

## **POUVOIRS ET AUTORITES CANTONALES**

### **Bases de la problématique**

#### **Légitimité de la question**

Le choix des représentants<sup>1</sup> du peuple pour l'élection du parlement cantonal ou du Conseil d'État est un thème central dans l'écriture d'une nouvelle constitution. Actuellement 130 députés forment le pouvoir législatif valaisan avec autant de suppléants nommés. Faut-il conserver ce nombre de députés, l'augmenter ou le réduire ? Faut-il conserver le même nombre de suppléants ou faut-il au contraire le restreindre, voire supprimer cette fonction ? Autant de questions politiquement délicates et qui sont l'enjeu de discussions et d'interprétations très divergentes selon les sensibilités personnelles, politiques ou les représentations que l'on se fait des pouvoirs publics.

Il en est de même avec l'élection du Conseil d'État (CE). Faut-il porter de 5 à 7 le nombre de conseillers d'État (CdE) ? Faut-il réserver un ou plusieurs sièges en fonction des arrondissements électoraux par l'instauration d'une clause constitutionnelle ? Faut-il augmenter la durée de fonction du CE - et du Grand Conseil - de 4 à 5 ans ? Qui élit le président du gouvernement ? Autant de questions qui agitent le landernau de la politique valaisanne depuis de nombreuses années.

Si la représentation proportionnelle au Grand Conseil est indiscutable car entrée dans les mœurs de la représentativité démocratique helvétique depuis 1919, la question de l'élection du CE au système proportionnel ou au système majoritaire fait toujours débat et la Suisse est un exemple de cette diversité du mode d'élection du gouvernement.

En Valais ces questions ont déjà été abordées lors d'une votation antérieure. En 2012, une Commission extra-parlementaire intitulée « R21 Territoire et institutions du 21<sup>ème</sup> siècle<sup>2</sup> » avait travaillé sur ces questions et avait émis des propositions intéressantes qui avaient abouti à une votation en 2015. Le peuple valaisan avait alors refusé les deux questions soumises au vote, soit l'une sur la composition et le mode d'élection du Grand Conseil, l'autre englobant les modalités d'organisation des autorités valaisannes.

Ce document aborde les différentes questions thématiques en lien avec le sujet.

#### **Contexte**

La Cst fédérale laisse une très grande marge de manœuvre quant au mode d'élection du gouvernement et du parlement cantonal. L'art. 3 Cst stipule que : « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». L'art. 34 Cst garantit quant à lui les droits politiques des citoyens et l'art. 136 Cst précise que ce droit est accordé à : « tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus », tandis que

---

<sup>1</sup> Le masculin est utilisé pour alléger le texte, et ce, sans préjudice pour la forme féminine. Pour un exemple de recours au langage épïcène voir par exemple : *L'égalité s'écrit, Guide de rédaction épïcène, Bureau de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Canton de Vaud, 2008.*

<sup>2</sup> Voir à ce sujet : *R 21 Rapport Territoire et institutions du 21ème siècle. Rapport de la commission extraparlamentaire, Canton du Valais, 2012.*

l'art. 39 Cst règle l'exercice des droits politiques en mentionnant que : « la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral ; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal ».

On peut dès lors traiter de ces questions en deux chapitres principaux, soit l'élection du Grand Conseil et celle du Conseil d'État, chapitres eux-mêmes divisés en sous-chapitres comme la composition, l'élection et le mode d'élection, la durée de la fonction.... Ici ne seront pas abordées les compétences du Grand Conseil ou du Conseil d'État, ni leur organisation mutuelle, questions techniques qui ne sont pas fondamentales pour le débat qui nous occupe.

### La/les circonscription/s électorale/s

Au préalable, on ne saurait aborder le sujet de l'élection du pouvoir législatif et exécutif sans aborder un point essentiel qui est celui de la détermination de la notion de circonscription électorale dans un canton. Cette question est un enjeu politique majeur car elle est au cœur des enjeux partisans. Les modifications proposées sur ce sujet par des partis ces dernières années ont toutes été jusqu'à présent refusées pour des raisons diverses mais avec des arrière-pensées électorales évidentes.

