Urteilskopf

103 Ia 603

88. Extrait de l'arrêt du 21 décembre 1977 dans la cause Mouvements démocrates du district de Sion, Héritier et Haenni contre Grand Conseil du canton du Valais
Regeste (de):
Stimmrecht (Grossratswahlen); Proporzsystem; Quorum.

- Einschränkungen des Verhältniswahlverfahrens durch das System des Quorums (E. 4c).

- Quorum und Festlegung der Höhe der Sperrklausel im Kanton Wallis (E. 4d).

- Die verhältnismässige Vertretung nach Distrikt ist nicht willkürlich, sondern durch die geschichtliche Entwicklung des Kantons bedingt; die Ungleichheiten, die bei der Anwendung des Quorums zwischen den verschiedenen Distrikten entstehen können, sind eine Folge des Art. 84 KV-VS.

- Das Quorum von 10%, das das Walliser Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen festsetzt, ist hoch aber mit dem Proporzsystem des kant. Verfassungsrechts nicht unvereinbar (E. 6).

Regeste (fr):
Droit de vote (élections au Grand Conseil); représentation proportionnelle; quorum électoral.

- Modération de la proportionnalité notamment par le système du quorum (consid. 4c).

- Principe du quorum et fixation de son taux dans le canton du Valais (consid. 4d).

- La représentation proportionnelle par district n'est pas arbitraire, mais commandée par l'histoire dans le canton du Valais; les inégalités pouvant résulter de l'application du quorum entre les différents districts découlent de l'art. 84 Cst. val. (consid. 5).

- Le taux de 10% prévu par la loi valaisanne est élevé, mais non contraire au principe constitutionnel cantonal de la représentation proportionnelle (consid. 6).

Regesto (it):
Diritto di voto (elezione del Gran Consiglio); rappresentanza proporzionale; quorum elettorale.

- Limitazione della proporzionalità, in particolare mediante il sistema del quorum (consid. 4c).

- Principio del quorum e determinazione del suo tasso nel cantone del Vallese (consid. 4d).

- La rappresentanza proporzionale per distretto non è arbitraria, bensì giustificata nel Vallese da ragioni storiche; le disparità che possono risultare dall'applicazione del quorum nei vari distretti sono la conseguenza dell'art. 84 della costituzione vallesana (consid. 5).

- Il quorum del 10% previsto dalla legge vallesana è elevato, ma non contrario al principio costituzionale cantonale della rappresentanza proporzionale (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 604

BGE 103 Ia 603 S. 604

Les élections au Grand Conseil valaisan ont eu lieu les 5 et 6 mars 1977. Les résultats ont été publiés dans le "Bulletin officiel" du 11 mars 1977. Dans le district de Sion, les mandats de 17 députés et de 17 députés suppléants devaient être repourvus. La liste No 4 (Mouvements démocrates du district de Sion, MDS) n'a pas obtenu de siège, n'ayant pas atteint le quorum de 10%; elle a obtenu 9,96% des suffrages pour l'élection des députés et 9,86% des suffrages pour celle des députés suppléants. Les MDS, Georges Héritier et Jean-Charles Haenni ont recouru contre l'élection des députés du district de Sion auprès du Grand Conseil, qui les a déboutés. Contre cette décision, ils forment un recours de droit public, requérant notamment le Tribunal fédéral d'ordonner la répartition des sièges sans égard au quorum. Le recours a été rejeté dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:
III. Le quorum

4. Le deuxième grief des recourants consiste à soutenir que l'application du quorum de 10% prévu à l'art. 65 de la loi sur les élections et votations (LEV) constitue une atteinte à l'art. 84 al. 5 (recte: al. 4) Cst. val., se traduisant par une inégalité de traitement flagrante des citoyens et groupes politiques d'un district à l'autre. a) La constitution valaisanne dispose, à son art. 84, que le Grand Conseil se compose de 130 députés et d'autant de suppléants nommés directement par le peuple, les sièges étant répartis entre les districts selon le nombre de personnes de nationalité suisse résidant dans chacun d'eux (al. 1 et 2). L'élection se fait par district, d'après le système de la représentation proportionnelle, le mode d'application de ce principe étant

