



Constituante
Verfassungsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

COMMISSION 1

Préambule, dispositions générales, cohésion sociale, rapports Églises/État, dispositions finales

Première lecture

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

30 juin 2021

Table des matières

I. Projet de la commission	3
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
II. Articles rédigés commentés	4
Préambule	4
Principes généraux	5
Églises et communautés religieuses	10
Révision de la Constitution	12
Dispositions finales	14
III. Annexes	15
a. Auditions	15
b. Bibliographie	15
c. Articles adoptés par la Commission	15

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la Commission

Kurt Regotz (CSPO, président), Jean-François Lovey (Appel Citoyen, vice-président), Philippe Bender (Valeurs Libérales-Radicales, rapporteur), Claudia Gaillard-Morend (Les Verts et citoyens), Jean Bonnard (Appel Citoyen), Lucile Curdy (Parti Socialiste et Gauche citoyenne), Ruth Stalder (Valeurs Libérales-Radicales), Maria Arnold (CVPO), Alex Bonvin (UDC & Union des citoyens), Fabian Zurbriggen (SVPO und Freie Wähler), Alain Léger (PDCVr), Yann Roduit (PDCVr), Madeleine Kuonen-Eggo (Zukunft Wallis).

B. Organisation et programme de travail

La Commission s'est réunie à 5 reprises entre le 15 avril 2021 et le 16 juin 2021.

Le secrétariat de la Commission incombe à Justine Zurbriggen, collaboratrice scientifique auprès du Secrétariat général de la Constituante.

La rédaction des rapports destinés au Bureau de la Constituante et au Plénum appartient à Philippe Bender.

Soucieuse de dégager des solutions consensuelles, la Commission n'a procédé à des votes formels que sur des points de première importance. Des contacts ont été noués avec d'autres commissions travaillant dans des domaines proches.

Les résultats de la Procédure de consultation ont été intégrés dans la réflexion. La Commission remercie le Secrétaire général de la Constituante, Florian Robyr, et ses collaboratrices pour leur précieux soutien.

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

La Commission n'a pas bouleversé les propositions votées par le Plénum. Tout au plus a-t-elle modifié, en les précisant ou en les allégeant, la formulation de certains articles.

Ainsi, le principe de l'égalité du suffrage, qui peut revêtir des formes diverses selon les élections et votations, méritait d'être traité plus à fond par d'autres commissions thématiques. En ce qui concerne les autorités cantonales siégeant dans la capitale, à Sion, la Commission s'est résolue finalement à suivre l'avis du Plénum, en ne mentionnant pas expressément le Ministère public.

La Commission a en outre décidé à une courte majorité de renvoyer la question de l'hymne valaisan à la législation, en estimant qu'elle n'était pas de rang constitutionnel. Mais elle ne combattrait pas une décision contraire du Plénum, au vu de sa charge symbolique. Un rapport de minorité demande ainsi la réintroduction de cette disposition.

En ce qui concerne les Relations extérieures, la Commission a décidé de proposer d'inscrire les régions alpines, au vu de leur importance à l'avenir. Elle justifie cette adjonction dans son Rapport.

En ce qui concerne les Buts de l'État, la Commission propose d'ajouter un alinéa prévoyant la défense du fédéralisme : le thème est développé dans le présent Rapport.

En ce qui concerne la Cohésion cantonale, la Commission propose également l'inscription d'un article sur les Langues : le présent Rapport explique clairement cette innovation.

Enfin, innovation majeure, la future constitution doit se fixer comme objectif général, la représentation équilibrée des hommes et des femmes dans l'État en premier lieu. Le Rapport en donne les raisons.

En ce qui concerne les Rapports entre l'État et les Églises reconnues de droit public et les Communautés religieuses, la Commission a rédigé un nouvel article sur la Liberté religieuse, qui reprend largement ce qui figurait sous l'article Liberté de conscience et de croyance, voté par le Plénum. Le motif de son choix, c'est de laisser à la commission thématique 2 le soin de traiter ce droit fondamental. Plus loin, dans l'article particulier consacré aux Églises reconnues de droit public, la Commission précise les conditions de l'aide financière due par les communes aux paroisses, et par le canton au Diocèse catholique et au Synode réformé-évangélique, selon la discussion menée par ses 13 commissaires.

II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

Rouge = modifications de la commission de rédaction.

Préambule

Au nom de Dieu Tout-puissant !
Nous, Peuple du Valais, libre et souverain,
Respectueux de la dignité humaine et de la nature,
Conscients de notre histoire et de la place du Canton dans la Confédération suisse,
Voulant assumer nos responsabilités envers les générations actuelles et futures,
Résolus à forger une société solidaire et un État fondé sur le Droit,
Nous nous donnons la Constitution que voici :

Notre histoire politique serait-elle un perpétuel recommencement ? On pourrait le croire en comparant les discussions enflammées sur les incompatibilités entre fonctions politiques et fonctions ecclésiastiques, qui marquèrent l'adoption de la Constitution de 1907, et les querelles soulevées par le projet de Préambule. Hier comme aujourd'hui, relève le rapporteur général de langue française, Raymond Evéquo, l'une des personnalités éminentes du premier tiers du XXe siècle, des militants se sont lancés dans une bataille homérique, plus désireux de croiser le fer que de trouver une voie médiane : « *Ce sujet a fait couler beaucoup d'encre et donné lieu à bien des discussions. Si l'on s'en rapportait à ces manifestations, on serait tenté de croire que c'est là, la disposition capitale, la pierre de touche de la nouvelle Constitution.* »

Le Préambule semble donc avoir suscité de l'émoi dans l'opinion publique. Alors qu'il ne revêt qu'une valeur relative aux yeux de nombreux juristes faisant autorité en la matière, et qu'en aucun cas il ne saurait être considéré comme le fondement de notre charte cantonale. En vérité, le Préambule n'est qu'une ouverture solennelle à la Constitution. Pas le fondement d'une démocratie laïque que domine le peuple souverain.