En Valais, les districts ont à la fois une composante historique et géographique, mais sont d'abord et surtout une entité politique. Dès lors la question du maintien ou de la suppression des districts comme entité politique significative est une donnée majeure du débat. La Commission extraparlamentaire R21 avait préconisé en 2012 la suppression du district comme entité territoriale. Pour mieux comprendre la signification et les enjeux y relatifs à cette question, il y a lieu de faire clairement le lien entre les deux questions de la/les circonscription/s électorale/s et celle de la structure territoriale. Cette problématique est développée dans un autre document intitulé : « Structure territoriale – Bases de la problématique »<sup>3</sup> auquel le lecteur peut se référer.

La réflexion sur le choix du système électoral peut varier fortement si la structure territoriale politique n'est composée que d'une seule circonscription électorale, comme par exemple dans les cantons de GE, NE, BS, UR, NW, OW, ZG, GL et AI, ou de plusieurs comme c'est le cas en Valais. Ainsi, dans une seule circonscription électorale, le choix de la proportionnelle intégrale, avec quorum ou non, semble indiscutable. Mais si plusieurs circonscriptions électorales existent, la question de la représentativité de ces différentes entités est moins évidente. L'on optera alors pour un système proportionnel avec différentes variantes de mode d'élection. En Valais, l'initiative « chaque voix compte » du PLR déposée en 2013 au Parlement valaisan avait tenté sans succès de corriger le tir<sup>4</sup> en préconisant par exemple l'instauration de trois régions électorales dont chacune regroupait les districts de la région concernée (Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais).

Rappelons aussi que les autres cantons suisses ont, en principe, maintenu des circonscriptions électorales basées sur les districts existants, ou les ont regroupés comme GL qui a fondu en 2010 ses 25 districts historiques en 3 nouvelles entités. Le Valais, quant à lui, a provisoirement opté pour 6 arrondissements électoraux en regroupant les 13 districts historiques ramenés à 6 arrondissements et 7 sous-arrondissements rattachés<sup>5</sup>. Mais une autre variante est parfaitement imaginable dans le cas où le Valais opérerait pour 3 arrondissements seulement (Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais<sup>6</sup>) comme préconisé l'initiative « chaque voix compte » citée ci-dessus.

<sup>3</sup> *Structure territoriale – Bases de la problématique. Version élaborée par Jean-Yves Riand, 3 octobre 2018.*

<sup>4</sup> *Initiative 1.072 pour une refonte des circonscriptions électorales, 2013*

<sup>5</sup> *Arrondissements de Brigue (Conches, Rarogne or. Brigue), de Viège (Viège, Rarogne occ., Loèche), de Sierre, de Sion (Sion, Hérens, Conthey), de Martigny (Martigny, Entremont), et de Monthey (St. Maurice, Monthey).*

<sup>6</sup> *Haut-Valais composé des districts des arrondissements de Brigue et de Viège, Valais central composé des arrondissements de Sierre, Sion, Hérens et Conthey, et Bas-Valais composé des arrondissements de Martigny, Entremont, St. Maurice et Monthey.*

La Commission R21 avait entrevu trois possibilités : - la création de circonscriptions électorales élisant chacune au moins 9 députés; - le maintien des circonscriptions actuelles et l'introduction parallèle de régions électorales; - la création d'arrondissements électoraux englobant éventuellement deux ou plusieurs sous-arrondissements électoraux<sup>7</sup>. Elle avait préféré à la variante des trois régions, la variante avec 6 arrondissements, variante qui a été retenue pour les dernières élections de 2017. « L'idée de base est de calquer les nouveaux arrondissements électoraux respectivement les sous-arrondissements électoraux sur le territoire et les limites constituées actuellement par les districts<sup>8</sup> », permettant même aux communes limitrophes de se rattacher à un autre arrondissement.

On le voit, le débat sur la détermination de la circonscription électorale déterminante est loin d'être clos et nécessite une réflexion approfondie dégagée de tout enjeu partisan.

