

## COMMISSION 10

### Communes et organisation territoriale

#### Première lecture

**Rapport présenté au Bureau de la Constituante**

**28 juin 2021**

# Table des matières

<b>I. Projet de la commission</b> .....	<b>3</b>
A. Composition de la commission.....	3
B. Organisation et programme de travail .....	3
C. Principales modifications par rapport aux principes adoptés par le plénum de la Constituante en automne 2020 .....	3
D. Prise en compte des résultats de la procédure de consultation .....	4
<b>II. Articles rédigés commentés</b> .....	<b>5</b>
Communes .....	5
Dispositions générales .....	5
Autorités.....	6
Fusion, réorganisation et division de communes .....	8
Bourgeoisies.....	9
Régions .....	11
<b>III. Annexes</b> .....	<b>14</b>
a. Auditions .....	14
b. Bibliographie .....	14
c. Articles adoptés par la commission .....	14

# **I. PROJET DE LA COMMISSION**

## **A. Composition de la commission**

Lukas Kalbermatten (CVPO, président ad interim), Frédéric Pitteloud (PDCVr, vice-président ad interim), Sabine Fournier (Les Verts et citoyens, rapporteure), Peter Bähler (SVPO und Freie Wähler), Léonard Bender (Appel Citoyen), Alain Dubosson (UDC & Union des citoyens), Jean-Marc Dupont (Parti Socialiste et Gauche citoyenne), Mélanie Follonier (Valeurs Libérales-Radicales), Thomas Matter (CSPO), Nicolas Mettan (PDCVr), Gerhard Schmid, Côme Vuille (Valeurs Libérales-Radicales), Marie Zuchuat (PDCVr).

## **B. Organisation et programme de travail**

La commission s'est réunie à 4 reprises entre le 29 avril 2021 et le 17 juin 2021, les 4 fois en séance d'une demi-journée. Le président et le vice-président de la commission ont rencontré des représentants de la Fédération des bourgeoisies valaisannes le 28 mai 2021 à Sion.

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Mélanie Mc Krory, collaboratrice scientifique auprès du secrétariat général de la Constituante. La commission la remercie pour son travail, ainsi que les juristes du secrétariat général et le secrétaire général qui ont soutenu la commission dans son travail.

## **C. Principales modifications par rapport aux principes adoptés par le plénum de la Constituante en automne 2020**

Lors de l'examen des principes par le plénum le 8 octobre 2020, les propositions de la commission 10 ont été largement suivies.

Les questions qui ont le plus suscité le débat furent :

- le nombre minimum de conseillers pour les conseils communaux.  
La proposition de la commission avec des conseils de 5 à 9 membres a été acceptée par le plénum par 76 voix contre 39 et 6 abstentions ;
- l'obligation d'instaurer un conseil général dans les communes de plus de 5'000 habitants.  
Le plénum a préféré par 76 voix contre 40 et 3 abstentions la proposition du VLR qui permet au corps électoral de renoncer au conseil général dans les communes de plus de 5000 habitants ;
- la possibilité d'obliger une fusion de commune.  
Même si cette mesure doit rester exceptionnelle, il est nécessaire de rappeler qu'elle figure déjà dans la loi sur les communes actuellement en vigueur et la commission a jugé pertinent de l'ancrer dans la constitution (art. 135).

Un article spécifique sur la publicité des séances au niveau communal a été ajouté.

En ce qui concerne la future structure territoriale du canton, la proposition de la commission d'une division en 6 régions et l'instauration d'une conférence des président-e-s a été validée par le plénum. L'élection du président de la conférence des présidents par le corps électoral des communes concernées (proposition de la commission 8 lors du plénum d'octobre dernier) a été approuvée par 68 pour, 40 contre et 4 abstentions.

Lors de la préparation de l'avant-projet, les débats au sein de la commission ont surtout porté sur les bourgeoisies et sur les régions (et plus particulièrement les tâches attribuées à la

conférence des président-e-s, respectivement au président-e de cette conférence, et le mode d'élection/nomination de ce dernier).

#### **D. Prise en compte des résultats de la procédure de consultation**

Suite à la procédure de consultation, les personnes ayant répondu au questionnaire sont d'accord avec les principes proposés par la commission quant au découpage du canton en 6 régions, quant au mode d'élection par le peuple de la personne à la tête de la conférence des président-e-s et quant à l'obligation d'avoir un conseil général dans les communes de plus de 5000 habitants (avec possibilité d'y renoncer par scrutin populaire).

Par contre, concernant les bourgeoisies, l'idée d'un conseil bourgeoisial séparé du conseil communal n'a pas été soutenue par une majorité.

Selon les institutions, la nomination de la personne à la tête de la conférence des président-e-s doit être faite par les président-e-s de commune. La Fédération des communes valaisannes (FCV) est catégorique à ce sujet et une majorité de communes ayant répondu préfèrent cette variante. Par contre, les partis politiques se prononcent majoritairement pour une élection par le peuple.

