

Vuignier Renaud

**La problématique des députés-  
suppléants: le cas valaisan**

Working paper de l'IDHEAP  
UER Marketing et Management Publics - 2011

---

# La problématique des députés-suppléants: le cas valaisan

Renaud Vuignier

UER Marketing et management publics  
Institut de hautes études en administration publique IDHEAP  
Unil-Quartier Mouline  
1015 Lausanne

Working Paper de l'IDHEAP  
Mai 2011

Travail réalisé dans le cadre d'un stage au service parlementaire  
du Grand Conseil valaisan

© 2011, IDHEAP, Lausanne

# Plan

1. La problématique des députés-suppléants	page 3
1.1. La fonction de suppléance en Europe	page 4
1.2. La fonction de suppléance en Suisse	page 5
2. Le cas valaisan	page 9
2.1. Historique	page 10
2.1.1. Une institution pratique	page 10
2.1.2. L'apparition des cercles et la difficulté « arithmétique »	page 11
2.1.3. Une tradition qui se renforce	page 13
2.1.4. Une tradition bien ancrée	page 17
2.1.5. La proportionnelle : disparition des cercles mais persistance du problème « arithmétique »	page 17
2.1.6. Débats et codification d'une pratique	page 18
2.1.7. Conclusion : une évolution toute de pragmatisme	page 20
2.2. Les députés-suppléants valaisans aujourd'hui	page 24
3. Conclusions	page 29
4. Bibliographie	page 30
5. Remerciements	page 34

# 1. La problématique des députés-suppléants

Le parlement est un organe essentiel du système démocratique. Il rassemble les représentants du peuple. Pour assurer la continuité du travail parlementaire, voire parfois pour améliorer sa qualité, un système de remplacement des élus empêchés a été mis en place dans certains pays. Il s'agit de la suppléance. Selon le Grand Robert de la langue française<sup>1</sup>, suppléer signifie « se mettre ou être mis à la place de... pour remplacer (ce qui manque) ou renforcer (ce qui est insuffisant) », remplir les fonctions de quelqu'un.

D'emblée il s'agit de faire une distinction entre deux formes de suppléance à la députation. D'une part il y a des suppléants ou remplaçants qui ne siègent à la place du député qui si le mandat de celui-ci est clairement stoppé de manière définitive, par exemple pour cause de décès ou suite à une démission, ou pour une certaine durée, pour cause de nomination au gouvernement par exemple. D'autre part, il existe des suppléants ou députés-suppléants qui remplacent les députés dès que ceux-ci sont empêchés, sur le court terme et de manière non définitive. Le suppléant travaille ainsi en parallèle avec le député et assure que la place du député soit constamment occupée, lors des sessions plénières ou lors des séances de commission.

La première forme de suppléance se retrouve dans plusieurs pays européens. Elle permet un remplacement rapide, voire immédiat, par des suppléants déjà élus pour assurer la continuité du travail parlementaire et éviter d'avoir recours à des élections partielles. Le rôle de ce type de suppléants est clairement secondaire par rapport à celui des députés et n'est pas objet de débat<sup>2</sup>. C'est pourquoi la seconde forme de suppléance, plus singulière, nous intéresse davantage dans ce travail. Elle permet aux suppléants de remplacer les députés sans que leurs mandats soient interrompus. Elle se retrouve dans quatre cantons suisses. Le fait qu'un système parlementaire possède de tels suppléants répond à des besoins pratiques tout en posant simultanément diverses questions concernant le rôle du suppléant par rapport au député, et son mode d'élection ou de nomination. En effet, diverses interrogations sont ouvertes, en termes légitimité démocratique (peut-on donner autant de compétences à un suppléant qu'à un député ?), de représentation (les suppléants ont-ils un rôle particulier de représentation ?), et également d'ordre organisationnel (répartition de la charge de travail

---

1 Dictionnaire *le Grand Robert de la langue française*, accessible en ligne <http://gr.bvdep.com/gr.asp>, consulté le 12 avril 2011.

2 Cette forme de suppléance amène tout de même quelques questions, notamment en France, concernant le pouvoir du législatif face à l'exécutif, voir Jaillardon Edith, *La suppléance parlementaire dans la Vème République*, Université de Lyon II, Thèse de Doctorat d'Etat en Sciences Juridiques, juillet 1976.



entre les députés et les suppléants, y a-t-il déresponsabilisation ?), pédagogique (apprentissage du suppléant), et politique (les suppléants représentent-ils un vivier pour les partis ?). Ces questions sont à adapter aux cas concrètement étudiés.

Ce travail présentera tout d'abord brièvement la situation générale de la suppléance en Europe et en Suisse, puis se focalisera sur le cas valaisan, en présentant ses particularités, son histoire, puis sa perception.

### 1.1. La fonction de suppléance en Europe

Peu de régimes parlementaires européens connaissent le statut de suppléant<sup>3</sup>. Dans ces pays, la suppléance correspond à la première forme de suppléance évoquée ci-dessus. Il s'agit d'un remplacement des députés en cas de vacance, d'absence pour une certaine durée. Les suppléants siègent ainsi à la place du député dont le mandat prend fin, et non en parallèle. Ce système est peu utilisé et s'explique essentiellement pour faire respecter la règle capitale d'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire, et vise à réduire le nombre d'élections partielles, éléments importants pour une conception républicaine de l'Etat et dans un système qui voit la nomination de ministres<sup>4</sup>.

Plus précisément, en France, le statut de suppléant existe pour l'Assemblée nationale. Quatre possibilités permettent au suppléant élu de remplacer le député : le décès, l'acceptation de fonctions gouvernementales, de membre du Conseil constitutionnel ou la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire conférée par le gouvernement. Sauf la démission du titulaire, tous les autres donnent lieu au remplacement par le suppléant. La démission du parlementaire est ainsi la seule occasion donnant lieu à l'élection partielle<sup>5</sup>. En termes de représentation féminine, il est intéressant de noter que depuis 2008 en France une loi a institué des suppléants aux élections cantonales et a imposé que le titulaire du mandat et son suppléant soient de sexe opposé<sup>6</sup>.

Différents régimes parlementaires possèdent également des suppléants, s'inspirant du modèle français, notamment au Tchad où la suppléance est opérante « en cas de vacance par décès,

---

3 La France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Hongrie, la Belgique et la Suède. Jaillardon Edith, *ibid.*, p. 105.

4 Jaillardon Edith, *ibid.*, p. 105.

5 Jaillardon Edith, *ibid.*, p. 130, et lexique de l'Assemblée nationale française, [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp#P88\\_17346](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp#P88_17346), consulté le 12 avril 2011

6 Nunès Eric, « Cantonales : où sont les femmes ? », *Le Monde*, [http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/02/21/cantonales-ou-sont-les-femmes\\_1482327\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/02/21/cantonales-ou-sont-les-femmes_1482327_823448.html), consulté le 13 avril 2011.

par démission ou toute autre cause d'empêchement définitif » du député titulaire<sup>7</sup>.

Première assemblée européenne dans l'histoire du continent<sup>8</sup>, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui regroupe des représentants des pays membres, en principe des élus parlementaires, possède également, outre un système de remplacement pour assurer une présence en séance de commission, le statut de suppléant. Chaque pays se voit attribué un nombre de représentants, qui correspond au nombre de voix qu'il peut exprimer, et un nombre égal de suppléants. Les pays peuvent ensuite s'organiser, en conformité avec le règlement qui leur laisse une certaine liberté, pour le tournus entre représentants et suppléants<sup>9</sup>. Les suppléants peuvent être nommés membres d'une commission au même titre que les représentants et lorsqu'ils ont signé le registre de présence, ils disposent dans l'Assemblée des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations qu'un représentant pour la durée de cette séance<sup>10</sup>.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe possède donc des suppléants qui travaillent simultanément aux représentants. Cependant, cette assemblée ne peut être comparée à un réel parlement, dans la mesure où ses membres sont des représentants des pays qui n'ont pas été élus directement pour cette fonction. Ainsi, les systèmes sur lesquels nous nous penchons maintenant permettant à un suppléant de siéger sans que le mandat du député prenne fin semblent faire figure d'exception en Europe<sup>11</sup>.

## 1.2. La fonction de suppléance en Suisse

Dans le paysage politique suisse, le statut de suppléant à la députation existe dans quatre parlements cantonaux. Seuls les cantons des Grisons, du Jura, de Neuchâtel et du Valais possèdent un système parlementaire qui permet un remplacement pour le travail quotidien du parlement par des députés-suppléants qui exercent leurs fonctions sans mettre fin aux

---

7 Djourfoune Adja, enseignant à l'Université de N'djaména, « Députés suppléant : Pour quoi faire ? », Centre d'études et de formation pour le développement, <http://www.cefod.org/spip.php?article160>

8 Assemblée nationale, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, connaître l'Assemblée, fiches de synthèse, 3<sup>ème</sup> édition, Novembre 2009, p. 448, [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches\\_synthese/index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/index.asp)

9 Entretien téléphonique du 31 mars 2011 avec le secrétariat de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

10 Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, article 42.5 et 11.4, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/RulesofProcedure/PACERuleIndex.Fasp>, consulté le 13 avril 2011.

11 Les recherches menées dans le cadre de ce travail montrent que le cas des quatre cantons suisses (qui connaissent des suppléants qui oeuvrent sans que les mandats des députés prennent fin) est unique, mais ces recherches pourraient être approfondies. Il n'est donc pas exclu que des cas de suppléance comparable existent.



mandats des députés<sup>12</sup>. Chaque système cantonal a ses spécificités. Les différents systèmes témoignent de réalités et contextes locaux différents. Pour ce qui est des similitudes, dans les quatre cantons, les suppléants ont les mêmes droits et obligations, ils reçoivent la même documentation et les mêmes indemnités, ils se voient privés de l'accès à certaines commissions et à certaines fonctions (comme la présidence d'une commission), le remplacement n'est pas soumis à des conditions d'absence particulières et le but principal est de siéger au complet.

- **Le canton du Valais** possède 130 députés et 130 députés-suppléants. C'est le seul canton où les suppléants sont en si grand nombre.
- **Le canton des Grisons** compte 120 députés et 109 députés-suppléants. Ce nombre peut légèrement changer, mais est relativement stable. La Constitution stipule que c'est la loi qui règle le système de suppléance<sup>13</sup>. Chaque cercle élit autant de suppléants que de députés, mais au maximum dix<sup>14</sup>. Il existe 39 cercles.
- **Le canton du Jura** compte 60 députés et une trentaine de suppléants. Lors de la dernière législature ils étaient 28. De manière générale, le nombre fluctue entre 26 et 30. La loi stipule que « la liste qui obtient un ou deux sièges a droit à un suppléant. Celle qui obtient de trois à six sièges a droit à deux suppléants. Celle qui obtient de sept à dix sièges a droit à trois suppléants. Celle qui obtient plus de dix sièges a droit à quatre suppléants. »<sup>15</sup>
- **Le canton de Neuchâtel** possède 115 députés et 32 députés-suppléants. La Constitution laisse la possibilité à la loi d'« organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés »<sup>16</sup>. Celle-ci déclare que « la liste qui obtient six sièges au plus a droit à un ou une député-e suppléant-e. » « Celle qui obtient plus de six sièges a droit à deux député-e-s suppléant-e-s. »<sup>17</sup>

---

12 Cette partie est largement inspirée de l'avis de droit suivant : Assemblée constituante de la République et canton de Genève, secrétariat général, « Parlements cantonaux et députés suppléants », *Avis de droit n°9 demandé par la commission thématique 3: « Institutions: les trois pouvoirs »*, 30 mars 2010, <http://www.ge.ch/constituante/>

13 « Das Gesetz regelt die Stellvertretung », Art. 27 al. 5, Constitution du Canton des Grisons. Notons qu'en allemand les termes suppléance et remplacement se confondent.

14 « Jeder Kreis wählt so viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter, als er Abgeordnete zu wählen hat, höchstens jedoch zehn. » Art. 4, Loi sur le Grand Conseil, Gesetz über den Grossen Rat.

15 Art. 49 al. 1, Loi cantonale sur les droits politiques.

16 Art. 52 al. 3, Constitution de la République et Canton de Neuchâtel.

17 Art. 63b, al. 1 et 2, Loi cantonale sur les droits politiques.

Une différence importante réside dans le fait que dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, les députés et suppléants sont élus sur une même liste. Les suppléants sont les premiers viennent-ensuite et ne bénéficient donc pas de la même légitimité démocratique dans la mesure où ils ne sont pas des élus proprement dits. Deux autres différences sont à mettre en évidence dans les Grisons : l'interdiction de siéger dans les commissions permanentes et la possibilité pour le plénum de s'opposer à un remplacement. De plus, il revient au président du cercle de désigner le suppléant appelé à siéger.

	Nombre	Origine et bases légales	Particularités	Mode d'élection
<b>VS</b>	130 / 130	Depuis les origines (1839) Art. 84 al. 1, Constitution, et art. 15 al. 1 et 2, Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs.	Nombre de suppléants égal à celui des députés. Ils peuvent être nommés dans les commissions, sauf celles de haute surveillance. Malgré le nombre égal de députés et de suppléants, il n'y a pas forcément de pairs « 1 député – 1 suppléant », les groupes politiques s'organisent librement.	L'élection des suppléants se fait sur des <b>listes séparées</b> .
<b>GR</b>	120 / 109	Dans la Constitution de 2003 mais également sous l'égide de l'ancienne Constitution. Art. 27 al. 5, Constitution et Art. 4 et 40, Loi sur le Grand Conseil	<b>Les suppléants</b> peuvent siéger lors des sessions mais ils <b>ne peuvent participer aux travaux des commissions permanentes</b> . En revanche leur participation est admise dans les commissions ad hoc. Une objection peut être formulée à l'encontre d'un remplacement et c'est le Grand Conseil qui doit se prononcer.	L'élection des suppléants se fait sur des <b>listes séparées</b> .
<b>JU</b>	60 / 30	Dès les origines (1977). Art. 85 al. 1, Constitution, et Art. 49 al. 1, Loi cantonale sur les droits politiques.	Les suppléants remplacent les députés lors des séances plénières et lors des séances de commissions. Ils participent aux séances de groupes.	Suppléants et députés élus sur une même liste. <b>Les suppléants sont les premiers viennent-ensuite.</b>
<b>NE</b>	115 / 32	Depuis la nouvelle Constitution (2000) Art. 52 al. 3, et Art. 63b, al. 1 et 2, Loi cantonale sur les droits politiques	Les suppléants peuvent siéger dans toutes les commissions, que celles-ci soient spécialisées ou non.	Suppléants et députés élus sur une même liste. <b>Les suppléants sont les premiers viennent-ensuite.</b>



Il est intéressant de noter que l'opportunité d'instaurer ou non un système de suppléance est discutée dans certains cantons. En mars dernier, la Constituante genevoise a demandé un avis de droit sur les suppléants<sup>18</sup>. Dans ce canton, comme dans de nombreux autres, le statut de suppléant n'existe pas, mais pour assurer une présence optimale lors des séances de Commission, la loi offre la possibilité d'effectuer des remplacements entre élus<sup>19</sup>.

Dans le canton de Berne, la question de l'instauration de suppléants s'est posée par un postulat en 2007<sup>20</sup>. La réponse du bureau du Grand Conseil évoque le risque de désresponsabilisation des parlementaires<sup>21</sup>.

Au niveau fédéral, une initiative parlementaire à ce sujet avait été déposée en 2007<sup>22</sup>. Elle proposait d'instaurer un système de suppléance en s'inspirant de l'expérience valaisanne. La suppléance y est présentée comme un renfort nécessaire au fonctionnement d'un système parlementaire de milice. La Commission a jugé que « l'introduction d'un système de suppléants aurait des répercussions négatives sur l'efficacité des processus parlementaires ». En séance plénière, le parlement a décidé de ne pas donner suite à l'initiative, par 137 contre 18<sup>23</sup>.

---

18 Assemblée constituante de la République et canton de Genève, secrétariat général, « Parlements cantonaux et députés suppléants », *Avis de droit n°9 demandé par la commission thématique 3: « Institutions: les trois pouvoirs »*, 30 mars 2010, <http://www.ge.ch/constituante/>

19 L'article 182 de la loi portant règlement du Grand Conseil genevois stipule que « chaque député a le droit de se faire remplacer occasionnellement par un député de son groupe au sein d'une commission ou d'une sous-commission, sauf en ce qui concerne la commission de grâce et une commission d'enquête parlementaire ». Selon le service parlementaire genevois, les remplacements sont fréquents.

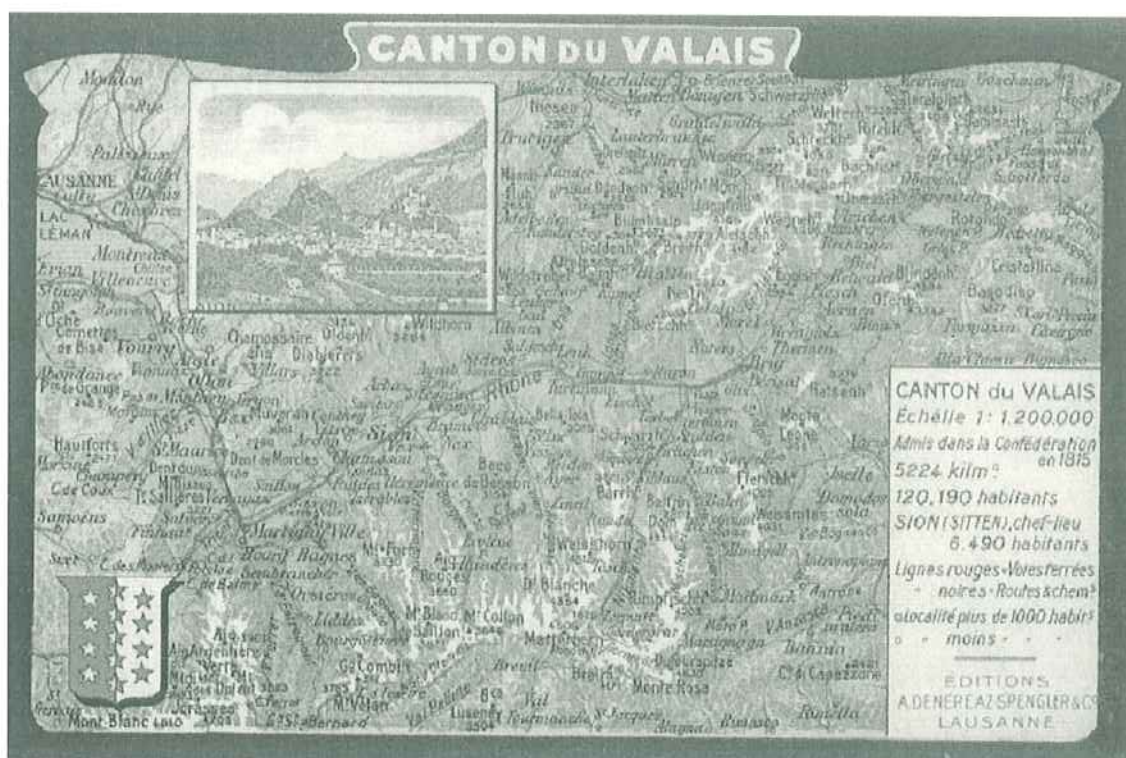
20 Postulat déposé par Christa Markwalder le 10 septembre 2007, [http://www.be.ch/gr/VosData/Gwd/Parlamentarische%20Vorstoesse/Postulate/2007/20071220\\_155858/P\\_235\\_2007\\_Markwalder\\_Burgdorf.pdf](http://www.be.ch/gr/VosData/Gwd/Parlamentarische%20Vorstoesse/Postulate/2007/20071220_155858/P_235_2007_Markwalder_Burgdorf.pdf)

21 Le bureau du Grand Conseil bernois reprend les arguments évoqués par la Commission valaisanne « Mesures structurelles ». Plus après, nous verrons un extrait du rapport de cette commission.

22 Initiative parlementaire 07.466 déposée par Christa Markwalder le 24 septembre 2007, « Système de suppléants pour le Conseil national » [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20070466](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20070466)

23 Bulletin officiel, Les procès-verbaux du Conseil national et du Conseil des Etats, 24 septembre 2008. [http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4805/280975/f\\_n\\_4805\\_280975\\_281193.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4805/280975/f_n_4805_280975_281193.htm)

## 2. Le cas valaisan



Vauthey Michel, *La carte postale raconte... 700 ans d'histoire suisse*, Ed. Slatkine, Genève, 1991.

Malgré que trois autres cantons connaissent également l'institution des suppléants<sup>24</sup>, la suppléance à la députation dont est doté le Grand Conseil valaisan fait figure d'exception dans le paysage politique suisse. En effet, le Valais possède un nombre plus élevé de suppléants, et leurs compétences sont plus étendues.

Lorsque le Grand Conseil a été créé en 1840 pour remplacer la Diète, la fonction de député-suppléant est déjà constatée. Au fil du temps, les suppléants ont gagné en importance et disposent aujourd'hui quasiment des mêmes attributions que les députés<sup>25</sup>. Aujourd'hui, le parlement valaisan possède 260 élus, 130 députés et 130 députés-suppléants.

L'analyse du cas valaisan se divise en deux parties. Elle vise tout d'abord à comprendre d'où provient l'existence même des suppléants, en reprenant les débats de l'époque jusqu'à nos jours, et propose ensuite de recenser l'opinion d'élus afin de faire le point sur le débat actuel

<sup>24</sup> Les termes « suppléant », « député » et « député-suppléant » désignent aussi bien les femmes que les hommes.

<sup>25</sup> D'un point de vue formel, le suppléant n'a pas tout à fait les mêmes compétences. « Le député-suppléant a les mêmes droits et obligations que les députés. Il reçoit la même documentation et les mêmes indemnités. » « Il peut être nommé dans les commissions, à l'exception des commissions de haute surveillance et des fonctions de président et de vice-président de commission. », Art. 15 al. 2 et 3 de la Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs.



en Valais concernant l'avenir des députés-suppléants.

## 2.1. Historique

Aborder le thème de la suppléance c'est toucher à la question des institutions. Régi par un mélange de droit écrit et d'usages, le système des suppléants est marqué par des pratiques et revêt le poids d'une institution ancienne. Il est aisé de sacraliser d'emblée le système de suppléance en lui donnant la force d'une tradition ancrée profondément dans les mœurs et un rôle de fondement de notre système politique. Cette partie historique propose de revenir aux sources avec les protocoles du Grand Conseil pour découvrir les débats des élus de l'époque à propos des suppléants.

Dans les faits, il existe des suppléants dès la création du Grand Conseil valaisan en 1840, à raison d'un suppléant pour deux députés. Chaque dizain (ou dixain) envoie un député sur mille habitants, la fraction de cinq cent un et au-dessus compte pour mille, élu non pas par le peuple directement mais par un collège électoral qui se compose des électeurs nommés par l'assemblée primaire de chaque commune à raison d'un électeur sur cent. On s'aperçoit de la présence des suppléants dans la loi électorale de 1840 et par la présence de certaines signatures. Dans les débats, la question des députés-suppléants se fait remarquer par sa discrétion ! De nombreux thèmes sont abordés, comme le découpage du territoire, le mode d'élection, les incompatibilités, etc. Dilué dans d'autres débats, plus fondamentaux pour un système parlementaire qui émerge, le débat sur les suppléants se trouve relégué au second plan et peu de traces se retrouvent dans les procès-verbaux des sessions parlementaires. La loi électorale qui énonce l'existence des suppléants suscite déjà de nombreuses réflexions. Comme le dit le Président du Grand Conseil *Joseph Torrent*, « peu de questions peuvent fournir matière à discussion, autant qu'une loi électorale »<sup>26</sup>. Il est aisément compréhensible que la question des suppléants n'est pas d'une importance primordiale.

### 2.1.1. Une institution pratique

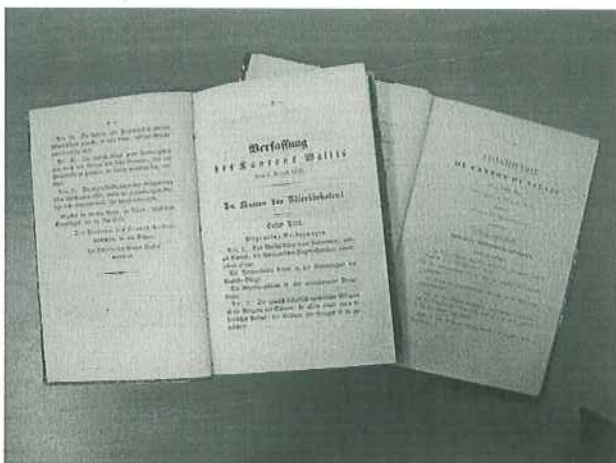
La notion de suppléant est très ancienne. Le fait d'avoir quelqu'un pour suppléer, pour remplacer, est commun et perçu comme utile. En témoignent ses diverses fonctions. Citons par exemple dans la Constitution valaisanne de 1815 la présence de suppléants pour les juges

---

<sup>26</sup> Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, séance du 5 décembre 1851, p. 60.



(art. 48), du Vice-baillif qui remplace le Grand-Baillif<sup>27</sup> en cas de « maladie ou autre empêchement » (art. 30), du vice-président dans chaque dixain qui remplace le président « en cas d'absence ou de maladie » (art. 12), de même que l'existence d'une forme de suppléance au Conseil d'Etat valaisan qui possédait alors trois membres. Cette idée s'est perpétuée par la suite avec les suppléants pour le Tribunal dans la Constitution valaisanne de 1839 (art. 30 et art. 43, 11 membres et 5 suppléants). Ainsi, la présence de députés-suppléants, dès la création du Grand Conseil, ne choque pas, elle semble même être logique. A tel point que lors de la première élection des représentants valaisans au Conseil national, le Valais élit également des suppléants ! Berne se voit obligé de ne pas valider leur élection. Non inscrite dans la Constitution de 1839, l'existence formelle des suppléants l'est dans la Loi électorale de 1840. Ils figurent dans la Constitution dès 1875 (art. 69), puis dans la Constitution valaisanne actuelle de 1907 (art. 84).



### 2.1.2. L'apparition des cercles et la difficulté « arithmétique »

En 1851, les cercles électoraux sont créés. Il s'agit de circonscriptions électorales. Pour la nomination des membres du Grand Conseil, 501 citoyens ou plus peuvent se réunir et demander la création d'un cercle à l'intérieur d'un district. Notons que les districts remplacent les dizains dès la Constitution de 1848. Le Grand Conseil doit ensuite se prononcer. Ainsi, le

<sup>27</sup> La Constitution valaisanne de 1815 donne au Grand Baillif un pouvoir exécutif et législatif. Il préside la Diète (qui deviendra le Grand Conseil en 1840) et le Conseil d'Etat. Depuis les années 1950-1960, le terme de Grand Baillif est régulièrement utilisé pour désigner le Président du Grand Conseil. Cette appellation quelque peu emphatique rappelle le rôle éminent de l'élu au perchoir du Parlement valaisan, tant sur le plan symbolique que politique.

nombre de cercles peut varier. Par exemple, en 1852, le Valais des 13 districts est divisé en 35 cercles<sup>28</sup>. Ceux-ci nomment un député sur mille âmes de population et le même nombre de suppléants.



Weibel Ernest, *Institutions politiques romandes : les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*, Ed. Universitaires, Fribourg, 1990.

La possibilité de créer des cercles donne une touche proportionnelle au vote majoritaire. Ils compensent en quelque sorte le caractère majoritaire du mode d'élection. Une minorité de plus de 501 personnes dans un district a ainsi tout intérêt à créer un cercle. Philippe Bender constate que « dès 1857, la formation des 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. »<sup>29</sup> La création des cercles est le fruit de longs débats concernant la manière de découper le paysage politique et de compter les voix. Sans être une solution idéale et bien pensée pour l'ensemble du canton, le découpage en cercles est à la satisfaction d'un grand nombre. Ajouter à cette réforme une formule arithmétique qui permettrait de maintenir un suppléant pour deux députés semble trop compliqué. Il est alors décidé que chaque cercle possède le même nombre de suppléants que de députés.

28 District de Conches divisés en 3 cercles, Brigue 2, Rarogne 3, Vièges 4, Loèche 3, Sierre 4, Hérens 4, Sion 1, Conthey 2, Entremont 4, Martigny 2, St-Maurice 2, Monthey 3, total 35 cercles pour 13 districts, Décret du 24 septembre 1852 fixant le mode de nomination du Grand Conseil constituant.

29 Bender Philippe, « Notes d'histoire sur le mode d'élection du Grand Conseil », partie 2/2, *Confédéré*, vendredi 12 février 2010, N°6, Martigny, p. 8.



Notons aussi que le découpage en cercles offre la possibilité de recourir à diverses formes de manœuvres politiques. Etant donné un certain « esprit de localité » et des rivalités politiques clairement marquées, conservateurs et radicaux ne se gênent pas de mettre en place des stratégies électorales surprenantes. L'existence dans le district de Saint-Maurice d'un cercle de la fraction des 696 habitants, hors sol, en est la preuve parfaite<sup>30</sup>.

### 2.1.3. Une tradition qui se renforce

L'année 1848 consacre le passage à l'élection des membres du Grand Conseil par le peuple directement. En 1875, il s'agit d'adapter la réalité constitutionnelle cantonale aux normes fédérales issues de la révision de la Constitution fédérale de 1874<sup>31</sup>. De nombreux débats surviennent. Les discussions portent notamment sur la manière de compter les votes : par districts, par cercles, par groupes et sur la façon de représenter les minorités. Depuis la possibilité de créer des cercles (1852), cette pratique a pris de l'ampleur et ce qui était censé rester l'exception devient la règle.

Plongés dans les protocoles de l'époque, nous nous croirions en plein dans le débat actuellement en cours concernant les circonscriptions et le comptage des voix pour l'élection du parlement valaisan, lancé par l'initiative « chaque voix compte »<sup>32</sup> et la motion demandant au Conseil d'Etat valaisan d'élaborer un projet de refonte des circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil<sup>33</sup>. En effet, une forte ressemblance ressort de la lecture des débats, que ce soit par les exemples de différence de poids d'une voix entre un habitant de Monthey et de Conches ou par les idées lancées. Le Conseiller d'Etat *Henri Bioley* va jusqu'à proposer l'idée révolutionnaire de n'avoir qu'une seule liste pour tout le canton. « C'est le seul moyen de s'assurer que la majorité ne sera jamais confisquée »<sup>34</sup>.

---

30 *Ibidem*.

31 La Constitution fédérale du 29 mai 1874 a renforcé les compétences fédérales et les droits populaires, et introduit le référendum facultatif à l'échelon fédéral. Rappelons que le droit d'initiative pour la révision totale de la Constitution et le référendum obligatoire existaient déjà depuis 1848, et que c'est en 1891 qu'est inscrit le droit d'initiative pour la révision partielle.

32 Déposée le 6 décembre 2010 avec 6722 signatures, l'initiative « chaque voix compte » a officiellement abouti avec 6681 signatures valables.

33 Motion du groupe PLR, par les députés René Constantin et Yves Mabillard (suppl.), concernant: pour une refonte des circonscriptions électorales concernant l'élection du Grand Conseil valaisan (10.03.2010) (1.072). Le 8 septembre 2010, elle n'est pas combattue lors de la séance du Grand Conseil et donc transmise au Conseil d'Etat pour traitement. Le 17 mars 2011, elle n'est pas combattue lors de la séance du Grand Conseil et donc transmise au Conseil d'Etat (dans le sens de sa réponse) pour exécution.

34 Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, séance du 26 décembre 1875, p. 155.



Concernant les suppléants, c'est à ce moment qu'ils font leur réelle apparition dans les débats, mais de manière discrète. Bien que pour certains « le suppléant est un peu l'*alter ego* du député »<sup>35</sup>, l'idée d'en diminuer le nombre était d'actualité. Le député *Alexandre Dénériaz*, libéral, souligne à ce titre qu'« il faut considérer que la Constitution que nous élaborons va diminuer le nombre de suppléants »<sup>36</sup>. La Commission en charge de cette thématique envisageait justement de diminuer leur nombre de moitié. Elle est pourtant revenue sur ce choix initial, étant donné la difficulté à trouver une solution arithmétique acceptable par tous les cercles.

Les extraits suivant permettent de saisir la teneur des débats :

*« La Commission s'est trouvée divisée au sujet du nombre des députés. Cinq membres se prononcent pour le maintien du nombre actuel des députés (un sur mille âmes) avec réduction de moitié du nombre des suppléants (un sur deux mille âmes, sans fraction). Deux membres demandent ou proposent qu'il n'y ait plus qu'un député sur 1500 âmes, la fraction de 1000 comptant pour 1500. Le nombre de suppléants réduit de moitié. »*<sup>37</sup>

*« M. L. [Louis] Barman [libéral] dit que nous sommes le seul pays [canton] où les députés aient des suppléants. Il ne comprend donc pas que l'on s'effraye s'il en devait disparaître par la formation des cercles. »*<sup>38</sup>

*« M. [Joseph] Chappex, président du Conseil d'Etat, recommanderait à la Commission de **ne pas trop se préoccuper des suppléants** [mis en évidence par l'auteur], dont on veut diminuer le nombre autant que possible, en disant que les fractions qui se perdent dans les cercles ne profitent à personne. »*<sup>39</sup>

Le Conseiller d'Etat *Henri Bioley* propose que la Constitution ne règle pas des détails qui ne font pas consensus. Il déplore :

*« que la discussion n'est engagée que sur le terrain étroit de la formation des cercles. Or, sur ce seul point, les contradictions qui se sont fait jour, les avis nombreux qui ont été émis, **le vague dans lequel on a laissé la question des suppléants** [mis en évidence par l'auteur], etc., tout cela a convaincu l'orateur que la question est peu comprise et qu'il y aurait danger d'insérer dans la Constitution une disposition mal digérée et négligeant le fond ou le principe pour consacrer la forme et proclamer un mode critiqué et contesté de tous côtés. La*

---

35 Propos du député *Etienne Gabioud*, Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, séance du 21 mai 1875, p. 57.

36 Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, séance du 21 mai 1875, p. 57.

37 *Ibid.*, séance du 25 mai 1875, p. 87.

38 *Ibid.*, séance du 22 novembre 1875, p. 88.

39 *Ibid.*, séance du 22 novembre 1875, p. 89.

*Constitution ne doit pas entrer dans les minuties de détails, mais poser les principes. [...] Mais n'allons pas par une disposition constitutionnelle fermer la porte aux améliorations pour le jour où un examen attentif les aura fait mûrir en tuant le préjugé et la routine. »<sup>40</sup>*

Le député *Maurice Evéquo*, conservateur, rapporteur de la Commission, explique pourquoi il a été choisi d'avoir le même nombre de suppléants que de députés. Le problème est bel et bien arithmétique.

*« Pour tenir compte des observations de quelques députés, elle propose le maintien du nombre des suppléants égal à celui des députés, afin de ne pas s'exposer à l'anomalie qu'on a fait ressortir et qui consiste en ce qu'un certain nombre de citoyens pouvaient voter pour les députés et non pour les suppléants par suite de la fraction qui se perd dans la formation des cercles. **On aurait pu abolir les suppléants, car nous sommes le seul canton qui en ait, mais il paraît qu'on aime aussi les avoir parmi nous, c'est pourquoi la Commission les maintient.** [mis en évidence par l'auteur] »<sup>41</sup>*

Le député *Ferdinand de Monthéys*, conservateur, regrette que :

*« la Commission avait proposé la réduction des suppléants comme transaction [par exemple 1 sur 2000 âmes] ; aujourd'hui elle vient nous proposer le rétablissement complet du statu quo »<sup>42</sup>*

Le rapporteur allemand *Felix Clausen*, conservateur, rétorque. Sa prise de parole révèle le fond du problème : au vu des enjeux électoraux sous-jacents, il n'est pas possible de trouver une solution technique, arithmétique qui convainque tous les districts.

*« Quant à la question de réduire le nombre de députés, la Commission s'en est beaucoup occupée, mais elle a hésité de vous proposer cette réduction de  **Crainte de froisser les districts.** [mis en évidence par l'auteur] »<sup>43</sup>*

Le député *Maurice Evéquo*, conservateur, reprend la parole pour défendre la Commission. Il rassure en passant qu'avec de la patience un autre système est envisageable.

*« J'admets qu'avec le temps on trouvera un meilleur système de représentation ; mais il y a longtemps que l'on cherche et jusqu'à présent on n'a pas pu présenter un système admissible. Eh bien! Gardons le nôtre. [mis en évidence par l'auteur] [...] [La Commission] a préféré maintenir un député par mille âmes par le motif que nous n'avons pas de*

---

40 *Ibid.*, séance du 22 novembre 1875, pp. 89-91.

41 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 150.

42 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 156.

43 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 157.



*référendum chez nous sauf pour les questions financières et puisque la forme du gouvernement est celle de la démocratie représentative il vaut mieux que cette représentation ne soit pas trop restreinte. »<sup>44</sup>*

Le député *Jean-Baptiste Graven* ne se satisfait pas des explications de la Commission.

*« La Commission propose un changement sensible à ce qu'elle avait proposé dans le temps. Elle veut le statu quo, et ne rien faire au sujet des suppléants. A ce propos elle n'est pas en harmonie avec ce qui a été généralement senti par la première Commission et par la grande majorité du Grand-Conseil. **Aujourd'hui elle ne tient plus compte de ces vœux et propose le statu quo parce que, paraît-il, elle a rencontré une difficulté insurmontable.** [mis en évidence par l'auteur] Il faut former des cercles par mille âmes et alors qui juris des suppléants ? Eh bien, l'orateur reconnaît la difficulté, mais il se demande si on ne peut pas la surmonter et trancher cette question de la représentation tout autrement. Ne pourrions-nous pas dire qu'il faut une population de 2,000 âmes pour former un cercle ? Est-ce que cela heurterait les mœurs des populations ? Pas le moins du monde. Cette disposition seule tiendrait au contraire compte de tous les maux légitimes. L'orateur propose donc de dire : « présentant la population nécessaire pour avoir 2 ou plusieurs députés. [proposition pas suivie] » »<sup>45</sup>*

Les difficultés insurmontables semblent être la formule mathématique qu'il aurait fallu trouver pour répartir équitablement les suppléants entre les cercles, le problème étant que des cercles ne possèdent qu'un député. Le député *Hippolyte Pignat*, libéral, prend ensuite la parole, avec humour.

*« Les propositions de la Commission sont les plus honorables et les plus pratiques. D'où vient le mal ? C'est que nous sommes une sorte de confédération d'Etats trop différents les uns des autres. Les districts ne se ressemblent pas. Il n'en serait pas ainsi s'ils étaient tous de la même population. L'orateur n'est pas non plus partisan de la réduction du nombre des députés. Ce serait porter préjudice aux petits districts. Les gros sont toujours assez représentés. **Quant aux suppléants, pourquoi changer ce qui existe ? Nous ne sommes pas nombreux et cela fait tant d'heureux!! (rires prolongés.) Puisque nous nous sommes trouvés bien ce système très réputé, très démocratique, gardons-le.** [mis en évidence par l'auteur] »<sup>46</sup>*

Il est à noter que les qualificatifs « très réputé » et « très démocratique » ne sont pas développés. Une fois de plus, aucun argumentaire à propos des suppléants n'est présent. Les

---

44 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 159.

45 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 159-160.

46 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 160.



rires prolongés soulignent sans doute l'ironie de l'orateur. Le député radical *Hippolyte Pignat* répond sans doute au député conservateur *Maurice Evéquo* qui défend ci-dessus le maintien du même nombre de suppléants que de députés<sup>47</sup>.

Concernant le nombre d'élus au total, certains députés sont favorables à une diminution.

*« M. Rouaz veut réduire le nombre de députés de moitié ; il voit qu'au Grand-Conseil on parle beaucoup, mais qu'on avance fort peu en besogne. [mis en évidence par l'auteur] »<sup>48</sup>*

*« M. Troillet propose de diminuer le nombre de députés et de n'en nommer qu'un sur 1'500 âmes de population. Ce n'est pas toujours le nombre d'ouvriers qui fait le plus d'ouvrages, mais leur intelligence. [mis en évidence par l'auteur] »<sup>49</sup>*

Le député *A. Roten* insiste cependant sur l'importance d'avoir un parlement qui représente bien toute la population. « En restreignant le nombre de députés on ne peut obtenir ce résultat. »<sup>50</sup>

#### 2.1.4. Une tradition bien ancrée

En 1907, le Valais adopte une nouvelle Constitution. Elle prévoit l'initiative et le référendum populaires. Une citation de *Maurice Troillet*, alors rapporteur de la Commission s'occupant de la révision de la Constitution, montre que les suppléants sont perçus comme faisant désormais partie intégrante d'une tradition ancrée :

*« Une proposition de suppression des suppléants a également été faite, mais à ce qu'il paraît les suppléants sont aussi solidement assis que les députés. Ils ont du reste la tradition pour eux et sans doute les mêmes motifs qui ont servi à les créer servent à les conserver. [mis en évidence par l'auteur] »<sup>51</sup>*

---

47 Information recueillie lors d'un entretien avec l'historien Philippe Bender.

48 Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, séance du 25 mai 1875, p. 90.

49 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 156.

50 *Ibid.*, séance du 26 décembre 1875, p. 158.

51 M. Maurice Troillet, rapporteur de la Commission s'occupant de la révision de la Constitution, Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, session ordinaire de novembre 1906 prorogée au 25 février 1907 et session ordinaire de mai 1907. pp. 17-18.

### **2.1.5. La proportionnelle : disparition des cercles mais persistance du problème « arithmétique »**

Les années 1920-1921 voient l'introduction de l'élection du Conseil d'Etat par le peuple et l'instauration du mode de scrutin proportionnel pour l'élection des membres du Grand Conseil.

*« Article premier. - Les députés au Grand Conseil et leurs suppléants sont élus selon le principe de proportionnalité et conformément aux dispositions des articles qui suivent; l'élection se fait par district. »<sup>52</sup>*

Avec l'instauration du mode d'élection proportionnel et la disparition des cercles nous aurions pu nous attendre à une réforme en profondeur menant à la diminution ou à la disparition du nombre de suppléants. Cependant, aucune proposition allant dans ce sens n'a abouti. D'une part le système mis en place fonctionne et, d'autre part, le problème arithmétique persiste : quelle formule mathématique trouver pour contenter tous les districts ? Il semble qu'il n'a pas même été jugé utile d'ouvrir le débat.

Dès 1953, le nombre d'élus au Grand Conseil est fixé à 260 (130 députés – 130 suppléants), il ne change donc plus en fonction de la population.

### **2.1.6. Débats et codification d'une pratique**

En 2005, la Commission intitulée « Mesures structurelles » aborde la question des suppléants et dresse un constat qui remet en cause le système des suppléants. Elle propose des modifications. Plutôt que de paraphraser un texte clair et de qualité, voici l'avis de cette Commission :

*« Au fil des ans, et contrairement à la pratique initiale, l'importance des suppléants a fortement augmenté au sein du Grand Conseil valaisan. Les suppléants disposent aujourd'hui pratiquement des mêmes prérogatives que les députés et peuvent siéger dans l'ensemble des commissions, commissions de haute surveillance exceptées. Un spectateur non informé pourrait ainsi parfaitement considérer que le parlement valaisan compte 260 représentants. Soit, avec un représentant pour 1000 habitants environ, une représentation parlementaire guère moins élevée, en proportion, que les cantons de Suisse primitive ou les deux demi-cantons d'Appenzell.*

---

<sup>52</sup> Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, session prorogée de mai 1920 tenue en août et septembre 1920, séance du 31 août 1920, pp. 39-40.



*Cette situation n'est pas optimale, le nombre de députés et de suppléants influençant très directement les processus et la dynamique parlementaire. Tout en admettant que la fonction de député peut être astreignante, la commission constate que **le système des suppléants conduit à une déresponsabilisation de certains membres du parlement** [mis en évidence par l'auteur] (députés ou députés-suppléants du reste !) et à une dispersion des forces. Le fonctionnement des commissions thématiques, élément important de la précédente réforme, souffre par exemple d'un tournus trop élevé des membres en séance de commission. Les remplacements multiples peuvent par ailleurs influencer l'issue de certains débats. Les suppléants votant sans instruction, il peut arriver que l'avis du parlement évolue entre l'entrée en matière et le vote final, avec une influence directe sur les décisions du parlement (budget 2005, création du RSV 1ère mouture, par exemple, entre autres). De plus, un député (ou un suppléant) averti peut, avant le débat final, demander d'ouvrir à nouveau la discussion sur un objet qui a déjà été tranché par le Parlement, la veille ou l'avant-veille.*

*Le Grand Conseil valaisan a besoin de membres qui s'engagent dans leur fonction, des travaux préparatoires en commission au vote final. Une participation épisodique aux séances de commission, de groupe ou du plénum, couplée à une lecture cursive d'une documentation inévitablement volumineuse peut conduire à une mauvaise connaissance des dossiers et à de mauvaises décisions.*

*En acceptant la fonction de député, un élu doit en accepter les charges. Le renforcement du parlement, dans le sens d'un sain équilibre entre les pouvoirs, passe par une implication forte de l'ensemble des parlementaires dans le fonctionnement du Grand Conseil. Le système des suppléants ne favorise pas cette implication forte. Il doit donc être revu, soit dans le sens d'une suppression pure et simple, soit dans le sens d'une diminution couplée avec une redéfinition du statut.*

*La modification de la composition du parlement ne doit pas se faire au détriment des régions les moins peuplées. La commission se prononce pour l'introduction d'une représentation minimale de deux élus par circonscription électorale »<sup>53</sup>.*

A la suite de cela a été déposée une initiative parlementaire visant à supprimer les suppléants (variante 1 : 130 députés) ou à réduire le nombre de députés à 100 et celui des suppléants à 50 (variante 2), en garantissant pour tous les districts et demi-districts au moins deux députés (et un suppléant avec la variante 2). Le parlement l'a rejetée par 64 voix contre 44 et 5 abstentions<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Rapport final de la commission « Mesures structurelles 2005-2009 », p. 21-22.

<sup>54</sup> Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, session ordinaire de février 2005, séance du vendredi 11 février 2005, Rapport final de la commission « Mesures structurelles », p. 198-208 (version



En 2008<sup>55</sup>, lors de la discussion sur la modification de la loi sur l'organisation et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) et du règlement du Grand Conseil (RGC), le rôle important des députés-suppléants est maintes fois souligné. La modification acceptée de l'art. 15 de LOCRP<sup>56</sup> permet aux suppléants d'être nommés dans les Commissions, « à l'exception des commissions de haute surveillance et des fonctions de président et vice-président de commission. » Il s'agit d'une sorte de codification de la pratique, étant donné qu'il était accepté de manière informelle que des suppléants siègent régulièrement en commissions. L'acceptation de cette réforme est perçue comme davantage justifiée étant donné une certaine augmentation du travail parlementaire, due notamment à l'instauration des sept Commissions thématiques permanentes en 2002 et à la généralisation de la gestion par mandats de prestations en 2004<sup>57</sup>.

### 2.1.7. Conclusion : une évolution toute de pragmatisme

Comme l'explique l'historienne Linda de Torrenté, la Révolution française a amené un « renouveau intellectuel et culturel »<sup>58</sup> sur la Suisse et le Valais. C'est dans ce contexte que la période entre 1815 et 1844 est marquée par les nombreux progrès démocratiques. La création du Grand Conseil valaisan, dont les débats, à la différence de la Diète, sont publics, en est un<sup>59</sup>.

Cependant, les changements sont progressifs. Les propos d'Oscar Gauye montrent, par exemple, que la Constitution valaisanne de 1815 ne fait pas place à un nouveau régime en totale rupture avec le passé, au contraire.

*« Comme il fallait s'y attendre, les délégués des dizains étaient tous des hommes politiques de*

---

papier), p. 228 (version en ligne).

55 Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, session ordinaire d'octobre 2008, séance du mardi 7 octobre 2008, p. 48 (version en ligne).

56 Modification apportée lors de la deuxième lecture de LOCRP, le jeudi 9 octobre 2008, p. 265 (version en ligne).

57 Le 15 décembre 2004, le parlement valaisan a modifié la loi sur le contrôle et la gestion administratives et financières. Il a ainsi décidé d'étendre systématiquement la gestion par mandats de prestations à l'ensemble des services de l'Etat. Précisons que cette réforme a été précédée par une phase expérimentale et que sa mise en œuvre a été échelonnée (Message du Conseil d'Etat du 14 janvier 2004 relatif au projet de modification de la Loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton).

58 De Torrenté Linda, « La nouvelle Constitution de 1839 », *Revue historique du mandement de Bex*, N° 35, Bex, 2002, p. 31.

59 Le premier journal qui se consacre à l'actualité politique valaisanne et relate les décisions du Grand Conseil, est *L'Echo des Alpes : journal du Valais*, organe de la *Jeune Suisse* (4 mai 1839 - 16 mai 1844), qui succède au *Bulletin des séances de la Constituante* (20 janvier 1839 - 4 avril 1839), fondé par Alphonse Morand de Martigny. Celui-ci imprime également le *Bulletin Officiel du Canton du Valais* entre 1841 et 1843.

*grande expérience. Cependant, malgré leurs qualités et leur habitude des responsabilités, la plupart d'entre eux s'étaient rendus à Sion, non pas dans l'idée d'élaborer dans le plus bref délai un projet acceptable pour les différentes parties du pays, mais pour tenter de faire revivre un état des choses que la Révolution avait détruit. »<sup>60</sup>*

Un message du Conseil d'Etat souligne cette volonté de ne pas changer brusquement les choses. On ne doit pas « abandonner un statu quo qui, depuis l'époque où la Constitution actuelle régit le Valais, lui a procuré des années de bonheur et de prospérité. »<sup>61</sup>

Le contexte dans lequel s'inscrit l'évolution des suppléants que nous avons abordée est ambigu : d'une part des idées nouvelles sont dans l'air, mais d'autre part la tendance est au maintien du statu quo. Une anecdote trouvée dans les bulletins de l'époque rappelle l'importance du contexte. La raison qui pousse le Grand Conseil à refuser la mise en place de l'isoloir est que beaucoup ne savent tout simplement pas écrire<sup>62</sup>. Ils ne sauraient donc que faire face à une feuille blanche seuls dans l'isoloir. Si nous cherchions aujourd'hui à trouver les avantages et inconvénients de l'isoloir, un tel argument ne serait certainement pas évoqué.

Dans la même logique, fonder les avantages et les inconvénients actuels du système de suppléance sur des arguments historiques peut s'avérer délicat. En effet, le risque d'anachronisme est grand. C'est ainsi, avec étonnement, que rien n'a été trouvé qui expliquerait que les suppléants ont été conçus pour représenter les différentes régions, notamment les petites communes, ou différentes formations. Dans les archives, aucune trace de cela n'a été trouvée<sup>63</sup>. Les raisons de l'existence de suppléants ne semblent pas être dictées exclusivement par la géographie, ni même par la charge de travail d'un parlement de milice. C'est plutôt à posteriori que ces arguments ont été avancés. Initialement, les suppléants avaient peu de pouvoir. Ils étaient littéralement des suppléants, des remplaçants. Ainsi, entre certaines communes qui avaient le privilège de la députation et d'autres qui devaient se contenter de la suppléance, à l'intérieur du même district et parfois au sein du même parti, de

---

60 Gauye Oscar, *L'élaboration de la Constitution valaisanne du 12 mai 1815*, thèse, Université de Fribourg, 1961, p. 35.

61 Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, séance du 11 décembre 1838, Message du Conseil d'Etat à propos de la discussion sur la représentation proportionnelle sur la demande des dixains d'Entremont, de Martigny et de Monthey.

62 Cet argument a été trouvé dans un bulletin officiel entre 1850 et 1875. L'isoloir a été introduit en Valais au début du XX<sup>ème</sup> siècle.

63 Soulignons tout de même que les recherches dans les archives n'ont malheureusement pas pu être exhaustives. Rien ne garantit donc que les éventuelles futures recherches ne nous contredisent.



fortes rivalités pouvaient se faire sentir<sup>64</sup>.

En outre, il semble qu'à l'époque si un député pouvait siéger, il le faisait. La fonction de député était socialement valorisée et il aurait été mal considéré de laisser sa place à un suppléant sans véritable empêchement. Les élus figuraient une sorte d'élite, dans une population qui ne savait ni lire ni écrire, dans sa grande majorité.

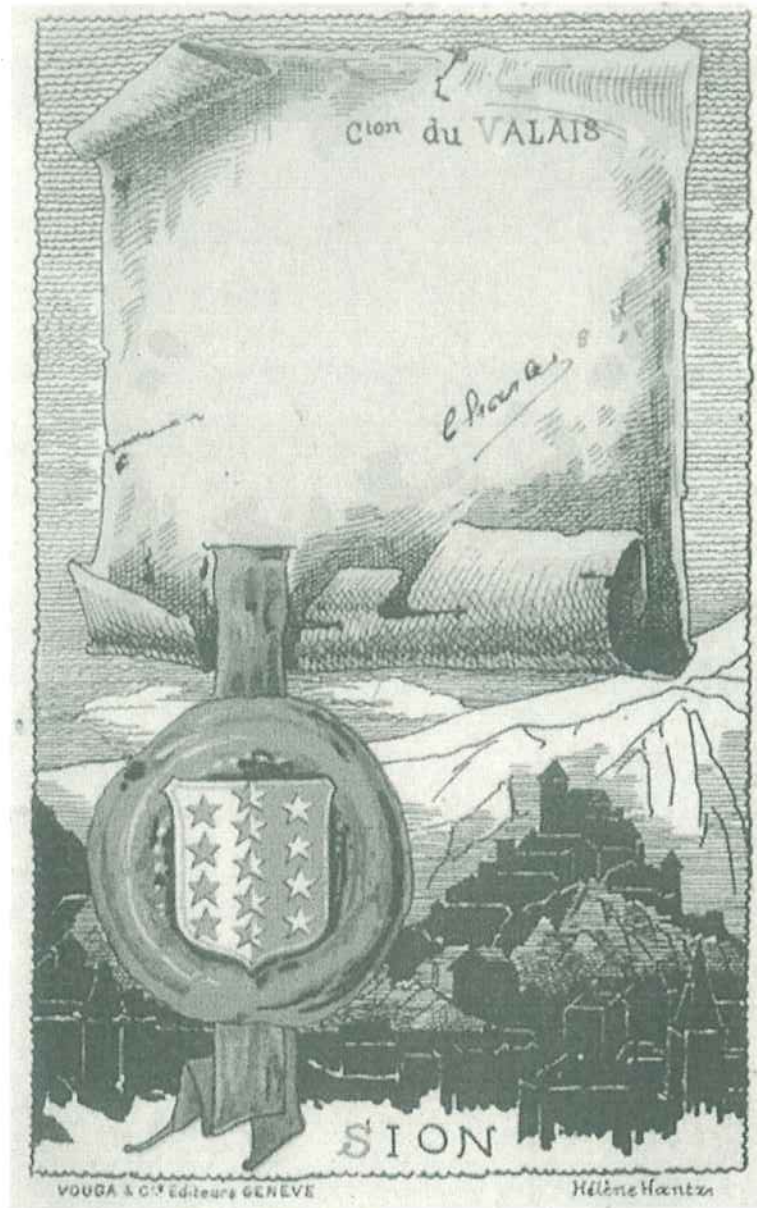
Toutefois, le fait que les deux cantons qui possèdent des députés-suppléants réellement élus soient les Grisons et le Valais, deux cantons alpins, interpelle quand même. Il est possible que des raisons géographiques expliquent la nécessité de pouvoir facilement se faire remplacer, cela semblerait logique. Néanmoins, aucun argument de ce type n'a été trouvé dans les débats de l'époque.

Le survol de l'histoire du Grand Conseil valaisan de 1839 à nos jours montre que le système de suppléance a évolué et évolue encore, par petits pas, et de façon pragmatique, en fonction des besoins et des personnes en place au moment des réformes. Un système pratique (présence de remplaçants) est devenu une tradition à laquelle on n'ose toucher, de peur de rompre des équilibres trouvés difficilement (nombres de circonscriptions, nombres de députés). Les suppléants gagnent petit à petit en importance, de manière parfois informelle et en fonction des hommes politiques en place. Il est par exemple intéressant de noter que suite à la demande de certains, dès 1994 les suppléants reçoivent les documents des sessions du Grand Conseil à la maison, alors qu'auparavant, seuls les députés y avaient droit. Evènement symboliquement fort, depuis 2005, l'assermentation a lieu simultanément pour les 260 élus. Les suppléants ne doivent plus attendre leur première journée de suppléance.

Le fait qu'un tel système existe a certainement incité les partis politiques à adapter leurs stratégies. En effet, avec les suppléants, les groupes politiques possèdent plus d'élus, donc plus de compétences, et plus de possibilités de représenter des intérêts variés et des régions. Ils s'adaptent et s'organisent en fonction de ces éléments. Il ne semble cependant pas que le système ait été instrumentalisé, mis en place consciemment pour permettre certaines manœuvres politiques. Cela ne ressort pas des débats. L'évolution semble contingente.

---

64 Le fait qu'au fil du temps les suppléants aient gagné en importance a sans doute contribué à apaiser ces tensions.



Vauthey Michel, *La carte postale raconte... 700 ans d'histoire suisse*, Ed. Slatkine, Genève, 1991.



## **2.2. Les députés-suppléants valaisans aujourd'hui**

Afin de comprendre le rôle actuel joué par les suppléants au parlement valaisan, des avis d'acteurs concernés ont été recueillis. Des élus, députés et suppléants, ont été interrogés en septembre 2010 lors d'un stage au service parlementaire, de manière informelle pendant la session parlementaire (plénum) et lors de séances de commission. Pour assurer une certaine représentativité, des membres jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, francophones et germanophones, de tous les partis politiques et des différentes régions ont été approchés.

Il ne s'agit pas d'une recherche exhaustive, le but est uniquement de faire ressortir les grandes lignes du débat en cours et de montrer comment le système de suppléance est vécu. Cela permet de mettre en évidence les avantages et les inconvénients perçus et fait écho aux diverses interrogations, relevées plus avant dans la problématique, en termes de légitimité démocratique (peut-on donner autant de compétences à un suppléant qu'à un député ?), de représentation (les suppléants ont-ils un rôle particulier de représentation ?), et également d'ordre organisationnel (répartition de la charge de travail entre les députés et les suppléants, y a-t-il déresponsabilisation ?), pédagogique (apprentissage du suppléant), et politique (les suppléants représentent-ils un vivier pour les partis ?).

### **1. Répartition de la charge de travail**

Le remplacement des députés est perçu comme un gain de temps appréciable. Il permet une focalisation des députés sur certains dossiers, une forme de spécialisation. Le parlement serait ainsi plus efficace. Certains soulignent le fait que même avec un suppléant par député il est parfois difficile de remplir les sièges. Le contexte actuel, avec les commissions thématiques en plus des commissions ad hoc et la réduction du nombre de sessions<sup>65</sup> (qui sont par conséquent plus longues), fournit davantage de travail aux élus. Ce fait est souvent relevé pour justifier l'existence des suppléants.

### **2. Apprentissage pour le suppléant**

L'expérience qu'offre la possibilité de siéger est mise en avant à maintes reprises. Il s'agit d'un processus d'apprentissage très instructif et utile pour la personne concernée et pour

---

<sup>65</sup> Dès la législature 2009-2013, le parlement a décidé de passer de neuf sessions plénières annuelles à six. Le règlement prévoyait une session du Grand Conseil quasiment tous les mois. Lors des mois de janvier, juillet et août, il n'était cependant pas coutume de siéger. D'où une moyenne de neuf sessions par année. Le nouveau règlement prévoit trois sessions par semestre, soit six par année.

l'ensemble du système. Couverts par les députés grâce au statut de remplaçant, les suppléants peuvent tenter leurs expériences.

### **3. Un vivier pour les partis**

Des députés avancent que les suppléants représentent un véritable vivier pour les partis politiques qui permet plus facilement aux femmes et aux jeunes de siéger.

### **4. Représentation**

L'argument de la représentation est souvent évoqué et développé. Le fait d'avoir 260 élus élargirait l'assise du parlement. Les petites communes ont plus de chances d'être représentées. La possibilité d'élire des suppléants en plus des députés est donc perçue comme adaptée à la topographie valaisanne avec ses nombreux villages et le « petit » clivage plaine – montagne. Le panel des professions et intérêts présents au parlement augmente. Cela est d'ailleurs apprécié des groupes qui ont ainsi plus de compétences à disposition. Certains mettent en avant le fait que plus de parlementaires offrent plus de chance aux minorités d'être représentées. Le système de suppléants peut être vu comme un instrument de démocratie.

### **5. Diminution envisageable, mais reste le problème arithmétique**

La diminution du nombre de suppléants, que ce soit de moitié ou jusqu'à la proportion de 30 suppléants pour 100 députés, est à de nombreuses reprises considérée comme possible, voire nécessaire. Tout le monde évoque cependant le problème du calcul de ces suppléants : qui supprimer ? Comment être équitable entre les districts et les partis politiques ? Il est jugé plus clair et plus facile de maintenir la fraction 1 / 1. C'est ainsi le même argument qu'à l'époque qui est mis en avant.

Un député explique que le système repose sur des équilibres délicats qui peuvent tout faire tomber si on les remet en cause. Nombreux sont ceux qui soulignent le fait que la question du nombre de députés et de suppléants sera typiquement un élément qui devra être abordé dans le cadre du débat sur les circonscriptions. Il donnera également l'occasion de réfléchir au nombre de députés. Le passage par exemple à 100 députés et 100 suppléants est souvent mis sur la table et perçu comme une question qui peut se poser. « Avec moins de membres du Grand Conseil, on ne garderait pas les meilleurs, mais les mieux élus ! » met tout de même en garde un député. L'issue, s'il en est une, du débat sur les circonscriptions, nous montrera si une nouvelle formule de comptage des voix (ce que prône l'initiative populaire « chaque voix compte ») et/ou un nouveau découpage territorial sont souhaités et possibles. Qui sait, les



« difficultés insurmontables » qu'avait rencontrées la Commission en charge de la révision de la Constitution en 1875 déjà seront finalement... surmontables !

## **6. Le canton considéré comme un tout**

Certains députés déplorent le manque de vision d'ensemble : le canton se trouve trop fragmenté. Avec 260 élus, la tendance à défendre sa petite commune ou son district est encore accentuée. Une question de fond, la question « républicaine », se pose alors : les élus, représentent-ils le canton dans son ensemble ou leur circonscription ? Certains districts effectuent par exemple un tournus entre les petites communes pour les postes de suppléants, afin de s'assurer que chacune soit régulièrement représentée.

## **7. Les coûts**

La différence de coût est jugée par tous comme insignifiante, et ce davantage, comme le souligne un député, avec le projet « parlement sans papier »<sup>66</sup>.

## **8. L'attachement au parlement de milice**

Tout le monde se dit très attaché à un parlement de milice<sup>67</sup> et contre la création d'une sorte de classe politique. Même les partisans d'une réforme allant vers plus de professionnalisme soulignent l'importance de maintenir tout de même un parlement de milice. Il s'agit de trouver un juste milieu. Il est par exemple proposé d'offrir un mandat de 20% aux députés, mieux reconnus, mieux payés et ainsi plus professionnels. Mais obliger les employeurs à leur accorder les congés nécessaires risque de poser problème.

Le système de milice a l'avantage de bien représenter la population : grande diversité d'opinions. Certains jugent que pour permettre le fonctionnement d'un parlement de milice, la suppléance est essentielle, justement parce que les parlementaires travaillent à côté et ne peuvent être toujours présents. Il faut cependant noter que de nombreux parlements de milice, par exemple le parlement fédéral et les parlements cantonaux hormis le Valais, le Jura, les Grisons et Neuchâtel, fonctionnent sans suppléants.

## **9. Une présence optimale**

---

66 Projet en cours en Valais qui vise à transmettre les informations aux parlementaires par voie électronique.

67 Une des particularités suisses est de posséder au niveau fédéral et dans les cantons des parlements de milice, c'est-à-dire dans lesquels la majorité de ses membres exercent une activité professionnelle en parallèle à leur mandat parlementaire, définition du lexique du parlement suisse, consulté le 20 avril 2011, <http://www.parlament.ch/f/wissen/parlamentswoerterbuch/pages/milizparlament.aspx>.

Tout le monde s'accorde sur le fait que la suppléance assure une présence optimale en session et dans les commissions. D'aucuns déplorent même le fait de devoir parfois se forcer à laisser la place.

### **10. La relation députés – députés-suppléants**

La relation députés – députés-suppléants est toujours perçue comme excellente. Certains insistent sur le fait que les suppléants doivent être des élus et non des viennent-ensuite comme c'est le cas dans d'autres cantons. Cela légitime leur place et leur statut qui est plus que celui d'un remplaçant ! La suppléance n'est pas un passage obligé vers la députation, mais une étape utile.

### **11. Déresponsabilisation ?**

L'argument de la Commission « Mesures structurelles » en 2005, déjà évoqué plus avant, est mis sur la table à plusieurs reprises. La présence importante de suppléants mènerait à une déresponsabilisation des élus. Le député peut déléguer quand cela l'arrange et le suppléant peut lui-même se décharger en invoquant son statut de suppléant, de « simple remplaçant » ! D'aucuns, pour montrer à quel point il y a déresponsabilisation, vont jusqu'à expliquer des cas d'« instrumentalisation » du système de suppléance : l'élection de quelqu'un à fort potentiel électoral dont on sait à l'avance qu'il ne siègera jamais. Certains défendent clairement l'idée qu'il y a trop d'élus. Cela empêche de se consacrer aux véritables problèmes et nuit à l'efficacité du parlement qui « croule » sous des interventions « à tout va », étant donné qu'il est dans l'intérêt de chacun d'intervenir au moins une fois.



Voici maintenant un tableau reprenant l'ensemble des éléments clés. Il présente les avantages et les inconvénients du système perçus par les élus, et les intérêts entre lesquels il s'agit d'arbitrer.

### **Avec un nombre important de suppléants**

- Attachement au parlement de milice
- Représentation des petites communes
- Représentation des milieux socio-professionnels
- Pluralité des opinions
- Répartition de la charge de travail
- Apprentissage
- Présence optimale
- Vivier pour les partis
- Déresponsabilisation ?



### **Avec moins ou sans suppléants**

- Parlement plus professionnel
- Le canton comme un tout : vision globale
- Concentration des opinions sur un nombre plus restreint
- Responsabilisation accrue ?
- Classe politique plus éloignée des réalités vécues par le peuple ?
- Problème arithmétique

En termes d'efficacité, de (dé)responsabilisation, de représentation, nombreuses demeurent les questions ouvertes. Ce qui est certain, c'est que les suppléants assurent que les sièges soient quasiment toujours occupés, que ce soit lors des sessions plénières ou pendant les séances de commissions, et qu'ils jouissent d'un statut valorisé, au-delà d'un simple remplaçant, et cela même pour les partisans d'une diminution de leur nombre.

### 3. Conclusion

L'étude du cas valaisan nous apporte divers éléments intéressants qui peuvent être mis en parallèle avec la problématique générale de la suppléance. La partie historique montre que le centre des débats ne concernait pas les députés-suppléants, mais bien d'autres questions institutionnelles plus importantes. Initialement, ce qui explique l'existence de suppléants est d'ordre fonctionnel. La possibilité de se faire remplacer était nécessaire. Peut-être était-ce particulièrement nécessaire dans un canton alpin comme le Valais, mais aucun argument d'ordre géographique n'a été retrouvé dans les débats. La charge de travail d'un parlement de milice ou la nécessaire représentation des petites communes n'ont pas non plus été évoquées pour justifier la présence de suppléants. Il s'agit d'un usage qui a perduré, qui est devenu une institution à laquelle on ne peut toucher. Il est en fait difficile de trouver une formule arithmétique satisfaisante permettant de modifier la fraction 1 député / 1 suppléant sans froisser les cercles et les districts. Là semble se situer le cœur du problème. Au fil du temps, cette institution s'est fortifiée. A cet égard, les propos, déjà relevés plus avant, de *Maurice Troillet* en 1907 sont significatifs : les suppléants ont « la tradition pour eux et sans doute les mêmes motifs qui ont servi à les créer servent à les conserver. »<sup>68</sup> La partie relatant la perception du système de suppléance valaisan par les élus eux-mêmes a permis de faire le point sur le débat actuel en Valais et révèle une différence notable entre les raisons historiques de la mise en place de suppléants et les arguments actuels en faveur ou contre la suppléance.

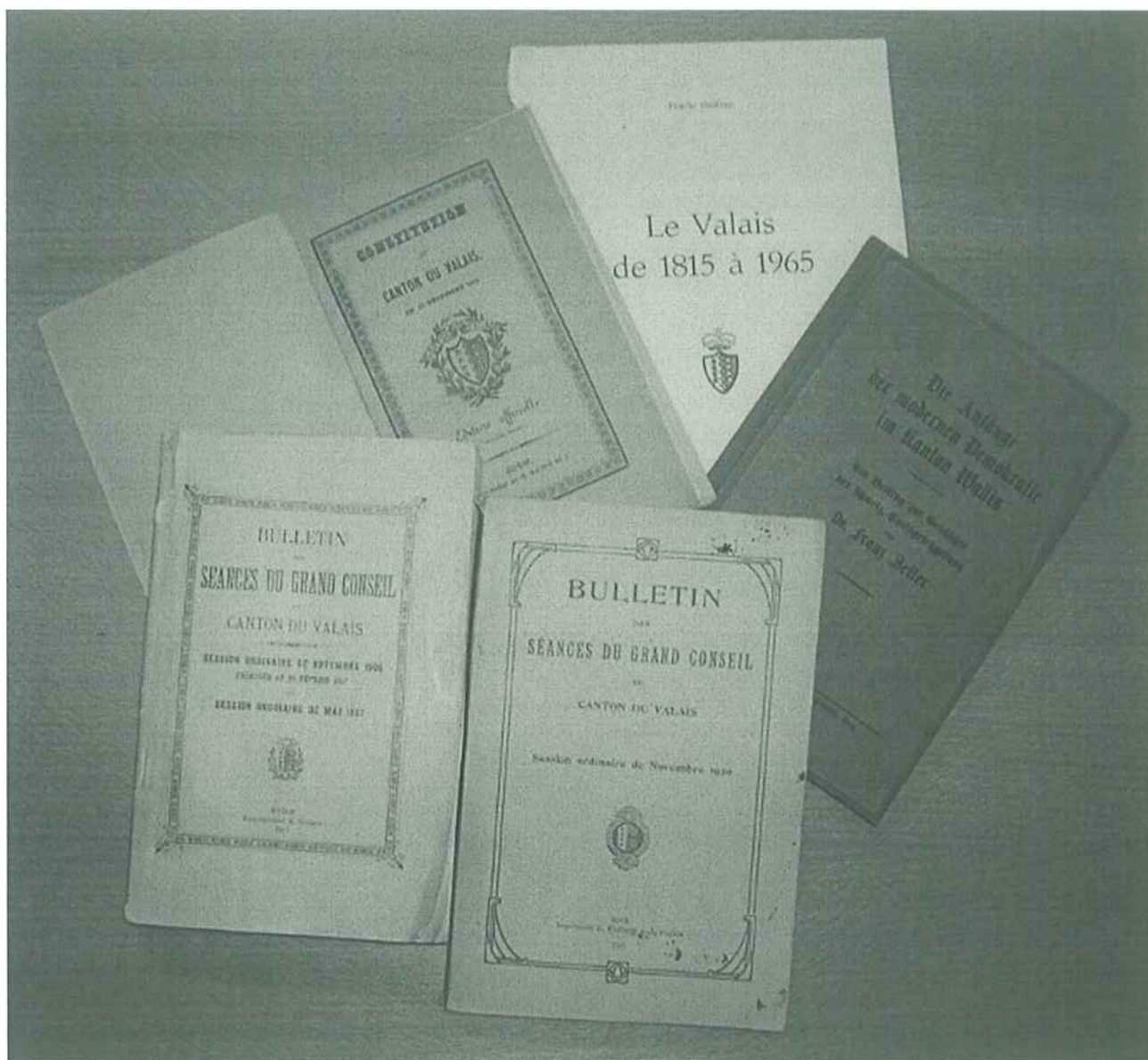
La présence de diverses formes de suppléance dans des cantons suisses prouve que l'éventail des possibilités est large : de nombreuses options sont possibles quant au nombre de députés, de suppléants, de circonscriptions. Chaque canton a modelé ses institutions selon ses réalités politiques, sociales et son histoire. Il n'est pas possible d'envisager une réforme sans aborder d'autres questions institutionnelles plus vastes, car le débat sur les suppléants s'inscrit dans une réflexion qui touche au mode d'élection et à la division du territoire en circonscriptions électorales. Toutes ces questions institutionnelles, qui agitaient les parlementaires valaisans en 1875 notamment, promettent de faire parler d'elles ces prochaines années.

---

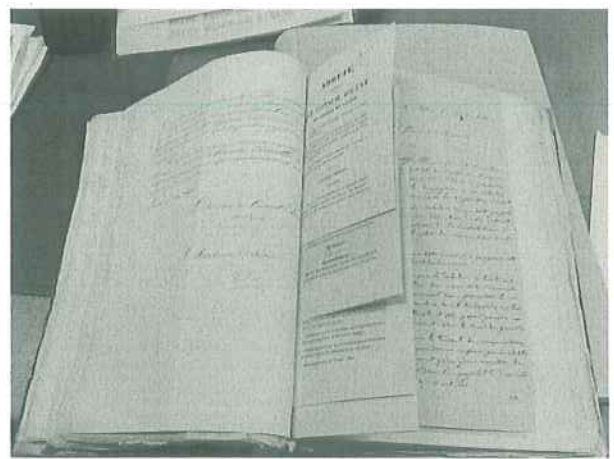
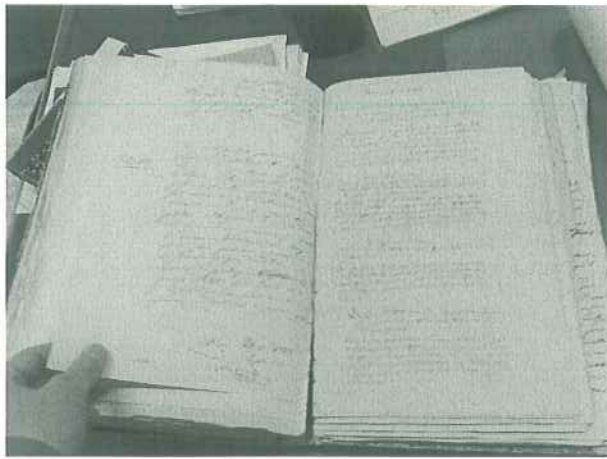
68 M. Maurice Troillet, rapporteur de la Commission s'occupant de la révision de la Constitution, Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, session ordinaire de novembre 1906 prorogée au 25 février 1907 et session ordinaire de mai 1907. pp. 17-18.



## 4. Bibliographie



Bulletins des séances du Grand Conseil valaisan disponibles à la bibliothèque du Grand Conseil, Grand-Pont 4, 1951 Sion et au Service des archives cantonales, rue des Vergers 7, 1950 Sion.



Protocoles du Grand Conseil en version manuscrite, Service des archives cantonales, rue des Vergers 7, 1950 Sion.

## Sources primaires

Bulletins des séances du Grand Conseil du Canton du Valais

Constitutions, lois, décrets

Journal *Le Confédéré*



Dimanche 5 décembre 1875, archives disponibles à la Médiathèque Valais, avenue de Pratifiori 18, 1950 Sion.



## Sources secondaires

Barman Joseph-Hyacinthe, *Le Vallais sous la Constitution de 1815*, par un membre de la constituante vallaisanne, Pougin, Paris, 1839, disponible en ligne sous <http://doc.rero.ch/record/17209>.

Bender Philippe, « Notes d'histoire sur le mode d'élection du Grand Conseil », partie 1/2, *Confédéré*, vendredi 29 janvier 2010, N°4, Martigny.

Bender Philippe, « Notes d'histoire sur le mode d'élection du Grand Conseil », partie 2/2, *Confédéré*, vendredi 12 février 2010, N°6, Martigny.

Biollay Emile, *Le Valais de 1815 à 1965*, Offert à la jeunesse valaisanne par le Conseil d'Etat du Valais, en souvenir du 150e anniversaire de l'entrée du canton du Valais dans la Confédération suisse, Imprimerie Gessler, Sion, 1966.

Gauye Oscar, *L'élaboration de la Constitution valaisanne du 12 mai 1815*, thèse présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, A. & E. Schmid, Sion, 1961.

Jaillardon Edith, *La suppléance parlementaire dans la Vème République*, Université de Lyon II, Thèse de Doctorat d'Etat en Sciences Juridiques, juillet 1976.

Jouvenel (De) Bertrand, *Les débuts de l'Etat moderne : une histoire des idées politiques au XIXe siècle*, Fayard, Paris, 1976.

Papilloud Jean-Henri, Arlettaz Gérald et al., *Histoire de la démocratie en Valais (1798-1914)*, Groupe valaisan de sciences humaines, Société et culture du Valais contemporain 3, Sion, 1979.

Rouiller Jean-Luc, *Le Valais par les dates : une chronologie des origines à nos jours*, Annales valaisannes, Sion, 1999, p. 91-263.

Seiler Andreas, *Histoire politique du Valais 1815-1844*, Traduit de l'allemand par Ghika Grégoire, Imprimerie St-Augustin, St-Maurice, 1951.

Seiler Franz, *Die Anfänge der modernen Demokratie im Kanton Wallis : ein Beitrag zur Geschichte der schweiz. Volksgesetzgebung*, Buchdruckerei von Tscherrig & Tröndle, Brig, 1921.

Torrenté (De) Linda, « La nouvelle Constitution de 1839 », *Revue historique du mandement de*

Bex, N° 35, Bex, 2002, p. 31-39.

Weibel Ernest, *Institutions politiques romandes : les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*, Ed. Universitaires, Fribourg, 1990.

### **Divers articles et documents**

Assemblée constituante de la République et canton de Genève, secrétariat général, « Parlements cantonaux et députés suppléants », *Avis de droit n°9 demandé par la commission thématique 3 : « Institutions: les trois pouvoirs »*, 30 mars 2010, <http://www.ge.ch/constituante/>

Assemblée nationale, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, connaître l'Assemblée, fiches de synthèse, 3<sup>ème</sup> édition, Novembre 2009, [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches\\_synthese/index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/index.asp)

Conseil de l'Europe, Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/RulesofProcedure/PACERuleIndex\\_F.asp](http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/RulesofProcedure/PACERuleIndex_F.asp)

Djounfoune Adja, enseignant à l'Université de N'djaména, « Députés suppléant : Pour quoi faire ? », Centre d'études et de formation pour le développement, <http://www.cefod.org/spip.php?article160>

Nunès Eric, « Cantonales : où sont les femmens ? », *Le Monde*, [http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/02/21/cantonales-ou-sont-les-femmes\\_1482327\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/02/21/cantonales-ou-sont-les-femmes_1482327_823448.html)

### **Sites Internet**

Dictionnaire *le Grand Robert de la langue française*, accessible en ligne [gr.bvdep.com/gr.asp](http://gr.bvdep.com/gr.asp)

Société Suisse pour les questions parlementaires [www.sgp-ssp.net/cont/274.0.html](http://www.sgp-ssp.net/cont/274.0.html)

Administration fédérale et service parlementaire [www.admin.ch](http://www.admin.ch) [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)

Sites Internet des autorités cantonales [www.vs.ch](http://www.vs.ch) [www.jura.ch](http://www.jura.ch) [www.gr.ch](http://www.gr.ch)

Lexique de l'Assemblée nationale française, [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp)



## **Illustrations**

Photographies prises personnellement et trois illustrations issues des ouvrages suivants :

Weibel Ernest, *Institutions politiques romandes : les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*, Ed. Universitaires, Fribourg, 1990.

Vauthey Michel, *La carte postale raconte... 700 ans d'histoire suisse*, Ed. Slatkine, Genève, 1991.

## **5. Remerciements**

Mes sincères remerciements pour l'aide à la réalisation de ce travail vont à Philippe Bender, historien, et Nicolas Sierro, collaborateur scientifique au service parlementaire.

Un grand merci également aux membres du bureau du Grand Conseil et aux collaboratrices et collaborateurs du service parlementaire qui m'ont offert la superbe opportunité de faire un stage et de me plonger dans ce travail.

Merci encore à tous les députés et députés-suppléants valaisans qui ont pris de leur précieux temps pour m'éclairer sur les fonctions de député-suppléant.

Pour finir, je remercie Martial Pasquier, professeur à l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), pour la relecture de mon travail.

Renaud Vuignier, mai 2011