## Le Grand Conseil (GC)

### Composition

Le nombre de membres du Parlement varie d'un canton à l'autre. Il est le plus souvent proportionnel au nombre d'habitants du canton. En Valais, il est de 130 membres qui forment le Grand Conseil qui exerce le pouvoir législatif. Le GC valaisan comporte un nombre élevé de députés, vu que les suppléants sont le même nombre et participent à la formation de cet organe. Nous y reviendrons plus bas dans le sous-chapitre « Suppléance ».

En Suisse, les parlements cantonaux comptent un nombre de membres qui varie de 50 (AI) à 180 (ZH). La moyenne est environ de 100 députés par canton<sup>9</sup>. Les petits cantons en termes de population ont en général une surreprésentation en termes de députés à l'instar des cantons de AI qui compte 50 députés pour une population de 16100 personnes (moyenne 1 député pour 322 habitants) ou GL qui compte 60 députés pour une population de 40300 âmes (moyenne 1 député pour 672 habitants)<sup>10</sup>. A l'autre extrême, les grands cantons peuplés ont un représentant au Grand Conseil qui représente plusieurs milliers de citoyens comme ZH qui compte 180 députés pour plus d'un 1,5 mio. de personnes (moyenne 1 député pour 8357) ou BE qui compte 160 députés pour un peu plus d'1 mio. d'habitants (moyenne 1 député pour 6444)<sup>11</sup>.

Le Valais se situe dans la moyenne inférieure avec 1 député pour 2627 habitants<sup>12</sup> comparable à FR avec 1 député pour 2865 habitants ou Soleure avec 1 député pour 2694 habitants<sup>13</sup>. Si l'on fait le rapport entre la population totale résidente de la Suisse (8035400 habitants en 2017) et le nombre de sièges dans les parlements cantonaux (total : 2609 sièges), la moyenne s'établit à 1 député pour 3080 habitants. Il a souvent été mentionné que les grands cantons en termes de superficie devaient avoir une représentation plus importante pour mieux représenter les diverses régions géographiques. Cet argument n'apparaît pas pertinent si l'on compare trois plus grands cantons suisse comme GR, BE et le VS, puisque le rapport député/population est très inégal entre eux : BE 1/6444, GR 1/1649 et VS1/2627.

Cela nous indique qu'en Valais le nombre de sièges au GC est probablement trop important et qu'il pourrait être abaissé à l'instar de ce que FR a mis en place lors de la révision de leur Cst en 2005 en abaissant le nombre de députés de 130 à 110. Ainsi, si le Valais optait pour

<sup>7</sup> Voir pp. 75 et ss. dudit rapport

<sup>8</sup> Voir pp 77 et ss. dudit rapport.

<sup>9</sup> Population en Suisse en 2017 : 8035400 / Nombre de sièges : 2609 = Moyenne : 3080.

<sup>10</sup> Dans cette catégorie, citons le rapport du nombre de députés par habitants : AI 1/322, UR 1/567, GL 1/672 OW 1/684, NW 1/717, AR 1/849 (Chiffres OFS 2017).

<sup>11</sup> Dans cette catégorie, citons ZH 1/8357, BE 1/6444, VD 1/ 5154, GE 1/4952, AG 1/4793 (Chiffres OFS 2017).

<sup>12</sup> Population VS : 341500 / Nombre de sièges : 130 = Moyenne : 2627 (Chiffres OFS 2017).

<sup>13</sup> Dans cette catégorie, citons TI 1/3930, LU 1/3388, BL 1/3189, FR 1/2865, SO 1/2694, TG 1/2106 (Chiffres OFS 2017).

un parlement à 100 députés, cela ferait 1 député pour 3415 habitants, ou à 90 députés 1 pour 3794, des chiffres pas si excessifs au regard de la moyenne suisse. Le nombre de 130 députés hérités des 13 dizains historiques est-il immuable ou doit-il être revu à la baisse afin d'avoir un parlement plus restreint et donc plus économe ? Ce nombre est-il encore opportun et compatible avec l'évolution sociodémographique du canton ? Si incontestablement autant de membres dans un parlement permettent à toutes les régions d'être bien représentées, il n'est pas évident de prouver qu'il est l'expression populaire d'un sentiment plus fort de cohésion avec 130 représentants qu'avec 100 ou 90. Les économies qui en découleraient ne sont pas non plus un argument à négliger.