Par rapport au conseil général, les communes, la FCV et les régions sont majoritairement contre l'obligation d'en élire un dès 5000 habitants, ce qui n'est pas le cas des partis politiques. La structure territoriale avec un découpage en 6 régions est largement soutenue par la majorité des acteurs institutionnels. A l'inverse, l'obligation d'indépendance des bourgeoisies avec à leurs têtes un conseil bourgeoisial est majoritairement rejeté. En outre, la dénomination des bourgeoisies (à la place de communes bourgeoisiales) et la possibilité pour des bourgeoisies de fusionner sont des thématiques qui ont été soulevées par la bourgeoisie de Sion lors de la consultation.

## II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

*Rouge = modifications de la commission de rédaction.*

### Communes

#### Dispositions générales

Dans le chapitre sur les communes, des changements sont principalement intervenus dans l'ordre et la structure des articles ainsi que dans la précision de certains textes. L'ancien article 1008 « Incompatibilités » a été repris dans l'article 1006, alinéa 2.

#### **Art. 1000 ~~Nature~~ **Forme** juridique et garantie du territoire**

- <sup>1</sup> Les communes sont des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique.
- <sup>2</sup> Le territoire des communes est garanti dans les limites de la Constitution et de la loi.

#### **Art. 1001 Autonomie communale**

- <sup>1</sup> L'autonomie des communes est garantie dans les limites de la Constitution et de la loi.
- <sup>2</sup> Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun, l'intérêt de la région et des autres collectivités publiques. Elles sont attentives aux besoins spécifiques des villages et quartiers qui les composent.

#### **Art. 1002 Tâches**

- <sup>1</sup> Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Elles peuvent assumer d'autres tâches, dans la mesure où la Confédération, le canton ou d'autres organisations n'en n'ont pas la charge exclusive.
- <sup>2</sup> Elles administrent judicieusement et durablement le patrimoine communal.
- <sup>3</sup> Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable, disposent de services de proximité leur permettant de fournir les prestations définies par la loi et favorisent dans toute la mesure utile la participation citoyenne.

#### **Art. 1003 Collaborations intercommunales**

- <sup>1</sup> En vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent collaborer entre elles, ainsi qu'avec des collectivités voisines situées en dehors des frontières cantonales ou nationales.
- <sup>2</sup> L'État encourage et favorise les collaborations intercommunales.
- <sup>3</sup> La loi peut imposer une collaboration lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches ou à une répartition équitable des charges entre communes.
- <sup>4</sup> La loi définit la forme juridique, l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des collaborations intercommunales.

#### **Art. 1004 Surveillance de l'État**

- <sup>1</sup> Les communes sont soumises à la surveillance de l'État dans les limites de l'article 1001 (autonomie communale). La loi détermine la nature de cette surveillance, notamment en matière de gestion. Dans la mesure où la Constitution et ~~la loi les lois~~ ne prévoient pas expressément le contraire, le pouvoir d'examen de l'État se restreint à la légalité.

<sup>2</sup> Les règlements élaborés par les communes doivent être approuvés par l'État.

<sup>3</sup> La loi peut prévoir que des projets importants des communes soient soumis à l'approbation de l'État.

<sup>4</sup> La loi fixe les modalités de l'approbation.

#### **Art. 1005 Pouvoir fiscal et péréquation financière**

<sup>1</sup> Le pouvoir fiscal des communes est fixé par la loi.

<sup>2</sup> L'État prend des mesures pour atténuer les effets des disparités entre les communes et les régions. Il instaure notamment une péréquation financière. La loi définit les critères de contribution et de soutien.

### **Autorités**

#### **Art. 1006 Organisation**

<sup>1</sup> Chaque commune est dotée :

- a) d'une autorité législative : l'assemblée communale ou le conseil général ;
- b) d'une autorité exécutive : le conseil communal.

<sup>2</sup> La loi règle les principes de l'organisation des communes, les incompatibilités et les exceptions.

#### **Art. 1007 Assemblée communale**

<sup>1</sup> Ont le droit de participer à l'assemblée communale les personnes qui disposent du droit de vote communal.

<sup>2</sup> L'assemblée communale décide notamment :

- a) des règlements communaux, sauf exceptions fixées par la loi ;
- b) des projets importants de vente, d'octroi de droits réels restreints, d'échange, de bail, d'aliénation de capitaux, de prêt, d'emprunt, de cautionnement, d'octroi et de transfert de concessions hydrauliques ;
- c) des dépenses nouvelles de caractère non obligatoire dont le montant est fixé par la loi ;
- d) du budget, qu'elle peut voter rubrique par rubrique ;
- e) des comptes.

La commission a choisi de maintenir le point d) de l'alinéa 2 permettant à l'assemblée communale de voter le budget rubrique par rubrique. Bien que le principe ne soit probablement pas d'ordre constitutionnel, la commission a décidé de le maintenir car il lui a semblé important de garantir à l'assemblée communale la possibilité de refuser une rubrique sans pour autant mettre en danger l'ensemble du budget communal. Le fait d'utiliser la formulation « qu'elle peut voter » montre cependant qu'il ne s'agit pas d'une obligation pour une commune de procéder ainsi.

