Urteilskopf

95 I 223

33. Arrêt du 13 juin 1969 dans la cause Dellberg et Guntern contre Grand Conseil du canton du Valais.
Regeste (de):
Kantonale Wahl.

Wahl des Staatsrates des Kantons Wallis. Ein Bürger kann dagegen Einspruch erheben, dass eine Partei oder eine Wählergruppe seinen Namen auf eine für die Wahl eingereichte Kandidatenliste setzen lässt. Der Name dieses Bürgers ist dann von der Liste zu streichen.

Regeste (fr):
Election cantonale.

Election du Conseil d'Etat du canton du Valais. Un citoyen peut s'opposer à ce qu'un parti ou un groupe d'électeurs fasse figurer son nom sur une liste de candidats déposée en vue de l'élection. Le nom de ce citoyen doit alors être rayé de la liste.

Regesto (it):
Elezione cantonale.

Elezione del Consiglio di Stato del canton Vallese. Un cittadino può opporsi al fatto che un partito o un gruppo di elettori faccia figurare il di lui nome su di una lista di candidati deposta in vista dell'elezione. Il nome di questo cittadino deve allora essere stralciato dalla lista.

Sachverhalt ab Seite 223

BGE 95 I 223 S. 223

A.- Le 2 mars 1969, les citoyens valaisans étaient appelés à élire les cinq membres du Conseil d'Etat. Le parti conservateur chrétien-social (en abrégé: le parti conservateur) présentait quatre candidats; le parti radical et le parti socialiste chacun un.

BGE 95 I 223 S. 224

Le parti conservateur et le parti radical étaient convenus de faire imprimer une liste commune. Le soir du 25 février 1969, dernier jour utile pour le dépôt des listes, un groupe de citoyens, qui se désignaient sous le nom de "Groupement des hommes libres" et parmi lesquels se trouvaient Charles Dellberg et Georges Guntern, déposa à la Chancellerie d'Etat une liste de candidats portant les noms de Félix Carruzzo, à Sion, Francis Germanier, à Vétroz, Rodolphe Tissières, à Martigny et Hans Wyer, à Viège. Carruzzo, Tissières et Wyer firent savoir le 26 février au Conseil d'Etat qu'ils avaient été portés à leur insu et contre leur gré sur la liste du "Groupement des hommes libres" et demandèrent que leurs noms fussent rayés. Le Conseil d'Etat fit droit à leur demande le jour

même. Le 27 février, Germanier requit à son tour la radiation de son nom. Le Conseil d'Etat donna suite à sa requête et avisa le mêmejour encore les autorités communales que la liste du Groupement des hommes libres était éliminée et ne devait pas être mise à la disposition des électeurs. Des six candidats restés en liste, seul le candidat socialiste n'obtint pas la majorité absolue. Les cinq candidats de la liste commune conservatrice-radicale furent proclamés élus et les résultats de l'élection publiés au Bulletin officiel du 7 mars 1969.

B.- Charles Dellberg, à Sierre, et Georges Guntern, à Brigue, déposèrent en temps utile un recours au Grand Conseil contre l'élection du Conseil d'Etat. Le 17 mars 1969, le Grand Conseil rejeta le recours en tant qu'il était recevable. Dans l'intervalle, Dellberg et Guntern formèrent un recours de droit public contre les décisions du Conseil d'Etat des 26 et 27 février 1969, ordonnant la radiation des noms des candidats de la liste du Groupement des hommes libres. Par arrêt du 31 mars 1969, le Tribunal fédéral déclara le recours irrecevable, principalement pour le motif que les décisions attaquées n'avaient pas été rendues en dernière instance cantonale.

C.- Agissant derechef par la voie du recours de droit public, Dellberg et Guntern requièrent le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Grand Conseil et avec elle l'élection du 2 mars 1969. Ils se plaignent d'atteinte à la liberté du droit de vote, de violation du principe de la séparation des pouvoirs et d'inégalité de traitement.

D.- Le Grand Conseil du canton du Valais propose que le recours soit rejeté en tant qu'il est recevable.

