.

Le projet qui vous est soumis se présente selon la systématique suivante :

Titre 5 – Autorités cantonales

Chapitre 1 : Dispositions générales

Art. 36	(Elections cantonales)
Art. 37	(Pouvoirs publics)
Art. 38	(Districts)
Art. 39	(Indépendance)
Art. 39bis	(Eligibilité)
Art. 39ter	(Incompatibilités)
Art. 39quater	(Immunité)

Chapitre 2 : Pouvoir législatif

Art. 40	(Principe)
---------	------------

A. Composition

Art. 41	(Composition)
Art. 42	(Mode d'élection)

B. Organisation

Art. 43	(Présidence)
Art. 43bis	(Sessions)
Art. 43ter	(Publicité des séances)
Art. 44	(Organisation)
Art. 45	(Droit d'intervention)
Art. 46	(Commissions et groupes parlementaires)
Art. 46bis	(Service du Grand Conseil)

C. Compétences

Art. 47	(Compétences législatives)
Art. 48	(Compétences financières)
Art. 49	(Compétences électives)
Art. 50	(Autres compétences)
Art. 51	(Haute surveillance)

Chapitre 3 : Pouvoir exécutif

Art. 52 (Principe)

A. Composition

Art. 53 (Composition)

Art. 53bis (Mode d'élection)

B. Organisation

Art. 54 (Collégialité et autonomie)

Art. 54bis (Présidence)

Art. 54ter (Départements)

C. Compétences

Art. 55 (Compétences législatives)

Art. 56 (Planification)

Art. 57 (Compétences financières)

Art. 58 (Compétences administratives)

Art. 58bis (Relations extérieures)

Art. 58ter (Ordre public)

Art. 58quater (Etat de nécessité)

Art. 58quinquies (Autres compétences)

Chapitre 4 : Pouvoir judiciaire

[la présente réforme ne modifie pas le chapitre relatif au pouvoir judiciaire; celui-ci reprend donc, sans les modifier, les art. 60 à 65 de la Constitution actuelle]

La numérotation proposée, avec les mentions « bis », « ter », etc., n'est pas adéquate mais elle s'impose parce qu'il faut se plier au cadre fixé par la Constitution actuelle. Cette numérotation sera revue lorsque la Constitution cantonale aura été entièrement révisée, le but étant de procéder à une numérotation suivie (qui procède du souci de clarté et de lisibilité). Il est prévu qu'une disposition transitoire de la Constitution cantonale donne la compétence au Grand Conseil de fixer la numérotation définitive des dispositions de notre Charte fondamentale.

A cet égard, notons que le projet abroge plusieurs dispositions du titre 7 et comprend des dispositions transitoires; ces modifications seront présentées et explicitées ci-dessous.

2. Commentaire article par article

Une remarque en préambule. Dans le présent message et dans le projet de texte constitutionnel annexé, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment l'homme ou la femme (ce que rappelle aussi l'annotation figurant à l'art. 3 Cst. cant.). Dans la mesure du possible, nous avons privilégié l'utilisation de termes épécènes, c'est-à-dire qui peuvent être employés indifféremment au masculin ou au féminin (p. ex. les membres). Toutefois, il n'a pas toujours été possible de retenir des termes neutres (p. ex. les députés, le président), étant noté que les mentions « la présidente ou le président » ou « le/la président-e » semblent peu élégants, lourds et mal se concilier avec un texte constitutionnel qui entend privilégier la lisibilité.

a) Titre 2 – Division du canton

Art. 26

Les al. 1, 2 et 4 de cette disposition sont abrogés; le district est supprimé comme entité administrative. Par ailleurs, le maintien du district comme entité territoriale, pour l'élection des autorités cantonales, est réglé dans le nouvel art. 38.

L'al. 3 est maintenu pour garantir que le Grand Conseil puisse, le cas échéant, décider d'éventuelles fusions de communes d'ici à la révision de Constitution cantonale, partie « Communes ». Il est modifié pour tenir compte du nouvel art. 38 précité. Cet alinéa sera abrogé lors de la révision de la Constitution cantonale concernant les communes.

b) Titre V – Autorités cantonales
Chapitre 1 – Dispositions générales

Art. 36 (Elections cantonales)

Cette disposition est nouvelle. Elle énumère les élections cantonales auxquelles le peuple participe. Chaque élection fait ensuite l'objet, dans le chapitre adéquat, d'une disposition qui fixe dans les grandes lignes ses principes et modalités. Le corps électoral cantonal comprend les personnes inscrites dans le registre électoral d'une commune valaisanne.

L'al. 2 énonce les principes applicables à l'élection des deux membres valaisans du Conseil des Etats. Les modalités de l'élection au système majoritaire à deux tours seront définies dans la loi sur les droits politiques, étant précisé qu'il n'est pas prévu de modifier le système actuel (sous réserve du délai entre les deux tours de scrutin). Comme jusqu'à ce jour, cette élection aura lieu le même jour que celle des membres du Conseil national.

Art. 37 (Pouvoirs publics)

Cette disposition reprend l'actuel art. 36. Elle correspond à la solution vaudoise (art. 89 Cst. VD). Elle procède à la division usuelle des pouvoirs publics : législatif, exécutif et judiciaire. L'administration n'est pas un pouvoir; elle est subordonnée au pouvoir exécutif (Conseil d'Etat), de sorte qu'elle n'a pas à être mentionnée.

A noter que si certaines Constitutions cantonales traitent dans la même disposition des pouvoirs publics et du principe de la séparation des pouvoirs (p. ex. art. 89 Cst VD), il semble préférable de régler le principe précité dans le titre premier de la Constitution cantonale (cf. Rapport du groupe de travail à l'appui de l'avant-projet de révision du titre premier de la Constitution valaisanne du 8 mars 1907, ad art. 7, pp. 21-22). Inscrire le principe de la séparation des pouvoirs dans le titre premier tend à renforcer son importance. C'est, par exemple, la solution retenue par le canton de Genève (art. 2 al. 2 Cst. GE).

Art. 38 (Districts)

On l'a dit, le district est supprimé en tant qu'entité administrative. Dans ce sens, ses organes – le conseil de district, le préfet et le sous-préfet – sont abrogés. Ceci rappelé, le district est maintenu comme découpage territorial. Il est en effet prévu de définir les arrondissements électoraux pour l'élection du Grand Conseil en se référant aux districts (cf. supra, pp. 18-20). Il semble opportun de définir ces arrondissements en s'appuyant sur une division territoriale existante, connue et reconnue. Dans le cas contraire, il faudrait dessiner de nouveaux arrondissements, dont le découpage ne manquerait pas d'être critiqué pour son manque d'objectivité, son favoritisme supposé, etc. C'est aussi le district qui permet de déterminer les trois régions du canton (Haut, Centre et Bas) dont la représentation est assurée au sein du Conseil d'Etat. Ces motifs expliquent la référence aux pouvoirs législatif et exécutif de l'al. 1. Quant au pouvoir judiciaire, rappelons que c'est la loi d'organisation judiciaire – et non la Constitution cantonale – qui institue les tribunaux de district (cf. art. 10 al. 1 de la loi sur l'organisation de la justice du 11 février 2009 – LOJ). Cette organisation pourra être maintenue.

Par ailleurs, la suppression pure et simple du district rencontrerait de fortes résistances et ferait l'objet de débats passionnels puisque les armoiries du Valais se fondent sur les districts (les treize étoiles du drapeau valaisan, auquel tous les Valaisans sont fermement attachés). Est-il nécessaire de préciser que personne n'envisage de revoir et modifier les armoiries actuelles du canton (cf. Rapport du groupe de travail à l'appui de l'avant-projet de révision du titre premier de la Constitution valaisanne du 8 mars 1907, ad art. 2, p. 18) ?

L'al. 2 énumère les treize districts du canton – 12 districts et deux demi-districts – en suivant le cours du Rhône. Il s'agit de l'ordre de présentation usuel (cf. l'actuel art. 52 al. 2 Cst. cant.). Le district de Rarogne est divisé en deux demi-districts (Rarogne oriental et Rarogne occidental). Par souci de simplification, cette précision figure dans cet alinéa; il n'est pas jugé utile de prévoir un nouvel alinéa à cet effet.

Actuellement, aucune loi ne détermine la composition des districts. De fait, de manière curieuse, c'est l'ordonnance sur l'état civil du 21 novembre 2007 qui attribue, dans son annexe I, les communes à un district en fixant la composition des six arrondissements d'état civil. Cette manière de faire n'est pas satisfaisante. Selon l'al. 3, une loi devra déterminer l'appartenance de chaque commune à un district. Il ne serait pas opportun de régler cette question dans la Constitution cantonale, puisqu'il faudrait alors la modifier lors de chaque fusion de communes (ce qui nécessite un vote du peuple).

Art. 39 (Indépendance)

L'al. 1 exprime le principe selon lequel les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat doivent pouvoir exercer librement et sans influence extérieure leur mandat. Ils ne sont responsables qu'envers le corps électoral et eux-mêmes.

L'al. 2 exige des autorités précitées une certaine transparence dans l'exercice de leur mandat. Cette exigence de publication permet ainsi de déceler d'éventuels conflits d'intérêts. Pour le Conseil d'Etat, cet alinéa élève au rang constitutionnel l'exigence de l'art. 77bis LOCRP²².

L'indépendance de la justice est un principe fondamental découlant de la séparation des pouvoirs. Les personnes qui exercent le pouvoir judiciaire doivent être à l'abri de toute influence extérieure et de toute forme de préjugé. La notion des « autorités judiciaires » vise aussi les représentants du ministère public.

Art. 39bis (Eligibilité)

Cette disposition règle de manière générale l'éligibilité des autorités cantonales. Elle reprend et combine les actuels art. 88 al. 2 Cst. cant. et 15 LcDP. Cet article réserve les dispositions contraires de la Constitution et de la loi (en principe la loi sur les droits politiques). Ainsi, l'art. 53bis al. 2 du projet prévoit des conditions d'éligibilité plus strictes pour les membres du Conseil d'Etat (qui doivent être électeurs du canton, c'est-à-dire avoir leur domicile politique en Valais). De fait, tant le constituant que le législateur pourront prévoir d'autres règles pour les autorités communales.

Les personnes étrangères ne sont pas visées ici. Le Grand Conseil a récemment refusé une motion demandant « Le droit de vote pour tous au niveau communal »; il serait donc peu opportun de prévoir ici l'éligibilité des personnes de nationalité étrangère (qui va plus loin que le droit de vote).

Art. 39ter (Incompatibilités)

L'art. 39ter traite des incompatibilités de fonctions qui constituent un élément important d'une bonne organisation étatique. Elles visent généralement à empêcher le cumul des charges, à assurer la séparation des pouvoirs et à garantir l'indépendance de certaines fonctions. La Constitution cantonale ne peut pas régler tous les cas d'incompatibilités.

Cette disposition reprend l'actuel art. 90 Cst. cant. qu'elle simplifie de manière drastique. Elle s'en tient aux principes généraux, à un texte court et précis, étant noté qu'il appartiendra comme jusqu'ici au droit cantonal – notamment à la loi sur les incompatibilités – de définir dans le détail les différents cas d'incompatibilités (p. ex. incompatibilités tenant à la parenté, à l'exercice d'une fonction publique, etc.).

L'al. 1 précise la règle de séparation personnelle qui exclut qu'une même personne soit en même temps membre de plusieurs autorités cantonales.

²² Selon l'art. 77bis LOCRP, en entrant en fonction et lors de toute modification, chaque membre du Conseil d'Etat signale ses liens d'intérêts définis par le règlement sur le Conseil d'Etat. La Chancellerie établit un registre public des indications fournies. Ce registre est publié sur le site officiel du canton du Valais.

L'al. 2 confirme la règle actuelle selon laquelle un seul membre du Conseil d'Etat peut siéger aux chambres fédérales. Le maintien de cette règle semble se justifier d'autant plus avec un Conseil d'Etat de sept membres.

Selon l'al. 3, la loi peut prévoir d'autres incompatibilités. On pense d'abord à la loi sur les incompatibilités, mais d'autres lois spéciales peuvent aussi régler les cas d'incompatibilités (cf. le Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de modification de la loi sur les incompatibilités, p. 8, qui cite notamment la loi sur la police cantonale, la loi sur la Banque cantonale du Valais, la loi sur le notariat, etc.). A noter que le nouvel art. 39ter ne nécessite pas une modification de la loi sur les incompatibilités. En matière communale, il est prévu qu'une disposition spécifique règle les incompatibilités.

Art. 39quater (Immunité)

Cette disposition rappelle le principe de l'immunité selon lequel les membres du Parlement et du Conseil d'Etat ne peuvent en principe pas être poursuivis pour les propos tenus pendant les séances du Grand Conseil ou devant ses organes (al. 1). L'immunité peut toutefois être levée aux conditions fixées par la loi (al. 2).

c) Chapitre 2 – Pouvoir législatif

Le chapitre 2 traite du pouvoir législatif, soit du Grand Conseil. Il en détermine la composition, le mode d'élection, l'organisation, les droits des députés, les compétences, etc. Ce chapitre s'en tient aux principes, les dispositions de détail devant figurer soit dans une loi (cf. LOCRP), soit dans le règlement du Grand Conseil (RGC).

A l'exception du mode d'élection, la révision des dispositions touchant le Grand Conseil revêtent un caractère plutôt cosmétique. Les attributions du Parlement restent ce qu'elles étaient pour l'essentiel. L'organisation et les droits des députés ne varient pas sensiblement du système actuel.

Art. 40 (Principe)

Cette disposition marque la supériorité juridique du Grand Conseil sur les autres pouvoirs. On la retrouve dans plusieurs constitutions récentes (p. ex. art. 91 Cst. VD, art. 94 Cst. FR). Toutefois, cette prééminence n'implique pas que le Grand Conseil peut s'affranchir ou faire fi de la séparation des pouvoirs.

Art. 41 (Composition)

Pour les motifs déjà explicités, il est proposé de maintenir le chiffre de 130 députés et de 130 suppléants. En bref, ce chiffre permet une représentation suffisante des différentes sensibilités politiques, linguistiques et régionales du canton.

A noter que la durée de la législature est maintenue à quatre ans. Le Conseil d'Etat n'a pas voulu aborder cette question dans le cadre de la réforme des institutions cantonales. Elle le sera éventuellement plus tard. Il faut toutefois préciser que l'augmentation de la durée des mandats cantonaux et communaux à cinq ans a fait l'objet de réticences dans la procédure de consultation (Oui : 42 %, Non : 55 %; il est vrai que sans le refus clair des écoles, le résultat serait proche de l'égalité). Les partis politiques sont partagés mais en majorité défavorable à cette mesure (Oui : PDC, CSPO, PCS, JDC, Jeunes Verts, JUSO, Parlement Ainés – Non : UDC, SVPO, CVPO, PLR, SPO, Les Verts, Entremont-Autrement, La Gauche, MCC, JSVPO, Parlement Jeunes). Il existe aussi un clivage entre les communes du Haut-Valais (18 Oui, 38 Non) et celles du Valais romand (25 Oui, 11 Non). Ces résultats confirment ceux de la précédente procédure de consultation sur cette même question (consultation de décembre 2010 – janvier 2011). A l'époque, une forte majorité s'était prononcée contre la prolongation de la durée des mandats cantonaux et communaux à cinq ans (Oui : 38,5 %, Non : 61,5 %).

Comme déjà mentionné, il appartiendra à la loi (LOCRP) de déterminer ou fixer le statut des députés et celui des suppléants. Si la question est importante, il semble judicieux de la régler au niveau de la loi (cf. supra, p. 18).

Pour répondre au souhait de la commission R21, il est prévu d'inscrire dans la Constitution le principe de l'indemnisation des membres du Parlement (cf. art. 102 Cst. VD); cette proposition procède du souci de valoriser la fonction des parlementaires.

Art. 42 (Mode d'élection)

Le mode d'élection des membres du Grand Conseil est une question sensible. Elle l'est d'autant plus après l'arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014. Partant, le Conseil d'Etat juge opportun de présenter deux variantes pour l'élection des membres du Grand Conseil. Les avantages et inconvénients de chacune d'elles ont été présentés. De façon à satisfaire aux exigences du Tribunal fédéral, chaque variante redéfinit l'arrondissement électoral pour l'élection du Parlement.

Comme déjà mentionné, le Grand Conseil devra choisir le système électoral qui lui semble le plus judicieux. Il aura aussi la possibilité de demander au peuple de se prononcer sur des variantes. Cette décision relève de sa seule compétence (art. 104 al. 3 Cst. cant.)

Variante 1

Le système électoral applicable à l'élection du Grand Conseil est le système proportionnel (al. 2). De fait, le système actuel – dont les modalités et détails sont fixés dans la loi sur les droits politiques – est maintenu.

Par contre, l'arrondissement électoral n'est plus le district : l'élection ne se déroule plus dans 14 circonscriptions (les 12 districts et deux demi-districts), mais dans six arrondissements électoraux groupés autour des principales villes du canton, à savoir : Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey (al. 3). Les arrondissements sont définis en tenant compte des districts actuels; ils répondent aux exigences de la Constitution fédérale.

L'al. 4 fixe le mode de répartition des sièges entre les arrondissements électoraux, en fonction de la population suisse de résidence; c'est le cas actuellement (cf. art. 84 al. 3 Cst. cant.), étant précisé que les détails de la répartition seront fixés dans la loi (il est prévu de reprendre l'al. 3 précité). Avant chaque élection, le Conseil d'Etat déterminera et publiera le nombre de sièges attribué à chaque arrondissement, en se fondant sur les derniers chiffres officiels de la population.

Selon l'al. 5, la loi règle les détails et fixe la date du scrutin. Il serait trop lourd et fastidieux de régler ces questions dans la Constitution. Pour rappel, les élections cantonales auront lieu à l'automne.

Variante 2

Le système électoral applicable est le système de la bi-proportionnelle (ou « système de la double proportionnelle » ou « système Pukelsheim »). Pour plus de détails, il faut se référer au commentaire ci-dessus (cf. supra, pp. 19-21) ainsi qu'à la brochure annexée au présent message. Il appartiendra à la loi de régler dans le détail les modalités de ce système.

Dans le système de la bi-proportionnelle, les arrondissements sont, en principe, divisés en sous-arrondissements, ce qu'explique l'al. 3. Selon l'al. 4, les 130 députés sont répartis, selon la population suisse de résidence, entre les arrondissements (cf. Sierre) et les sous-arrondissements (qui correspondent aux districts).

Art. 43 (Présidence)

Le Grand Conseil doit élire, pour une durée d'une année, une personne à sa présidence, dont la tâche principale est de diriger les débats. Il élit aussi pour la même durée un premier vice-président et un deuxième vice-président.

Art. 43bis (Sessions)

L'al. 1 précise que le Grand Conseil se réunit en session constitutive avant le 1er janvier qui suit l'élection. Il n'est pas judicieux de fixer une date précise pour la session, celle-ci pouvant dépendre de circonstances particulières (p. ex. recours contre les élections du Grand Conseil et/ou du Conseil d'Etat, éventuel second tour pour l'élection du Conseil d'Etat, etc.). Cette séance doit notamment permettre au Parlement de statuer sur la validité des élections cantonales, de désigner les membres des commissions parlementaires de surveillance, etc. Il faut que le premier janvier suivant l'élection, le Grand Conseil ait désigné ses organes et soit prêt à fonctionner.

L'al. 2 maintient le système des sessions (plutôt qu'un système de séances). Il appartiendra à la loi de fixer le rythme des sessions; il ne semble pas judicieux d'élever cette règle au rang constitutionnel. Cet alinéa permet à une partie de ses membres ou au Conseil d'Etat de provoquer la réunion du Parlement, en session extraordinaire.

L'al. 3 reprend la règle de l'art. 47 Cst. cant. Le Grand Conseil ne peut délibérer valablement que si la majorité absolue de ses membres – donc au moins 66 – sont présents.

Art. 43ter (Publicité des séances)

Chacun doit pouvoir assister aux séances du Grand Conseil (al. 1). Toutefois, le huis clos peut être décidé lorsque les circonstances l'exigent. C'est par exemple le cas lorsque le Grand Conseil traite d'affaires personnelles (p. ex. recours en grâce, naturalisations).

Art. 44 (Organisation)

Cette disposition reprend, sans modification, l'art. 43 al. 1 Cst. cant. et n'appelle pas de commentaire particulier. De manière générale, l'organisation du Grand Conseil est réglée dans la LOCRP et le RGC.

Art. 45 (Droit d'intervention)

La marginale « Droit d'intervention » paraît plus appropriée que « Droits des députés », qui semble ne pas viser les suppléants. L'al. 1 consacre les différents droits qui sont à disposition des membres du Grand Conseil. De fait, cet alinéa reprend les droits actuels; il semble difficile d'innover en la matière. Comme jusqu'à ce jour, il appartiendra à la loi de définir ces droits et d'en régler l'exercice (al. 2).

Art. 46 (Commissions et groupes parlementaires)

Un Parlement ne peut fonctionner rationnellement que si son travail est préparé par des commissions. L'al. 1 rappelle ce principe fondamental de l'activité parlementaire selon lequel le Grand Conseil se compose de commissions qui examinent et préparent les objets soumis aux délibérations du plénum. Les commissions sont énumérées dans la LOCRP, cette question n'étant pas de rang constitutionnel (toutefois, le nouvel art. 51 al. 2 mentionne la commission d'enquête).

L'al. 2 institutionnalise les groupes parlementaires. Il vise les groupes constitués par les députés d'un même parti politique. Les groupes doivent avoir au moins cinq députés. On reprend le chiffre actuel, qui semble pertinent puisque le nombre de députés reste inchangé.

L'al. 3 prévoit la représentation équitable des groupes parlementaires dans les commissions. Il appartiendra à la loi, voire au règlement du Grand Conseil, de fixer les modalités et les degrés de cette représentation des groupes politiques.

Art. 46bis (Service du Grand Conseil)

Cette disposition donne un ancrage constitutionnel au service du Grand Conseil, à l'instar d'autres Constitutions récentes (cf. art. 98 Cst. VD, art. 97 Cst. FR, art. 88 Cst. GE, même si les deux dernières parlent de secrétariat).

Le service du Grand Conseil, communément appelé « service parlementaire », est une structure nécessaire au bon fonctionnement du Parlement. Sa tâche consiste à soutenir les organes du Grand Conseil, les commissions et les députés, c'est-à-dire notamment à assumer les travaux d'ordre administratif, à apporter un appui scientifique ou en matière d'information et de communication, à fournir la documentation utile, à accomplir des recherches pour les députés, etc. Instituer le service parlementaire dans la Constitution montre l'importance qu'il représente, notamment quant au bon fonctionnement du pouvoir législatif.

Art. 47 (Compétences législatives)

Les art. 47 à 51 traitent des compétences du Grand Conseil, en distinguant entre les compétences législatives (art. 47), financières (art. 48) et électives (art. 49), puis les autres compétences (art. 50) et celles relevant de la haute surveillance (art. 51).

L'al. 1 précise les compétences législatives du Parlement. Le Grand Conseil a la compétence d'édicter des lois et des décrets. Les premières sont soumises au référendum facultatif (art. 31 Cst. cant.), les secondes au référendum résolutoire (art. 32 al. 2 Cst. cant.). Le Grand Conseil traite les autres affaires sous forme de décisions.

L'al. 2 reprend l'actuel art. 38 al. 2 Cst. cant. Suivant la proposition émise par la Commission R21, la seconde phrase reconnaît désormais au Grand Conseil « le droit de proposer le contenu d'un concordat à négocier ». Il s'agit de donner un signe politique fort en faveur du Parlement (cf. Rapport de la Commission R21, p. 38).

Art. 48 (Compétences financières)

Cette disposition précise les compétences du Grand Conseil en matière financière. De fait, elle reprend, sans le modifier, l'actuel art. 41 ch. 1, 3 et 4 Cst. cant.

La let. b concerne des opérations qui peuvent avoir une grande importance économique ou politique. Qu'il s'agisse des dépenses ou des autres actes énumérés ici, il faut relever que la loi pourra déléguer au Conseil d'Etat la compétence d'engager le canton à concurrence d'une somme déterminée. Toutefois, cette délégation ne devra pas concerner un chiffre trop élevé sous peine de violer l'esprit de cette disposition. Cette règle, déjà existante, n'a jamais posé de difficulté jusqu'à ce jour.

Selon la let. c, le Grand Conseil fixe le traitement des magistrats et du personnel de l'Etat, sauf exceptions prévues par la loi. Le Parlement garde cette compétence sensible.

Art. 49 (Compétences électives)

Actuellement, le Grand Conseil élit le ministère public, c'est-à-dire les procureurs et les substituts. La réforme partielle du pouvoir judiciaire, qui est en cours, propose que le Parlement se contente d'élire le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs : « L'élection des procureurs et des substituts par le Grand Conseil constitue un système de désignation des membres du ministère public inapproprié compte tenu du mode de fonctionnement du Parlement et des besoins du ministère public » (cf. Message du Conseil d'Etat concernant l'opportunité de réviser l'article 39 alinéa 2 de la Constitution cantonale et d'y introduire une base constitutionnelle pour l'institution d'un

Conseil de la magistrature). L'art. 49 reprend la formulation prévue par cette réforme. Pour le surplus, nous vous renvoyons au Message précité, en précisant que la présente réforme devra, le cas échéant, intégrer « en cours de route » les éventuelles modifications découlant de l'institution du Conseil de la magistrature (qui fait aussi l'objet de la révision partielle précitée).

Art. 50 (Autres compétences)

Cet article énumère des compétences jugées importantes mais qui ne relèvent pas du domaine législatif ou financier ou électif.

La let. a mentionne qu'il appartient au Grand Conseil de statuer sur la validité de l'élection de ses membres, ce qu'il fait lors de la session constitutive.

La let. b précise que le Grand Conseil exerce le droit d'initiative cantonale, qui est prévu par l'art. 160 al. 1 de la Constitution fédérale. Le droit fédéral ne règle pas cette question et il revient donc aux cantons de préciser l'organe compétent en ce domaine. Par contre, il n'est pas utile de mentionner le référendum facultatif des cantons (cf. art. 141 al. 1 Cst. fédérale), parce que l'art. 67 de la loi fédérale sur les droits politiques attribue déjà cette compétence au Grand Conseil (« A moins que le droit cantonal n'en dispose autrement, le parlement du canton a la compétence de demander le référendum »).

A noter que la compétence du Grand Conseil concernant les consultations de la Confédération en matière d'installations atomiques (cf. l'actuel art. 38 al. 3 Cst. cant.) a été transférée au Conseil d'Etat (cf. le nouvel art. 58quinquies al. 1 let. b).

La let. c maintient le droit de grâce, à savoir le droit, pour des motifs d'équité, de renoncer en tout ou partie à l'exécution d'une peine infligée par une autorité judiciaire. Ce droit de grâce est l'expression du pouvoir suprême et exceptionnel du Grand Conseil.

Art. 51 (Haute surveillance)

Cette disposition – qui reprend l'art. 40 al. 1 et 2 Cst. cant. – institue le Grand Conseil comme autorité de haute surveillance sur la gestion de l'Etat et des autres autorités de l'Etat. La nature de cette surveillance est différente selon l'autorité et les décisions dont il s'agit. Elle devra être définie et développée dans la loi. Une modification doit être signalée : lorsque des tâches étatiques sont déléguées, la haute surveillance s'exerce sur les délégataires. Cette règle répond à la logique; il ne faudrait pas qu'une délégation des tâches permette d'éluider les compétences de l'autorité de haute surveillance.

L'al. 2 élève au rang constitutionnel la commission d'enquête, qui est une commission de haute surveillance parlementaire (cf. Titre 3 de la LOCRP) dont la création est extraordinaire et les compétences plus larges que celles des commissions de gestion, de finances ou de justice. Il appartient à la loi d'en fixer les modalités (conditions, compétences, procédure, etc.; cf. art. 133 ss LOCRP).

d) Chapitre 3 – Pouvoir exécutif

Art. 52 (Principe)

Cette disposition précise que le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du canton.

Art. 53 (Composition)

Selon l'al. 1, le Conseil d'Etat se compose désormais de sept membres. Les arguments à l'appui de cette proposition ont été développés ci-dessus. Comme déjà mentionné, la durée des mandats est maintenue à quatre ans.

Les membres du Conseil d'Etat nouvellement élus entrent en fonction le 1er janvier qui suit leur élection (al. 1). Cette modification s'impose dès lors que les élections cantonales auront

désormais lieu l'automne. Il semble opportun que la période législative coïncide avec l'année civile.

Sur l'exemple vaudois, l'al. 2 précise le délai dans lequel doit intervenir une élection complémentaire en cas de vacance d'un siège (cf. art. 113 al. 2 Cst. VD). Le délai de 60 jours correspond à celui du droit actuel (cf. art. 52 al. 5 Cst. cant.).

Art. 53bis (Mode d'élection)

Cette disposition règle les principes de l'élection des membres du Conseil d'Etat. Pour les motifs déjà présentés, le système majoritaire à deux tours est judicieux. Comme jusqu'ici, les élections des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ont lieu le même jour.

Il n'est pas opportun de fixer dans la Constitution la date des élections cantonales, voire le délai entre les deux tours de scrutin. A l'instar de ce que prévoit l'art. 87 al. 4 Cst. cant. pour les élections communales, il est préférable de laisser le soin à la loi de régler cette question. Une certaine souplesse est préférable pour tenir compte au mieux des éventuelles votations fédérales, des fêtes ou jours fériés, etc. Par ailleurs, le délai de quinze jours entre les deux tours de scrutin s'est révélé difficilement praticable (les autres cantons prévoient des délais plus longs). Ces questions devront être réglées dans la loi; c'est ce que prévoit l'al. 3.

La représentation des trois régions (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais) au sein du Conseil d'Etat semble aller de soi. L'al. 2 maintient cette règle. Toutefois, cet alinéa va plus loin puisqu'il élargit la garantie accordée au Haut-Valais en lui assurant deux sièges. Cette mesure découle directement de l'augmentation à sept du nombre des Conseillers d'Etat. Dans cette configuration, il semble équitable de garantir deux sièges au Haut-Valais. Cette proportion – deux sur sept, soit environ 28 % – correspond grosso modo à celle de la population haut-valaisanne dans notre canton. Cette mesure doit être comprise comme un signe fort et tangible de la cohésion cantonale et du respect de la minorité linguistique. En définitive, il semble juste et équitable de garantir deux sièges – sur sept – à la minorité germanophone.

Outre la date du scrutin et le délai entre les deux tours, la loi découlant de l'al. 3 devra indiquer comment mettre en œuvre, le cas échéant, les règles de représentation de l'al. 2.

Art. 54 (Collégialité et autonomie)

L'al. 1 pose le principe que le Gouvernement agit en collège. Ce système collégial, par ailleurs adopté partout en Suisse, signifie notamment que les membres du Conseil d'Etat assument ensemble la responsabilité de toutes les décisions prises et doivent les défendre loyalement. La place de cette disposition – en tête sous le titre « Organisation » – montre l'importance que le constituant entend donner au principe de collégialité.

L'al. 2 reprend l'actuel art. 53 al. 5 Cst. cant.

Art. 54bis (Présidence)

Cette disposition élève au rang constitutionnel la règle de l'art. 78 LOCRP selon laquelle le Conseil d'Etat désigne parmi ses membres, pour une année, un président et un vice-président (al. 1). Le texte n'empêche pas de réélire le président en exercice. En cas d'empêchement, le président est remplacé par le vice-président.

Le président assure la cohérence de l'action gouvernementale et coordonne l'activité des départements (al. 2). Ces tâches sont importantes et sont appelées à se développer avec le temps. La Chancellerie – qui ne fait pas partie d'un département au sens de l'article suivant – est élevée au rang constitutionnel (cf. l'art. 179 Cst. fédérale qui concerne la Chancellerie fédérale); elle assiste la présidence.

Art. 54ter (Départements)

L'al. 1 rappelle qu'un membre du Conseil d'Etat est un Chef de département; l'administration cantonale est divisée en départements, qui sont chacun attribués à un Conseiller d'Etat.

L'al. 2 reprend l'actuel art. 53 al. 4 Cst. cant. Il semble opportun de maintenir une solution souple et pragmatique – une ordonnance approuvée par le Grand Conseil – qui permet de tenir compte de l'expérience et des compétences des élus.

Art. 55 (Compétences législatives)

Selon l'al. 1, il appartient au Conseil d'Etat d'élaborer et de présenter au Grand Conseil les projets d'actes législatifs relevant de sa compétence (lois et décrets principalement). La seconde phrase oblige le Conseil d'Etat à remplir fidèlement les mandats qui lui sont confiés aussi bien par les initiatives populaires que par les initiatives parlementaires.

Les règlements relèvent de la compétence du Conseil d'Etat (al. 2). Ils comprennent les dispositions d'exécution du droit cantonal, soit les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets cantonaux.

L'al. 3 – qui reprend l'art. 57 al. 2 Cst. cant. – vise les ordonnances dites de « substitution ». Il constitue la base constitutionnelle pour les délégations proprement dites que le Grand Conseil (le cas échéant le peuple) donne au Conseil d'Etat.

L'al. 4 reconnaît au Conseil d'Etat la compétence de promulguer les lois et de les mettre en vigueur. Concernant la mise en vigueur des lois, l'al. 4 retient une exception au pouvoir du Conseil d'Etat en habilitant le Grand Conseil à la décider lui-même au moment où il adopte le projet.

Selon l'al. 5, le Conseil d'Etat traite les autres affaires sous la forme d'arrêté ou de décision.

Art. 56 (Planification)

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature et le plan financier. Il appartiendra à la loi d'en définir la forme, le contenu et les modalités.

Art. 57 (Compétences financières)

Le Conseil d'Etat est responsable de l'élaboration et de la présentation au Grand Conseil du projet de budget, des comptes et du rapport de gestion (al. 1).

Il appartiendra à la loi (cf. LGCAF) de fixer les types de dépenses et les compétences du Conseil d'Etat (al. 2).

Art. 58 (Compétences administratives)

En sa qualité d'autorité administrative, le Conseil d'Etat dirige l'administration (al. 1) et nomme le personnel de l'Etat (al. 4). Dans cette activité directrice, le Gouvernement doit se charger notamment de planifier et de coordonner l'ensemble des activités étatiques (al. 1).

Le Conseil d'Etat peut conclure des conventions (al. 2). Il surveille les autorités inférieures, notamment les communes municipales et les communes bourgeoises (al. 3); cet alinéa fonde la qualité d'autorité de surveillance des communes du Conseil d'Etat.

Art. 58bis (Relations extérieures)

De manière générale, le Conseil d'Etat représente le canton dans ses relations avec les privés et les autres collectivités (al. 1). A ce titre, il peut conclure des concordats et des traités internationaux, pour autant qu'une loi, un concordat ou un traité international approuvés par le Grand Conseil le prévoient (al. 2).

Art. 58ter (Ordre public)

Selon cette disposition, le Conseil d'Etat assure la sécurité et l'ordre public.

Art. 58quater (Etat de nécessité)

L'art. 58quater confère au Gouvernement les pouvoirs extraordinaires en état de nécessité. Il peut arriver que, sous la menace d'un danger grave et imminent, on doive d'urgence, sans base légale, prendre rapidement toutes les mesures nécessaires pour parer à ceux-ci. Il est évident que le Gouvernement ne peut faire usage de cet article instituant le droit de nécessité que dans des circonstances exceptionnelles.

L'al. 2 précise que les mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou une année après leur entrée en vigueur si le Grand Conseil ne les a pas approuvées dans ce délai.

Art. 58quinquies (Autres compétences)

Cette disposition énumère des compétences jugées importantes mais qui ne relèvent pas du domaine législatif ou financier ou administratif.

La let. a de l'al. 1 rappelle la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat, qui statue sur les recours relevant de sa compétence de par la loi (à titre d'exemples, on peut citer la LPJA, la LcAT, la LC, etc.).

La let. b de l'al. 1 formalise la pratique actuelle selon laquelle le Conseil d'Etat adopte les prises de positions du canton lors des procédures de consultations fédérales. A cet égard, notons que la Confédération consulte les cantons par les gouvernements cantonaux, voire les départements cantonaux compétents dans le domaine considéré.

Selon l'al. 2, le Conseil d'Etat remplit les autres tâches qui lui incombent en vertu de la Constitution ou de la loi. De fait, cette règle reprend l'ancien art. 53 al. 1 Cst. cant.

Art. 59

Selon l'art. 59, Le Gouvernement a, dans chaque district, un représentant sous le nom de préfet et un sous-préfet. Pour les motifs déjà exposés (cf. supra, pp. 27-28), cette disposition est abrogée.

- e) Titre 6 – Régime communal
Chapitre 1 – Conseil de district

Art. 66 à 68

Institution désuète, le conseil de district est supprimé. Les art. 66 à 68 sont donc abrogés. L'intitulé du titre 6 doit cependant être revu, puisqu'il comprend un chapitre 2 (Régime communal) relatif aux communes municipales et aux communes bourgeoises, qui est conservé. Le chapitre 2 sera revu dans le cadre de la révision de la Constitution cantonale concernant la partie « Communes ».

- f) Titre 7 – Mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques

Le titre 7 est partiellement maintenu lors de la présente révision, certains de ses articles se référant aux autorités communales. Ce titre sera définitivement abrogé lors de la prochaine révision de la Constitution cantonale concernant les communes.

Art. 84

Cet article est abrogé. Il est remplacé par les nouveaux art. 41 (Composition) et 42 (Mode d'élection).

Art. 85

L'al. 1 est modifié, puisque la durée des mandats des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat est réglée respectivement dans les nouveaux art. 41 al. 1 (Composition) et 53 al. 1 (Composition). La durée des mandats est maintenue à quatre ans.

L'al. 2 est abrogé. Il est remplacé par le nouvel art. 54bis (Présidence).

L'art. 85 sera entièrement abrogé dans le cadre de la révision de la Constitution cantonale, partie « Communes ».

Art. 85bis

Cet article est abrogé. Cette question est dorénavant réglée – de manière plus succincte – dans le nouvel art. 36 al. 2. Sur le fond, aucune modification n'est apportée à l'élection des deux membres valaisans du Conseil des Etats.

Art. 86

Cet article est abrogé.

On rappellera que les élections cantonales auront désormais lieu à l'automne. La date de celles-ci peut être réglée de manière souple dans la loi. Il est important de pouvoir s'adapter, notamment selon les fêtes ou jours fériés, les dates des votations fédérales, etc.

L'al. 2 énonce une évidence, qui ne relève pas du rang constitutionnel (si le Grand Conseil nouvellement élu n'était pas en fonction lors de la session constitutive, les décisions prises lors de celle-ci n'auraient aucune portée ou validité).

Art. 88

L'al. 2 est abrogé. La question est réglée dans le nouvel art. 39bis.

Art. 90

Cette disposition est abrogée. Le nouvel art. 39ter règle les questions d'incompatibilités.

g) Titre 9 – Dispositions transitoires

Art. 108

Cette disposition règle l'abrogation et le maintien en vigueur provisoire de l'ancien droit. Il s'agit d'une règle transitoire usuelle qui n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 109

Pour des motifs juridiques (principe de non-rétroactivité des lois), les prochaines élections cantonales – celles de 2017 – devront se dérouler au printemps. De fait, une modification constitutionnelle ou législative ne peut en principe pas avoir d'effet rétroactif : les principes de prévisibilité et de légalité s'y opposent. Une réduction ou une prolongation des mandats en cours n'est pas donc pas adéquate, car les députés ont d'ores et déjà été élus pour une période de quatre ans. Par ailleurs, comme les élections cantonales suivantes – celles de 2021 – auront lieu à l'automne, la législature 2017-2021 sera un peu plus longue que les quatre ans usuels.

Cet article précise donc que les élections cantonales de 2017 (Grand Conseil et Conseil d'Etat) auront lieu le premier dimanche de mars. Les membres du Grand Conseil élus à cette occasion resteront en fonction jusqu'à la session constitutive de la législature 2021-2025. Les membres du Conseil d'Etat élus au printemps 2017 seront en fonction jusqu'au 31 décembre 2021 (cf. nouvel art. 53 al. 1).

Art. 110

Cette disposition répond au souci d'avoir une Constitution avec une numérotation suivie, qui évite les articles « bis », « ter », etc. (cf. supra, p. 31). Dans ce sens, elle habilite le Grand Conseil à modifier l'ordre et la numérotation des articles dans le mesure utile. S'agissant de corrections purement formelles, il ne semble pas nécessaire ni opportun de les soumettre au vote du peuple (les anciens art. 108 al. 3 et 109 prévoyaient une règle similaire).

h) Chiffre II

Le chiffre II explicite la volonté du Conseil d'Etat de soumettre deux questions au vote du peuple concernant la réforme des institutions cantonales :

- la première question portera sur l'ensemble de la réforme, à l'exception de la composition et du mode d'élection des membres du Grand Conseil.
- la seconde question portera sur la composition et le mode d'élection des membres du Grand Conseil.

En rapport avec la seconde question, il sera, le cas échéant, loisible au Grand Conseil de modifier le texte afin de prévoir de soumettre deux variantes au vote du peuple.

Soumettre deux questions au peuple est conforme au principe de l'unité de la matière. Cette manière de faire semble judicieuse compte tenu notamment du caractère sensible de la question et de l'urgence à revoir le mode d'élection du Grand Conseil.

III. Planification intégrée pluriannuelle (PIP) et répercussions financières

La réforme des institutions cantonale figure dans la planification intégrée pluriannuelle 2014-2017 (p. 10). La PIP prévoit que la « Révision constitutionnelle et législative touchant à l'organisation territoriale et institutionnelle du canton » se déroule de 2014 à 2016. Par ailleurs, le Parlement a admis, le 10 septembre 2013, l'opportunité de réviser les dispositions de la Constitution cantonale concernant l'organisation territoriale et les institutions.

Les répercussions financières de la réforme des institutions cantonales se concentrent sur deux points. D'une part, la suppression des montants alloués aux préfets et aux sous-préfets (Fr. 320'000.--). D'autre part, l'augmentation de cinq à sept Conseillers d'Etat (soit un montant annuel entre Fr. 480'000.-- à Fr. 600'000.--, retraites en sus). Dans la mesure du possible, cette augmentation doit se faire sans nouveaux engagements du personnel de l'Etat, à tout le moins en procédant à des engagements ciblés et limités (on peut penser au secrétaire général du département, qui doit être en osmose avec son chef du département).

La présente réforme concernant les institutions cantonales ne modifie pas l'autonomie des communes.

Enfin, le projet n'a pas d'incidence sur la RPT II puisqu'il se rapporte aux institutions cantonales, notamment à l'organisation du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, mais qu'il ne touche pas la péréquation financière ou les tâches de la Confédération, du canton et des communes.

IV. Conclusions

Fort des considérations qui précèdent, conforté par les décisions du Parlement, les conclusions de la commission R21 et les résultats de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat espère vivement que la Haute Assemblée puisse se rallier à son point de vue et voter la réforme des institutions cantonales.

Comme déjà dit, cette réforme s'inscrit dans le cadre de la révision totale de la Constitution cantonale, entreprise par étapes. Elle précède la réforme des institutions communales, qui sera présentée prochainement au Grand Conseil.

Le Gouvernement sait l'importance de la réforme des institutions cantonales. Il sait que le dossier est sensible et délicat; tendre vers un équilibre cohérent et harmonieux n'est pas chose simple : il faut une bonne dose d'humilité et de pragmatisme. Mais votre tâche est passionnante et exaltante : dessiner les contours de nos institutions au début du XXIème siècle. Le Conseil d'Etat est convaincu que le Parlement saura faire preuve d'ouverture, de créativité et de réalisme afin de répondre aux attentes des citoyens.

Nous saisissons l'occasion du présent message pour vous renouveler, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le 18 juin 2014

Le président du Conseil d'Etat : **Jean-Michel Cina**
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**

Annexes :

- Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 (1C_495/2012)
- Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich, « Répartition des sièges lors des élections législatives en vertu de la nouvelle méthode zurichoise (bi-proportionnelle) en la matière – Une présentation simplifiée »

Les faits :

A.

Le 22 août 2012, le Conseil d'Etat du canton du Valais a réparti par district le nombre de députés à élire au Grand Conseil pour la période législative 2013-2017 (Bulletin officiel du canton du Valais du 31 août 2012). Les 130 sièges ont été partagés de la manière suivante pour la législature à venir :

District	Population suisse	Répartition
Goms	4'168	2
Östlich Raron	2'751	2
Brig	21'853	12
Visp	22'336	12
Westlich Raron	7'313	4
Leuk	10'601	6
Siders	33'099	17
Ering	9'416	5
Sitten	32'757	17
Gundis	19'363	10
Martinach	31'065	16
Entremont	11'369	6
St-Maurice	9'928	5
Monthey	30'991	16
Total	247'010	130

B.

Le 1 octobre 2012 Jean-Luc Addor, German Eyer, Raymond Borgeat, Oskar Freysinger, Beat Jost, Jean-Henri Dumont, Jean-Marie Meilland, Marcelle Monnet-Terrettaz, Grégoire Raboud, Stéphane Rossini et Franz Ruppen ont déposé collectivement un recours en matière de droit public contre la décision du Conseil d'Etat auprès du Tribunal fédéral. Ils demandent au Tribunal : qu'il soit constaté juridiquement que le mode d'élection à la proportionnelle du canton du Valais pour l'élection du Grand Conseil ne résiste pas à la Constitution fédérale ; que par décision incitative, il engage les autorités compétentes du canton du Valais à élaborer un règlement d'élection conforme à la Constitution pour les prochaines élections du Grand Conseil. Dans le même temps les recourants ont recouru devant le Tribunal cantonal du Valais ; dans leur recours, ils déposaient les mêmes requêtes. Le 10 octobre 2012 le Tribunal cantonal a déclaré le recours irrecevable. Cette décision n'a pas été attaquée devant le Tribunal fédéral.

C.

Le Conseil d'Etat a demandé au Tribunal fédéral de rejeter le recours dans la mesure où il était recevable. Avec prise de position du 10 janvier 2013 les recourants ont maintenu leur recours.

Les considérations :

1.

1.1 La décision du Conseil d'Etat du canton du Valais qui fixe le nombre de députés qui doivent être élus dans chaque district constitue un acte préparatoire pour l'élection du Grand Conseil pour la période législative 2013-2017. Des manquements dans la préparation des élections et des votes doivent être invoqués immédiatement et avant la votation. La décision du Conseil d'Etat est donc attaquable avec recours en matière de droit public au sens de l'art. 82 lit. c de la loi sur le Tribunal fédéral.

1.2 Faute de compétence, le Tribunal cantonal a déclaré irrecevable le recours que les recourants déposé contre la décision contestée. Partant, la décision du Conseil d'Etat du 22 août 2012 constitue un acte d'autorité cantonale de dernière instance ; elle peut être attaquée directement auprès du Tribunal fédéral selon l'art. 88 al. 1 lit. a et al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral.

1.3 Le Conseil d'Etat soulève la question de savoir si le Tribunal fédéral peut entrer en matière, dès lors qu'il s'est déjà prononcé sur la procédure d'élection du Grand Conseil dans l'arrêt IP.309/2004 du 27 octobre 2004 (ATF 131 I 85). Cet arrêt ne s'oppose pas à la recevabilité du recours ; l'objet du recours en cause n'est pas identique à celui sur lequel le Tribunal a eu à se prononcer à l'époque. Ce recours-là a été déposé contre une décision du Conseil d'Etat du 7 avril 2004 qui concernait l'élection du Grand Conseil pour la période législative 2005-2009. Par ailleurs ce n'étaient pas – sous réserve d'une seule exception – les mêmes parties qui ont déposé le recours. En tant que les recourants sont des personnes qui ont le droit de prendre part aux élections et aux votations, ceux-ci ont la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 3 de la loi sur le Tribunal fédéral.