La commission a traité les remarques reçues par écrit et qui lui ont été adressées lors du plénum quant au choix du nom de l'assemblée communale. La commission a décidé de maintenir sa proposition faite lors de la lecture des principes car cette terminologie est plus compréhensible et le lien entre la commune et l'assemblée communale est plus clair, le terme « assemblée primaire », bien qu'ancré dans les mentalités, n'ayant pas vraiment de sens, voire une connotation péjorative.

### **Art. 1008 Conseil général**

<sup>1</sup> Dans les communes de plus de 5000 habitantes et habitants, le conseil général remplace l'assemblée communale.

<sup>2</sup> Par scrutin populaire, le corps électoral peut renoncer à l'institution d'un conseil général dans les communes de plus de 5000 habitantes et habitants ou en élire un dans celles qui comptent moins de 5000 habitantes et habitants.

<sup>3</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences du Conseil général. Celui-ci a au moins les mêmes compétences que celles dévolues à l'assemblée communale.

Dans un souci de démocratie et de meilleure représentativité de la population et des partis politiques, la commission a décidé de maintenir l'obligation d'instaurer un conseil général pour les communes de plus de 5000 habitants. Toutefois, la proposition adoptée par le plénum de laisser la possibilité au corps électoral de se prononcer à ce sujet a été introduite dans l'alinéa 2. Pour rappel, le seuil de 5000 habitants a été validé par le plénum.

Les commissaires ont également discuté de la possibilité d'obliger toutes les communes valaisannes de se prononcer sur l'instauration ou non d'un conseil général. Cette proposition a été refusée par 9 voix contre 3.

### **Art. 1009 Conseil communal**

<sup>1</sup> Le conseil communal se compose de cinq à neuf membres dont une présidente ou un président ainsi qu'une vice-présidente ou un vice-président.

<sup>2</sup> Le conseil communal a les attributions suivantes :

- a) il pourvoit à l'administration communale ;
- b) il élabore et applique les règlements communaux ;
- c) il exécute la législation cantonale ;
- d) il nomme le personnel;
- e) il élabore le budget ;
- f) il établit les comptes.

<sup>3</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences.

Concernant le nombre de conseillers communaux, et suivant la décision du plénum, la commission a décidé de maintenir sa proposition initiale d'un conseil communal composé de 5 à 9 membres.

### **Art. 1010 Modes d'élection**

<sup>1</sup> Les membres du conseil général sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.

<sup>2</sup> Les membres du conseil communal sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel. Le corps électoral peut décider un changement du système d'élection aux conditions fixées par la loi.

<sup>3</sup> La présidente ou le président et la vice-présidente ou le vice-président de commune sont élus par le corps électoral selon le système majoritaire.

<sup>4</sup> La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.

**Art. 1011 Publicité des séances**

<sup>1</sup> Les séances de l'assemblée communale et du conseil général sont publiques.

<sup>2</sup> Les séances du conseil communal ne sont pas publiques.

<sup>3</sup> La loi règle les exceptions.

Suite à des amendements adoptés par le plénum, un article sur la publicité des séances au niveau communal a été ajouté.

La commission a discuté de la possibilité de définir les communes paroissiales dans son projet pour la 1<sup>ère</sup> lecture. Les communes paroissiales seraient considérées comme des collectivités de droit public, avec un conseil paroissial élu (y compris un-e président-e). Finalement, les commissaires ont choisi de ne pas introduire cette nouvelle notion dans la constitution par 10 voix contre 2, étant précisé que la compétence d'en décider relève plutôt de la commission 1.

**Fusion, réorganisation et division de communes****Art. 1012 Principes**

<sup>1</sup> L'État encourage et favorise les fusions de communes, notamment pour :

- a) renforcer l'autonomie communale ;
- b) accroître les capacités des communes ;
- c) accomplir efficacement les prestations communales.

<sup>2</sup> Deux ou plusieurs communes peuvent fusionner même sans avoir de limite commune.

<sup>3</sup> Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'État.

**Art. 1013 Procédure**

<sup>1</sup> Le corps électoral de chacune des communes concernées vote sur la fusion. L'alinéa 2 est réservé.

<sup>2</sup> Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, le Grand Conseil peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

<sup>3</sup> Les dispositions relatives aux fusions de communes s'appliquent par analogie à la modification des limites communales et à la division de communes.

<sup>4</sup> La loi fixe les modalités d'application et prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

Comme déjà mentionné au chapitre 1 du présent rapport, la commission a souhaité maintenir l'alinéa 2 de l'art. 1013. En effet, même si cette mesure doit rester exceptionnelle, elle figure déjà dans la loi sur les communes actuellement en vigueur (art. 135).