### Élection et mode d'élection

L'élection du GC valaisan, chambre monocamérale comme partout ailleurs en Suisse, se fait actuellement selon le système proportionnel afin de permettre que le Parlement reflète le plus fidèlement possible la volonté des électeurs. Il se fait en un seul tour et il est plurinominal. L'élection se fait selon la méthode dite de la bi-proportionnelle, nommée aussi double proportionnelle. Cela signifie :

- que la Valais est divisé en arrondissements électoraux. Les 13 districts (dont 2 demi-districts) deviennent des sous-arrondissements.
- que les 130 sièges sont répartis proportionnellement selon la population suisse de résidence dans les sous-arrondissements.
- que l'attribution des sièges aux partis politiques après addition de leurs listes dans les sous-arrondissements se fait par sous arrondissement. Puis les sièges obtenus par chaque parti dans l'arrondissement sont répartis dans les sous-arrondissements.

En Suisse, seuls AG, SH, ZH et le VS ont opté pour ce système compliqué, mais validé par le TF, et qui n'est pas sans poser des problèmes concrets car il peut biaiser la volonté populaire au profit d'un algorithme mathématique, sans compter que ce système est très difficilement compréhensible pour le profane<sup>14</sup>. Ailleurs, dans 3 cantons seulement, l'élection du Grand Conseil se fait au système majoritaire (AI, AR, GR) et dans 2 avec un système mixte composé de système proportionnel et système majoritaire (UR, ZG). Dans tous les autres, soit 17 cantons, c'est le système proportionnel qui fait foi et qui garantit le mieux l'expression de la volonté populaire.

### Durée de la fonction

Actuellement, la durée d'une législature parlementaire en Valais est de 4 ans comme dans 22 autres cantons suisses. Seuls JU, FR et GE ont opté pour une durée de 5 ans, imitant ainsi les Jurassiens qui furent les premiers en Suisse à instituer une législature d'une durée de 5 ans lors de la création de leur canton en 1979. Tendances uniquement romande puisqu'aucun autre canton, notamment alémanique, n'a opté pour cette formule. Changer la durée signifie concrètement qu'on s'épargne une élection cantonale chaque 20 ans. Cela permet de donner au gouvernement une perspective d'activité législative sur une plus longue durée, soit un quinquennat. Il est pourtant malaisé de percevoir les avantages ou les inconvénients majeurs d'une telle rallonge, sinon de signaler que l'élection au Conseil des États et au Conseil National est d'une durée de 4 ans et qu'une interférence entre les deux élections peut se produire. Autre question soulevée par un éventuel rallongement de la durée. Faut-il dès lors instituer une durée limitée de législatures, tant pour les députés que pour le gouvernement ? Si l'on se réfère aux usages valaisans, un député siège rarement plus de 12 ans dans les travées du GC et deux, voire trois périodes de 5 ans seraient dès lors un maximum imaginable.

### Suppléance

Le Valais connaît le système des suppléants au nombre de 130, soit autant que les députés au GC. Seuls 5 cantons en Suisse connaissent la notion de suppléance mais selon des dispositions bien différentes de celles, uniques, de notre canton. NE ne nomme que 36 suppléants pour un parlement de 115 membres, GE compte 18 suppléants pour un parlement de 100 membres et le JU 31 suppléants pour 60 députés, des chiffres nettement moins pléthoriques que ceux du Valais. La Suisse alémanique ignore superbement cette

---

<sup>14</sup> Voir à ce sujet : *Mathématiques électorales à la sauce valaisanne : entre paradoxes et double proportionnelle*, Grégoire Nicollier, Conférence HES-SO Valais du 05.11.2014

fonction, à l'exception des GR où l'on dénombre 101 suppléants pour 120 députés. La suppléance dans les cantons romands, hormis le Valais, est donc perçue comme une fonction non permanente et le suppléant est appelé au parlement de cas en cas selon des modalités extraordinaires. Le remplacement d'un député n'est qu'exceptionnel, contrairement au Valais où il est couramment pratiqué en fonction de la disponibilité ou non du député à siéger.

Du fait aussi que les suppléants sont investis des mêmes droits et obligations que les députés<sup>15</sup>, cela signifie que le Parlement valaisan compte 260 membres, soit plus que l'Assemblée Fédérale réunie (Conseil National : 200 membres + Conseil des États : 44 membres = 244), ce qui est pour le moins paradoxal. La commission R 21 avait bien pointé le problème en disant : « ... (elle) estime que le nombre de 260 parlementaires est trop important et constitue un risque d'éparpillement des forces (...) Le nombre de suppléants, jusqu'à présent identique à celui de députés, ne se justifie plus »<sup>16</sup>. Elle a donc proposé de réduire ce nombre à 65 suppléants. En poussant la réflexion plus avant, on peut aussi décider de réduire encore ce chiffre si le nombre de sièges au GC devait être réduit, ou même carrément de supprimer cette fonction de remplacement d'un député. Le statut de député en serait ainsi valorisé et l'anachronisme valaisan corrigé.

### Quorum

En Valais, les listes qui n'ont pas atteint 8 % du total des suffrages dans au moins une circonscription électorale sont éliminées de la première répartition des sièges. Le Tribunal Fédéral (TF) a considéré dans un arrêt daté de 2004<sup>17</sup> que le quorum naturel maximum ne devait pas être supérieur à 10%. Le TF a estimé qu'un système d'élection proportionnelle se caractérise par le fait qu'il doit permettre aux différents partis d'obtenir une représentation qui correspond à leur part d'électeurs ou à leur force électorale. A noter que dans certains cantons, il n'est que de 5 %. La Commission R21 avait préconisé le maintien du quorum à 8 % en vertu de sa proposition de système des nouvelles circonscriptions électorales au niveau de chaque arrondissement électoral.

Cet arrêt de 2004 du TF a eu un impact considérable en Valais et a obligé le canton à revoir et adapter son système électoral. Car l'ancien mode d'élection dans les 13 districts, considérés comme autant de circonscriptions électorales, ne permettait pas de respecter le quorum de 10 %. Ainsi, pour être élu dans les districts de Conches ou de Rarogne-oriental notamment, le quorum naturel était de 33,33 %. Mais il en était de même dans 5 autres districts<sup>18</sup>. Ainsi le mode d'élection était anticonstitutionnel dans plus de la moitié des districts du canton ! C'est un fait car plus le nombre de mandats est élevé dans une circonscription électorale, plus le quorum naturel<sup>19</sup> est bas. Inversement, plus le nombre de mandats est faible dans circonscription électorale, plus le quorum est élevé. Mais à contrario, dans les districts de Sierre, de Sion et de Monthey, théoriquement 5 à 6 % des suffrages suffiraient à une liste pour obtenir un siège, or le quorum légal de 8 % y fait barrage. Cela a conduit le canton à imaginer ce système bi-proportionnel qui a prévalu lors des dernières élections au Grand Conseil en 2017.

Il est légitime de penser qu'un quorum fixé à 8% est probablement un chiffre à reconsidérer car il fait obstacle à une représentation équitable des partis qui concourent pour une élection. Force est de constater que si les cantons sont, en principe, libres d'aménager leur système politique et leur mode d'élection, la jurisprudence du TF à ce sujet enjoint les cantons, d'adapter son système électoral à cette exigence. Cela a valu aussi pour SZ, et c'est désormais le cas pour le Valais.

---

<sup>15</sup> Sauf à dire qu'ils ne peuvent pas être élus membres des commissions de haute surveillance.

<sup>16</sup> P. 36 dudit rapport

<sup>17</sup> ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524.

<sup>18</sup> Rarogne occidentale (quorum de 20%), de Loèche (quorum de 14 %), de Hérens (quorum de 17%), d'Entremont (quorum de 14 %) ou de St. Maurice (quorum de 17 %).

<sup>19</sup> Quorum naturel : pourcentage de suffrages minimum pour aboutir à une représentation concrète.