Erwägungen

Considérant en droit:
1./2. - (Questions de procédure).

3. a) L'art. 122 de la loi valaisanne du 1er juillet 1938 sur les élections et votations (LEV), qui concerne l'élection du Conseil d'Etat et des députés au Conseil des Etats, prescrit ce qui suit: "Les partis ou groupes qui proposent des candidats sont tenus de déposer, contre reçu à la Chancellerie d'Etat, la liste des noms des candidats proposés, au plus tard le mardi avant l'élection. La liste doit être signée par dix électeurs au moins, au nom du parti ou du groupe. Le nom des candidats est publié au Bulletin officiel le vendredi avant l'élection". L'art. 123 fixe des règles semblables pour le second tour de scrutin éventuel. L'art. 124 dispose que sont nuls les suffrages donnés à des candidats dont les noms n'auront pas été déposés conformément aux deux articles précédents. Le Grand Conseil en déduit que les candidatures ont un caractère officiel et une portée juridique analogue, dans une certaine mesure, aux candidatures déposées dans une élection selon le principe proportionnel. De l'avis des recourants, cette argumentation revient à assimiler l'élection du Conseil d'Etat à une élection selon le système de la représentation proportionnelle, en violation de l'art. 52 al. 4 Cst. val., qui prescrit le système majoritaire. En réalité, le système majoritaire implique uniquement que les suffrages nominatifs soient seuls comptés, à l'exclusion de tout suffrage de parti, et que seuls soient élus les candidats qui obtiennent la majorité requise. Il n'exige pas que l'électeur puisse donner valablement sa voix à tout citoyen éligible, même s'il n'a pas fait acte de candidature. La limitation du cercle des candidats est certes un caractère essentiel du système de la représentation proportionnelle tel qu'il est généralement pratiqué en Suisse. Elle n'est pas propre à ce système. Quelles qu'aient été les opinions exprimées à ce sujet lors de l'élaboration de la loi par divers députés (cf. procès-verbal polygraphié des débats du Grand Conseil valaisan, session de juin-juillet 1938, p. 76 ss.), la règle de l'art. 124 LEV n'est nullement incompatible avec le système majoritaire. Au reste, d'autre cantons suisses et de nombreux pays étrangers connaissent des règles analogues (PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen

und Volksabstimmungen, p. 55; SCHNEWLIN, Das Verfahren zur Wahl des Nationalrates, thèse Berne 1946, p. 163/64). Le seul fait que la constitution valaisanne prescrit le système majoritaire n'interdisait donc pas au Conseil d'Etat de rayer le nom des candidats de la liste du Groupement des hommes libres. b) Selon l'art. 88 Cst. val., tout électeur est éligible aux fonctions publiques. Les recourants ne prétendent pas, avec raison, que la radiation des noms des quatre candidats ait violé cette disposition. Le Conseil d'Etat n'a pas déclaré ces citoyens inéligibles. Il a simplement constaté qu'ils n'étaient pas en lice pour une élection déterminée.

4. Le recours ne pose qu'une question, celle de savoir si la validité d'une candidature exige l'acceptation, au moins tacite, du candidat. Ni la constitution cantonale, ni la loi électorale n'y répondent. Le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil, sans le dire en termes exprès, ont considéré qu'il s'agissait d'une lacune proprement dite du droit cantonal. Ils l'ont comblée et ont admis, par voie d'interprétation, que le refus du candidat devait entraîner la radiation de son nom. Les recourants soutiennent, eux, que la loi ne contient pas de lacune; de son silence, il faudrait inférer que la déclaration du citoyen déclinant une candidature n'a aucune portée et que ce citoyen doit se soumettre à l'élection, sauf à refuser d'occuper la charge, s'il est élu. a) Il faut relever d'emblée que la solution proposée par les recourants ne serait pas contraire à la liberté personnelle, telle que la garantit le droit constitutionnel fédéral non écrit. La démocratie compte des devoirs, que l'on ne saurait réduire à néant en étendant à l'excès la sphère personnelle. Il n'y a pas de droit absolu du citoyen de se tenir à l'écart de la compétition politique. Un canton pourrait donc, sans violer la constitution fédérale, imposer à un citoyen éligible régulièrement présenté par un citoyen ou un groupe de citoyens - qui exercent ainsi une fonction publique - l'obligation de se soumettre au vote populaire. b) Dans d'autres hypothèses que celle de l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats, le droit valaisan a réglé expressément la question que pose le recours. Pour l'élection du Grand Conseil, qui a lieu selon le principe proportionnel, l'art. 60 LEV prescrit ce qui suit:

"Tout candidat peut décliner une candidature par déclaration écrite, faite au préfet au plus tard le 17me jour avant le jour du scrutin; dans ce cas, son nom est éliminé d'office de la liste". Par liste, il faut entendre celle que doivent déposer, en mains du préfet, les partis ou groupes d'électeurs prétendant à l'attribution de mandats (art. 57 LEV). L'élection du conseil communal et celle du conseil bourgeoisial ont lieu en règle générale au scrutin de liste et à la majorité absolue (art. 94 LEV). A la demande d'un cinquième au moins des électeurs, le système de la représentation proportionnelle s'applique (art. 96 LEV). Dans ce cas, les listes sont établies par les partis politiques ou les groupes d'électeurs (art. 99 LEV). Selon l'art. 89 LEV, nul ne peut se refuser à fonctionner pendant quatre ans comme président et pendant huit ans comme membre de l'un des deux conseils, sauf s'il a atteint l'âge de soixante-cinq ans ou s'il a d'autres motifs légitimes d'exemption. L'art. 101 LEV dispose: "Un citoyen ne peut être contraint de figurer sur la liste d'un parti auquel il n'appartient pas. Sur sa demande, il est rayé d'office de la liste.
Le citoyen qui n'est pas au bénéfice de l'exception prévue à l'art. 89 ne peut refuser de figurer dans la liste du parti auquel il appartient". Ainsi, tout citoyen peut décliner une candidature au Grand Conseil. En matière communale, il peut au moins faire rayer son nom de la liste d'un parti auquel il n'appartient pas. En revanche, rien n'est prévu en ce qui concerne l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats. Les recourants estiment que ce silence de la loi est un silence qualifié. Les deux dispositions des art. 60 et 101 LEV - dont ils ne font du reste aucune mention -seraient ainsi des exceptions au principe général, admis implicitement par le droit électoral valaisan et selon lequel l'accord du candidat n'est pas requis. Les recourants se réfèrent à un arrêt Nicole et consorts contre Conseil d'Etat de Genève, rendu le 6 octobre 1922 (RO 48 I 297 ss.). Il y a été jugé

en effet qu'une disposition de la loi genevoise prévoyant que le nom d'un candidat ne pouvait être maintenu contre son gré sur une liste déposée en vue de l'élection au Grand Conseil - proportionnelle - avait un caractère exceptionnel et n'était pas applicable par analogie aux élections communales, majoritaires. Mais le Tribunal fédéral,