BGE 103 Ia 603 S. 605

déterminé par la loi (al. 4). Ce sont les art. 65 à 68 LEV qui règlent la répartition des sièges entre les partis. Selon l'art. 65, il est procédé à la répartition des sièges entre les différentes listes proportionnellement à leur nombre de suffrages de parti. Toutefois, les listes qui n'ont pas atteint 10% du total des suffrages de parti (quorum) sont éliminées de la répartition, mais ces suffrages sont comptés pour la détermination du quotient. b) Dans les recours relatifs au droit de vote, le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation et l'application du droit constitutionnel cantonal; il jouit également d'un pouvoir de cognition libre quant à l'interprétation des lois cantonales qui précisent le contenu et l'étendue du droit de vote et des règles de procédure qui sont à mettre en rapport avec ce droit (ATF 100 Ia 267 consid. 3). Les recourants mettant en doute la constitutionnalité de la règle légale du quorum prévu à l'art. 65 LEV et dont le jeu a empêché l'élection de certains candidats lors de l'élection contestée, le Tribunal fédéral statue avec une libre cognition sur le grief soulevé par eux à cet égard. c) L'élection proportionnelle, que prévoit l'art. 84 Cst. val., est le mode électoral qui assure aux groupes politiques, économiques ou sociaux, aux coalitions d'intérêts, aux associations d'un caractère plus neutre, etc., existant dans un collège électoral déterminé, une quote-part de représentation proportionnée à leur importance et indépendante de la volonté de la majorité (FF 1914 II 99). Si la représentation proportionnelle réalise ainsi la répartition la plus équitable entre les différentes tendances qui s'expriment lors d'une élection, elle favorise d'autre part la multiplication de groupes divers et peu importants, qui cherchent à faire entendre à l'assemblée

législative le courant d'opinion qu'ils représentent, même si celui-ci n'émane que d'une petite minorité de citoyens (JdT 1962 I 274 consid. 3). C'est l'une des raisons pour lesquelles on a souvent cherché à aménager le système de la représentation proportionnelle en modérant la proportionnalité par l'introduction de différentes modalités destinées, tout en en sauvegardant le principe, à lutter contre l'émiettement des voix que ce principe favorise et qui pourrait empêcher la constitution d'une majorité stable et assumant pleinement la responsabilité du pouvoir (ibid., p. 275). Une de ces modalités est le système du quorum, en vertu duquel les suffrages obtenus par une liste électorale ne

sont pris en considération dans la répartition proportionnelle que si le nombre de ces suffrages dépasse un certain pourcentage du nombre total des suffrages émis. Ce système est pratiqué en Suisse dans plusieurs cantons; le quorum est de 5% dans le canton de Vaud (art. 84 LEDP), de 7% dans le canton de Genève (art. 143 LVE), de 7,5% dans le canton de Fribourg (art. 103 LEDP), de 10% dans les cantons du Valais et de Neuchâtel (art. 73 LEDP). En lieu et place du quorum ou en combinaison avec lui, on aménage quelquefois aussi, en vue de lutter contre l'émiettement des voix, le quotient électoral, en prévoyant que seuls les partis atteignant le quotient de la répartition sont pris en considération pour la répartition des mandats (cantons d'Argovie, du Tessin, de Soleure et du Valais; cf. Rapport de la Commission d'étude chargée d'examiner des propositions de réforme concernant l'élection du Conseil national et la majorité civique, 1972, p. 17). d) Dans le canton du Valais, le problème de l'introduction puis de la suppression du quorum a fait l'objet de plusieurs décisions successives. Le quorum a été introduit dans la législation valaisanne, en même temps que le système de la répartition proportionnelle, par la loi du 23 mai 1908. Il fut alors fixé à 20%. Supprimé par la loi du 20 novembre 1920 qui rendit le système de la répartition proportionnelle applicable aux élections du Grand Conseil, il fut réintroduit par la loi du 20 juillet 1938, mais arrêté à 15%. En 1947, une initiative tendant à introduire la répartition proportionnelle pour l'élection du Conseil d'Etat et à supprimer le quorum, ainsi qu'un contreprojet adopté par le Grand Conseil, furent rejetés par le peuple. Une nouvelle initiative tendant au même but a été déposée en 1949. Le Conseil d'Etat s'est alors opposé à son adoption, déclarant notamment que le système de la représentation proportionnelle "ne peut atteindre son but, qui est le maintien d'une démocratie solide et sûre, que si ces derniers (les partis) possèdent un minimum de cohésion indispensable et ne sont point exposés à voir chaque ambitieux et chaque mécontent former un sous-groupe ou une dissidence... Le quorum exige que les candidats ne soient pas simplement des personnalités, mais représentent des groupements d'idées ayant une influence dans la vie. Son but est dès lors aussi démocratique que celui de la représentation proportionnelle dont il se borne à sauvegarder le caractère et l'efficacité" (Bull. du GC 1951, p. 350). Le Conseil d'Etat proposa cependant de réduire le quorum à 10%.

L'élection étant effectuée par district et chaque district ayant un nombre de députés correspondant à sa population, le quotient, soit la clé de répartition des sièges entre les divers groupements méritant une représentation, varie selon les districts entre 5 1/4% à Sierre (18 députés) et 33 1/3% à Rarogne oriental (2 députés). Selon le Conseil d'Etat, le quorum de 10% représentait une moyenne par rapport aux quotients applicables dans les districts; sur 14 districts et 1/2 districts, 7 ont un quotient électoral supérieur à 10% et 7 un quotient inférieur (ibid., p. 351-353). L'initiative ayant finalement été retirée, le contreprojet du Grand Conseil a été accepté par le peuple le 8 juin 1952. L'art. 67 de la loi sur les élections et les votations du 1er juillet 1938, ainsi modifié, a été repris tel quel à l'art. 65 de la loi actuelle, du 17 mai 1972, qui a remplacé celle de 1938. C'est cette loi qui détermine le mode d'application du système de la représentation proportionnelle, tel qu'il est visé à l'art.

84 al. 4 Cst. val. Les recourants ne contestent pas que la loi a été correctement appliquée, mais ils soutiennent qu'elle est contraire au texte constitutionnel. Leurs conclusions devraient être admises si l'on constatait que l'introduction d'un quorum est susceptible de changer la nature du système électoral au point qu'on ne pourrait plus le définir comme un système proportionnel.

5. Dans son arrêt Geissbühler du 29 mars 1962, qui intéressait le canton de Fribourg, le Tribunal fédéral a admis que les motifs qui ont été avancés pour instituer le quorum sont pertinents et justifient le principe de celui-ci comme l'une des modalités possibles de la représentation proportionnelle (JdT 1962 I 274 consid. 3). Les recourants, dont l'argumentation juridique est très sommaire et dont le recours contient surtout, en plus de comparaisons chiffrées, des extraits de discours et de messages, ne disent pas expressément s'ils contestent le principe même du quorum et s'ils demandent au Tribunal fédéral de revenir sur la jurisprudence susmentionnée. De toute façon, ils ne présentent aucun motif qui commanderait au Tribunal de céans de modifier sa jurisprudence autorisant l'application du principe du quorum dans le cadre de la représentation proportionnelle. a) Les recourants se réfèrent essentiellement aux résultats de l'élection et en déduisent que la répartition des sièges est injuste, la liste des MDS n'ayant pas de siège tout en ayant 1104 votants, tandis que la liste démocrate-chrétienne a 570 votants

BGE 103 Ia 603 S. 608

par siège, la liste radicale-démocratique 663 et la liste socialiste 573. Ils s'étonnent de n'avoir par le jeu du quorum aucun siège avec 18763 suffrages, alors que, par exemple, le district de Rarogne oriental reçoit 2 sièges, bien que ne réunissant pour l'ensemble du district que 1874 suffrages valables, soit 10 fois moins que les MDS. Ils en déduisent que l'application d'un quorum de 10% fausse complètement le principe de la proportionnalité voulu par la constitution cantonale. Il convient de remarquer d'emblée que les recourants présentent des exemples chiffrés sur lesquels il n'y a pas lieu de s'arrêter, les comparaisons effectuées par eux étant fausses. En effet, le nombre des suffrages valables varie selon le nombre des sièges à pourvoir; le district de Sion élisant 17 députés, chaque électeur de ce district peut émettre 17 suffrages, tandis que celui de Rarogne oriental n'élisant que 2 députés, chaque électeur ne peut y émettre que 2 suffrages. Les recourants confondent d'autre part, dans leurs calculs, entre quorum et quotient électoral et tentent de prouver que l'institution du quorum peut éliminer 74,9% des électeurs, alors qu'ils donnent un exemple dans lequel, lorsque le district doit désigner 3 députés, le quart des électeurs (et non les 3/4) peut être éliminé par l'application du quotient. b) Il convient cependant de relever que, selon les recourants, les régions à forte démographie seules sont touchées par le problème du quorum, le quotient électoral suffisant pour les autres districts à établir un barrage éliminant les minorités insignifiantes. Dans la mesure où les recourants prétendent tirer de cette constatation un argument contre l'application du quorum dans le cadre de la représentation proportionnelle, on peut remarquer qu'il est bien exact que, par suite de la division du canton en districts, le système en vigueur ne réalise pas, pour l'ensemble du canton, une représentation proportionnelle intégrale, en ce sens que chaque parti aurait un nombre de députés strictement proportionnel à celui des suffrages qu'il a recueillis dans le canton. Mais cette circonstance résulte nécessairement du texte constitutionnel lui-même. En effet, si d'une part ce texte prévoit que les députés sont élus selon le système de la représentation proportionnelle, il prévoit en même temps que l'élection se fait par district. S'il résulte, du fait que la représentation proportionnelle n'est pas réalisée sur le territoire du

BGE 103 Ia 603 S. 609

canton mais à l'intérieur de chaque district, une inégalité sur le plan de la répartition des mandats entre les partis dans le canton, cette inégalité est inéluctable en raison du système adopté par le constituant, car il va de soi que la répartition ne peut être effectuée entre les différents partis d'un district qui a droit à 2 sièges comme dans un district qui a droit à 18 sièges; de toute évidence, un plus grand nombre de partis peut être représenté dans ce deuxième cas que dans le premier. Dans son arrêt Parti ouvrier et populaire et Parti socialiste, le Tribunal fédéral a examiné un problème analogue relatif à la répartition des sièges de députés au Grand Conseil du canton de Vaud. Il a relevé qu'il n'existe pas de principe constitutionnel en vertu duquel chaque siège de député devrait correspondre à un nombre d'habitants aussi constant que possible. Le principe d'égalité ne l'exige pas absolument. Le constituant et le législateur cantonal peuvent prendre en considération d'autres principes. C'est ainsi qu'ils peuvent fonder la répartition sur le nombre d'habitants de nationalité suisse, ou encore sur le nombre d'électeurs. Ils peuvent aussi prévoir une représentation un peu plus forte des régions peu peuplées, lesquelles sont le plus souvent économiquement défavorisées et désavantagées par leur éloignement du grand centre (ATF 99 Ia 663). Dans le cas présent, le problème posé n'est pas exactement le même, mais la solution donnée en ce qui concerne l'application du principe d'égalité peut être appliquée par analogie. Dans le Valais, la division par districts, prévue par l'art. 26 Cst. val., et utilisée pour l'organisation des élections au Grand Conseil selon l'art. 84 Cst. val., a une origine historique lointaine. Les districts sont les anciens dixains qui sont énumérés par l'art. 3 Cst. val. du 12 mai 1815, cette disposition se référant elle-même aux subdivisions antérieures. La seule modification intervenue depuis lors a été la division du district de Rarogne en deux demi-districts, ceux de Rarogne oriental et de Rarogne occidental. On ne saurait donc prétendre - et les recourants ne le font d'ailleurs pas - que la subdivision du canton aurait été effectuée d'une façon arbitraire, en vue de favoriser telle région du canton plutôt que telle autre. Cette subdivision est commandée par l'histoire et trouve son expression dans la constitution cantonale. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, l'institution du quorum n'est pas contraire à l'art. 84 Cst. cant., et les inégalités qui peuvent résulter de l'application de ce quorum entre les

différents districts résultent de cette disposition constitutionnelle.

6. Les recourants ne disent pas clairement s'ils s'opposent au principe du quorum ou à son taux, ou à l'un et l'autre, se bornant à dire que l'application d'un quorum de 10% fausse complètement le principe de la proportionnalité voulu par la constitution cantonale. On peut admettre cependant que, présenté sous cette forme extrêmement sommaire, ce grief suffit pour qu'il y ait lieu d'examiner non seulement si l'art. 84 Cst. val. autorise le législateur à prévoir un quorum, mais aussi si le taux de 10% fixé à l'art. 65 LEV est excessif, de sorte qu'il serait incompatible avec le système de la représentation proportionnelle prévu audit art. 84. a) Dans l'arrêt Geissbühler, le Tribunal fédéral se trouvait en présence d'une disposition légale fixant à 15% le quorum exigé des partis pour qu'ils puissent participer à la répartition des mandats. Il est arrivé à la conclusion que, dans les circonstances données, le taux de 15% était excessif et modifiait la nature du système électoral prévu par la constitution. Il a considéré qu'il fallait apprécier l'importance des groupements que le quorum a pour but d'éliminer au regard non seulement d'un arrondissement électoral, mais du canton dans son ensemble, les effectifs d'un parti politique variant parfois beaucoup d'une région à l'autre; si deux partis représentant chacun 14 à 15% du corps électoral étaient éliminés de la répartition des sièges, l'assemblée législative ne saurait plus prétendre avoir une représentation proportionnelle du corps électoral, puisque 29% environ des citoyens seraient empêchés de participer à ses travaux. Enfin, un quorum de 15% oblige parfois les partis minoritaires à conclure des alliances électorales; la liberté de l'électeur peut s'en trouver limitée, de même que la liberté d'action des associés. De tels inconvénients, admissibles pour des groupes sans importance, faussent le jeu d'une véritable représentation proportionnelle lorsqu'il s'agit par exemple de partis politiques qui réunissent chacun presque 15% du corps électoral (JdT 1962 I 275 consid. 4). Cependant le Tribunal fédéral, dans cet arrêt, s'est abstenu de fixer d'une façon précise la limite supérieure que le législateur ne pourrait dépasser en fixant le quorum. Il a constaté qu'un parti réunissant 12,3% des voix ne pouvait être éliminé, ce taux étant extrêmement rapproché

de celui de 15% qu'il a

BGE 103 Ia 603 S. 611

jugé inconstitutionnel. En revanche, un quorum modeste, comme celui de 6,6%, est encore admissible; il ne présente les inconvénients du quorum de 15% que dans une mesure très réduite. b) Les recourants se plaignent de ce que les MDS, ayant obtenu dans le district de Sion près de 10% des suffrages, ont été écartés de la répartition des mandats du fait que le seuil "fatidique" de 10% n'a pas été atteint par eux. Il y a donc lieu d'examiner, dans le présent cas, si le taux de 10% prévu par la loi valaisanne est admissible. c) Il s'agit évidemment d'un taux élevé et la législation eût sans doute été mieux en harmonie avec le principe constitutionnel de la répartition proportionnelle si elle avait fixé un taux inférieur à 10% comme ceux de 7 1/2%, 7% ou 5%, applicables respectivement dans les cantons de Fribourg, Genève et Vaud. Il faut concéder cependant en l'occurrence une large liberté d'action au législateur que le constituant a chargé de fixer le mode d'application de la représentation proportionnelle. Le Tribunal fédéral ne peut annuler une décision cantonale appliquant le quorum légal de 10% que si un tel taux apparaît manifestement contraire au principe constitutionnel de la représentation proportionnelle. Il est évidemment difficile de déterminer à cet égard un seuil précis, la fixation d'un taux quelconque impliquant nécessairement un certain schématisme. On peut constater cependant que, dans le canton du Valais, l'institution du quorum ne joue qu'un rôle minime dans la répartition des sièges. Lors des élections en cause, l'élimination résultant de l'art. 65 LEV ne s'est produite que dans deux cas, celui des MDS à Sion et celui du Mouvement social indépendant à Sierre, qui a obtenu 6,9% des suffrages pour l'élection des députés et 7,4% pour celle des députés suppléants. Il apparaît ainsi en définitive que, dans les circonstances données, le taux de 10% peut encore être admis comme constituant la limite supérieure que l'on ne saurait dépasser sans mettre en jeu le principe même de la répartition proportionnelle. Pour se conformer aux normes qui sont observées communément, il convient en effet, pour fixer une telle limite, de faire le choix d'un chiffre rond. A cet égard, le taux de 10% apparaît approprié. Si, comme cela a été dit, c'est là un taux élevé, il ne l'est pas à tel point qu'il puisse être considéré d'une façon évidente comme réellement excessif. Ce taux n'a pas

BGE 103 Ia 603 S. 612

empêché, dans le canton du Valais, tous les mouvements politiques ayant une importance réelle sur le plan cantonal d'être représentés au Grand Conseil. On doit donc considérer qu'à cet égard aussi l'art. 65 LEV n'est pas contraire à l'art. 84 Cst. cant.