## Bourgeoisies

### **Art. 1014** **Forme juridique Dispositions générales**

Les bourgeoisies sont des corporations de droit public qui exercent des tâches d'intérêt public fixées par la loi, en particulier la gestion **de leurs** ~~des~~ biens communs.

### **Art. 1015** **Organisation**

<sup>1</sup> Chaque bourgeoisie est dotée :

- a) d'une autorité législative : l'assemblée bourgeoisiale ;
- b) d'une autorité exécutive : le conseil bourgeoisial.

<sup>2</sup> La loi règle les principes de l'organisation des bourgeoisies ainsi que le droit de bourgeoisie.

### **Art. 1016** **Corps électoral bourgeoisial**

Le corps électoral bourgeoisial est composé :

- a) des bourgeoises et bourgeois domiciliés sur le territoire bourgeoisial ;
- b) des bourgeoises et bourgeois qui ne sont pas domiciliés sur le territoire bourgeoisial et qui ont, à leur demande, été intégrés dans le corps électoral. La loi fixe l'étendue de leurs droits.

### **Art. 1017** **Assemblée bourgeoisiale**

<sup>1</sup> Les bourgeoises et bourgeois qui forment le corps électoral ont le droit de participer à l'assemblée bourgeoisiale.

<sup>2</sup> L'assemblée bourgeoisiale a, sur le plan bourgeoisial, les mêmes compétences que l'assemblée communale. Elle décide en outre de l'admission des nouvelles bourgeoises et des nouveaux bourgeois.

### **Art. 1018** **Conseil bourgeoisial**

<sup>1</sup> Le corps électoral bourgeoisial élit un conseil bourgeoisial de trois à sept membres, la présidente ou le président ainsi que la vice-présidente ou le vice-président.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives à l'élection du conseil communal (art. 1010) s'appliquent **par analogie également** à l'élection du conseil bourgeoisial.

### **Art. 1019** **Fusion**

La bourgeoisie peut décider de sa fusion avec une autre bourgeoisie.

### **Art. 1020** **Dissolution**

La bourgeoisie peut décider de sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune.

### **Art. 1021** **Indépendance**

Si une bourgeoisie n'arrive pas à constituer un conseil bourgeoisial, elle doit fusionner avec une autre bourgeoisie ou décider de sa dissolution avant la prochaine législature.

Par rapport à la lecture des principes, la structure du chapitre sur les bourgeoisies a été revue. Les 2 articles soumis au plénum en automne dernier ont été scindés en plusieurs articles pour permettre une meilleure lisibilité.

L'idée défendue par la commission est toujours la même : les bourgeoisies doivent être indépendantes et s'organiser avec un conseil bourgeoisial séparé du conseil communal. Après réflexion et suite à des échanges avec la Fédération des bourgeoisies valaisannes, la commission a décidé d'ajouter un article sur la fusion des bourgeoisies.

Le seul point de désaccord qui reste entre la version des articles pour la 1<sup>ère</sup> lecture et la Fédération des bourgeoisies valaisannes concerne la dénomination de ces dernières. Pour la fédération, il ne serait pas opportun de supprimer le terme de « commune bourgeoisiale ».

En Valais, l'institution bourgeoisiale remonte au XIII<sup>ème</sup> siècle. A l'origine, il s'agissait de la réunion des habitants du même village, du même « bourg ». Progressivement, son rôle a évolué jusqu'à régir complètement la vie politique locale. En 1848, avec l'apparition de l'État fédéral, les communes municipales ont été créées, dans lesquelles tous les citoyens domiciliés peuvent désormais exercer leurs droits politiques. Les bourgeoisies ont cependant continué à exister, parallèlement, en tant que corporations de droit public, mais avec des domaines de compétences très fortement réduits.

Actuellement, les bourgeoisies jouent un rôle important dans notre canton, en tant que garants de nos racines et de nos traditions, mais également d'un point de vue économique. Celles-ci sont en effet propriétaires de nombreux biens immobiliers, de plus de 120 alpages, de grandes surfaces de vignes et de quelque 80% des forêts du canton. Leur fortune au 31 décembre 2019 dépassait les 300 millions de francs.

Le rôle politique des bourgeoisies a cependant fortement diminué avec le temps, leur dernier pouvoir, celui d'octroyer le droit de cité, ayant été abrogé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

En 2017, il y avait 141 bourgeoisies en Valais : 74 dans le Valais romand (dont 50 sans conseil séparé) et 67 dans le Haut-Valais (dont 41 sans conseil séparé). Il existe également une « Fédération des Bourgeoisies Valaisannes » (FBV) qui, selon ses statuts, est une « association cantonale ouverte à toutes les communes bourgeoisiales ou corporations bourgeoisies du canton du Valais ».