qui statuait du reste sous l'angle restreint de l'arbitraire, se fondait sur la loi genevoise, qui certes prévoyait le dépôt de listes de candidats dans les élections majoritaires, mais admettait que l'on puisse voter pour n'importe quel citoyen éligible, que sa candidature ait été déposée ou non. Si la loi valaisanne permettait aussi de voter pour tout citoyen éligible, même s'il n'a pas fait acte de candidature, on pourrait soutenir que la radiation du nom d'un candidat n'aurait aucun sens et que, partant, la loi n'avait pas à la prévoir. Mais, précisément, la loi valaisanne limite le choix des électeurs aux seuls candidats dont les noms ont été déposés et invalide les suffrages qui se portent sur d'autres citoyens (art. 124 LEV). Le raisonnement a contrario tenu par le Tribunal fédéral dans la cause genevoise, raisonnement fondé sur la fonction différente des listes de candidats dans le système majoritaire et le système proportionnel appliqués à Genève, cesse d'être déterminant lorsque, comme en droit valaisan, le dépôt des listes dans une élection majoritaire a aussi pour conséquence de délimiter le cercle des candidats en lice et déploie ainsi des effets qui, dans le système genevois, ne revenaient qu'aux listes déposées en vue d'une élection selon le principe proportionnel. Au reste, les citoyens genevois alors recourants étaient effectivement candidats et briguaient une élection, mais prétendaient seulement choisir les listes sur lesquelles ils acceptaient d'être portés. La situation du citoyen qui refuse de figurer sur quelque liste que ce soit n'était pas évoquée. Dès lors, même si l'on devait conclure que la loi valaisanne actuelle, comme la loi genevoise en vigueur en 1922, admet implicitement l'obligation de tout citoyen de se laisser porter sur une liste dans les élections majoritaires sans limitation du cercle des candidats, la règle ne s'étendrait pas du même coup aux élections au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats. La logique interne de la loi commanderait, au contraire, vu la fonction particulière des listes de candidats dans ces dernières élections (art. 124 LEV), qu'une disposition expresse fût consacrée à la portée du refus du citoyen de figurer sur une telle liste. Le silence de la loi fait bien une lacune. Les recourants ne peuvent rien déduire en leur faveur de la décision rendue le 6 mai 1966 par le Conseil fédéral dans une cause Truffer et Biffiger contre Conseil d'Etat du Valais. Il s'agissait alors de l'élection de jurés fédéraux. Sous certaines

réserves sans importance in casu, tout citoyen est tenu d'accepter cette fonction (art. 4 PPF). De cette obligation découle logiquement celle de se laisser porter en liste. Mais le Conseil fédéral réserve son opinion pour le cas où la fonction ne serait pas de celles que le citoyen est tenu d'accepter ("Wäre die Wahl nur mit Zustimmung des Gewählten gültig, liesse sich daraus möglicherweise die Ablehnbarkeit der Wahlkandidatur ableiten"). La fonction de conseiller d'Etat n'est évidemment pas, en Valais, de celles que le citoyen ne peut décliner. c) La genèse de la loi permet d'expliquer dans une certaine mesure l'absence de règles sur la portée du refus d'une candidature. Selon la loi électorale en vigueur jusqu'en 1938, les électeurs pouvaient, en matière d'élection du Conseil d'Etat, voter valablement pour tout citoyen éligible; aucune liste de candidats ne devait être déposée. La Commission du Grand Conseil chargée de préparer la nouvelle loi proposait le texte suivant, pour l'art. 119 de son projet (cf. procès-verbal polygraphié des débats du Grand Conseil valaisan, session de juinjuillet 1938, p. 76): "Les partis ou groupes qui proposent des candidats sont tenus de déposer, contre reçu, à la Chancellerie d'Etat, la liste des candidats proposés, au plus tard 13 jours (lundi de la 2e semaine) avant

l'élection. La liste doit être signée par les candidats et par dix électeurs au moins au nom du parti ou du groupe. Le nom des candidats est publié au Bulletin officiel, 8 jours au moins avant l'élection". Plusieurs députés s'opposèrent à ce texte pour des raisons de principe, soit parce qu'ils étaient adversaires de toute limitation du cercle des candidats (ibid. p. 76 ss.). Le député Escher (ibid. p. 81), lui, proposa de renoncer à la signature des candidats, en faisant valoir que l'on ne pouvait exiger d'un candidat qu'il signe, outre la liste officielle de son parti, une liste dissidente portant aussi son nom. Il suggéra en outre de réduire le délai de dépôt des listes. Le député Spahr (ibid. p. 82) appuya la proposition d'Escher, tout en maintenant que le dépôt préalable des listes était contraire au principe majoritaire. Le conseiller d'Etat Maurice Troillet (ibid. p. 82) intervint alors dans le débat et proposa de renoncer à la signature des candidats, tout en exigeant que la liste soit présentée par dix citoyens au moins. Il ajouta: "Les citoyens portés sur une liste sans leur consentement devront eux-mêmes le faire savoir". Malgré une nouvelle