## Le Conseil d'État (CE)

### Composition

Au niveau cantonal comme au niveau fédéral, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont exercés par trois autorités différentes. Le gouvernement cantonal est l'autorité exécutive cantonale. En Valais il se nomme Conseil d'État et il est composé de 5 membres qui se répartissent les départements et les affaires cantonales à gérer. En Suisse, les gouvernements cantonaux sont formés d'un collège de 5 à 7 membres. 12 cantons ont 7 Conseillers d'État (CdE)<sup>20</sup> et 14 cantons n'ont que 5 Conseillers d'État. Un partage équitable digne du fédéralisme helvétique !

La question de porter de 5 à 7 le nombre de CdE est de taille si l'on ose dire. La Commission R21 avait rapporté les propos très instructifs du CdE du canton de Lucerne qui a fonctionné aussi bien dans un collège de 7 que de 5 CdE : « Sur le plan technique, un collège gouvernemental n'est jamais assez petit, sur le plan politique un collège gouvernemental n'est jamais assez grand ». Porter le CE à 7 personnes permettrait indéniablement une meilleure représentation des forces politiques ou régionales. Elle assurerait aussi une meilleure répartition des tâches entre ses membres et aurait aussi l'avantage de consacrer plus de temps à faire le lien avec les questions fédérales et intercantionales. La Commission R21 avait d'ailleurs préconisé le passage à 7 CdE, tout en débattant de la question des garanties de représentation par région, notamment pour la minorité haut-valaisanne.

### Élection et mode d'élection

L'élection des membres du CE valaisan a lieu au scrutin de listes et selon le système majoritaire<sup>21</sup> plurinominal<sup>22</sup> à la majorité absolue au premier tour<sup>23</sup> et à la majorité relative au second<sup>24</sup>. La circonscription électorale est l'ensemble du canton.

En Suisse, il n'y a que deux cantons qui élisent leur gouvernement au système proportionnel (TI et ZG), tous les autres le font au système majoritaire. Historiquement, le Valais a voté 6 fois sur cette question et à chaque fois il a maintenu le système majoritaire. La preuve d'une conviction constante en la matière.

### Durée de la fonction

Actuellement, la durée du mandat gouvernemental valaisan est de 4 ans, aucune clause constitutionnelle ne prévoyant une limitation de la durée de la fonction. Comme pour l'élection du GC, si le passage d'une législature se fait à 5 ans, il est cohérent que le gouvernement soit élu pour la même durée. La Commission R21 avait préconisé le passage de 4 à 5 ans en l'argumentant ainsi : « l'allongement de la durée des mandats à 5 ans offre l'avantage que les membres des différents conseils peuvent accomplir leur tâche pendant deux périodes et assumer une durée de mandat de 10 ans. L'expérience de ces dernières années montre que bon nombre d'élus quittent leur fonction après deux périodes, donc après seulement 8 ans, déclinant l'opportunité d'entamer une troisième période qui amènerait l' élu à accomplir sa fonction pendant une durée de 12 ans (...) En plus, une période de 5 ans permettra aux élus de travailler avec sérénité et efficacité pendant une durée allongée, la première année de fonction étant consacrée à l'introduction ».

Allonger la durée de la fonction des CdE n'est donc pas une question incongrue et dans un système fédéraliste comme celui de la Suisse où votations et élections se suivent à une cadence soutenue, l'espacement ainsi créé permettrait à la démocratie de souffler un peu.

### Présidence

Faut-il élire le président du gouvernement par le peuple, le parlement ou au contraire, laisse t'on le gouvernement s'organiser lui-même ? La question n'est pas anodine puisque 3 cantons font de l'élection du président du gouvernement une décision populaire (UR, AI et AR). Majoritairement, les cantons suisses ont opté pour la désignation du président par le

<sup>20</sup> En Suisse romande GE, VD, FR ont 7 CdE et NE, JU et le VS 5 CdE.

<sup>21</sup> Système majoritaire : système qui recourt à la majorité absolue des voix (50% + 1 voix).

<sup>22</sup> Plurinominal : parce qu'il y a plusieurs sièges à repourvoir.

<sup>23</sup> Premier tour : le candidat qui obtient 50% des voix + 1 est élu.