Le droit cantonal valaisan reconnaît les « bourgeoisies » ou « communes bourgeoisiales », (en allemand « BURGERSCHAFTEN » ou « *BURGERGEMEINDEN* »), en ancrant leur existence dans sa constitution cantonale (art. 80 ss). Une loi spécifique leur est consacrée : la « Loi sur les bourgeoisies » (en allemand « Gesetz über die BURGERSCHAFTEN »), ce qui est un cas unique en Suisse. Dans la constitution cantonale, la bourgeoisie est définie comme une « collectivité de droit public chargée de réaliser des tâches d'intérêt public fixées par la loi » (en allemand « ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes und hat als solche die ihr von der Gesetzgebung übertragenen Aufgaben im öffentlichen Interesse zu erfüllen »). Il s'agit à ce titre d'une corporation de droit public, à savoir une personne morale dont les membres possèdent une même caractéristique (celle d'être bourgeois-e) et qui est reconnue par le droit public (en l'occurrence les textes législatifs susmentionnés).

La commission, sans remettre aucunement en cause l'importance des bourgeoisies ni vouloir révolutionner leur fonctionnement, s'est penchée sur l'opportunité de maintenir ou non la double dénomination de « bourgeoisie » et « commune bourgeoisiale ». Après discussion, et également après qu'un sous-groupe ait rencontré une délégation de la FBV, elle a décidé de retenir la seule dénomination de « bourgeoisie », pour les raisons suivantes :

- Il n'existe certes pas dans la législation suisse, et singulièrement dans la législation valaisanne, de définition de ce qu'est une « commune ». Il est cependant admis que la

commune est la collectivité administrative de base et qu'elle est chargée de l'exécution de tâches de droit public. Or, force est de constater que les bourgeoisies ont perdu leurs compétences administratives et qu'elles n'exercent plus de tâches de droit public, mais bien des tâches d'intérêt public, ce qui est très différent. La dénomination « commune » devient ainsi non seulement superflète, mais également non justifiée, voire source de confusions.

- En lien avec les fusions de communes, il deviendra de plus en plus fréquent que plusieurs bourgeoisies soient présentes sur le territoire d'une seule commune. Il semble ainsi légitime et conforme au droit et au bon sens de conserver le terme de « commune » pour la commune politique (ou municipale) (ex. commune d'Anniviers) et d'attribuer l'appellation « bourgeoisie » pour désigner cette dernière entité (ex. bourgeoisie de St-Jean ou bourgeoisie de Grimentz).
- Retenir uniquement l'appellation « bourgeoisie » permettra de simplifier le langage et la compréhension de l'organisation et des fonctions des institutions : les termes « commune bourgeoise » et « commune municipale » n'auront plus à être utilisés puisqu'il suffira de parler de « commune », d'une part, et de « bourgeoisie », d'autre part.
- Aucun inconvénient ne semble être lié à cette simplification, le seul ayant pu être évoqué est lié à la modification des termes utilisés dans les registres publics, notamment le registre foncier. A l'heure des registres informatisés, une telle modification ne devrait cependant pas poser de problème majeur et la cohabitation provisoire des deux appellations (bourgeoisie et commune bourgeoise) est tout à fait envisageable. Pour le surplus, la loi sur les bourgeoisies devra être adaptée, notamment en lien avec les renvois à la loi sur le régime communal.

## Régions

### **Art. 001 Principes**

<sup>1</sup> Le territoire cantonal est constitué de 6 régions organisées autour de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.

<sup>2</sup> La loi fixe le territoire des régions, leur chef-lieu, leur organisation, les attributions des organes compétents ainsi que leur mode de financement.

### **Art. 002 Conférence régionale**

<sup>1</sup> Chaque région dispose d'une conférence régionale composée des présidentes et présidents des communes de la région ainsi que de la présidente ou du président de région.

<sup>2</sup> La conférence régionale facilite les collaborations intercommunales, examine l'opportunité des projets importants de portée intercommunale, les coordonne et participe le cas échéant à leur réalisation. Elle favorise un développement territorial harmonieux et optimise les relations entre les communes et l'État.

<sup>3</sup> La loi peut prévoir d'autres tâches.

### **Art. 003 Présidentes et présidents de région**

<sup>1</sup> La présidente ou le président de région dirige la conférence régionale, agit en tant que médiatrice ou médiateur entre les communes ainsi qu'entre les communes et le canton et surveille la bonne réalisation des projets communs. La loi peut prévoir d'autres tâches.

<sup>2</sup> La présidente ou le président de région est élu par le corps électoral des communes de la région au système majoritaire.

<sup>3</sup> Le mandat de présidente ou président de région est incompatible avec une charge publique communale.

Par rapport à la lecture des principes, la structure du chapitre sur les régions a été revue. L'article soumis au plénum en automne dernier a été scindé en plusieurs articles pour permettre une meilleure lisibilité.

La notion de « ville-centre » a été supprimée dans l'alinéa 1 de l'art. 001.

Le nom de « conférence des président-e-s » a été remplacé par celui de « conférence régionale » pour plus de clarté et pour souligner le fait que cette conférence est régionale (il y aura 6 conférences sur le territoire cantonal) et qu'elle n'est pas exclusivement composée de président-e-s de communes mais également du président/de la présidente de région.

Les tâches de la conférence régionale, respectivement celles des président-e-s de région, sont mieux définies.

Le modèle retenu pour les régions s'inscrit dans la ligne de ce que la commission avait proposé dans un premier temps et qui a été largement retenu par le plénum.

Après avoir évoqué soit l'absence de toute référence au niveau régional (et le renvoi à la bonne volonté des communes de collaborer entre elles) soit la mise en place d'un nouveau niveau institutionnel avec un pouvoir administratif et des compétences spécifiques (qui ne correspond pas à la tradition valaisanne et à la volonté d'avoir des communes peut-être moins nombreuses mais plus fortes), la commission a opté pour le maintien d'un niveau institutionnel organisé entre les communes et le canton, mais à une échelle plus cohérente et pertinente (6 régions au lieu de 13 districts). Elle prévoit ainsi une forme d'« obligation » pour les communes de se rencontrer, de parler et de collaborer entre elles, en maintenant et renforçant une structure de discussion qui est appréciée (la conférence des présidentes et présidents de communes). Cette dernière devient la conférence régionale, avec un-e président-e indépendant-e, mais en renonçant à une assemblée délibérative telle que l'ancien Conseil de district.

Avec la conférence régionale, il s'agit de proposer un organe stratégique et de concertation. Même si la région ne renonce pas forcément à réaliser elle-même ou à participer à la réalisation de projets, la plupart des projets concrets communs à réaliser doivent soit être avalisés par les organes décisionnels communaux, soit gérés via des structures intercommunales ad hoc (voir art. 1003) qui disposent des organes compétents et des financements nécessaires (voir par exemple les associations intercommunales existantes à une échelle plus petite, égale ou plus grande que la région : le Talrat du Lötschental, la RWO et l'ARVr ou encore de l'Association Valais central pour gérer l'agglomération du Valais central).

Ce mode de faire permet de maintenir une certaine dynamique intercommunale, tout en restant souple et flexible sur les structures et moyens à mettre en œuvre à la bonne échelle. Par ailleurs, la loi pourra au besoin préciser certaines autres tâches ou modalités d'application.

Lors de ses discussions, la commission a longuement débattu des tâches de la conférence régionale, respectivement de son ou sa président-e, ainsi que du mode d'élection de cette personne.

Selon la commission, et comme expliqué ci-dessus, la conférence régionale n'a pas seulement un rôle de facilitatrice des collaborations intercommunales, d'examinatrice et de coordinatrice des projets importants de portée intercommunale mais elle peut également participer à leur réalisation (proposition acceptée par les commissaires par 7 voix contre 4).

Pour faire suite à la décision du plénum de supprimer la tâche de « veiller à la bonne exécution des tâches communales » par 59 voix contre 56 et 4 abstentions, la commission a finalement adopté à l'unanimité la proposition suivante : « surveille la bonne réalisation des projets communs » (art. 003, alinéa 1). Par projets communs, la commission entend les projets

régionaux, c'est-à-dire ceux pour laquelle la région s'implique. Une autre variante discutée en commission, soit « le-la président-e de région peut également émettre des recommandations aux communes concernant l'exécution de leurs tâches » n'a pas été retenue par les commissaires.

Finalement, la commission estime que le rôle du président-e de région peut aller au-delà de celui du préfet actuel. Dès lors, une élection du président-e de région par le peuple se justifie. Cette élection par la base est plus démocratique et offre à la personne élue plus d'indépendance, de liberté d'action et de proposition que si elle était élue par les président-es de commune qu'elle devra ensuite diriger dans la conférence régionale. Lors de ses débats, la commission s'est prononcée pour l'élection par le peuple par 5 voix contre 4 et 1 abstention.

Dans ses principes, la commission avait parlé de président-e ainsi que de vice-président-e de région. En l'état actuel des discussions, elle préfère laisser au Grand Conseil la décision d'élire un-e vice-président-e de région si ce dernier juge cette fonction nécessaire.

La commission a voté les propositions d'articles sur les régions alinéa par alinéa avant un vote final de tout le chapitre, accepté à l'unanimité par tous les commissaires présents.

Il n'y a pas de rapport de minorité pour la commission 10.

Rapport approuvé par la commission 10 le 28 juin 2021.

Le président *ad interim* de la commission : **Lukas Kalbermatten**

La rapporteure de la commission : **Sabine Fournier**

### III. ANNEXES

#### a. Auditions

La commission a auditionné les personnes suivantes :

Sur le thème des bourgeoisies :

- Le président de la Fédération des bourgeoisies valaisannes M. Adalbert Grand ainsi que 2 membres du comité de la Fédération des bourgeoisies valaisannes : M. Georges Schmid, aussi président de la Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, et M. Antoine de Lavallaz, également président de la bourgeoisie de Sion. La séance a eu lieu le 28 mai 2021 à Sion.

#### b. Bibliographie

Cf. rapport de la commission 10 du 15 mars 2020 pour la lecture des principes.

#### c. Articles adoptés par la commission

##### Communes

##### Dispositions générales

##### **Art. 1000 ~~Nature~~ **Forme** juridique et garantie du territoire**

<sup>1</sup> Les communes sont des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique.

<sup>2</sup> Le territoire des communes est garanti dans les limites de la Constitution et de la loi.

##### **Art. 1001 Autonomie communale**

<sup>1</sup> L'autonomie des communes est garantie dans les limites de la Constitution et de la loi.

<sup>2</sup> Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun, l'intérêt de la région et des autres collectivités publiques. Elles sont attentives aux besoins spécifiques des villages et quartiers qui les composent.

##### **Art. 1002 Tâches**

<sup>1</sup> Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Elles peuvent assumer d'autres tâches, dans la mesure où la Confédération, le canton ou d'autres organisations n'en n'ont pas la charge exclusive.

<sup>2</sup> Elles administrent judicieusement et durablement le patrimoine communal.

<sup>3</sup> Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable, disposent de services de proximité leur permettant de fournir les prestations définies par la loi et favorisent dans toute la mesure utile la participation citoyenne.

##### **Art. 1003 Collaborations intercommunales**

<sup>1</sup> En vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent collaborer entre elles, ainsi qu'avec des collectivités voisines situées en dehors des frontières cantonales ou nationales.

<sup>2</sup> L'État encourage et favorise les collaborations intercommunales.

<sup>3</sup> La loi peut imposer une collaboration lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches ou à une répartition équitable des charges entre communes.

<sup>4</sup> La loi définit la forme juridique, l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des collaborations intercommunales.

#### **Art. 1004 Surveillance de l'État**

<sup>1</sup> Les communes sont soumises à la surveillance de l'État dans les limites de l'article 1001 (autonomie communale). La loi détermine la nature de cette surveillance, notamment en matière de gestion. Dans la mesure où la Constitution et ~~la loi les lois~~ ne prévoient pas expressément le contraire, le pouvoir d'examen de l'État se restreint à la légalité.

<sup>2</sup> Les règlements élaborés par les communes doivent être approuvés par l'État.

<sup>3</sup> La loi peut prévoir que des projets importants des communes soient soumis à l'approbation de l'État.

<sup>4</sup> La loi fixe les modalités de l'approbation.

#### **Art. 1005 Pouvoir fiscal et péréquation financière**

<sup>1</sup> Le pouvoir fiscal des communes est fixé par la loi.

<sup>2</sup> L'État prend des mesures pour atténuer les effets des disparités entre les communes et les régions. Il instaure notamment une péréquation financière. La loi définit les critères de contribution et de soutien.

### **Autorités**

#### **Art. 1006 Organisation**

<sup>1</sup> Chaque commune est dotée :

- a) d'une autorité législative : l'assemblée communale ou le conseil général ;
- b) d'une autorité exécutive : le conseil communal.

<sup>2</sup> La loi règle les principes de l'organisation des communes, les incompatibilités et les exceptions.

#### **Art. 1007 Assemblée communale**

<sup>1</sup> Ont le droit de participer à l'assemblée communale les personnes qui disposent du droit de vote communal.

<sup>2</sup> L'assemblée communale décide notamment :

- a) des règlements communaux, sauf exceptions fixées par la loi ;
- b) des projets importants de vente, d'octroi de droits réels restreints, d'échange, de bail, d'aliénation de capitaux, de prêt, d'emprunt, de cautionnement, d'octroi et de transfert de concessions hydrauliques ;
- c) des dépenses nouvelles de caractère non obligatoire dont le montant est fixé par la loi ;
- d) du budget, qu'elle peut voter rubrique par rubrique ;
- e) des comptes.

### **Art. 1008 Conseil général**

<sup>1</sup> Dans les communes de plus de 5000 habitantes et habitants, le conseil général remplace l'assemblée communale.

<sup>2</sup> Par scrutin populaire, le corps électoral peut renoncer à l'institution d'un conseil général dans les communes de plus de 5000 habitantes et habitants ou en élire un dans celles qui comptent moins de 5000 habitantes et habitants.

<sup>3</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences du Conseil général. Celui-ci a au moins les mêmes compétences que celles dévolues à l'assemblée communale.

### **Art. 1009 Conseil communal**

<sup>1</sup> Le conseil communal se compose de cinq à neuf membres dont une présidente ou un président ainsi qu'une vice-présidente ou un vice-président.

<sup>2</sup> Le conseil communal a les attributions suivantes :

- a) il pourvoit à l'administration communale ;
- b) il élabore et applique les règlements communaux ;
- c) il exécute la législation cantonale ;
- d) il nomme le personnel;
- e) il élabore le budget ;
- f) il établit les comptes.

<sup>3</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences.

### **Art. 1010 Modes d'élection**

<sup>1</sup> Les membres du conseil général sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.

<sup>2</sup> Les membres du conseil communal sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel. Le corps électoral peut décider un changement du système d'élection aux conditions fixées par la loi.