BGE 95 I 223 S. 230

intervention du député Dellberg - aujourd'hui recourant - qui s'opposa une fois encore au principe du dépôt préalable des candidatures, l'art. 119 fut voté et devint l'art. 122 de la loi, dans son texte actuel. Il est permis de penser qu'en supprimant l'exigence de la signature des candidats, le Grand Conseil a tiré les conclusions de l'objection présentée par Escher, dans le sens proposé par le représentant du gouvernement, tout en perdant de vue qu'il omettait de régler la portée du refus de candidature. En tout cas, indépendamment même des réserves que suscite l'application de la méthode historique, on ne saurait déduire des délibérations que le Grand Conseil a entendu ainsi passer du système proposé par la commission, où l'accord du candidat, attesté par sa signature, était indispensable, à un régime où le citoyen devrait se laisser porter candidat même contre son gré. La genèse de la loi, dont les recourants font grand cas, n'apporte donc rien à l'appui de leur thèse. Elle ne permet nullement de nier l'existence d'une lacune.

5. Dès lors que le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil ont admis à bon droit l'existence d'une lacune de la loi électorale, il appartient au Tribunal fédéral, dans les limites définies ci-dessus, d'examiner la manière dont ils l'ont comblée. a) Dans l'arrêt attaqué, le Grand Conseil admet que les citoyens proposés par le Groupement des hommes libres et qui ont décliné une candidature, n'étaient pas disposés à accepter la charge de conseiller d'Etat. Cette constatation, qui relève du fait, n'est pas insoutenable. Certes, ces quatre citoyens ne se sont pas tous exprimés dans les mêmes termes. Seul Félix Carruzzo a déclaré qu'il déclinerait une élection éventuelle. Rodolphe Tissières et Francis Germanier ont fait savoir qu'ils n'étaient pas candidats; Hans Wyer qu'il avait été porté à son insu et contre son gré sur la liste litigieuse. Tous ont requis la radiation de leur nom de cette liste. Ces déclarations suffisaient toutefois pour que le Grand Conseil puisse admettre que ces quatre citoyens n'auraient pas accepté une élection éventuelle. Certes, il n'est pas exclu qu'un citoyen décline une candidature, puis élu quand même, accepte la charge. Les recourants citent à ce propos l'exemple d'une élection complémentaire au Conseil fédéral. Mais cet exemple n'est pas déterminant: la situation est essentiellement différente selon que l'élection est faite par une assemblée ou par le peuple. Dans ce second cas,

BGE 95 I 223 S. 231

on peut au contraire soutenir avec de bons motifs, sur le vu de l'expérience, que le citoyen qui décline une candidature et demande que son nom soit rayé de la liste n'accepterait pas la charge s'il était néanmoins élu. Dès lors qu'il était fondé à partir de cette idée, le Conseil d'Etat devait rayer les quatre candidats de la liste du

Groupement des hommes libres. S'il avait laissé subsister la liste et que ces quatre citoyens eussent été élus, c'est quatre sièges au Conseil d'Etat qui eussent été inoccupés. L'opération eût été inutile. Certes, un scrutin d'où ne se dégage aucune majorité absolue ne conduit pas non plus à l'occupation des sièges en compétition. Mais il n'est pas inutile, car il constitue une étape vers leur attribution. En revanche, un système maintenant en lice des candidats qui refuseront la charge s'ils sont élus peut conduire à une opération électorale sans utilité, qui n'a plus rien de démocratique. Ce n'est qu'en apparence qu'il élargit les possibilités de choix des électeurs. Il y avait dès lors de bonnes raisons d'appliquer en l'espèce les mêmes dispositions qu'en matière d'élections au Grand Conseil ou d'élections communales. Du point de vue pratique, cela se justifiait d'autant plus que le siège du député qui décline son élection est immédiatement occupé par un candidat non élu ou un suppléant (art. 79 LEV), tandis qu'il faut organiser une élection complémentaire s'il s'agit d'un siège au Conseil d'Etat. Enfin, il serait peu logique, voire incompréhensible, de réserver au citoyen la possibilité de décliner une candidature aux fonctions de député ou de conseiller communal - généralement accessoires - et de lui refuser la même faculté pour l'élection au Conseil d'Etat, dont les fonctions sont permanentes. b) Un citoyen qui s'est rallié à un parti politique déterminé se sentira normalement atteint dans sa sphère personnelle s'il est désigné comme candidat par un autre parti. Cette atteinte sera particulièrement sensible pour des citoyens qui, comme les quatre candidats proposés par le Groupement des hommes libres, occupent dans leur propre parti une position influente. Le simple électeur, peu au courant des détails des opérations préélectorales, sera tenté de douter de la fidélité au parti de candidats qui figurent sur une liste dissidente. La considération dont jouissent ces hommes politiques en souffrira. La loi valaisanne a tenu compte de ces circonstances. Dans certaines limites, le citoyen peut être tenu d'accepter une charge communale