1.4 L'élection du Grand Conseil pour la période législative 2013-2017 a eu lieu le 3 mars 2013, à savoir après le dépôt du recours au du Tribunal fédéral. Si un vote a lieu alors qu'un recours en matière de droit de vote est pendant auprès du Tribunal fédéral, on comprend le recours contre l'acte préparatoire en ce sens que les recourants déposent en même temps une requête d'annulation du vote ou de l'élection.

En l'espèce, le recours en cause ne vise pourtant pas l'annulation de l'élection pour la période législative 2013-2017 qui a eu lieu entretemps ; cela ressort du mémoire de recours et de la prise de position des recourants du 10 janvier 2013. Les recourants n'exigent pas non plus l'annulation de la décision attaquée du Conseil d'Etat du 22 août 2012. Ils demandent plutôt qu'il soit constaté que la procédure électorale appliquée à l'élection du 3 mars 2013 aurait violé la Constitution fédérale. Par

ailleurs, ils demandent que le Tribunal enjoigne les autorités compétentes à élaborer un mode d'élection au Grand Conseil conforme à la Constitution fédérale.

Au regard de l'art. 107 al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral, ces requêtes sont admissibles : les questions que soulèvent le recours pourraient se poser à nouveau sous les mêmes circonstances ; en raison de leur importance fondamentale, il existe un intérêt public suffisant à ce qu'il y soit répondu ; en outre un examen par le Tribunal fédéral du cas d'espèce en temps voulu n'est presque jamais possible. Le recours est recevable.

2.

Les recourants font valoir que la répartition des sièges des députés du Grand Conseil entre les districts et les demi-districts fixée par la décision du Conseil d'Etat empêche une réelle élection à la proportionnelle. Selon les recourants il n'existe pas de justification particulière pour des éléments étrangers au système d'élection, respectivement qui s'écartent du droit qui régit l'élection à la proportionnelle. C'est pour cela que le mode d'élection en cause s'oppose à la liberté de vote et d'élection des électeurs et électrices que garantit l'art 34 al. 2 de la Constitution fédérale.

3.

3.1 Les cantons disposent d'une grande liberté pour choisir leur système politique et leur mode d'élection. L'art. 39 al. 1 de la Constitution fédérale prévoit que les cantons règlent – selon leur autonomie organisationnelle – l'exercice des droits politiques au niveau cantonal et communal. Cette compétence s'exerce dans le cadre de la garantie constitutionnelle de l'art. 34 de la Constitution fédérale et selon les exigences minimales que fixe l'art. 51 al. 1 de la Constitution fédérale.

L'art. 34 al. 1 de la Constitution fédérale garantit les droits politiques (au niveau fédéral, cantonal et communal) d'une façon abstraite et règle les principes essentiels de la participation démocratique en général. Cette garantie a un caractère fondamental. Elle a un rapport avec le principe de l'égalité (art. 8 de la Constitution fédérale) et avec la garantie de l'accès au juge (art. 29a de la Constitution fédérale). Le contenu concret des droits politiques avec leurs multiples teneurs partielles ne ressort pas de la Constitution fédérale, mais en première ligne du droit d'organisation spécifique de la Confédération et des cantons. La liberté d'élection et de vote ancrée dans l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale garantit aux électeurs et électrices que ne soit reconnu aucun résultat de vote qui n'exprimerait pas la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Il doit être garanti que chaque électeur et chaque électrice puisse prendre leur décision sur la base d'un processus de formation d'opinion libre et complet et qu'ils puissent exprimer cette décision avec leur voix. La liberté d'élection et de vote garantit l'ouverture des débats indispensable dans le processus démocratique et la légitimité des décisions démocratiques directes.

3.2 La jurisprudence considère qu'en ce qui concerne le système de vote dans les cantons, tant l'élection selon le système majoritaire que l'élection à la proportionnelle correspondent en principe aux exigences constitutionnelles précitées. Dans la mesure où un canton se décide pour le mode

d'élection à la proportionnelle, la garantie de l'art 34 al. 2 de la Constitution fédérale qui impose que ne soit reconnu aucun résultat de vote qui n'exprimerait pas la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté, acquiert une portée spécifique. Dans ce cas on doit surtout faire attention à respecter le principe de l'équivalence d'influence ; selon ce principe toutes les voix doivent contribuer si possible de la même manière au résultat du vote et doivent être prises en considération dans de la répartition des sièges. Le mode d'élection à la proportionnelle se caractérise par le fait qu'il garantit aux différents partis une représentation qui correspond substantiellement au nombre de ses électeurs. Le nombre de voix qui ne sont pas prises en considération doit être limité au maximum.

Dans la mesure où l'élection a lieu dans plusieurs arrondissements électoraux, la réalisation de l'élection selon le système proportionnel dépend notamment de la taille de ces arrondissements. Plus l'arrondissement électoral a de sièges, plus bas est le quorum naturel, c'est-à-dire le pourcentage des voix que nécessite une liste électorale pour obtenir un siège dans le cadre de la première répartition des sièges. Un quorum naturel bas contribue à ce que toutes les forces politiques significatives puissent siéger au parlement selon le poids de leur parti. Si un arrondissement électoral dispose de peu de sièges, cela peut avoir pour conséquence que la force du parti n'est pas correctement représentée au parlement. Des petites circonscriptions électorales, respectivement des quorums naturels très hauts peuvent en outre avoir pour conséquence d'exclure de la répartition des sièges, pas uniquement des sous-groupes insignifiants, mais aussi des partis minoritaires qui disposent d'un soutien consolidé. Faute de mesures compensatrices adéquates, en principe les petits arrondissements électoraux ne sont pas compatibles avec un vrai système de représentation proportionnelle et avec l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral sont en général inadmissibles des quorums naturels (ainsi que des quorums légaux qui dépassent la limite de 10%, lorsqu'il s'agit d'un standard à atteindre. Des raisons d'organisation territoriale traditionnelle peuvent exceptionnellement justifier des éléments étrangers au mode d'élection à la proportionnelle et justifier de s'écarter de celui-ci. Il peut s'agir de raisons historiques, fédéralistes, culturelles, linguistiques ou religieuses qui font apparaître des petits arrondissements électoraux comme des identités propres et comme des cas particuliers et qui leur allouent/concèdent un droit de représentation dans le sens d'une protection des minorités. Le Tribunal fédéral a cependant souligné qu'il faut veiller à ce qu'il y ait des motifs objectifs suffisants. Plus le système d'élection s'écarte de la proportionnelle et du principe de l'équivalence d'influence, plus les raisons justificatives doivent être importantes.

3.3 Dans le canton du Valais le peuple élit 130 députés et le même nombre de suppléants au Grand Conseil ; ces sièges sont répartis entre les districts (art. 84 al. 1 de la Constitution du canton du Valais). Les districts respectivement les demi-districts constituent les arrondissements électoraux (art. 84 al. 2 de la Constitution valaisanne et art. 137 de la loi sur les droits politiques du 13 mai 2004). Selon la procédure de l'art. 84 al. 3 et 4 de la Constitution valaisanne et l'art. 135 de la loi sur les droits politiques, les 130 sièges des députés sont répartis entre les districts et les demi-districts en proportion de la population suisse résidente. L'élection se fait selon le système de la représentation proportionnelle (art. 84 al. 6 de la Constitution valaisanne et l'art. 136 al. 1 de la loi sur les droits

politiques). Les art. 154 ss. de la loi sur les droits politiques règlent la répartition des sièges par district, respectivement par demi-district après le comptage des voix. Participent à la répartition des sièges uniquement les listes électorales qui atteignent huit pour cent du total des suffrages de parti dans l'arrondissement électoral (art. 154 al. 1 de la loi sur les droits politiques). Le nombre total des suffrages de parti est divisé par le nombre, plus un, des sièges à attribuer (art. 155 al. 1 phrase 1 de la loi sur les droits politiques). Le résultat ainsi obtenu est élevé au nombre entier immédiatement supérieur et celui-ci constitue alors le quotient (art. 155 al. 1 phrase 2 de la loi sur les droits politiques). Chaque liste ayant obtenu le quorum de huit pour cent du total des suffrages de parti a droit à autant de députés et de suppléants que son nombre total de suffrages de parti contient de fois le quotient (art. 155 al. 2 de la loi sur les droits politiques). Les sièges restants sont attribués selon les règles prévues par l'art 156 de la loi sur les droits politiques.

Eu égard à la répartition des 130 sièges entre les districts et les demi-districts prévue par le Conseil d'Etat (voire les faits lit. A), pour recevoir un siège lors de la première répartition des sièges, les listes pour l'élection au Grand Conseil pour la période législative 2013-2017 ont besoin du pourcentage total des voix suivant : dans deux arrondissements électoraux avec deux sièges pour chaque arrondissement 33.3%, dans un arrondissement électoral avec quatre sièges 20%, dans deux arrondissements électoraux avec cinq sièges pour chaque arrondissement 16.7%, dans deux arrondissements électoraux avec six sièges pour chaque arrondissement 14.3% et dans un arrondissement électoral avec dix sièges 9.1%. Dans les six plus grands arrondissements électoraux (deux fois douze, deux fois seize et deux fois dix-sept sièges) une liste a besoin de huit pourcent des voix pour obtenir un siège selon le quorum légal prévu par l'art. 154 de la loi sur les droits politiques). Dans sept des quatorze arrondissements électoraux cela correspond à des quorums naturels qui sont plus élevés que les 10% admissibles. Le quorum de 10% a même clairement été dépassé dans les plus petits arrondissements électoraux. Partant, il ne peut pas être dit que le processus pour l'élection du Grand Conseil correspond à un vrai système de représentation proportionnelle.

4.

Le Conseil d'Etat fait valoir que la répartition des circonscriptions électorales en Valais serait liée à des éléments historiques et se justifierait par l'objectif d'assurer, à côté du système de la représentation proportionnelle, la représentation au parlement des petits districts respectivement des districts peu peuplés. Selon le Conseil d'Etat le système d'élection constitue un compromis entre le principe de la proportionnalité et le droit de représentation des districts au Grand Conseil. Les recourants invoquent que les districts ne constituent plus des unités d'identification (ni en Valais ni dans les autres régions de la Suisse). Une grande mobilité et une mixité plus ou moins intense avec des personnes immigrées ont abouti au fait que le sentiment d'union a diminué dans les régions et les districts ruraux autrefois plutôt isolés.

4.1 Le Tribunal fédéral a constaté en 2004 dans l'ATF 131 I 85 que les districts du canton du Valais étaient généralement très petits au regard de la population, ce qui avait pour conséquence de rendre les quorums naturels pour l'élection des députés au Grand Conseil partiellement très hauts. Néanmoins, à l'époque le Tribunal fédéral a jugé que le mode d'élection pour le Grand Conseil était conforme à l'art. 34 de la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral motivait sa décision entre autres en raison du

fait que les districts valaisans avaient depuis toujours été des entités avec beaucoup d'autonomie et un sentiment d'union correspondant. Comme le droit de représentation des districts était indiqué, il était admissible (selon le Tribunal fédéral) de l'exécuter dans les petits districts au détriment du principe de la proportionnalité des partis.

Depuis cette décision le Tribunal fédéral a développé sa jurisprudence relative à la compatibilité du mode d'élection à la proportionnelle avec l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Selon sa jurisprudence récente on doit – dans l'examen de savoir s'il y a des motifs historiques qui justifient exceptionnellement une répartition des circonscriptions électorales aboutissant à un quorum naturel de plus de 10% – prendre en considération qu'il y a des possibilités de conserver des petits districts afin de protéger les minorités, tout en garantissant une application relativement exacte des forces de partis au parlement. Que l'on songe nommément aussi bien à la création de groupement de cercles électoraux qu'au modèle dit « double Pukelsheim ». Ces dernières années, plusieurs cantons ont mis sur pied différentes méthodes qui répondent à ces exigences. D'après ces méthodes on peut aussi garantir une représentation adéquate au parlement dans des petites circonscriptions électorales afin de protéger les minorités. Si le canton ne fait pas usage de ces possibilités, le système proportionnel ne tolère dans tous les cas pas des circonscriptions électorales qui sont clairement inférieures au quorum naturel en principe encore autorisé de 10% ; ce même s'il existe des motifs importants historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques ou religieux pour la répartition des circonscriptions électorales.

4.2 Dans les plus petites les circonscriptions électorales du canton du Valais, le quorum naturel dépasse clairement la limite des 10% (consid. 3.3). L'origine historique de la répartition des circonscriptions électorales et en conséquence le fait que les districts constituent toujours des entités avec beaucoup d'autonomie et un fort sentiment d'union ne justifient pas qu'on déroge de façon considérable au mode d'élection à la proportionnelle. Ainsi, si le canton du Valais veut maintenir ses districts en circonscriptions électorales et continuer de concéder un droit de représentation à ses petits districts dans le sens d'une protection des minorités, il doit appliquer les mesures compensatrices disponibles et adéquates. Jusqu'à présent le législateur cantonal n'a pas fait usage de ces possibilités et il a ainsi établi un mode d'élection à la proportionnelle qui ne correspond pas à la liberté d'élection et de vote garantie par l'art 34 al. 2 de la Constitution fédérale.

Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si les districts valaisans ont toujours la même signification qu'en 2004 ou si – comme l'invoquent les recourants – dans les années passées, ils ont perdu leur identité. Reste qu'il y a de nos jours – contrairement au passé – des efforts politiques pour supprimer les districts en tant qu'entités institutionnelles et spatiales au niveau constitutionnel, dès lors que leur maintien ne coïnciderait plus avec les exigences actuelles, avec la mobilité répandue ou avec le développement de l'économie. Récemment le Conseil d'Etat s'est exprimé en vue d'une éventuelle réforme de la Constitution cantonale ; au regard de la volonté de renforcer les communes, il considère qu'il ne se justifie pas d'intégrer une structure intermédiaire entre le canton et les communes dans la Constitution révisée, sans compter qu'il est difficile d'envisager de déléguer ces tâches à un tel organisme.

5.

En substance, le Conseil d'Etat allègue que le mode d'élection du Grand Conseil litigieux tirerait en grande partie son ancrage dans la Constitution cantonale ; texte que l'Assemblée fédérale a approuvé à l'époque. La Constitution cantonale prévoirait uniquement le principe de la proportionnalité pour les districts.

5.1 En 2004 le Tribunal fédéral a retenu dans l'ATF 131 I 85 que la Constitution du canton du Valais prévoyait – selon l'interprétation des dispositions en jeu par le Conseil d'Etat – pour l'élection du Grand Conseil le système de la représentation proportionnelle, mais réservait ce mode uniquement aux circonscriptions électorales individuelles et pas – en dépassant les circonscriptions électorales – à l'ensemble du territoire cantonal. Une telle limitation du mode d'élection à la proportionnelle aux circonscriptions électorales individuelles par la Constitution cantonale n'est en soi pas critiquable.

Dans son arrêt 1C_407/2011 du 19 mars 2012 cependant le Tribunal fédéral a signalé qu'il examinait en l'espèce des modes d'élection dont les modalités étaient largement tirées d'une Constitution cantonale que l'Assemblée fédérale avait approuvé à l'époque. D'autre part, il a expressément dit que le législateur cantonal devait appliquer les dispositions de la Constitution cantonale relatives à la procédure des élections au parlement cantonal d'une façon conforme à la Constitution fédérale. Compte tenu du fait que ces dernières années, le Tribunal fédéral a développé sa jurisprudence par rapport à l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale, les autorités cantonales doivent mettre en œuvre d'une façon plus différenciée qu'autrefois les dispositions de la Constitution cantonale concernant le mode d'élection à la proportionnelle. Si un canton se décide pour le mode d'élection à la proportionnelle, le législateur cantonal doit constituer les conditions préalables nécessaires pour une véritable élection à la proportionnelle et utiliser la marge de manœuvre que lui octroie la Constitution cantonale pour servir le système proportionnel.

5.2 La Constitution valaisanne prévoit le mode d'élection à la proportionnelle pour l'élection du Grand conseil ; elle délègue explicitement au législateur le soin d'en régler les détails. Certes la Constitution impose au législateur que les districts et les demi-districts constituent les circonscriptions électorales. La lettre de la Constitution cantonale ne s'oppose pas à un mode d'élection qui transpose le système proportionnel à l'ensemble du territoire cantonal, dans la mesure où les districts et semi-districts sont conservés comme circonscriptions électorales. Comme énoncé précédemment il existe plusieurs possibilités pour mettre en œuvre un véritable mode d'élection à la proportionnelle qui se rapporte à tout le territoire cantonal tout en maintenant les districts et semi-districts comme circonscriptions électorales. En interprétant la Constitution cantonale conformément à la Constitution fédérale, il est possible de concrétiser un tel mode d'élection au niveau législatif. Dès lors les autorités du canton du Valais ne peuvent plus invoquer que la Constitution cantonale ne prévoyait que le principe de la proportionnalité au niveau des districts. Il incombe au législateur valaisan de constituer – par une interprétation de la Constitution cantonale conforme à la Constitution fédérale – les conditions préalables nécessaires pour un mode d'élection à la proportionnelle qui se réfère à tout le territoire du canton et qui est compatible avec l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Il convient de préciser qu'on pourra aussi parvenir à un renforcement du principe de la proportionnalité par une réforme de la répartition des circonscriptions électorales au niveau constitutionnel.

6. En résumé le Tribunal fédéral constate que le système d'élection pour le Grand Conseil appliqué dans le canton du Valais ne répond pas aux exigences qu'impose le mode d'élection à la proportionnelle. Le recours doit être admis et il constate que le mode d'élection à la proportionnelle du canton du Valais pour l'élection du Grand Conseil n'est pas compatible avec la Constitution fédérale. C'est aux organes cantonaux compétents de prendre les mesures appropriées pour améliorer le mode d'élection à la proportionnelle. Les autorités compétentes du canton du Valais sont invitées par décision incitative à élaborer un ordre d'élection conforme à la Constitution en tenant compte des considérations précitées en vue des prochaines élections du Grand Conseil. Vu l'issue de la procédure le Tribunal fédéral n'impose pas de frais. Les recourants ont droit à des dépens appropriés pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral décide :

1.

Le recours est admis. Il est constaté que le mode d'élection à la proportionnelle du canton du Valais pour l'élection du Grand Conseil n'est pas conforme à la Constitution.

2.

etc.

Freiburg, 15. Mai 2014/ns



Répartition des sièges lors des élections législatives en vertu de la nouvelle méthode zurichoise (bi-proportionnelle) en la matière

Une présentation simplifiée

Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich
Mai 2005

Editeur : Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich
Auteur : Christian Schuhmacher

Introduction

La nouvelle **loi sur les droits politiques** (*Gesetz über die politischen Rechte*, GPR ; LS 161) du canton de Zurich est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elle a notamment modifié la procédure de répartition des sièges lors des élections législatives. Dorénavant, la **nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges** est applicable. La présente brochure vise à expliquer cette approche de manière claire et compréhensible.

Les chapitres correspondent aux différentes étapes d'une élection législative selon la nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges :

- Chapitre 1 : Répartition des sièges entre les cercles électoraux
- Chapitre 2 : Préparation de l'élection
- Chapitre 3 : Vote et dépouillement des bulletins électoraux
- Chapitre 4 : Détermination des résultats de l'élection
 - a) Vérifier si le groupe de listes atteint le quorum
 - b) Répartition haute entre les groupes de listes
 - c) Répartition basse entre les listes
 - d) Attribution des sièges aux candidats

Chaque chapitre a la structure suivante : les **dispositions légales** déterminantes sont citées, suivies d'**explications d'ordre général** sur l'étape en question, illustrées enfin par un **exemple concret**.

Les explications sont volontairement brèves pour mieux dégager la quintessence de la nouvelle méthode de répartition des sièges. Le dernier chapitre aborde néanmoins certaines **questions spécifiques** en détail. Les principales notions sont résumées dans un **glossaire** à la fin de la brochure.

Pour **approfondir** le sujet, prière de consulter la publication de FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER, *Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen*, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 5/2004, pp. 505–522.

1. Répartition des sièges entre les cercles électoraux

§ 88 GPR *Sitzzuteilung*

¹ Die Zahl der Personen, die in einem Wahlkreis wohnhaft sind, wird durch den Zuteilungs-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze, die im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind.

² Der Zuteilungs-Divisor wird so festgelegt, dass beim Verfahren nach Abs. 1 genau 180 Sitze vergeben werden.

³ Der Kantonsrat nimmt die Sitzzuteilung vor jeder Wahl auf Antrag des Regierungsrates vor.

Pour l'élection du **Grand Conseil** zurichois, le territoire cantonal est divisé en 18 cercles électoraux ; pour celle du **Conseil général de la ville de Zurich** (parlement), il y en a neuf. (Pour les autres villes du canton ayant des parlements communaux, voir le chap. 5b.) Avant chaque élection législative, les sièges doivent donc être répartis entre les différents cercles électoraux, et ce **de manière proportionnelle à la population résidente** des cercles électoraux. Aussi chaque cercle obtient-il le nombre de sièges correspondant à sa population par rapport à la population du canton dans son ensemble. Pour déterminer le nombre de sièges d'un cercle électoral, sa population est divisée par le **diviseur de répartition**. Le résultat est arrondi au chiffre entier le plus proche, à savoir à l'entier supérieur pour les valeurs de ...,5 et plus et à l'entier inférieur pour les valeurs inférieures à ...,5 (arrondissement standard). Le résultat indique le nombre de sièges à attribuer dans le cercle électoral en question.

Le diviseur de répartition est **le même pour l'ensemble des cercles électoraux**. Mais quelle est sa valeur ? Il doit permettre de répartir précisément tous les sièges du parlement entre les cercles électoraux si l'on fait le calcul décrit au paragraphe précédent. On ne peut pas directement calculer sa valeur. C'est plutôt **en essayant et en corrigeant** qu'on peut la déterminer. Dans une première approximation, on peut se fonder sur la valeur suivante : additionner le nombre d'habitants de tous les cercles électoraux, puis diviser cette somme par le nombre de sièges au parlement. Diviser alors le nombre d'habitants de chaque cercle électoral par ce diviseur et arrondir le résultat de manière standard. Ce dernier indique le nombre de sièges auxquels a droit le cercle électoral.

Si **l'ensemble des sièges** du parlement sont répartis de la sorte entre les cercles électoraux, la procédure est terminée. Si **trop de sièges** ont été attribués, il faut augmenter le diviseur de répartition de manière progressive, ce qui réduit le nombre de sièges auxquels ont droit les différents cercles électoraux. A l'inverse, si le **nombre de sièges** répartis est **insuffisant**, il est nécessaire de diminuer le diviseur.

La répartition des sièges entre les cercles électoraux est illustrée par l'exemple de « Petite ville ».

Petite ville est une localité de 93 habitants avec un parlement constitué de 9 personnes. Il y a 3 cercles électoraux où les habitants se répartissent comme suit : le cercle n° 1 compte 20 habitants, le n° 2 35 habitants et le n° 3 38 habitants.

Comment les 9 sièges du parlement sont-ils répartis entre les cercles électoraux ? Il faut trouver le **diviseur de répartition**. Pour la première approximation, on additionne les habitants de tous les cercles électoraux et on divise la somme par le nombre de sièges au parlement. Donc : $20 + 35 + 38 =$ total de 93 habitants, divisé par 9 sièges = 10,3. Voici comment calculer le nombre de sièges auxquels a droit le cercle électoral n° 1 : $20 / 10,3 = 1,9$. Cette valeur est arrondie de manière standard, à 2 dans le cas présent. Le cercle électoral n° 1 obtient donc 2 sièges. Les calculs sont les suivants pour l'ensemble des cercles électoraux :

Cercle 1 :	20 habitants	$\rightarrow 20 / 10,3 = 1,9$	\rightarrow arrondi	2 sièges
Cercle 2 :	35 habitants	$\rightarrow 35 / 10,3 = 3,4$	\rightarrow arrondi	3 sièges
Cercle 3 :	38 habitants	$\rightarrow 38 / 10,3 = 3,7$	\rightarrow arrondi	4 sièges
Total	93 habitants /	9 sièges = 10,3		total 9 sièges

L'essai avec le diviseur de répartition (total habitants) / (nombre de sièges) = $93 / 9 = 10,3$ donne déjà le résultat souhaité : les 9 sièges sont répartis entre les cercles électoraux. Si le nombre de sièges répartis avait été trop élevé, il aurait fallu augmenter le diviseur (p. ex. à 11). Dans le cas contraire, on aurait dû le diminuer.

2. Préparation de l'élection

§ 49 GPR Wahlvorschläge a) Einreichung

¹ Die wahlleitende Behörde setzt (...) eine Frist (...) an, innert welcher Wahlvorschläge bei ihr eingereicht werden können.

§ 50 GPR b) Inhalt

¹ Auf einem Wahlvorschlag dürfen höchstens so viele wählbare Personen genannt sein, als Stellen zu besetzen sind.

§ 89 GPR Wahlvorschläge a) Inhalt

³ Jeder Wahlvorschlag muss eine Bezeichnung tragen, die nicht irreführend sein darf und die sich von der Bezeichnung der andern Vorschläge hinreichend unterscheidet.

§ 92 GPR Listen a) Listennummern

¹ Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.

La préparation d'élections législatives est en principe régie par les dispositions relatives aux élections selon le système majoritaire (§§ 49 ss GPR), bien qu'il faille tenir compte des dispositions spéciales pour les élections à la proportionnelle (scrutins de listes ; § 89 ss GPR). En d'autres termes, il est aussi possible de déposer des **listes de candidats** pour les élections au parlement. Ces listes peuvent comporter autant de personnes qu'il y a de sièges à attribuer dans le cercle électoral en question. Elles sont contrôlées et corrigées le cas échéant ; on parle alors de **listes électorales**.

Dans *Petite ville*, 3 listes de candidats sont déposées dans chacun des 3 cercles électoraux, à savoir une du PS, une de l'UDC et une du PLR. Comme il n'y a que 2 sièges à pourvoir dans le cercle électoral n° 1 (voir le chap. 1 ci-avant), seuls 2 candidats figurent sur les listes de candidats. Ils sont 3 dans le cercle n° 2, 4 dans le cercle n° 3. Les listes de candidats corrigées (listes électorales) sont imprimées sous forme de bulletins électoraux officiels et distribuées aux électeurs. Les **listes électorales** ou bulletins imprimés sont les suivants dans Petite ville :

Listes dans le cercle électoral n° 1 :

Cercle 1
Liste 1 - PS
Sophie
Stéphane

Cercle 1
Liste 2 - UDC
Victor
Verena

Cercle 1
Liste 3 - PLR
Fritz
Franz

Listes dans le cercle électoral n° 2 :

Cercle 2
Liste 1 - PS
Salomé
Simon
Sandra

Cercle 2
Liste 2 - UDC
Vera
Véronique
Vladimir

Cercle 2
Liste 3 - PLR
Françoise
Frida
Frédéric

Listes dans le cercle électoral n° 3 :

Cercle 3
Liste 1 - PS
Sylvestre
Séraphin
Selecta
Salomon

Cercle 3
Liste 2 - UDC
Vincent
Vektra
Villa
Vanessa

Cercle 3
Liste 3 - PLR
Fernando
Friedrich
Franziskus
Figaro

3. Vote et dépouillement des bulletins électoraux

§ 96 GPR *Ausfüllen des Wahlzettels*
a) Kandidaten

¹ Auf den Wahlzetteln dürfen nur Kandidatennamen aufgeführt werden, die auf einer der Listen des Wahlkreises erscheinen.

² Derselbe Name darf höchstens zweimal auf einem Wahlzettel erscheinen.

§ 99 GPR b) Zusatzstimmen

¹ Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatennamen, als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind, werden die übrigen Stimmen als Zusatzstimmen jener Liste zugezählt, die auf dem Wahlzettel bezeichnet ist.

§ 100 GPR c) Zu ermittelnde Werte

(...) ermittelt das Wahlbüro (...)

a) (...)

b) unter den massgebenden Stimmen: die Zahl der Stimmen, die jede kandidierende Person erhalten hat (Kandidatenstimmen), und die Zahl der Zusatzstimmen jeder Liste,

c) die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen jeder Liste (Parteistimmen).

Les électeurs ont la possibilité de **cumuler** (= inscrire deux fois le nom d'un candidat) ou de **panacher** (= inscrire le nom de candidats d'une autre liste sur la liste utilisée). Ils peuvent aussi **biffer** des noms sur le bulletin électoral. La ligne en blanc revient à la liste en question comme **suffrage complémentaire** (mais pas à un candidat précis).

Les bureaux électoraux des communes dépouillent les bulletins rentrés et établissent un procès-verbal où figurent les **suffrages nominatifs** (= voix que chaque candidat a obtenues) et complémentaires de chaque liste. Les suffrages nominatifs et complémentaires sont additionnés pour chaque liste, ce qui donne les **suffrages de parti** de cette liste.

Les procès-verbaux des bureaux électoraux sont ensuite **regroupés par cercle électoral**. Il est ainsi établi combien de voix chaque candidat a obtenu (suffrages nominatifs), combien de voix une liste a obtenu en tout grâce au biffage des noms (suffrages pour la liste) et quel est le nombre de suffrages de parti de chaque liste (= somme des suffrages nominatifs et du nombre de suffrages pour la liste).

Dans *Petite ville*, les 3 bureaux électoraux ont dépouillé les bulletins et établi chacun un procès-verbal. Les **procès-verbaux** sont les suivants :

PV du bureau 1	
<u>Liste 1 PS :</u>	
Sophie	4
Stéphane	5
<u>Suffrages compl.</u>	<u>3</u>
<u>Suffr. de parti</u>	12
<u>Liste 2 UDC :</u>	
Victor	4
Verena	2
<u>Suffrages compl.</u>	<u>2</u>
<u>Suffr. de parti</u>	8
<u>Liste 3 PLR :</u>	
Fritz	1
Franz	1
<u>Suffrages compl.</u>	<u>0</u>
<u>Suffr. de parti</u>	2

PV du bureau 2	
<u>Liste 1 PS :</u>	
Salomé	8
Simon	7
Sandra	7
<u>Suffrages compl.</u>	<u>2</u>
<u>Suffr. de parti</u>	24
<u>Liste 2 UDC :</u>	
Vera	2
Véronique	3
Vladimir	1
<u>Suffrages compl.</u>	<u>3</u>
<u>Suffr. de parti</u>	9
<u>Liste 3 PLR :</u>	
Françoise	5
Frida	5
Frédéric	5
<u>Suffrages compl.</u>	<u>0</u>
<u>Suffr. de parti</u>	15

PV du bureau 3	
<u>Liste 1 PS :</u>	
Sylvestre	9
Séraphin	10
Selecta	8
Salomon	10
<u>Suffrages compl.</u>	<u>3</u>
<u>Suffr. de parti</u>	40
<u>Liste 2 UDC :</u>	
Vincent	10
Vektra	10
Villa	9
Vanessa	7
<u>Suffrages compl.</u>	<u>4</u>
<u>Suffr. de parti</u>	40
<u>Liste 3 PLR :</u>	
Fernando	3
Friedrich	2
Franziskus	0
Figaro	3
<u>Suffrages compl.</u>	<u>4</u>
<u>Suffr. de parti</u>	12

4. Détermination des résultats de l'élection

Une fois les bulletins dépouillés par les bureaux électoraux, il s'agit de déterminer quels candidats sont élus. Cela se passe en principe en deux étapes : les sièges parlementaires sont répartis **entre les différentes listes**, puis les sièges attribués à une liste passent **aux candidats** de cette liste.

La première étape, la répartition des sièges entre les listes, comprend à son tour trois phases : d'abord, il s'agit de contrôler si les listes d'un parti politique ont obtenu le **nombre minimum de députés** prévu par la loi pour pouvoir prendre part à la répartition des sièges (ci-après point a). Puis les sièges sont attribués aux groupes de listes dans le cadre de la **répartition haute** (ci-après point b). Les groupes de listes sont des regroupements de listes qui portent la même dénomination. L'ensemble des listes du parti A provenant des cercles électoraux forment ainsi le groupe de liste A). Ce n'est qu'après que les sièges attribués à un groupe de listes sont transférés aux différentes listes des cercles électoraux de ce groupe, ce qui se passe dans le cadre de la **répartition basse** (ci-après point c). La dernière étape suit alors, le transfert des sièges attribués à une liste aux candidats de cette liste. En d'autres termes, on **détermine qui est élu** (ci-après point d). Voici les quatre étapes en détail.

a) Vérifier si le groupe de listes atteint le quorum

§ 102 GPR b) Listengruppen

¹ Die Listen mit gleicher Bezeichnung bilden im Kanton eine Listengruppe.

² Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, bildet sie ebenfalls eine Listengruppe.

³ Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen im betreffenden Wahlkreis erhalten hat.

Les listes des cercles électoraux qui portent la même dénomination forment ensemble un **groupe de listes**. Toutes les listes du parti A dans les différents cercles électoraux sont ainsi réunies dans le groupe de listes A.

Un groupe de listes – en somme, un parti politique – prend part à la répartition des sièges s'il a obtenu **au moins 5 %** de tous les suffrages de parti dans l'un des cercles électoraux. Si une liste a atteint ce quorum légal dans un cercle électoral, les suffrages des cercles électoraux où elle l'a manqué comptent aussi pour le groupe de listes.

Dans *Petite ville*, le PS a obtenu 12, l'UDC 8 et le PLR 2 suffrages de parti dans le cercle électoral n° 1 (voir le chap. 3), soit un total de 22. 5 % de ce total correspond à 1,1 suffrage. Dans le cercle électoral n° 1, une liste doit donc avoir obtenu au minimum 2 suffrages de parti pour atteindre le **quorum**. Avec 12, 8 et 2 suffrages, toutes les listes l'ont atteint. Par conséquent, l'ensemble des groupes de listes prennent part à la procédure de répartition des sièges.

b) Répartition haute entre les groupes de listes

§ 103 GPR c) Oberzuteilung auf die Listengruppen

¹ Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

² In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächst gelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.

³ Die Direktion legt den Kantons-Wahlschlüssel so fest, dass 180 Sitze vergeben werden, wenn gemäss Abs. 2 vorgegangen wird.

L'étape suivante porte sur la répartition des sièges entre les groupes de listes. La loi qualifie ce processus de **répartition haute**. La répartition des sièges ne se fait plus directement dans les cercles électoraux, mais d'abord **au niveau de l'ensemble du territoire électoral**. Lors de l'élection au Grand Conseil, les sièges sont en premier lieu attribués aux partis politiques au niveau cantonal. Une fois la répartition haute effectuée, on sait le nombre de sièges que chaque groupe de listes, c.-à-d. chaque parti politique, obtient pour l'ensemble du canton. Il en va de même pour la ville de Zurich : les sièges sont d'abord répartis entre les « partis de la ville ».

Pour effectuer la répartition haute, on additionne les suffrages des listes de chaque groupe. Ce faisant, on n'additionne pas simplement les nombres de suffrages de parti des listes, mais les **nombres d'électeurs**. Le nombre d'électeurs d'une liste est le nombre de suffrages de parti de cette liste divisé par le nombre de sièges attribués dans le cercle électoral en question avec un arrondissement standard. Si la liste A dans le cercle électoral n° 1 a p. ex. obtenu 13 587 suffrages de parti et qu'il y a dix sièges à attribuer dans ce cercle, le nombre d'électeurs de la liste A se chiffre à $13\,587 / 10 = 1358,7$, arrondi à 1359. Le nombre d'électeurs indique le nombre de personnes qui ont déposé la liste en question dans l'urne, c.-à-d. le nombre de personnes qui ont voté pour ce parti dans le cercle électoral. (Pour savoir pour quelle raison la répartition haute se fonde sur le nombre d'électeurs et non sur les suffrages de parti, voir le chap. 5a.)

Quand les nombres d'électeurs de toutes les listes sont établis, on additionne les nombres d'électeurs par groupe de listes, ce qui donne le **nombre d'électeurs du groupe de listes**. Cette valeur indique le nombre de personnes qui, dans l'ensemble du territoire électoral, soutiennent une liste, c.-à-d. un parti politique.

Sur la base des nombres d'électeurs, les sièges sont répartis entre les groupes de listes. A cette fin, le nombre d'électeurs de chaque groupe de listes est divisé par la **clé électorale cantonale** ou, au niveau de la ville, par la clé électorale communale. Le résultat est arrondi au chiffre entier inférieur ou supérieur de manière standard, ce qui donne le **nombre de sièges auxquels a droit** ce groupe de listes. Ici aussi, la valeur de

la clé électorale doit être choisie de sorte que le calcul décrit ci-avant permette de répartir l'ensemble des sièges du parlement. La valeur de la clé électorale ne peut être déterminée qu'en essayant et en corrigeant, comme pour la répartition des sièges entre les cercles électoraux. Pour une première approximation, on peut aussi additionner les nombres d'électeurs de l'ensemble des groupes de listes et diviser cette somme par le nombre de sièges parlementaires. Si le nombre de sièges répartis est trop important, il faut augmenter la clé électorale et l'abaisser dans le cas contraire.

Dans l'exemple de *Petite ville*, il faut d'abord convertir le nombre de suffrages de parti en **nombre d'électeurs**. Le tableau suivant illustre cette étape. Un exemple de lecture : le PS a obtenu 12 suffrages de parti dans le cercle électoral n° 1 (9 suffrages nominatifs et 3 suffrages complémentaires, voir le chap. 3). 2 sièges doivent être attribués dans le cercle électoral n° 1. Le nombre d'électeurs s'élève ainsi à $12 / 2 = 6$.

	PS		UDC		PLR	
	Suffr. de parti	Nombre d'élect.	Suffr. de parti	Nombre d'élect.	Suffr. de parti	Nombre d'élect.
Cercle 1 (2 sièges)	12	6	8	4	2	1
Cercle 2 (3 sièges)	24	8	9	3	15	5
Cercle 3 (4 sièges)	40	10	40	10	12	3
Total n. d'électeurs du groupe de listes		24		17		9

La **répartition haute** est alors effectuée sur la base du nombre d'électeurs du groupe de listes. La somme des nombres d'électeurs s'élève à $24 (PS) + 17 (UDC) + 9 (PLR) = 50$. Première tentative pour la **clé électorale communale** : (total des nombres d'électeurs) / (nombre de sièges) = $50 / 9 = 5,5$. Il en découle la répartition des sièges suivante :

PS : n. d'électeurs $24 / 5,5 = 4,36$ → arrondi 4 sièges
 UDC : n. d'électeurs $17 / 5,5 = 3,1$ → arrondi 3 sièges
 PLR : n. d'électeurs $9 / 5,5 = 1,64$ → arrondi 2 sièges
 Total 9 sièges

Une clé électorale communale de 5,5 permet de répartir les 9 sièges. La répartition haute conduit donc au **résultat** suivant pour le Conseil général de Petite ville, qui sera représenté par

- le PS avec 4 sièges,
- l'UDC avec 3 sièges et
- le PLR avec 2 sièges.

La répartition haute ne permet par contre pas de déduire quelles listes électorales du PS, de l'UDC et du PLR ont obtenu les sièges.

c) Répartition basse entre les listes

§ 104 GPR d) Unterteilung auf die Listen

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listen-gruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste.

² Die Direktion legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listen-gruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Abs. 1

- a) jeder Wahlkreis die ihm vom Kantonsrat zugewiesene Zahl von Sitzen erhält,
- b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

Dans l'étape suivante, la **répartition basse**, les sièges attribués à un groupe de listes doivent être répartis entre les différentes listes de ce groupe. A cette fin, le nombre de suffrages de parti d'une liste est divisé par le **diviseur du groupe de listes** concerné et par le **diviseur du cercle électoral** en question. Le quotient est arrondi de manière standard. Le résultat indique le **nombre de sièges auxquels a droit la liste**.

Dans le cas de *Petite ville*, la répartition basse a déjà été effectuée. (Pour déduire les diviseurs du groupe de listes et du cercle électoral, voir ci-après.) Le résultat de la répartition des sièges entre les listes ressort le mieux dans un tableau. Celui-ci indique le nombre de sièges auxquels a droit chaque groupe de listes, c.-à-d. le résultat de la répartition haute (1^{re} ligne), le nombre de sièges auxquels a droit chaque cercle électoral (colonne de gauche, voir le chap. 1). La dernière ligne indique les diviseurs des groupes de listes et la colonne de droite les diviseurs des cercles électoraux. Au cœur du tableau figurent les suffrages de parti de chaque liste (voir le chap. 3) et, séparé par un tiret, le nombre de sièges auxquels a droit chaque liste.

Suffrages de parti Sièges	PS (4 sièges)	UDC (3 sièges)	PLR (2 sièges)	Diviseur du cercle électoral
Cercle 1 (2 sièges)	12-1	8-1	2-0	0.8
Cercle 2 (3 sièges)	24-1	9-1	15-1	0.9
Cercle 3 (4 sièges)	40-2	40-1	12-1	1.46
Diviseur du groupe de listes	18	18.3	14.5	

Il faut lire le tableau comme suit : dans le cercle électoral n° 1, le PS a obtenu 12 suffrages de parti. Cette valeur est divisée par le diviseur du groupe de listes du PS (18) et par le diviseur du cercle électoral n° 1 (0,8). Le résultat est arrondi de manière standard, ce qui donne $12 / 18 / 0,8 = 0,83$, arrondi à 1. La liste PS a donc droit à 1 siège dans le cercle électoral n° 1. Le deuxième siège de ce cercle revient à l'UDC, et les trois autres sièges du PS vont aux listes PS des cercles électoraux n°s 2 (1 siège) et 3 (2 sièges).

Ce qui est difficile, c'est de trouver le **bon diviseur de groupe de listes** pour chaque groupe et le **bon diviseur de cercle électoral** pour chaque cercle. La loi ne prescrit pas la valeur de ces diviseurs ou la manière de les trouver. Elle stipule uniquement qu'à la fin, une fois le nombre de suffrages de parti divisé par les diviseurs du groupe de listes et du cercle électoral correspondants pour chaque liste électorale et le résultat arrondi, les **conditions annexes** suivantes doivent être remplies :

- Chaque groupe de listes doit avoir obtenu autant de sièges auxquels il a droit en vertu de la répartition haute (voir le chap. 4.b).
- Dans chaque cercle électoral, il faut répartir autant de sièges que le prévoit la répartition des sièges entre les cercles électoraux (voir le chap. 1).

Appliquée à *Petite ville*, la loi dit seulement que les 9 sièges du parlement doivent être répartis de telle sorte entre les listes après les divisions et arrondissements présentés ci-avant

- que le PS doit obtenir 4, l'UDC 3 et le PLR 2 sièges en tout (résultats de la répartition haute), et
- que 2 sièges doivent être répartis dans le cercle électoral n° 1, 3 dans le n° 2 et 4 dans le n° 3 (répartition des sièges entre les cercles électoraux selon le chap. 1).

Les diviseurs du groupe de listes et du cercle électoral ne peuvent pas être calculés directement, mais **en essayant et en corrigeant**. Lors d'élections avec de nombreux cercles électoraux et un grand nombre de groupes de listes, il est nécessaire de disposer d'un programme informatique. Par contre, il est facile de contrôler le résultat avec une calculatrice.

Comment le programme informatique procède-t-il pour trouver les bons diviseurs des groupes de listes et des cercles électoraux ? Il s'approche des bonnes valeurs **de manière progressive et itérative** en se focalisant sur les groupes de listes et les cercles électoraux en alternance :

- Tout d'abord, *un diviseur* est cherché *pour chaque groupe de listes*. La valeur des diviseurs doit permettre de répartir exactement le nombre de sièges auxquels a droit le groupe de listes en vertu de la répartition haute lors de la division des suffrages de parti des listes par le diviseur avec arrondissement standard.

- S'ensuit *un contrôle par rapport aux cercles électoraux*. Si, dans un cercle électoral, il y a exactement le même nombre de sièges attribués que de sièges à disposition, il ne faut rien corriger (diviseur de cercle électoral = 1). Si, par contre, un trop grand nombre de sièges ont été attribués dans un cercle électoral, il est nécessaire de choisir un *diviseur de cercle électoral supérieur à 1*. Lors de la division (suffrages de parti) / (diviseur du groupe de listes) / (diviseur du cercle électoral), les quotients baissent, et un nombre inférieur de sièges sont attribués. A l'inverse, il faut choisir un *diviseur de cercle électoral inférieur à 1* si le nombre de sièges attribués dans un cercle électoral est insuffisant. Cette procédure permet de répartir plus de sièges.

- Il peut arriver suite aux corrections visées à l'étape précédente que le calcul ne joue plus *par rapport aux groupes de listes* : peut-être un trop grand nombre de sièges a-t-il

été réparti dans un groupe de listes. En ce cas, il faut augmenter le diviseur du groupe de listes. Dans le cas contraire, il est nécessaire de le réduire.

Ces étapes de contrôle et de correction sont poursuivies jusqu'à ce que les conditions annexes soient remplies, c.-à-d. que le nombre de sièges attribués dans chaque cercle électoral et à chaque groupe de listes corresponde au nombre de sièges auxquels le cercle ou le groupe ont droit.

Dans le cas de *Petite ville*, il n'y a que 3 cercles électoraux et 3 groupes de listes, ce qui permet d'effectuer manuellement la répartition basse des sièges attribués aux groupes entre les différentes listes électorales. Il faut néanmoins procéder à quelques calculs. Les lecteurs pressés peuvent passer au chap. 4d (p. 17).

Pour trouver les bons diviseurs de cercle électoral et de groupe de listes, quatre étapes sont nécessaires dans l'exemple de *Petite ville* :

1^{re} étape : répartition des sièges des groupes entre leurs listes.

Pour chaque groupe de listes (PS, UDC, PLR), il faut chercher un diviseur de groupe de listes de sorte que tous les sièges du groupe en question soient répartis lors de la division des suffrages de parti des listes par ce diviseur avec arrondissement standard. Ici aussi, le calcul est le plus souvent juste lorsque l'on additionne les suffrages de parti des listes d'un groupe et que l'on divise la somme par le nombre de sièges auxquels a droit le groupe de listes.

- Pour le groupe de listes PS, cela veut dire : (somme de tous les suffrages de parti du PS) / (nombre de sièges auxquels a droit le PS) = $(12 + 24 + 40) / 4 = 76 / 4 = 19$. Dans le cercle électoral n° 1, le nombre de suffrages de parti du PS est divisé par cet « essai de diviseur », soit $12 / 19 = 0,63$, arrondi à 1 siège. Pour la liste PS dans le cercle électoral n° 2, le calcul est le suivant : $24 / 19 = 1,26$, arrondi à 1. Pour le cercle électoral n° 3 : $40 / 19 = 2,11$, arrondi à 2. Ce qui fait 4 sièges en tout et correspond au nombre de sièges auxquels a droit le PS en vertu de la répartition haute. Un diviseur du groupe de listes de 19 est donc correct.

- Pour le groupe de listes UDC, la première approximation concernant le diviseur du groupe de listes ne donne pas le résultat escompté. Le calcul $(8 + 9 + 40) / 3 = 57 / 3 = 19$ donne le quotient 0,42, 0,47 et 2,11, soit une répartition de sièges de 0, 0 et 2 après l'arrondissement standard. En d'autres termes, seuls 2 des 3 sièges auxquels a droit l'UDC ont été attribués. Par conséquent, il faut réduire le diviseur. Un diviseur de 18 entraîne un quotient de $9 / 18 = 0,5$, arrondi à 1 siège dans le cercle électoral n° 2. Pour le PS et le PLR, un diviseur de 18 ne change rien aux résultats. Il est ainsi possible de répartir les 3 sièges.

Pour le PLR, les 2 sièges sont répartis avec un diviseur de $(2 + 15 + 12) / 2 = 29 / 2 = 14,5$.

Le tableau suivant montre la répartition des sièges entre les listes après la première étape de répartition. Pour le PS, « -1 » dans le cercle électoral n° 1 signifie que cette liste a obtenu un siège.

	PS (4 sièges)	UDC (3 sièges)	PLR (2 sièges)	
Cercle 1 (2 sièges)	12-1	8-0	2-0	
Cercle 2 (3 sièges)	24-1	9-1	15-1	
Cercle 3 (4 sièges)	40-2	40-2	12-1	
<i>Diviseur du groupe de listes</i>	19	18	14.5	

2^e étape : contrôle par rapport aux cercles électoraux ; correction avec les diviseurs des cercles électoraux.

Un coup d'œil aux cercles électoraux montre qu'un seul siège a été réparti dans le cercle électoral n° 1, à savoir au PS. En vertu de la répartition des sièges entre les cercles électoraux (voir le chap. 1), ce cercle a cependant droit à 2 sièges. Partant, il faut chercher un diviseur de cercle électoral inférieur à 1. De cette manière, le calcul (suffrages de parti) / (diviseur du groupe de listes) / (diviseur du cercle électoral) permet de répartir plus de sièges. Si l'on choisit une valeur de 0,8 pour le diviseur dans le cercle électoral n° 1, le calcul est juste. Le PS obtient 1 siège comme avant ($12 / 19 / 0,8 = 0,79$, arrondi à 1). Désormais, l'UDC obtient 1 siège, car le calcul $8 / 18 / 0,8$ donne 0,56, arrondi à 1. Pour le PLR, rien ne change ($2 / 14,5 / 0,8 = 0,17$, arrondi à 0).

Dans le cercle électoral n° 2, il ne faut rien corriger : sur la base de la répartition des sièges au sens de la 1^{re} étape, le PS, l'UDC et le PLR ont chacun obtenu 1 siège. Les 3 sièges du cercle électoral n° 2 ont donc été attribués.

Dans le cercle électoral n° 3, par contre, 5 sièges ont été attribués sur la base de la répartition réalisée dans la 1^{re} étape. Or, ce cercle n'a droit qu'à 4 sièges, raison pour laquelle il faut chercher un diviseur de cercle électoral supérieur à 1. La division (suffrages pour la liste) / (diviseur du groupe de listes) / (diviseur du cercle électoral) permet de réduire le nombre de sièges répartis. Le calcul est juste avec un diviseur de cercle électoral de 1,45. Le PS perd un siège ($40 / 19 / 1,45 = 1,45$, arrondi à 1). Rien ne change pour l'UDC ($40 / 18 / 1,45 = 1,53$, arrondi à 2). Et le PLR conserve le siège obtenu dans la première étape de la répartition ($12 / 14,5 / 1,45 = 0,57$, arrondi à 1).

Voici le résultat après la 2^e étape de la répartition, qui est correct par rapport aux cercles électoraux :

	PS (4 sièges)	UDC (3 sièges)	PLR (2 sièges)	<i>Diviseur du cercle électoral</i>
Cercle 1 (2 sièges)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
Cercle 2 (3 sièges)	24-1	9-1	15-1	1
Cercle 3 (4 sièges)	40-2-1	40-2	12-1	1.45
<i>Diviseur du groupe de liste</i>	19	18	14.5	

3^e étape : contrôle par rapport aux groupes de listes ; correction par modification des diviseurs des groupes de listes.

Grâce à l'étape précédente, chaque cercle électoral a pu obtenir le nombre de sièges auxquels il a droit en vertu de la répartition des sièges entre les cercles électoraux (voir le chap. 1). Il s'agit maintenant d'effectuer un contrôle par rapport aux groupes de listes (partis).

- Pour le *PS*, il s'avère que seuls 3 sièges sont attribués au lieu de 4. Par conséquent, il faut quelque peu réduire le diviseur du groupe de listes. Avec un diviseur de 18 (au lieu de 19), le calcul est juste : le PS obtient de nouveau son second siège dans le cercle électoral n° 3 ($40 / 18 / 1,45 = 1,53$, arrondi à 2). Il n'y a aucun changement pour les listes PS dans les autres cercles électoraux (cercle n° 1 : $12 / 18 / 0,8 = 0,83$, arrondi à 1 ; cercle n° 2 : $24 / 18 / 1 = 1,33$, arrondi à 1).

- Pour l'*UDC*, la 2^e étape a eu pour conséquence la répartition de 4 sièges au lieu des 3 auxquels le parti a droit en vertu de la répartition haute. Ici, il est nécessaire d'augmenter le diviseur du groupe de listes. Un diviseur de 18,3 permet de répartir effectivement 3 sièges (cercle électoral n° 1 : $8 / 18,3 / 0,8 = 0,55$, arrondi à 1 siège ; cercle n° 2 : $9 / 18,3 / 1 = 0,49$, arrondi désormais à 0 siège ; cercle n° 3 : $40 / 18,3 / 1,45 = 1,51$, arrondi à 2 sièges).

Il ne faut rien corriger pour le PLR.

Voici le résultat après la 3^e étape :

	PS (4 sièges)	UDC (3 sièges)	PLR (2 sièges)	<i>Diviseur du cercle électoral</i>
Cercle 1 (2 sièges)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
Cercle 2 (3 sièges)	24-1	9-1-0	15-1	1
Cercle 3 (4 sièges)	40-2-1-2	40-2	12-1	1.45
<i>Diviseur du groupe de listes</i>	19 → 18	18 → 18.3	14.5	

4^e étape : contrôle par rapport aux cercles électoraux ; correction par modification des diviseurs des cercles électoraux.

Des corrections sont nécessaires dans les cercles électoraux n° 2 (2 sièges au lieu de 3 → réduire le diviseur du cercle électoral à 0,9) et 3 (5 sièges au lieu de 4 → augmenter le diviseur à 1,46). Voici le résultat :

	PS (4 sièges)	UDC (3 sièges)	PLR (2 sièges)	<i>Diviseur du cercle électoral</i>
Cercle 1 (2 sièges)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
Cercle 2 (3 sièges)	24-1	9-1-0-1	15-1	1 → 0.9
Cercle 3 (4 sièges)	40-2-1-2	40-2-1	12-1	1.45 → 1.46
<i>Diviseur du groupe de listes</i>	18	18.3	14.5	

Cette répartition est aussi correcte par rapport aux groupes de listes : le PS obtient 4, l'UDC 3 et le PLR 2 sièges. La répartition basse est ainsi terminée : chaque groupe de listes a obtenu le nombre de sièges auxquels il a droit en vertu de la répartition haute, de même que chaque cercle électoral.

Seuls le nombre de sièges fixé dans la dernière étape et les derniers diviseurs (corrects) sont publiés. Le tableau suivant correspond à la publication des résultats officiels suite à l'élection au parlement de Petite ville :

Suffrages de parti <i>Sièges</i>	PS (4 sièges)	UDC (3 sièges)	PLR (2 sièges)	<i>Diviseur du cercle électoral</i>
Cercle 1 (2 sièges)	12-1	8-1	2-0	0.8
Cercle 2 (3 sièges)	24-1	9-1	15-1	0.9
Cercle 3 (4 sièges)	40-2	40-1	12-1	1.46
<i>Diviseur du groupe de listes</i>	18	18.3	14.5	

Lors des élections dans *Petite ville*, le PS a obtenu un siège dans le cercle électoral n° 1 (voir le chap. 4c). Dans la liste PS de ce cercle, Sophie a engrangé 4 et Stéphane 5 voix (voir le chap. 3). Par conséquent, le siège revient à Stéphane.

A noter la répartition des sièges dans la liste PLR du cercle électoral n° 2. Cette liste a droit à 1 siège. Tous les candidats ont obtenu 5 voix. C'est pourquoi la règle fixée au § 105, al. 1, phrase 2, GPR est applicable, en vertu de laquelle la personne figurant en tête de liste obtient le siège en cas d'égalité des suffrages nominatifs entre plusieurs candidats. Cette règle s'applique aussi à la liste UDC et à la liste PLR dans le cercle électoral n° 3. Par rapport à l'ensemble des listes dans tous les cercles électoraux, voici la répartition des sièges suite à l'élection législative dans Petite ville :

Cercle électoral n° 1

Liste PS : 1 siège

Sophie 4
Stéphane 5 élu

Liste UDC : 1 siège

Victor 4 élu
Verena 2

Liste PLR : 0 siège

Fritz 1
Franz 1

Cercle électoral n° 2

Liste PS : 1 siège

Salomé 8 élue
Simon 7
Sandra 7

Liste UDC : 1 siège

Vera 2
Véronique 3 élue
Vladimir 1

Liste PLR : 1 siège

Françoise 5 élue
Frieda 5
Frédéric 5

Cercle électoral n° 3

Liste PS : 2 sièges

Sylvestre 9
Séraphin 10 élu
Selecta 8
Salomon 10 élu

Liste UDC : 1 siège

Vincent 10 élu
Vektra 10
Villa 9
Vanessa 7

Liste PLR : 1 siège

Fernando 3 élu
Friedrich 2
Franziskus 0
Figaro 3

d) Attribution des sièges aux candidats

§ 105 e) Sitzverteilung innerhalb der Listen

¹ Die einer Liste zugewiesenen Sitze werden nach Massgabe der Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt. Bei gleicher Stimmzahl erhält die auf der Liste zuerst genannte Person den Sitz.

Les sièges attribués à une liste dans le cadre de la répartition basse doivent désormais être répartis entre les candidats de cette liste. Pour ce faire, on se fonde sur le nombre de voix que chaque candidat a obtenues, c.-à-d. les **suffrages nominatifs**. Ces chiffres sont déterminés par les bureaux électoraux et figurent dans leurs procès-verbaux (voir ci-avant chap. 3). Les suffrages complémentaires et les suffrages de parti de la liste ne revêtent plus d'importance dans la présente phase de répartition des sièges.

5. Certaines questions en détail

a) Pourquoi la répartition haute se fonde-t-elle sur les nombres d'électeurs et non les suffrages de parti ?

Le chap. 4b a expliqué que la répartition des sièges entre les groupes de listes (répartition haute) se fonde sur les *nombres d'électeurs* des listes. Pourquoi ne s'appuie-t-on pas directement sur le nombre de suffrages de parti ? La raison en est qu'autrement, les électeurs des grands cercles électoraux pourraient influencer plus fortement l'issue de l'élection que ceux des petits cercles électoraux. Car l'électeur d'un grand cercle électoral a plus de voix à attribuer que celui d'un petit cercle.

La force électorale entre les électeurs de l'ensemble des cercles électoraux est compensée du fait que le nombre de suffrages de parti d'une liste est divisé par le nombre de sièges à attribuer dans le cercle électoral en question. L'ensemble des électeurs du territoire électoral sont ainsi considérés de manière égale dans le résultat, appelé *nombre d'électeurs* de la liste.

Un *exemple* montre les conséquences négatives d'une méthode basée sur les suffrages de parti pour la répartition haute. Supposons qu'il s'agisse d'un territoire électoral avec 2 cercles électoraux. Le cercle électoral n° 1 compte 1000 habitants et a droit à 1 siège au parlement ; le cercle électoral n° 2 a 10 000 habitants et droit à 10 sièges. Le dimanche de l'élection, l'ensemble des habitants se rendent aux urnes. Dans le cercle n° 1, tous les électeurs votent pour le parti A, tous ceux du cercle n° 2 pour le parti B. Il y a en tout 1000 suffrages de parti pour la liste du parti A dans le cercle n° 1, car les listes n'ont qu'une ligne à disposition. Dans le cercle n° 2 en revanche, la liste du parti B recueille 100 000 suffrages de parti en tout, car chaque électeur a pu y donner 10 suffrages de parti (10 000 x 10). Si l'on se fondait sur les suffrages de parti pour la répartition haute, on aurait une clé électorale de 9100, de sorte que les 11 sièges iraient au parti B (100 000 / 9100 = 10,99, arrondi à 11. Pour le parti A : 1000 / 9100 = 0,11, arrondi à 0 siège).

Ce résultat ne correspond pas à la répartition des forces politiques au sein de la population. Normalement, le parti A devrait obtenir 1 siège et le parti B 10 sièges. L'erreur découle du fait que chaque électeur du cercle n° 2 a pu influencer dix fois plus sur le vote qu'un électeur du cercle n° 1, car les électeurs du cercle n° 2 disposaient de 10 suffrages, ceux du cercle n° 1 d'une seule voix.

Comme mentionné précédemment, l'erreur peut être corrigée en divisant le nombre de suffrages de parti d'une liste par le nombre de sièges à attribuer dans le cercle électoral. Dans le cercle n° 1, il y a un nombre d'électeurs de 1000 / 1 = 1000 pour le parti A, et de 100 000 / 10 = 10 000 pour le parti B dans le cercle n° 2. Avec une clé électorale de 1000, on obtient une répartition des sièges de 1 pour 10 entre les partis A et B, ce qui correspond exactement au rapport des forces politiques.

Pour la répartition basse, on peut s'appuyer sur le nombre de suffrages de parti, car la correction est automatique dans ce cas, du fait que le diviseur du cercle électoral est plus grand pour les grands que pour les petits cercles électoraux.

b) Que se passe-t-il dans les communes à régime parlementaire (villes) qui n'ont pas divisé leur territoire en cercles électoraux ?

La présente description de la nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges se réfère aux cas où le territoire électoral est divisé en cercles électoraux. A ce jour, c'est le cas pour l'élection au Grand Conseil et pour l'élection au Conseil général de la ville de Zurich (parlement). Que se passe-t-il dans les villes qui ont un parlement à élire à la proportionnelle mais qui n'ont pas divisé leur territoire en cercles électoraux ? – Dans ces villes (p. ex. Winterthour), seules les étapes suivantes sont applicables :

- préparation de l'élection au sens du chap. 2 ;
- vote et dépouillement des bulletins électoraux au sens du chap. 3 ;
- détermination du résultat de l'élection :
 - répartition haute entre les listes (et non les groupes de listes ; chap. 4b),
 - répartition des sièges au sein des listes (chap. 4d).

C'est en particulier le contrôle pour déterminer si un groupe de listes a atteint le **quorum** légal de 5 % qui **disparaît** (chap. 4a). Cette étape est seulement nécessaire dans les territoires divisés en cercles électoraux. Mais dans les territoires comptant un seul cercle électoral, un parti ne doit pas atteindre de quorum pour pouvoir prendre part à la répartition des sièges. De plus, la **répartition basse** tombe aussi à l'eau car, comme expliqué précédemment, il n'y a pas de cercles électoraux et, ainsi, pas de listes de cercles électoraux auxquelles transférer des sièges.

Quelques explications supplémentaires sur la **répartition haute** : comme le territoire électoral n'est pas divisé en cercles électoraux, il n'y a pas non plus plusieurs listes ayant la même dénomination et provenant de différents cercles électoraux. Par conséquent, aucun groupe de listes n'est formé ou chaque groupe ne comprend qu'une seule liste. Pour la répartition haute, les sièges du parlement sont répartis entre les différentes listes conformément à la description figurant au chap. 4b. Ici aussi, il faut déterminer les nombres d'électeurs, chercher une clé électorale communale et diviser les nombres d'électeurs des listes par cette clé. Les résultats arrondis indiquent le nombre de sièges qu'obtient cette liste. Le transfert des sièges aux candidats s'effectue sur la base des suffrages nominatifs (voir le chap. 4d).

Enfin, la **répartition des sièges entre les cercles électoraux** (chap. 1) **disparaît** également, car il s'agit ici de communes sans division en cercles électoraux.

c) Quels sont les avantages et inconvénients de la nouvelle méthode de répartition des sièges ?

La nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges présente d'importants avantages, mais aussi certains inconvénients.

- **Grande précision en matière de représentation.** La méthode de répartition des sièges entraîne une précision inégalée en matière de représentation du « paysage des électeurs » dans la composition du parlement : la répartition des sièges correspond exactement aux rapports de force de l'électorat. La raison : les sièges parlementaires sont d'abord répartis entre les partis politiques au niveau de l'ensemble du territoire électoral. Comme il y a 180 sièges à pourvoir au Grand Conseil et 125 au Conseil général de la ville de Zurich, il est possible de représenter le rapport entre les suffrages avec beaucoup plus de précision qu'avec l'ancienne méthode de répartition des sièges dans les cercles électoraux où il y avait en partie moins de 10 sièges à pourvoir, avec d'importantes erreurs d'arrondi à la clé. La précision est aussi plus élevée parce que le système est passé d'un diviseur avec arrondissement au chiffre entier inférieur à un diviseur avec arrondissement standard (arrondi au chiffre entier le plus proche, supérieur ou inférieur).

Cette précision élevée en matière de représentation apparaît notamment dans le *quorum naturel*. Celui-ci indique la part de suffrages qu'une liste doit réaliser au minimum pour être sûre d'obtenir un siège au parlement. Autrement dit, si un parti n'atteint pas le quorum naturel dans un cercle électoral, ses suffrages y sont perdus. Donc, si le quorum naturel est bas, la précision est élevée. – Dans la *procédure appliquée jusqu'à présent*, le quorum naturel était de $1 / (M + 1)$, où M indiquait le nombre de sièges dans le cercle électoral concerné. Dans un cercle électoral avec 10 sièges, un parti devait donc réaliser $1/11 = 9,1 \%$ des voix pour être représenté au parlement. Désormais, la valeur est de $1 / (2M + 2 - L)$, où M indique le nombre de sièges dans le territoire électoral et L le nombre de listes participant à l'élection. Si l'on table sur 20 listes pour l'élection au Conseil général de la ville de Zurich, le quorum naturel ne s'élève plus qu'à $1 / (2 \times 125 + 2 - 20) = 1 / 232 = 0,43 \%$. Cette valeur est si faible que le Conseil général s'est vu contraint d'inscrire un quorum artificiel de 5 % dans la loi (voir le chap. 4a).

- **Pas de proportionnalité directe au sein d'un cercle électoral ou d'un groupe de listes.** La grande précision de la nouvelle méthode de répartition des sièges en matière de représentation est seulement avérée au niveau de l'ensemble du territoire électoral et, dans ce cadre, en lien avec les groupes de listes, mais pas dans l'optique des différents cercles électoraux ou groupes de listes. En l'espèce, il n'y a qu'une *rapport de tendance* : si une liste glane beaucoup de voix dans un cercle électoral, elle aura *tendance* à y obtenir un grand nombre de sièges. La présente méthode ne peut pas offrir une représentation proportionnelle au sein d'un cercle électoral ou d'un groupe de listes au sens de « 32 % des suffrages dans un cercle électoral → 32 % de tous les sièges du cercle électoral ». En raison de la détermination itérative des diviseurs du cercle électoral et du groupe de listes et des reports de sièges qui en découlent (voir ci-

avant chap. 4c), il peut même arriver que la liste A obtienne plus de sièges que la liste B dans un cercle électoral même si la première a recueilli moins de suffrages (*attribution inverse des sièges*). Cet inconvénient est le prix à payer pour la grande précision dans le cadre de la répartition haute et pour le maintien des cercles électoraux.

- **Pas d'apparementements de listes.** Les apparementements de listes (voir le glossaire) dénaturent la volonté des électeurs, car ceux-ci n'ont pas assez conscience qu'ils donnent leurs voix en premier lieu à l'apparementement et non à la liste de cet apparementement à laquelle ils sont favorables. Le cas échéant, les électeurs aident une liste à obtenir un siège en raison d'un apparementement quand bien même l'orientation politique de cette liste ne correspond pas à leurs attentes. – La nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges se passe des apparementements de listes et soutient ainsi la prise en compte de la volonté des électeurs.

d) Quelles sont les différences par rapport à l'ancienne méthode de répartition des sièges ?

La nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges présente de nombreuses différences par rapport au système qui était appliqué jusqu'à présent dans le canton de Zurich et qui l'est encore dans d'autres cantons et à l'échelon fédéral :

- **Idee de la répartition haute au niveau de l'ensemble du territoire électoral.** En vertu de la méthode de répartition des sièges appliquée jusqu'à présent, une élection se déroulait en principe dans chaque cercle électoral indépendamment des autres cercles. Les sièges attribués à l'avance à un cercle électoral étaient répartis entre les listes de ce cercle électoral. Avec la nouvelle méthode zurichoise par contre, tous les sièges du parlement sont répartis au niveau de l'ensemble du territoire électoral entre les groupes de listes (= partis) dans le cadre de la première étape (répartition haute, voir le chap. 4b). Ce n'est qu'après, au cours de la répartition basse, que les sièges attribués à un groupe de listes sont transférés aux listes des cercles électoraux.

- **Méthode du diviseur avec arrondissement standard.** Le mode de scrutin appliqué jusqu'à présent, avec la répartition des mandats assurés et des mandats restants, était en principe une méthode de diviseur avec arrondissement : dans les cercles électoraux, on cherchait un diviseur de telle sorte que tous les sièges soient répartis entre les listes en divisant leur nombre de suffrages de parti par ce diviseur et en arrondissant le résultat. (Ce diviseur était évident lors de l'octroi du dernier mandat restant.) On peut démontrer que les petits partis sont systématiquement désavantagés dans le cadre de la méthode du diviseur avec arrondissement. La nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges ne connaît pas cette lacune : grâce à l'arrondissement standard (au chiffre entier supérieur pour les valeurs de ...,5 et plus, au chiffre entier inférieur pour les valeurs inférieures à ...,5), il y a une chance ou un risque d'arrondissement à l'entier inférieur ou supérieur pour l'ensemble des listes, indépendamment du nombre de suffrages de parti.

Glossaire

Suffrage nominatif	Un suffrage nominatif est une voix obtenue « personnellement » par un candidat figurant sur une <i>liste électorale</i> . En votant, un électeur donne un suffrage nominatif à chaque personne dont le nom est inscrit sur le bulletin électoral (§ 100, let. b, GPR). Voir aussi <i>suffrage de parti</i> .
Clé électorale cantonale	La clé électorale cantonale sert à la répartition des sièges entre les <i>groupes de listes</i> : le <i>nombre d'électeurs</i> de chaque <i>groupe de listes</i> est divisé par la clé électorale cantonale et <i>arrondi de manière standard</i> . Le résultat indique le nombre de sièges qu'obtient un <i>groupe de listes</i> . Pour l'élection du Conseil général de la ville de Zurich, on parle de clé électorale communale. La clé électorale cantonale ou communale peut être librement choisie dans certaines limites.
Liste électorale	Avant une élection, il est possible de déposer des listes de candidats. Une telle liste peut mentionner autant de personnes qu'il y a de sièges à pourvoir dans le cercle électoral concerné (voir <i>répartition des sièges entre les cercles électoraux</i>). Les listes de candidats sont contrôlées et corrigées le cas échéant. Une fois corrigées, on les appelle listes électorales. Elles sont imprimées sous forme de bulletins électoraux et distribuées aux électeurs du <i>cercle électoral</i> (§§ 89–92 GPR).
Groupe de listes	Un groupe de listes est la réunion de toutes les <i>listes</i> des cercles électoraux portant la même dénomination. Les <i>listes</i> du parti A de tous les <i>cercles électoraux</i> constituent ainsi le groupe de listes A. Si une liste figure dans un seul cercle électoral, elle forme néanmoins un groupe de listes (§ 102 GPR). Les groupes de listes servent à la <i>répartition haute</i> . Il faut faire la distinction entre groupes de listes et <i>appariements de listes</i> , qui ne sont plus autorisés.
Diviseur du groupe de listes	Pour la <i>répartition basse</i> des sièges des <i>groupes de listes</i> aux <i>listes électorales</i> , il est nécessaire de définir un diviseur pour chaque <i>groupe de listes</i> de sorte que les conditions suivantes soient remplies : si, pour chaque liste électorale, on effectue le calcul (<i>nombre de suffrages de parti</i> d'une <i>liste électorale</i>) / (diviseur du <i>groupe de listes</i> concerné) / (diviseur du <i>cercle électoral</i> concerné) et on arrondit le résultat au chiffre entier inférieur ou supérieur <i>de manière standard</i> , tous les sièges du Parlement doivent être répartis et chaque <i>groupe de listes</i> et <i>cercle électoral</i> doit obtenir le nombre de sièges auquel il a droit en vertu de la <i>répartition haute</i> ou de la <i>répartition des sièges entre les cercles électoraux</i> (§ 104 GPR).

	Les diviseurs des groupes de listes peuvent être choisis librement dans certaines limites.
Appariement de listes	Sous l'ancien droit, plusieurs <i>listes électorales</i> pouvaient être regroupées en un appariement de listes. Lors de la répartition des sièges, les <i>listes</i> appariées étaient traitées comme une <i>liste</i> unique dans un premier temps. Les sièges attribués à un appariement étaient ensuite transférés aux différentes <i>listes</i> de cet appariement. Les appariements de listes sont problématiques de par leur manque de transparence, car on ne sait pas à quelle <i>liste électorale</i> revient en fin de compte le suffrage d'un électeur. Les appariements sont exclus de la nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges (§ 93 GPR). Il faut faire la distinction entre appariements et <i>groupes de listes</i> , qui servent à la répartition haute.
Répartition haute	Dans la nouvelle méthode zurichoise, les sièges sont d'abord répartis entre les <i>groupes de listes</i> (partis) pour l'ensemble du <i>territoire électoral</i> (canton lors des élections au Grand Conseil ; ville lors des élections au Conseil général de la ville de Zurich). A cette fin, le <i>nombre d'électeurs</i> est défini pour toutes les listes et les électeurs des listes du même nom (toutes les listes PS, PDC, etc.) sont additionnés. Les sommes sont divisées par la <i>clé électorale cantonale</i> ou communale et <i>arrondies de manière standard</i> . Le résultat indique le nombre de sièges obtenus par ce parti sur l'ensemble du territoire électoral. La <i>clé électorale cantonale</i> est définie de sorte que tous les sièges du Parlement soient attribués selon la méthode précitée (§ 103 GPR). Les sièges d'un <i>groupe de listes</i> sont transférés aux <i>listes électorales</i> dans le cadre de la <i>répartition basse</i> . Dans les communes sans cercles électoraux, la répartition haute indique le nombre de sièges obtenus par chaque parti ; la <i>répartition basse</i> n'est pas applicable.
Suffrage de parti	Le nombre de suffrages de parti d'une liste électorale est la somme de tous les <i>suffrages nominatifs</i> et <i>complémentaires</i> de cette liste.
Pukelsheim	La nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges (dite du diviseur bi-proportionnel et de l'arrondi standard) a été développée par le P ^f Friedrich Pukelsheim (Université d'Augsbourg) pour le canton de Zurich, sur la base d'une théorie du P ^f Michel Balinski (Ecole polytechnique de Paris).

Répartition des sièges entre les cercles électoraux	Avant toute élection législative, le Parlement doit définir le nombre de sièges auquel a droit chaque cercle électoral en se fondant sur le nombre d'habitants des <i>cercles électoraux</i> , c.-à-d. sur le nombre de personnes établies ou résidant dans les communes du cercle électoral concerné. La répartition des sièges entre les cercles électoraux est effectuée selon la méthode du diviseur avec <i>arrondissement standard</i> : on cherche un <i>diviseur de répartition</i> de telle sorte qu'en divisant le nombre d'habitants des cercles électoraux par ce diviseur et en <i>arrondissant</i> le résultat <i>de manière standard</i> , on puisse attribuer tous les sièges du Parlement (§ 88 GPR).
Clé électorale communale	Voir <i>clé électorale cantonale</i> .
Arrondissement standard	Si, dans le cadre de la nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges, il est nécessaire de procéder à l'arrondissement d'un nombre fractionnaire, celui-ci est toujours arrondi au chiffre entier le plus proche (§ 88, al. 1, § 103, al. 1 et § 104, al. 1, GPR). Les valeurs de ...,5 et plus sont arrondies au chiffre entier supérieur, les valeurs inférieures à ...,5 au chiffre entier inférieur. Le présent texte parle d'arrondissement standard.
Répartition basse	Pour la répartition basse, les sièges attribués à un <i>groupe de listes</i> sont répartis entre les différentes <i>listes</i> de ce <i>groupe</i> . A cette fin, le <i>nombre de suffrages de parti</i> d'une <i>liste électorale</i> est divisé par le <i>diviseur du groupe de listes</i> concerné et par le <i>diviseur du cercle électoral</i> correspondant. Le résultat <i>arrondi de manière standard</i> indique le nombre de sièges auquel a droit la <i>liste électorale</i> (§ 104 GPR).
Nombre d'électeurs	On obtient le nombre d'électeurs d'une <i>liste électorale</i> en divisant le <i>nombre de suffrages de parti</i> de cette <i>liste</i> par le nombre de sièges à attribuer dans le <i>cercle électoral</i> concerné ; le résultat est <i>arrondi de manière standard</i> (§ 103, al. 1, GPR). Le nombre d'électeurs sert à la <i>répartition haute</i> .
Territoire électoral	Le territoire électoral est la zone où a lieu une élection. Il s'agit du canton dans son ensemble lors de l'élection au Grand Conseil, de la ville concernée lors des élections législatives dans une ville.
Cercle électoral	Lors d'élections législatives, le <i>territoire électoral</i> peut être divisé en cercles électoraux. Il y en a 18 pour l'élection du Grand Conseil zurichois, 9 pour celle du Conseil général de la ville de Zurich. Les autres communes du canton (y c. Winterthour) ont renoncé à une répartition en cercles électoraux ; dans ce cas, la ville entière forme un unique cercle électoral.

Diviseur du cercle électoral	Pour la <i>répartition basse</i> des sièges des <i>groupes de listes</i> aux <i>listes électorales</i> , il est nécessaire de déterminer un diviseur pour chaque <i>cercle électoral</i> de sorte que les conditions suivantes soient remplies : si, pour chaque <i>liste électorale</i> , on effectue le calcul (<i>nombre de suffrages de parti</i> d'une <i>liste électorale</i>) / (<i>diviseur du groupe de listes</i> concerné) / (<i>diviseur du cercle électoral</i> concerné) et on arrondit le résultat au chiffre entier inférieur ou supérieur <i>de manière standard</i> , tous les sièges du Parlement doivent être répartis et chaque <i>groupe de listes</i> et <i>cercle électoral</i> doit obtenir le nombre de sièges auquel il a droit en vertu de la <i>répartition haute</i> ou de la <i>répartition des sièges entre les cercles électoraux</i> (§ 104 GPR). Chaque diviseur de cercle électoral peut être choisi librement dans certaines limites.
Suffrage complémentaire	En règle générale, les <i>listes électorales</i> contiennent autant de noms de candidats qu'il y a de sièges à attribuer dans le <i>cercle électoral</i> . Les électeurs peuvent remplacer les noms par ceux de candidats d'autres <i>listes</i> (panachage) ou inscrire deux fois le nom du même candidat (cumul). Mais ils peuvent aussi tout simplement biffer le nom de candidats sans contrepartie. Il en résulte des suffrages complémentaires, qui reviennent à la <i>liste électorale</i> en question. Ils comptent donc « pour la liste », mais pas pour un candidat précis figurant sur cette liste. Voir aussi <i>suffrage de parti</i> .
Diviseur de répartition	Le diviseur de répartition sert à la <i>répartition des sièges entre les cercles électoraux</i> . Le nombre d'habitants des <i>cercles électoraux</i> est divisé par le diviseur de répartition, qui est uniforme pour l'ensemble du <i>territoire électoral</i> . Le résultat <i>arrondi de manière standard</i> indique le nombre de sièges à attribuer dans le <i>cercle électoral</i> concerné. Le diviseur de répartition peut être choisi librement dans certaines limites.