<sup>3</sup> La présidente ou le président et la vice-présidente ou le vice-président de commune sont élus par le corps électoral selon le système majoritaire.

<sup>4</sup> La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.

### **Art. 1011 Publicité des séances**

<sup>1</sup> Les séances de l'assemblée communale et du conseil général sont publiques.

<sup>2</sup> Les séances du conseil communal ne sont pas publiques.

<sup>3</sup> La loi règle les exceptions.

## **Fusion, réorganisation et division de communes**

### **Art. 1012 Principes**

<sup>1</sup> L'État encourage et favorise les fusions de communes, notamment pour :

- a) renforcer l'autonomie communale ;
- b) accroître les capacités des communes ;
- c) accomplir efficacement les prestations communales.

<sup>2</sup> Deux ou plusieurs communes peuvent fusionner même sans avoir de limite commune.

<sup>3</sup> Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'État.

### **Art. 1013 Procédure**

<sup>1</sup> Le corps électoral de chacune des communes concernées vote sur la fusion. L'alinéa 2 est réservé.

<sup>2</sup> Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, le Grand Conseil peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

<sup>3</sup> Les dispositions relatives aux fusions de communes s'appliquent par analogie à la modification des limites communales et à la division de communes.

<sup>4</sup> La loi fixe les modalités d'application et prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

## **Bourgeoisies**

### **Art. 1014 ~~Forme juridique~~ Dispositions générales**

Les bourgeoisies sont des corporations de droit public qui exercent des tâches d'intérêt public fixées par la loi, en particulier la gestion ~~de leurs~~ des biens communs.

### **Art. 1015 Organisation**

<sup>1</sup> Chaque bourgeoisie est dotée :

- a) d'une autorité législative : l'assemblée bourgeoisiale ;
- b) d'une autorité exécutive : le conseil bourgeoisial.

<sup>2</sup> La loi règle les principes de l'organisation des bourgeoisies ainsi que le droit de bourgeoisie.

### **Art. 1016 Corps électoral bourgeoisial**

Le corps électoral bourgeoisial est composé :

- a) des bourgeoises et bourgeois domiciliés sur le territoire bourgeoisial ;
- b) des bourgeoises et bourgeois qui ne sont pas domiciliés sur le territoire bourgeoisial et qui ont, à leur demande, été intégrés dans le corps électoral. La loi fixe l'étendue de leurs droits.

### **Art. 1017 Assemblée bourgeoisiale**

<sup>1</sup> Les bourgeoises et bourgeois qui forment le corps électoral ont le droit de participer à l'assemblée bourgeoisiale.

<sup>2</sup> L'assemblée bourgeoisiale a, sur le plan bourgeoisial, les mêmes compétences que l'assemblée communale. Elle décide en outre de l'admission des nouvelles bourgeoises et des nouveaux bourgeois.

### **Art. 1018 Conseil bourgeoisial**

<sup>1</sup> Le corps électoral bourgeoisial élit un conseil bourgeoisial de trois à sept membres, la présidente ou le président ainsi que la vice-présidente ou le vice-président.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives à l'élection du conseil communal (art. 1010) s'appliquent ~~par analogie également~~ à l'élection du conseil bourgeoisial.

### **Art. 1019 Fusion**

La bourgeoisie peut décider de sa fusion avec une autre bourgeoisie.

### **Art. 1020 Dissolution**

La bourgeoisie peut décider de sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune.

### **Art. 1021 Indépendance**

Si une bourgeoisie n'arrive pas à constituer un conseil bourgeoisial, elle doit fusionner avec une autre bourgeoisie ou décider de sa dissolution avant la prochaine législature.

## **Régions**

### **Art. 001 Principes**

<sup>1</sup> Le territoire cantonal est constitué de 6 régions organisées autour de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.

<sup>2</sup> La loi fixe le territoire des régions, leur chef-lieu, leur organisation, les attributions des organes compétents ainsi que leur mode de financement.

### **Art. 002 Conférence régionale**

<sup>1</sup> Chaque région dispose d'une conférence régionale composée des présidentes et présidents des communes de la région ainsi que de la présidente ou du président de région.

<sup>2</sup> La conférence régionale facilite les collaborations intercommunales, examine l'opportunité des projets importants de portée intercommunale, les coordonne et participe le cas échéant à leur réalisation. Elle favorise un développement territorial harmonieux et optimise les relations entre les communes et l'État.

<sup>3</sup> La loi peut prévoir d'autres tâches.

### **Art. 003 Présidentes et présidents de région**

<sup>1</sup> La présidente ou le président de région dirige la conférence régionale, agit en tant que médiatrice ou médiateur entre les communes ainsi qu'entre les communes et le canton et surveille la bonne réalisation des projets communs. La loi peut prévoir d'autres tâches.

<sup>2</sup> La présidente ou le président de région est élu par le corps électoral des communes de la région au système majoritaire.

<sup>3</sup> Le mandat de présidente ou président de région est incompatible avec une charge publique communale.