(art. 89 LEV). Il s'ensuit nécessairement qu'il doit aussi se soumettre à l'élection. Pourtant, l'art. 101 al. 3 LEV prescrit seulement que le citoyen - tenu d'accepter la charge - ne peut refuser de figurer sur la liste du parti auquel il appartient. Ainsi, même dans ce cas, le citoyen n'est pas tenu de se laisser proposer aux suffrages des électeurs sous des couleurs qui ne sont pas les siennes. Or il n'est pas rare qu'un candidat soit présenté à l'élection, pour une charge qu'il ne peut refuser, par un autre parti que le sien. Dans cette hypothèse, la loi valaisanne a fait prévaloir l'intérêt du citoyen à voir sa fidélité politique insoupçonnée sur l'obligation d'occuper une charge publique. Appliqué à la lettre, l'art. 101 LEV permet même à un citoyen qui s'affirme indépendant de faire échec à la règle de l'art. 89 LEV. A plus forte raison l'intérêt personnel du citoyen devra-t-il l'emporter lorsque la fonction pour laquelle il est proposé n'est pas obligatoire et que l'élection se déroule en un seul collège comprenant tout le canton, au lieu du cercle restreint de la commune. Il n'est pas allégué que les quatre candidats proposés par le Groupement des hommes libres appartiennent à ce mouvement. Celui-ci, pour n'être pas un parti organisé, a déployé avant l'élection une grande activité politique. Du point de vue de la protection de leur personnalité, que la loi prend en considération, les quatre citoyens proposés avaient intérêt à se distancer de ce mouvement. Cela justifiait aussi la radiation de leur nom.

6. Ainsi des motifs valables permettaient d'étendre à l'élection du Conseil d'Etat les règles qui obligent l'autorité à rayer des listes de candidats au Grand Conseil et au conseil communal les citoyens qui déclinent une candidature. Dès lors, les droits politiques des électeurs valaisans n'ont pas été illégalement restreints. Si la loi, correctement interprétée, d'une part prescrit la radiation du nom des citoyens déclinant une candidature et d'autre part n'admet comme valables que les voix revenant aux candidats figurant sur une liste, l'électeur ne peut se plaindre de n'avoir pu voter pour Carruzzo, Germanier, Tissières et Wyer. Les recourants invoquent à tort la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat ne s'est pas arrogé les pouvoirs du législateur. Il est chargé d'organiser les élections et d'appliquer la loi électorale (art. 136 LEV). Loin de poser, en dehors de la loi ou à l'encontre de ses principes, des règles nouvelles, il a comblé

une lacune du texte légal, dans l'esprit du droit électoral valaisan. Comme autorité chargée d'appliquer la loi, il en avait la compétence. Enfin, les recourants se plaignent évidemment à tort d'une violation de l'égalité devant la loi. La liste du Groupement des hommes libres n'a été déclarée nulle que parce qu'elle ne contenait plus de candidats. Il n'est pas allégué que les candidats des autres listes aient, eux aussi, décliné une candidature ni qu'ils eussent dû être radiés pour d'autres causes.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours