

Les partis (PSVR, SPO, PCS, Les Verts, SVPO, UDCVR, FDPO) ont lancé, le 4 décembre 2009, à Sion, dans la salle du Grand Conseil, l'initiative « **Chaque voix compte** ». Initiative qui prévoit de calculer la répartition des sièges au Grand Conseil non plus dans les districts seuls, mais en fonction de la force des partis dans les trois régions constitutionnelles: le Haut, le Centre, et le Bas-Valais. Sollicité d'apporter un éclairage historique sur la question, voici une synthèse de mon intervention.

Notes d'histoire sur le mode d'élection du Grand Conseil

Une question majeure

Le droit électoral n'est ni un hochet pour légistes distingués ni un dérivatif pour partis fatigués de la gestion quotidienne de la Cité.

Il est l'un des fondements de la démocratie, car la manière dont s'exprime la volonté du Souverain ne relève pas de la simple technique. Le mode de scrutin façonne, à la longue, le paysage politique. La pratique du suffrage universel, malgré ses lacunes et ses perversions, invente le citoyen et renforce le régime démocratique « *qui se définit désormais par l'élection des gouvernants par les gouvernés* » (Maurice Duverger). Quant à « la proportionnelle », elle favorise la représentation des divers courants de pensée à travers les partis organisés. Elle postule l'égalité de tous dans l'Etat. Pour sa part, le système majoritaire, en simplifiant à l'extrême les choix, pousse au dualisme des partis, à la polarisation, avec le risque d'enfermer la minorité dans un statut moindre.

Les systèmes électoraux ne sont pas des invariants historiques. Tel système, qui convient à une société donnée, se révélera inepte dans une autre.

Démocratie antique et démocratie moderne

En Valais, la démocratie moderne, pluraliste, est une idée neuve, qui prend forme au début du XIXe siècle, et qui s'est heurtée longtemps à la persistance de l'Ancien Régime dans les esprits et dans les institutions. Le jugement porté par Louis Courthion, il y a plus de cent ans, dans le « Le Peuple du Valais », selon lequel « *la République du Valais a conservé toute l'architecture intérieure de la féodalité* » a-t-il vraiment perdu de sa pertinence ?

Cette permanence de l'Ancien Régime, ce mélange de modernité et de tradition, apparaît comme l'une des traits majeurs de notre histoire.

Ainsi, l'organisation de l'Etat, sa division en 140 communes et en 14 districts. Tous les districts ne sont pas le produit d'une vénérable tradition. Certes, les districts du Haut Valais recoupent largement les anciens dizains. Mais, dans le Centre, le district de Sion ne correspond qu'imparfaitement à l'ancien dizain : on en a détaché des pans importants pour créer celui d'Hérens. Le district de Conthey est un assemblage autoritaire d'anciennes communautés sujettes. Quant aux districts du Bas-Valais, ils sont l'œuvre de la Révolution française.

Ce qu'il convient de noter, c'est le fait que les districts (les dizains), et dans une moindre mesure les communes, n'incarnent plus le pouvoir, comme sous l'Ancien Régime. Dans l'Etat moderne, ils ne sont que le cadre dans lequel s'exprime la souveraineté du peuple. Certes, les constituants successifs depuis 1839 n'ont pas voulu ou osé toucher à ce cadre, tant le souvenir des temps anciens était encore vivace. Mais, si le système majoritaire et la démocratie des notables, la « démocratie gouvernée », y trouvaient encore leur compte, l'exercice de la « proportionnelle » et l'affirmation de la « démocratie gouvernante », s'y révèlent entravés. A moins de considérer les districts comme un « tabou », se pose alors la question légitime : des

deux institutions, les districts ou la « proportionnelle », laquelle est la plus utile à la souveraineté du peuple, aux droits premiers des citoyennes et des citoyens ? Ne pourrait-on pas calquer l'élection du Grand Conseil sur les trois régions constitutionnelles existantes ? Ce qui vaut pour la désignation du gouvernement ne conviendrait-il pas pour l'élection du parlement ?

De plus, ce découpage n'obéit à aucun principe d'égalité ou d'équité. Dans la démocratie antique, la question du poids démographique importait peu : chaque dizain détenait quatre voix à la Diète, quel que fut le nombre de ses habitants. Mais avec l'avènement de la République moderne, cette inégalité choqua : hier, elle poussa à l'insurrection le Bas-Valais, plus peuplé.

En effet, dans la conception moderne de la démocratie, les députés ne sont pas les délégués des districts. Ils sont les représentants du peuple entier, au nom duquel ils contrôlent, délibèrent et légifèrent. Jusqu'en 1921, ils désigneront même les membres du pouvoir exécutif et administratif, le Conseil d'Etat. Pour cela, les diverses constitutions disposaient que « *les députés doivent voter pour le bien général, d'après leur conviction. Ils ne peuvent être liés par des instructions* » (Constitution du 10 janvier 1848).