Certes, ce débat, parfois déformé, traduit les tensions d'une société en mutation, partagée entre tradition et modernité, entre quête identitaire et désir d'ouverture.

La Commission sait cela, mais elle n'entend pas ajouter de la passion à la passion. Au contraire, elle opte pour un choix de raison et de modération, car elle devine combien un Préambule, libre de tous préjugés idéologiques, peut rallier le grand nombre, du moins ne pas le diviser.

Au vu des réponses recueillies lors de la procédure de consultation, dont la teneur traduit une extrême diversité d'opinions et de sentiments, la Commission rappelle qu'il convient de souligner la différence qui existe entre l'invocation divine et la narration civile, même si ces deux parties doivent être lues d'un même œil.

Or, force est de constater qu'une confusion trouble l'examen de ces deux composantes. En effet, l'invocation n'est que la reprise des anciennes adresses des documents officiels les plus vénérables de notre histoire. Le lien avec le passé est assumé. La narration se veut contemporaine, elle indique l'horizon vers lequel le Valais marche d'un pas solidaire. Aussi comporte-t-elle un aspect programmatique, utile à l'interprétation générale de notre constitution.

Dans sa double expression, le Préambule exprime le droit d'un État, d'une société, d'une culture, imprégnés de valeurs chrétiennes et humanistes. Leur volonté commune « à persévérer dans l'histoire » (Iribarne), fiers d'une trajectoire honorable à en juger par l'œuvre accomplie. Pourquoi refuseraient-ils de continuer à s'inscrire dans le temps et dans l'espace ? L'abandon de ces valeurs signifie-t-elle l'avènement d'une société inclusive ? Est-ce l'attitude la mieux comprise par la population ? Pourquoi ce rejet d'une culture séculaire, cette rupture des liens avec tant de croyances et de traditions ? Certes, si demain tout change, il sera alors bien temps de modifier le Préambule.

Après avoir pesé et soupesé les avis parlant en faveur ou contre la version votée par le Plénum, les 13 membres de la Commission ont décidé, par 9 voix contre 4, de proposer ce même texte, avec une légère modification au point 4, « *les générations actuelles et futures* ».

Le préambule fait l'objet d'un rapport de minorité.

Principes généraux

Art. 100 République et Canton du Valais

¹ Le canton du Valais est l'un des États de la Confédération suisse.

² Le canton du Valais est une République démocratique dans laquelle les citoyennes et les citoyens sont égaux en droit et en dignité. La souveraineté réside dans le peuple, qui l'exerce directement ou indirectement par ses autorités. La séparation des pouvoirs est garantie.

³ Le canton du Valais est un État de droit. L'action de ses autorités et de ses agents repose sur la loi.

La Commission renonce à introduire la notion d'égalité du suffrage, traitée par d'autres commissions thématiques.

Elle conserve la définition d'État pour le canton. Même si certains juristes doutent de cette qualité juridique, la Commission relève avec d'autres que le Valais possède territoire, population, droit, et autorités. Que son histoire est ancienne, et que le système politique suisse reconnaît son importance et son statut : « *D'une façon générale, la garantie des droits fondamentaux par les cantons est un attribut essentiel de la souveraineté, du caractère quasi-étatique de ces derniers...on peut dire aussi que c'est parce qu'ils garantissent les droits fondamentaux que les cantons sont des États.* » (Andreas Auer)

Art. 101 Organisation du Canton

¹ Le canton du Valais est composé de communes et de régions.

² Le Grand Conseil détermine le territoire des régions, ainsi que leur chef-lieu.

La Commission se borne à l'essentiel en relevant la part jouée par les communes depuis le Moyen-Âge, et celle, innovatrice, qui incombera aux 6 régions prévues.

Elle note encore qu'en raison d'une évolution démographique rapide, le Grand Conseil, qui « représente » le peuple souverain, sera appelé régulièrement à « *déterminer le territoire des régions, ainsi que leur chef-lieu* », et aussi celui des communes en cas de fusion. Communes qui, sans être des entités indépendantes, aspirent à une véritable autonomie. Et qui, si elles tiennent formellement leur pouvoir du canton depuis 1848, furent à l'origine de notre vie publique. Ce qui explique les liens charnels noués entre les communes et leurs populations, et les oppositions rencontrées par une stratégie de fusion imposée.

Art. 102 Capitale

¹ Sion est la capitale du canton du Valais. Elle est le siège du Grand Conseil, du Conseil d'État et du Tribunal cantonal.

² Les services de l'administration et les établissements de droit public sont répartis dans les régions.

La Commission n'entend pas déroger à la règle qui veut que les trois pouvoirs siègent dans la capitale. Or, le statut du *Ministère public* n'est pas comparable à celui du Tribunal cantonal, qui incarne le pouvoir judiciaire.

De plus, la Commission encourage l'implantation de l'État dans toutes les parties du territoire, permise par le télétravail. Elle voit dans cette décentralisation un rapprochement bienvenu entre une administration qui grossit et une foule croissante d'administrés anonymes.

Art. 103 Armoiries

Les armoiries sont : Parti d'argent et de gueules à treize étoiles, cinq en pal sur le trait du parti, accostées de quatre en pal à dextre et quatre à senestre, le tout de l'un en l'autre.

La Commission se plaît à noter que les fameuses 13 étoiles continueront de scintiller dans le drapeau valaisan, quand même elles figurent un monde ancien.

Art. 104 Relations extérieures

Le canton du Valais coopère avec la Confédération et les autres cantons, ainsi qu'avec les régions alpines et les régions frontalières.

L'ajout de la mention *régions alpines* n'est pas sans intérêt, notamment dans les domaines du tourisme, de la formation et de la culture. Le Valais pourrait donc signer des pactes de collaboration, ponctuels ou permanents, avec des régions alpines non frontalières. Afin, par exemple, d'organiser en commun des manifestations à caractère européen ou mondial, et de mettre sur pied des filières de formation, ou de participer à des recherches scientifiques sur le monde alpin, qui va de Nice aux portes de Vienne.

A l'avenir, les liens entre les populations et les États de cette vaste région géographique vont s'intensifier. L'arc alpin dispose de richesses à exploiter en commun, de manière durable : réserves d'eau potable, sources d'énergie hydroélectrique et solaire, modes d'agriculture de montagne, sports d'hiver et d'été, tourisme 4 saisons, et échanges culturels. Lieu de passage aussi entre le Nord et le Sud, par la route et le train.

Contrairement à son voisin bernois, à l'histoire récente plus troublée, le Valais ne juge pas nécessaire de placer son territoire sous la garantie de l'autorité fédérale. Confiance est mise dans la Constitution fédérale, qui « *protège les cantons contre les atteintes provenant d'autres cantons ; aucun d'eux ne peut ni par force ni par une législation cantonale unilatérale, porter atteinte aux droits ainsi garantis sans violer ces devoirs de fidélité...* » (ATF 118 I a 205).

Art. 105 Buts de l'État

Les buts de l'État sont :

- a. la garantie des droits fondamentaux ;
- b. la promotion du bien commun, de la justice et de la cohésion interne ;
- c. le respect de la personne humaine ;
- d. la reconnaissance des familles et des communautés de vie conformes au droit ;
- e. la protection de la population ;
- f. la garantie de la sécurité sociale ;
- g. la préservation de l'environnement et des ressources naturelles ;
- h. la garantie de la propriété ;
- i. la défense des droits du Canton dans la Confédération.

La Commission a remis l'ouvrage sur le métier. En adoptant un ordre plus ramassé et en modifiant certaines formulations : *personne humaine* au lieu de *personnalité humaine*, *garantie* au lieu de *accroissement* de la sécurité sociale. En obéissant à une hiérarchie plus claire, allant du singulier au pluriel, des droits fondamentaux à la défense du système politique.

Une telle énumération, ni exhaustive ni figée pour l'éternité, signifie que la Commission n'entend pas donner à l'État la forme d'une coquille vide. D'aligner des articles abstraits, hors de la réalité. Au contraire, l'État moderne remplit des tâches, poursuit des buts. Il agit. Mais il n'entend pas devenir un État faisant tout, et présent partout.

État stratège, État social, État démocratique, tels sont les défis à combiner !

En inscrivant parmi les *Buts de l'État, la défense des droits du Canton dans la Confédération*, la Commission est consciente de l'appauvrissement du rôle des cantons, notamment des plus faibles. Qu'advient-il de l'État fédéral si le pouvoir penche toujours plus vers *Berne* ? Le Valais pourrait y perdre une part de son identité, et se rétrécir comme peau de chagrin.

La République et Canton du Valais ne doit pas s'abandonner à l'idée funeste de n'être qu'une branche morte de la Confédération suisse. Ce mouvement n'est irrésistible qu'en apparence. D'où le caractère légitime de la défense de nos droits. L'architecture de notre pays demeure le fédéralisme. À l'appui de cette réflexion, citons le grand juriste bâlois René Rhinow :

Le principe du fédéralisme offre une réponse adéquate à la coexistence de communautés de langues, de cultures et de confessions diverses, de régions de montagne et de plaine, urbaines, suburbaines et rurales, ainsi qu'à une variété de groupements politiques et sociaux nés de l'histoire, et il permet de les intégrer dans l'État fédéral.

Dans ce pays de minorités qu'est la Suisse... le fédéralisme... qui s'est développé de bas en haut... a le double visage de l'intégration et de l'appel à l'unité lié au maintien de l'autonomie et de la diversité... les cantons bilingues de Berne (avec le Jura sud) de Fribourg et du Valais, et les Grisons trilingues forment de vrais ponts entre les régions du pays.

Art. 106 Principes de l'activité étatique

¹ L'activité de l'État repose sur la loi. ; elle **Elle** répond à un intérêt public ; elle **et** obéit aux règles de la bonne foi, de la proportionnalité et de la transparence.

² Elle suit des procédures simples.

³ Elle applique les principes de subsidiarité et d'efficience.

La Commission a modifié la teneur de l'alinéa 2, en déclarant que les procédures mises en œuvre seront *simples*. Ce qui devrait remplacer avantageusement l'exigence première de *rapides*, jugée équivoque, car pouvant rappeler une sorte de justice expéditive. La lenteur est parfois gage de sécurité, qui peut protéger le justiciable.

Art. 107 Représentation équilibrée des femmes et des hommes

L'État promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes.

Ce nouvel article, ramené à l'essentiel, souligne l'importance accordée à la vision générale d'égalité. En optant pour le terme *promeut*, la Commission fait preuve de réalisme. L'État joue ici un rôle d'éclaireur, à la mesure de son poids. Certes, il ne peut agir avec efficacité que dans les domaines où son pouvoir est décisif, dans ses services et ses entreprises, dans les communes et les régions. Somme toute, la Commission n'a pas voulu opter pour une option détaillée, qui aurait englobé la vie publique dans son ensemble. Elle sait que l'évolution générale conduit à plus d'égalité entre les hommes et les femmes.

Art. 108 Devoirs et responsabilités

¹ Toute personne physique ou morale est tenue d'accomplir, selon ses moyens, les devoirs que lui imposent la Constitution et la législation.

² Elle assume sa part de responsabilité envers elle-même, la collectivité et les générations actuelles et futures.

³ Elle veille à une utilisation appropriée des biens et **des** services publics et des ressources naturelles.

Cet article, que l'on retrouve dans d'autres constitutions, marque une étape. Il exprime la conception d'une démocratie portée par le plus grand nombre, au service du plus grand nombre, capable de mêler charges et chances, droits et devoirs. Il établit une authentique responsabilité civique, avec ses corollaires, la justice fiscale, l'utilisation économe des services officiels, la durabilité de l'action publique. En ce sens, il éclaire la liste des droits et des libertés de la future constitution.

Art. 109 Cohésion cantonale

¹ Le canton du Valais veille à son unité et à sa diversité. Il tient compte de sa minorité linguistique et des particularités régionales.

² Il encourage la solidarité entre les populations de montagne et de plaine.

³ Il accorde une protection particulière aux personnes et aux groupes les plus vulnérables.

⁴ Il soutient le développement d'une économie solidaire et durable. ~~Il~~ **Il** veille à la qualité de vie de **la population ses habitants**.

⁵ Il assure la mobilité et la communication sur son territoire.

⁶ Il promeut la culture et les arts et protège le patrimoine.

⁷ Il encourage le bénévolat et soutient l'engagement social.

⁸ Il organise l'instruction publique et la santé publique.

Un article majeur que celui consacré à la cohésion cantonale. A l'unité cantonale, parfois contestée, mais si nécessaire !

D'une voix unanime, la Commission plaide en faveur de l'unité cantonale. Il y a deux ans déjà, elle souhaitait que cette cause fût portée devant le Plénum tenu à Viège. Pour de multiples raisons, cette démarche n'a pas abouti. Malgré cela, la Commission a décidé de reproduire dans ce Rapport la résolution rédigée à l'occasion par son président et son vice-président :

Pour un Valais un et indivisible

Prenant en compte les enseignements de l'histoire du canton, la réalité quotidienne de ses habitants et la composition de ses institutions,

*Considérant sa topographie, son unité territoriale et son fleuve comme trait d'union,
Rappelant ses frontières, ses voies de communication et son organisation interne,
Mettant en évidence l'enrichissement que constituent sa forme actuelle ainsi que
l'attachement de ses citoyennes et citoyens à ses valeurs,
Soucieux de ses perspectives, sur les plans politique, économique, culturel et social, les
membres de la Commission thématique 1 déclarent de manière unanime,
Vouloir une Constitution pour un Valais un et indivisible.
Ils s'engagent à œuvrer pour l'unité cantonale en proposant une charte fondamentale
qui réunisse les citoyennes et les citoyens en une vision, en un champ de devoirs et de
droits, de responsabilités et de missions applicables à l'ensemble de son territoire pour
le bien de tous.*

En résumé, la Commission, ne voulant pas ressasser des idées connues du Plénum, reste persuadée que l'unité cantonale implique la réalisation progressive d'une démocratie authentique, d'une société solidaire et d'une culture plurielle. Rude tâche, à laquelle les autorités, à tous les niveaux, doivent s'attacher, en lien avec les partis politiques et l'opinion publique. Sans négliger le rôle de l'économie. C'est là, la vision d'un Valais dynamique qui croit en son destin.

Art. 110 Langues

¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles du Valais. Elles ont la même valeur juridique dans la législation, la justice et l'administration.

² L'État et les communes encouragent l'apprentissage des langues officielles et promeuvent les échanges linguistiques entre les régions francophones et germanophones.

³ Ils soutiennent les dialectes et les patois.

⁴ Ils appuient les initiatives des autres communautés linguistiques.

⁵ Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

Après mûre réflexion, la Commission propose d'inscrire un article particulier sur les langues. Quel chemin parcouru depuis l'Ancien Régime ! Depuis le temps de l'inégalité à celui de l'égalité ! Car qui oserait combattre, dans un canton bilingue, le principe de l'égalité entre deux langues officielles – on les qualifiait hier de langues nationales – le français et l'allemand ? Dans ce domaine qui touche à la culture individuelle et collective, il faut considérer l'évolution politique qui a déterminé les langues du pouvoir, et l'évolution économique qui a entraîné les langues de l'immigration dans le nivellement des patois et dialectes.

Certes, la conquête de la parité entre les langues du pouvoir ne fut pas une mince affaire. Sous l'Ancien Régime, seul l'allemand avait droit de cité. Avec le latin, langue de l'Église, des chancelleries et des notaires. Ainsi, les recès de la Diète, organe central du pouvoir de la République des VII Dizains, les lois ou les arrêts des tribunaux concernant le pays sujet du Bas-Valais, étaient écrits en allemand :

La rédaction des recès en langue allemande ne manqua pas de poser des problèmes dans les dizains de Sierre et de Sion, et surtout dans les gouvernements du Bas-Valais. Pour la population des deux dizains à majorité romande, les recès furent parfois traduits en français. Les gouvernements de Saint-Maurice et de Monthey ne recevaient qu'un mince extrait en allemand, que les gouverneurs devaient copier dans le livre du château. Les décisions concernant directement les sujets étaient encore très souvent promulguées en latin--- comme du temps des comtes et ducs de Savoie. (Bernard Truffer)

Ce n'est qu'avec le Protectorat français, de 1798 à 1813, que le français, langue de la majorité de la population pourtant, va acquérir un statut officiel, bientôt dénié. Il faudra donc attendre la constitution du 30 janvier 1839 pour qu'une pleine égalité soit consacrée. Puis, d'une manière plus nette, la constitution du 10 janvier 1848. Une parité qui doit beaucoup à la fortune des armes. L'évolution économique et sociale, marquée par l'entrée du Valais dans l'ère industrielle, au cap du XXe siècle, va accélérer la disparition des patois franco-provençaux en tant que langues parlées. Sauf dans le Haut-Valais, où le *Walliserdütsch*, reste, et de loin, la langue courante. Elle va favoriser les langues de l'immigration. Sans trop dissenter sur le principe parfois controversé de la territorialité des langues – le Valais comprend deux blocs linguistiques homogènes – la Commission a voulu ajouter une disposition claire protégeant la liberté personnelle, de sorte que chacun puisse s'adresser à l'État dans l'une ou l'autre des langues officielles.

Églises et communautés religieuses

Art. 111 Liberté religieuse

¹ La liberté de religion ou de croyance et le libre exercice du culte sont garantis et protégés.

² Toute personne a le droit de choisir librement sa religion et ses convictions et de les professer individuellement ou en communauté.

³ Toute personne a le droit de se joindre à l'Église ou à la communauté de son choix, et de la quitter.

⁴ Toute contrainte en matière de conscience et de croyance est interdite.

En Suisse, les rapports entre l'État et les Églises et Communautés religieuses relèvent du droit cantonal. Ils obéissent à des contextes historiques et culturels variés. Les constitutions cantonales organisent ces rapports selon leur génie propre. Le fédéralisme s'avère une protection solide contre les menaces sur la paix confessionnelle, l'intolérance et le communautarisme.

De prime abord, la notion de liberté religieuse semble plus réductrice que celle de la liberté de conscience et de croyance, même si cette nuance s'efface dans une société pluraliste, sans religion d'État, imprégnée de tolérance. Elle s'applique surtout aux relations entre l'État et les individus, libres de nourrir des convictions religieuses ou pas. Elle les protège contre un pouvoir qui voudrait régir les pensées et les cœurs.

L'article sur la liberté religieuse ne se borne donc pas à rappeler l'une des libertés cardinales de la démocratie. Il place ce titre important de la Constitution sur des bases solides. D'une part, seul l'État possède la souveraineté, en la tirant du peuple : l'État est pouvoir, dans le respect de la personne humaine et de la loi. D'autre part, les Églises et les Communautés religieuses sont au service de la population dans un esprit de charité. Que les deux Églises traditionnelles, catholique-romaine et réformée-évangélique, jouissent d'un statut de droit public, voilà qui les oblige plus. N'est-ce pas là le fruit d'une longue histoire, pas toujours glorieuse à la vérité ? Mais qui pourrait nier leurs apports spirituels et matériels au Vieux-Pays ?

La Commission voit dans cet article un phare qui éclaire la question générale. Y-a-t-il redondance dans l'affirmation de la liberté du culte, déjà garantie par la Constitution fédérale ? Un tel rappel n'a rien d'artificiel dans un Valais entré tard dans la mixité confessionnelle et dans l'œcuménisme ?

Un autre point mérite d'être relevé : le droit d'adhérer ou de quitter l'Église ou la communauté de son choix. En ce sens, la déclaration faite à l'autorité civile détermine l'affiliation ou la sortie, pour des motifs fiscaux notamment. En ce qui concerne l'admission à une communauté

religieuse de droit privé, le registre interne des fidèles renseigne sur la question de l'appartenance.

Art. 112 Églises et communautés religieuses

¹ L'État tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine.

² Il reconnaît la contribution des Églises et des communautés religieuses au lien social et au bien commun.

³ Il veille à la préservation du patrimoine religieux selon ses moyens.

L'introduction de cet article dans le nouveau projet de Constitution a été saluée par les deux Églises chrétiennes et par les Communautés religieuses.

La Commission est d'avis qu'il n'existe pas une frontière imperméable entre le monde spirituel et le monde matériel. Que la transcendance n'est pas une fuite désespérée en avant. Somme toute, les vies des uns et des autres s'enrichissent, à la condition de respecter l'intime.

Un dernier point, la volonté du canton et des communes de sauvegarder le patrimoine religieux, matériel et immatériel, héritage commun. Qui assisterait sans intervenir à la destruction de telle église ou de tel objet précieux du culte, à moins de ne savoir goûter au miel de la civilisation ?

Art. 113 Églises reconnues de droit public

¹ L'Église catholique romaine et l'Église réformée-évangélique sont reconnues comme personnes juridiques de droit public.

² L'État leur assure les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches au service de la population.

³ L'État met en œuvre des mesures adéquates afin d'assurer le contrôle de l'exactitude et de la transparence des budgets et des comptes des églises et des paroisses bénéficiant de l'aide publique.

⁴ La loi fixe les prestations de l'État et des communes.

La question du statut des deux Églises chrétiennes, catholique-romaine et réformée-évangélique, a été tranchée par le Plénum à une majorité évidente. La Commission, qui s'était prononcée alors par 8 voix contre 5, pour l'octroi du statut de droit public, n'est pas revenue en arrière.

Il faut toutefois remarquer qu'en conférant aux deux Églises chrétiennes un *statut privilégié*, le Valais ne fait pas tache dans le paysage. Il suit la tendance très majoritaire des cantons, à l'exception de Genève, et de Neuchâtel dans une moindre mesure.

Le statut égal de droit public, octroyé aux deux Églises chrétiennes en 1974, leur permet de recevoir une aide publique prélevée sur le produit de l'impôt général, seules trois communes ayant introduit le système de l'impôt ecclésiastique : Sion, Saxon et Törbel.

Mais la liberté religieuse et la liberté de conscience et de croyance, - la liberté la plus haute -, exigent que les communes, tenues d'aider les paroisses incapables de subvenir par leurs propres moyens aux frais du culte, le fassent en respectant ces trois règles majeures que sont la rigueur, la transparence et la concertation. Il en est de même du Canton qui peut allouer au Diocèse ou au Synode des subventions publiques selon les tâches confiées.

Un autre point mérite d'être souligné : le maillage du territoire par les communes se distingue toujours plus du maillage par les paroisses, soit 122 communes pour 161 paroisses. Ces deux réseaux ne sauraient trop diverger dans les prochaines décennies sous peine de créer des tensions.

Enfin, même si la généralisation de l'impôt ecclésiastique, conçue par la réforme de 1974, puis abandonnée, n'est pas entrée en force, la législation doit faire œuvre de liberté dans l'approche d'une question en apparence fiscale, mais qui touche aux croyances et aux convictions : elle ne saurait diviser à la longue.

Art. 114 Communautés religieuses

¹ Les communautés religieuses sont soumises au droit privé.

² A leur demande, l'État peut leur conférer le statut d'intérêt public.

³ Leur reconnaissance est liée notamment à leur importance, à la durée de leur implantation et à un fonctionnement respectueux des règles démocratiques et de la transparence financière.

Art. 115 Organisation et autonomie

¹ Chaque Église de droit public ou chaque communauté religieuse d'intérêt public fait l'objet d'une loi.

² Les Églises reconnues de droit public et les communautés religieuses s'organisent en toute indépendance, dans les limites de l'ordre juridique et dans le strict respect de la paix confessionnelle.

La Commission propose de supprimer le terme *autres* (communautés religieuses) à l'article 114, jugé à connotation péjorative. Pour le reste, elle s'en tient à la version votée par le Plénum à une très large majorité.

Révision de la Constitution

Art. 116 Principes

¹ La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

² Toute révision est soumise au vote obligatoire du peuple, qui décide à la majorité absolue des suffrages valables. Les suffrages blancs sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.

³ La demande de révision peut être conçue en termes généraux ou, à moins qu'elle ne demande la révision totale de la Constitution, revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

⁴ Les projets de révision constitutionnelle font l'objet de deux lectures au minimum.

Art. 117 Initiative populaire

¹ 6000 titulaires des droits politiques peuvent adresser au Grand Conseil une initiative demandant la révision partielle ou totale de la Constitution. Le délai de récolte des signatures est de 12 mois à compter de la publication officielle de la demande d'initiative.

² L'initiative est soumise au vote du peuple dans les deux ans qui suivent la publication officielle de son aboutissement.

³ Le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'il a décidé d'y opposer un contre-projet.

Art. 118 Initiative parlementaire

¹ Le Grand Conseil peut aussi, de sa propre initiative, proposer une révision partielle ou totale de la Constitution.

² Les révisions font d'abord l'objet d'un débat sur l'opportunité, puis de deux lectures sur le fond.

Art. 119 Révision totale

¹ La demande de révision totale de la Constitution est soumise au vote du peuple, avec un préavis du Grand Conseil.

² Lors du même vote, le peuple décide si la Constitution doit être révisée par le Grand Conseil ou par une Constituante, selon les mêmes règles que le Grand Conseil.

³ En cas d'acceptation, le Grand Conseil ou la Constituante désigne en son sein une commission représentative chargée de rédiger un avant-projet.

Art. 120 Révision partielle

¹ L'initiative doit être conforme au droit supérieur, respecter l'unité de la forme et de la matière et être exécutable.

² L'initiative populaire qui porte sur une révision partielle est accompagnée d'un préavis du Grand Conseil ou d'un contre-projet.

³ Si le Grand Conseil oppose à l'initiative un contre-projet, le peuple répond à ces trois questions :

- a. Acceptez-vous l'initiative ?
- b. Acceptez-vous le contre-projet ?
- c. Au cas où l'initiative et le contre-projet obtiennent la majorité des suffrages, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

La Commission relève ces deux points :

Le premier tient au nombre de signatures nécessaires pour déposer une demande de révision partielle ou totale : 6'000 signatures valables, soit 3% d'un corps électoral de plus de 200'000 membres. Un chiffre bas, inférieur aux 6'000 signatures nécessaires en 1904 pour réviser la constitution de 1875, soit 20% environ d'un corps électoral de près de 30'000 membres, masculin et âgé de plus de 20 ans.

L'idée qu'une constitution est une œuvre politique souple, susceptible de révisions successives, a convaincu la Commission. En effet, rien n'est gravé dans le marbre, et il appartiendra à chaque génération de tailler sur mesure l'habit constitutionnel du canton !

Le second porte sur la majorité qualifiée pour le vote sur une révision partielle ou totale : les suffrages blancs sont pris en compte comme des suffrages valables. Ici, la barre est placée haut, mais elle ne heurte ni le bon sens ni le principe démocratique, car *la contrainte pour être juste doit être égale à chacun.* (Jean-François Aubert)

La Commission n'entend pas ajouter de remarques sur le fond. Elle a étudié avec soin chaque article, elle les a remaniés si nécessaire afin de prévenir des équivoques, relevées notamment par le Conseil d'État lors de la consultation. A la fin, les articles devraient s'emboîter comme des poupées russes.

Dispositions finales

Art. 121 Dispositions finales

¹ La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès son acceptation par le peuple.

² Le Grand Conseil, d'entente avec le Conseil d'État, élabore, dans un délai raisonnable, la législation d'application de la nouvelle Constitution. Il rend compte de l'avancement des travaux. Dans l'intervalle, le droit ancien continue de déployer ses effets.

Cet article n'a pas fait l'objet de modifications par rapport à la disposition adoptée par le plénum lors de l'examen des principes en automne 2020.

Rapport approuvé lors de la séance de la Commission 1 du 16 juin 2021.

Le président de la Commission : **Kurt Regotz**

Le rapporteur de la Commission : **Philippe Bender**

III. ANNEXES

a. Auditions

–

b. Bibliographie

Aux ouvrages cités dans le premier Rapport de février 2020, ajoutons :

- Droit constitutionnel suisse, Volume II, Les Droits fondamentaux, Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Stämpfli Editions SA, Berne, 2006 ;
- Le Pouvoir législatif dans le canton du Valais, Marie-Claire Pont Veuthey, Helbing et Lichtenhahn, Genève, 1992 ;
- Institutions politiques romandes, Ernest Weibel, Editions universitaires Fribourg Suisse, 1990 ;
- Le Fédéralisme suisse, René Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection le savoir suisse, Lausanne, 2006 ;
- Rechtsquellen des Cantons Wallis, Andreas Heusler, Zeitschrift für schweizerisches Recht, Basel, 1890 ;
- Die Staatsrechtssetzung im Wallis von den ersten Landrechtsartikeln über die Kantonsverfassungen zur « Nouvelle Constituante », Marie Claude Schöpfer, Blätter aus der Walliser Geschichte, LI.Band 2019 ;
- Annales valaisannes, mars 1941, 1839-1840 La Régénération valaisanne, Le Centenaire du Grand Conseil, Jules-Bernard Bertrand ;
- Annales valaisannes, 1982, Bernard Truffer, Les Recès de la Diète valaisanne, source primordiale de l'histoire de notre pays du 16^e au 18^e siècle ;
- Sprache und Politik – Zweisprachigkeit und Geschichte; Bernhard Altermatt; Kultur Natur Deutschfreiburg ; KUND ; 2018
- Der zweisprachige Kanton Wallis; Iwar Werlen, Verena Tunger, Ursula Frei, Rotten Verlag 2010.

c. Articles adoptés par la Commission

Préambule

Au nom de Dieu Tout-puissant !

Nous, Peuple du Valais, libre et souverain,

Respectueux de la dignité humaine et de la nature,

Conscients de notre histoire et de la place du Canton dans la Confédération suisse,

Voulant assumer nos responsabilités envers les générations actuelles et futures,

Résolus à forger une société solidaire et un État fondé sur le Droit,

Nous nous donnons la Constitution que voici :

Art. 100 République et Canton du Valais

¹ Le canton du Valais est l'un des États de la Confédération suisse.

² Le canton du Valais est une République démocratique dans laquelle les citoyennes et les citoyens sont égaux en droit et en dignité. La souveraineté réside dans le peuple, qui l'exerce directement ou indirectement par ses autorités. La séparation des pouvoirs est garantie.

³ Le canton du Valais est un État de droit. L'action de ses autorités et de ses agents repose sur la loi.

Art. 101 Organisation du Canton

¹ Le canton du Valais est composé de communes et de régions.

² Le Grand Conseil détermine le territoire des régions, ainsi que leur chef-lieu.

Art. 102 Capitale

¹ Sion est la capitale du canton du Valais. Elle est le siège du Grand Conseil, du Conseil d'État et du Tribunal cantonal.

² Les services de l'administration et les établissements de droit public sont répartis dans les régions.

Art. 103 Armoiries

Les armoiries sont : Parti d'argent et de gueules à treize étoiles, cinq en pal sur le trait du parti, accostées de quatre en pal à dextre et quatre à senestre, le tout de l'un en l'autre.

Art. 104 Relations extérieures

Le canton du Valais coopère avec la Confédération et les autres cantons, ainsi qu'avec les régions alpines et les régions frontalières.

Art. 105 Buts de l'État

Les buts de l'État sont :

- a. la garantie des droits fondamentaux ;
- b. la promotion du bien commun, de la justice et de la cohésion interne ;
- c. le respect de la personne humaine ;
- d. la reconnaissance des familles et des communautés de vie conformes au droit ;
- e. la protection de la population ;
- f. la garantie de la sécurité sociale ;
- g. la préservation de l'environnement et des ressources naturelles ;
- h. la garantie de la propriété ;
- i. la défense des droits du Canton dans la Confédération.

Art. 106 Principes de l'activité étatique

¹ L'activité de l'État repose sur la loi. ~~elle~~ Elle répond à un intérêt public ; ~~elle~~ et obéit aux règles de la bonne foi, de la proportionnalité et de la transparence.

² Elle suit des procédures simples.

³ Elle applique les principes de subsidiarité et d'efficience.

Art. 107 Représentation équilibrée des femmes et des hommes

L'État promeut une représentation équilibrée des femmes et des hommes.

Art. 108 Devoirs et responsabilités

¹ Toute personne physique ou morale est tenue d'accomplir, selon ses moyens, les devoirs que lui imposent la Constitution et la législation.

² Elle assume sa part de responsabilité envers elle-même, la collectivité et les générations actuelles et futures.

³ Elle veille à une utilisation appropriée des biens et ~~des~~ services publics et des ressources naturelles.

Art. 109 Cohésion cantonale

¹ Le canton du Valais veille à son unité et à sa diversité. Il tient compte de sa minorité linguistique et des particularités régionales.

² Il encourage la solidarité entre les populations de montagne et de plaine.

³ Il accorde une protection particulière aux personnes et aux groupes les plus vulnérables.

⁴ Il soutient le développement d'une économie solidaire et durable. ~~;~~ ~~Il~~ Il veille à la qualité de vie de **la population** ~~ses habitants~~.

⁵ Il assure la mobilité et la communication sur son territoire.

⁶ Il promeut la culture et les arts et protège le patrimoine.

⁷ Il encourage le bénévolat et soutient l'engagement social.

⁸ Il organise l'instruction publique et la santé publique.

Art. 110 Langues

¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles du Valais. Elles ont la même valeur juridique dans la législation, la justice et l'administration.

² L'État et les communes encouragent l'apprentissage des langues officielles et promeuvent les échanges linguistiques entre les régions francophones et germanophones.

³ Ils soutiennent les dialectes et les patois.

⁴ Ils appuient les initiatives des autres communautés linguistiques.

⁵ Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

Églises et communautés religieuses

Art. 111 Liberté religieuse

¹ La liberté de religion ou de croyance et le libre exercice du culte sont garantis et protégés.

² Toute personne a le droit de choisir librement sa religion et ses convictions et de les professer individuellement ou en communauté.

³ Toute personne a le droit de se joindre à l'Église ou à la communauté de son choix, et de la quitter.

⁴ Toute contrainte en matière de conscience et de croyance est interdite.

Art. 112 Églises et communautés religieuses

¹ L'État tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine.

² Il reconnaît la contribution des Églises et des communautés religieuses au lien social et au bien commun.

³ Il veille à la préservation du patrimoine religieux selon ses moyens.

Art. 113 Églises reconnues de droit public

¹ L'Église catholique romaine et l'Église réformée-évangélique sont reconnues comme personnes juridiques de droit public.

² L'État leur assure les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches au service de la population.

³ L'État met en œuvre des mesures adéquates afin d'assurer le contrôle de l'exactitude et de la transparence des budgets et des comptes des églises et des paroisses bénéficiant de l'aide publique.

⁴ La loi fixe les prestations de l'État et des communes.

Art. 114 Communautés religieuses

¹ Les communautés religieuses sont soumises au droit privé.

² A leur demande, l'État peut leur conférer le statut d'intérêt public.

³ Leur reconnaissance est liée notamment à leur importance, à la durée de leur implantation et à un fonctionnement respectueux des règles démocratiques et de la transparence financière.

Art. 115 Organisation et autonomie

¹ Chaque Église de droit public ou chaque communauté religieuse d'intérêt public fait l'objet d'une loi.

² Les Églises reconnues de droit public et les communautés religieuses s'organisent en toute indépendance, dans les limites de l'ordre juridique et dans le strict respect de la paix confessionnelle.

Révision de la Constitution

Art. 116 Principes

¹ La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

² Toute révision est soumise au vote obligatoire du peuple, qui décide à la majorité absolue des suffrages valables. Les suffrages blancs sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.

³ La demande de révision peut être conçue en termes généraux ou, à moins qu'elle ne demande la révision totale de la Constitution, revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

⁴ Les projets de révision constitutionnelle font l'objet de deux lectures au minimum.

Art. 117 Initiative populaire

¹ 6000 titulaires des droits politiques peuvent adresser au Grand Conseil une initiative demandant la révision partielle ou totale de la Constitution. Le délai de récolte des signatures est de 12 mois à compter de la publication officielle de la demande d'initiative.

² L'initiative est soumise au vote du peuple dans les deux ans qui suivent la publication officielle de son aboutissement.

³ Le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'il a décidé d'y opposer un contre-projet.

Art. 118 Initiative parlementaire

¹ Le Grand Conseil peut aussi, de sa propre initiative, proposer une révision partielle ou totale de la Constitution.

² Les révisions font d'abord l'objet d'un débat sur l'opportunité, puis de deux lectures sur le fond.

Art. 119 Révision totale

¹ La demande de révision totale de la Constitution est soumise au vote du peuple, avec un préavis du Grand Conseil.

² Lors du même vote, le peuple décide si la Constitution doit être révisée par le Grand Conseil ou par une Constituante, selon les mêmes règles que le Grand Conseil.

³ En cas d'acceptation, le Grand Conseil ou la Constituante désigne en son sein une commission représentative chargée de rédiger un avant-projet.

Art. 120 Révision partielle

¹ L'initiative doit être conforme au droit supérieur, respecter l'unité de la forme et de la matière et être exécutable.

² L'initiative populaire qui porte sur une révision partielle est accompagnée d'un préavis du Grand Conseil ou d'un contre-projet.

³ Si le Grand Conseil oppose à l'initiative un contre-projet, le peuple répond à ces trois questions :

- a. Acceptez-vous l'initiative ?
- b. Acceptez-vous le contre-projet ?
- c. Au cas où l'initiative et le contre-projet obtiennent la majorité des suffrages, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

Dispositions finales

Art. 121 Dispositions finales

¹ La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès son acceptation par le peuple.

² Le Grand Conseil, d'entente avec le Conseil d'État, élabore, dans un délai raisonnable, la législation d'application de la nouvelle Constitution. Il rend compte de l'avancement des travaux. Dans l'intervalle, le droit ancien continue de déployer ses effets.