<sup>24</sup> Deuxième tour : le candidat qui obtient la majorité relative, soit le plus de voix est élu.

parlement cantonal et seuls 6 cantons (VD, ZH ; GE, NE, AG) et le Valais ont opté pour la désignation par le gouvernement de son président et son vice-président.

La Commission R21 avait proposé de maintenir cette formule, constatant que le président était avant tout un « Primus inter pares » dont les compétences principales étaient essentiellement liées à la représentation. La collégialité est ainsi valorisée et l'exposition à un vote parlementaire pourrait être assortie de sautes d'humeur politiques.

Autre question : celle de la durée de la présidence. Elle est de 1 an en Valais et se fait par tournus au sein du gouvernement. C'est la formule majoritairement retenue dans les exécutifs cantonaux suisses. Mais là encore, certains cantons se distinguent avec une durée présidentielle de 4 ans (AR, BS) voire de 5 (VD) ou de 2 ans (AI, GL, UR, ZG). La Commission R21 ne s'était pas posée la question et l'art. 85 de la Cst évacue la question en disant seulement que le président n'est pas immédiatement rééligible.

La question reste néanmoins ouverte si le CE est nommé pour une période de 5 ans, voire si le gouvernement de 5 membres est porté à 7.

## Scénarios

Le débat relatif aux autorités cantonales est ainsi posé dans toutes ses dimensions essentielles.

S'agissant de la détermination de la circonscription électorale déterminante. Sera-t-elle composée de 6 circonscriptions avec des sous-arrondissements comme c'est le cas actuellement ou de 6 circonscriptions sans sous-arrondissements ? D'agira-t-il plutôt de 3 régions (Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais) avec ou sans sous-arrondissements ?

S'agissant du quorum à 8 % tel qu'actuellement inscrit. Touche-t-on à ce chiffre en l'abaissant à 5 %, voire à l'éliminer pur et simplement en vertu de la volonté de représenter le plus fidèlement la voix populaire à l'image du parlement israélien ?

S'agissant du Grand Conseil, imagine-t-on une composition modifiée, soit réduite à 100 ou à 90 représentants ? Ou au contraire maintiendra-t-on le nombre de 130 députés ? Volonté de pérenniser la situation actuelle ou de la modifier en profondeur ?

S'agissant des suppléants, verra-t-on cette fonction modifiée quant à ses attributions, son nombre, ou peut-on imaginer que la fonction de suppléance n'est plus indispensable ? Pléthore ou économie d'échelle ?

S'agissant du Conseil d'État, envisage-t-on une composition modifiée de 5 à 7 membres ? Une élection au système proportionnel plutôt qu'au système majoritaire ? Une durée de la fonction allant au-delà de l'année présidentielle ? Changement dans la continuité ou prisonnier de l'histoire ?

## Conclusion

D'abord de constater que le cadre de la question abordée dans ce texte relatif aux autorités n'embrasse pas l'entière du sujet des trois pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. La limitation du sujet a été volontairement portée au Grand Conseil et au Conseil d'État, à l'exclusion des autorités judiciaires ainsi que des autres autorités en place comme les préfets ou le conseil de district.

Ensuite de montrer que le domaine est complexe et mérite une attention soutenue de la part des constituants car il détermine comment sont nommés les autorités, selon quelles modalités, en vertu de quelles finalités, pour quelles fonctions et pour quelle durée. Autant de questions essentielles à imaginer au moment d'écrire une nouvelle constitution. La Cst de 1907 a consacré pas moins de 23 articles rien que pour discuter de ces deux pouvoirs, dans un luxe de qui font sourire actuellement car nombre d'entre eux n'ont rien à y faire

dans une constitution moderne. Mais c'est la preuve qu'au moment de la rédaction du texte, nos aïeux avaient bien perçu l'importance de la question. Et c'est toujours d'actualité !

#### **Sources**

R 21 Rapport Territoire et institutions du 21<sup>ème</sup> siècle. Rapport de la commission extraparlamentaire, Canton du Valais, 2012

Mathématiques électorales à la sauce valaisanne : entre paradoxes et double proportionnelle, Grégoire Nicollier, Conférence HES-SO Valais du 05.11.2014

*Jean-Yves Riand – Septembre 2018*