Autre symbole fort : dans l'hémicycle, ils ne sont pas rangés par districts, mais par groupes. Et les quatre fractions de la famille PDC sont dispersées à droite et à gauche de la salle.

Enfin, l'abandon récent du référendum obligatoire accroît l'importance du travail parlementaire. La très grande majorité des lois adoptées dans la salle du Casino ne requiert plus la sanction du peuple. Comment, dès lors, considérer le mode d'élection des députés comme une cause mineure ?

Les exigences d'égalité et de vérité s'imposent avec d'autant plus de force. Exigences qui s'accommodent mal de circonscriptions trop dissemblables, d'un quorum et d'un quotient abusifs.

Somme toute, l'histoire du droit électoral valaisan est l'histoire du combat pour un suffrage plus large, plus libre, plus sincère et plus juste. Une lecture attentive des nombreux arrêts du Tribunal fédéral en la matière conforte cette appréciation.

Ce n'est qu'au XXe siècle, sous l'influence apaisante de la Confédération, que nos mœurs électorales « se civilisent ». Le secret du vote, qui assure la liberté, ne sera pleinement garanti qu'avec l'isoloir et l'enveloppe renfermant le bulletin, tardives conquêtes. A l'avenir, reste à juger à l'usage le vote par correspondance généralisé. Est-il exempt de défauts ?

De la Diète au Grand Conseil

La Constitution du 3 août 1839 proclamait que « la souveraineté réside dans la totalité des citoyens valaisans », et que « la forme du gouvernement est celle de la démocratie représentative ». Elle instaura le premier Grand Conseil sur la base suivante : « *Chaque dizain y envoie un député sur mille habitants ; la fraction de 501 et au-dessus compte pour mille* ». Les députés (un suppléant pour deux députés !) au Grand Conseil sont élus par un collège électoral, composé d'électeurs choisis par les assemblées primaires des communes, sur le mode d'un électeur par cent habitants. Le collège se réunit au chef-lieu du dizain, en règle générale.

Elle ajoutait : « *Le vénérable clergé a deux représentants au Grand Conseil (un pour le Haut, et un pour le Bas)...le révérendissime Evêque de Sion représente le clergé de la partie du canton dont il est originaire* ».

Enfin, innovation capitale, elle prévoyait que « les séances du Grand Conseil sont publiques... ». C'est la naissance de la presse d'opinion et des sociétés politiques !

Districts et cercles

La Constitution du 10 janvier 1848 consolida la jeune démocratie. Désormais, les députés seront élus par des assemblées populaires, convoquées par arrêtés gouvernementaux, en des lieux précis pour chaque dizain ou district :

...les députés et les suppléants sont nommés un à un ; l'assemblée y procède par main levée, à la majorité absolue. Dans le doute, la majorité se vérifie par la contre-épreuve... » «

En 1852, pour la Constituante, on introduisit le cercle électoral :

« Pour la nomination des membres du Grand Conseil constituant, le canton est divisé en cercles électoraux...Le cercle nomme un député sur mille âmes de population. Et le même nombre de suppléants... »

Le nombre de députés varie selon l'importance des cercles. Et le vote ne se fait plus à main levée :

« L'émission des suffrages a lieu de vive voix, devant un bureau placé à l'écart, composé d'un président, d'un secrétaire et de deux scrutateurs. »

Dès 1857, la formation de cercles dans les districts devient une pratique courante. Elle assure aux minorités une représentation...minimale. Minorités libérales dans le Centre et en Entremont, minorités conservatrices dans les districts de Martigny et de Monthey. Indice fiable des tensions politiques et de la permanence de « l'esprit de localité », les cercles subsisteront jusqu'à l'entrée en vigueur de la représentation proportionnelle (RP), en 1921.

Ce découpage, ce charcutage du corps électoral, moqué par la presse...extérieure au canton, confinait parfois à l'arbitraire. Poussé à l'excès, il contredisait l'idée maîtresse que les députés soient élus dans les districts.

Un sommet est atteint aux élections de 1877, qui montrent un paysage politique éclaté. 96 députés sont à élire : 27 dans le Haut-Valais, 69 dans le Valais romand.

Aucun cercle dans le Haut-Valais, signe de son homogénéité politique et culturelle.

Par contre, dans le Valais romand, il y a pléthore.

Deux cercles dans le district de Sierre: Ayer et Saint-Jean ; Chalais et Grône.

Trois dans celui de Conthey : Nendaz, Ardon et Chamoson. Reste Conthey et Vétroz qui figurent le district, en réalité un quatrième cercle !

A Martigny, la commune de Fully fait bande à part.

Et l'Entremont, qui offre ce cercle étrange formé de communes sans continuité géographique : Sembrancher et Bourg-St-Pierre.

Même remarque pour le district de Monthey, avec le cercle de Troistorrens, Val-d'Illiez et Vionnaz.

Quant au district de Saint-Maurice, le voilà littéralement tronçonné, avec le cercle des communes de Saint-Maurice, Massongex, Vérossaz, Mex, et... Dorénaz. Le district se réduisant aux communes de Finhaut, Salvan, Evionnaz et Collonges, sans oublier cette curiosité : le cercle de la « fraction restante des 696 habitants » !

La représentation proportionnelle (RP)

Déposée le 17 mai 1893, la motion du député libéral montheysan, Alphonse Beck, demandait le vote proportionnel pour l'élection du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, de la Cour d'Appel et de Cassation, et des Conseils communaux. Rejetée, puis reprise par le député haut-valaisan conservateur, Alexandre Seiler, l'un des pères de la Constitution de 1907, elle aboutira, pour le Grand Conseil, en 1920.

Cette RP, aujourd'hui incontestée et généralisée, comporte des freins, des cautèles : le quotient et le quorum.

Le quorum : chaque liste doit atteindre le seuil de 8 % pour participer à la répartition des sièges. Entre 1921 et 1937, le Valais ne connaît aucun quorum. Mais, dès 1938, sur l'initiative du conseiller d'Etat Maurice Troillet notamment, qui craint la montée des partis agraires et socialistes, et l'éclosion de dissidences à l'intérieur de la formation majoritaire, le quorum est fixé à 15%. Un seuil élevé, trop élevé aux yeux du Tribunal fédéral, qui viole la lettre et l'esprit de la RP, et, partant, empêche la fidèle représentation de toutes les forces politiques. Le taux sera abaissé à 10%, en 1952, puis à 8%, en 1984.

Autre remarque : quelle valeur revêt une règle qui ne s'applique pas dans une majorité de districts (Conches, Rarogne oriental, Rarogne occidental, Loèche, Hérens, Conthey, Entremont, Saint-Maurice) ?

Il est plaisant de noter que si cette règle valait pour l'ensemble du canton, le Valais ne formant qu'un seul corps électoral, à l'exemple de Genève et du Tessin, les « Jaunes » du Haut-Valais seraient privés de députation !

Le quotient (soit la totalité des suffrages divisée par le nombre de sièges à repourvoir plus un ; à Sierre, $100 : 18+1 = 5,3$ %) : cette clé de répartition varie selon les districts. Dans les grands districts, il ne joue pas de rôle décisif, car inférieur au quorum. Ainsi, à Sion, Sierre, Martigny, Monthey, Viège et Brigue. Mais dans les petits districts, qui élisent moins de sept députés, soit Saint-Maurice, Entremont, Hérens, Loèche, Conches et les deux Rarogne, le quotient représente une barrière infranchissable pour les listes nouvelles, comme une solide rente de situation pour les partis en place !

Cette division du peuple en 14 circonscriptions, distinctes à l'extrême, pervertit le sens de la « proportionnelle ». Pourquoi, pour décrocher un siège, faut-il obtenir près de 30 % des votes à Conches et à Rarogne oriental, et plus de 15% en Hérens, Entremont ou Saint-Maurice ? Alors que dans d'autres districts, avec une telle force, on arrache deux, trois ou quatre députés !

A l'origine, ce découpage pouvait se justifier, car les districts n'offraient pas encore de différences majeures mesurées en population. Si l'on excepte Rarogne oriental, ce reliquat du Moyen-Age, les petits districts élaient quatre, voire cinq députés, sur un total d'environ 100 : le rapport était donc de 1 à 25.

Aujourd'hui, de par la croissance démographique des centres urbains et des gros bourgs, Conches n'élit plus que deux députés sur 130 : le rapport est de 1 à 65 !

On pourrait continuer les calculs. A quoi bon ! Tous démontrent le caractère obsolète de notre cadre institutionnel, comme l'attestent aussi la réflexion amorcée sur le rôle des districts et le processus de fusion des communes. Et aussi la nature inégalitaire, et injuste, d'un mode électoral pour le Grand Conseil, qui ne traduit qu'imparfaitement ce principe fondamental d'une constitution démocratique : un homme, une voix !

Tableau de comparaison avec les cantons romands :

Valais : 130 députés et 130 députés-suppléants, élus dans 14 districts. Avec un quorum de 8 %. Sans apparemment de listes.

Fribourg : 130 députés élus dans 8 cercles électoraux (7 districts) avec un quorum de 7,5 % et apparemment des listes permis. Sarine-Ville et Sarine-Campagne forment deux cercles.

Genève : 100 députés élus dans une circonscription unique, avec un quorum de 7%. Apparemment de listes permis.

Jura : 60 députés (30 suppléants) élus dans 3 districts, sans quorum ni apparentement.

Neuchâtel : 115 députés élus dans 6 districts, avec un quorum de 10%. Apparentement de listes permis.

Vaud : 150 députés élus dans 10 arrondissements (trois grands ou vastes arrondissements comportent des sous-arrondissements auxquels sont réservés deux sièges chacun au moins), avec un quorum de 5 %. Apparentement de listes permis.

Philippe Bender-Courthion