

COMMISSION 3

Droits politiques

Deuxième lecture

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

10 mai 2022

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 à l'avant-projet de première lecture adopté par le plénum de la Constituante en automne 2021	3
II. Articles rédigés commentés.....	5
Dispositions générales.....	5
Exercice des droits politiques.....	7
Participation à la vie publique	12
Dispositions finales et transitoires	13
III. Annexes	14
a. Auditions	14
b. Bibliographie	14

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la commission

Fabienne Murmann (CVPO, Présidente), Natacha Maret (Le Centre, Vice-Présidente), Christelle Héritier (VLR, rapporteure), Léa Rouiller (Les Verts et citoyens), Martine Rouiller (Appel Citoyen), Bernard Pignat (en remplacement de Nicolas Chablais) (Valeurs Libérales-Radicales), Rahel Zimmermann (Zukunft Wallis), Flavio Schmid (CSPO), Romano Amacker (SVPO und Freie Wähler), Alex Bonvin (UDC & Union des citoyens), Caroline Reynard (PS et Gauche citoyenne), Sandro Fontana (Le Centre), Joséphine Waeber (Le Centre).

B. Organisation et programme de travail

La commission s'est réunie à 5 reprises entre le 27 janvier et le 14 avril 2022.

Le secrétariat de la commission a été assuré Mme Daniela Fux Zurbruggen ; le support juridique a été assuré par la présence de Mme Monika Arnold (av.) juriste du secrétariat général. La commission les remercie pour leur travail et leur accompagnement.

C. Principales modifications par rapport à l'avant-projet de première lecture adopté par le plénum de la Constituante en automne 2021

La commission a choisi de rouvrir les débats sur des questions sensibles, cela dans un esprit d'examen d'éventuels apports nouveaux et d'exploration d'éventuels compromis. La volonté de présenter un texte fédérant l'ensemble du canton a accompagné les débats. Dans cette optique, la commission a examiné aussi la possibilité de soumettre au peuple des variantes concernant les sujets controversés, ce qui n'a pas été retenu.

Elle a dès lors réexaminé pour des considérations de fond et/ou de forme à la demande de ses membres les articles 45, 47, 48, 49, 50 et 53. Il est précisé ici que l'article 55, qui figurait dans le chapitre des droits politiques, a été attribué par la commission de coordination à la commission 7 (alinéa 1) et à la commission 6 (alinéa 2).

La commission a également travaillé dans un esprit de simplification et d'épuration du texte, c'est pourquoi il a été préféré de supprimer des formulations ou alinéas constituant des redondances ou des évidences.

Enfin, la commission a dû également examiner pour cette lecture les dispositions transitoires, soit les dates de mise en œuvre de certaines dispositions du projet.

Pour son travail, elle a notamment sollicité l'expertise du Prof. Felix Uhlmann de l'Université de Zurich (avis de droit sur la garantie de siège au Conseil des États), de M. Maurice Chevrier, chef du service des affaires intérieures et communales, de Mme Monika Arnold et de M. Florian Robyr.

A l'issue des débats, les changements et instaurations principaux suivants ont été décidés par la commission :

- Choix est laissé aux communes d'instaurer un droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux personnes de nationalité étrangère et cela selon des critères précis (art. 45 al.2) ;

- Introduction d'un système de protection pour la représentation du Haut-Valais lors des élections au Conseil des Etats (art. 47 al.2) ;
- Les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus pas l'autorité compétente ;
- Introduction d'un ratio (1/8) à la place d'un nombre de commune fixe en matière d'initiative et de référendum ;
- Introduction d'un article indépendant sur l'initiative de type unique (art. 48a) ;
- Examen de la validité des initiatives réalisé par le Conseil d'État et non plus par le Grand Conseil (art. 49) ;
- Introduction d'un article sur la procédure de traitement des initiatives (art. 49a) ;
- Suppression de l'alinéa 4 de l'article 48 qui donnait la compétence au Grand Conseil de compléter une initiative populaire qui entraînerait de nouvelles dépenses ;
- Suppression de la mention des communes dans la disposition sur l'éducation à la citoyenneté (art. 53).

Il peut être encore relevé que certains articles ont fait l'objet de modifications de concordance et de forme entre les versions francophones et germanophones selon les commentaires produits par les experts Ammann et Mahon. Il est renvoyé essentiellement pour le détail aux procès-verbaux, en particulier celui de la séance de commission du 24 février 2022. Il s'agit notamment des articles 45 al. 2 et 3, 46 al. 1 let. c, 47 al. 3, 48 al. 2, 49, 50 al. 1 let. c, 52, 53.

Lors de son vote final sur le projet de la commission, la commission l'a adopté par 10 voix contre 0 et 2 abstentions.

Deux rapports de minorité seront par ailleurs présentés en lien avec l'article 45 : l'un portant sur l'alinéa 1 concernant les droits politiques des étrangers au niveau communal ; l'autre portant sur l'alinéa 5 concernant la restriction des droits politiques.

II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

Dispositions générales

Art. 44 Objet des droits politiques

¹ Les droits politiques ont pour objet la participation aux élections et votations, l'éligibilité, le lancement et la signature des initiatives, des demandes de référendum et des motions populaires.

² Les titulaires des droits politiques demeurent libres de les exercer.

La commission a décidé de conserver l'article issu de la première lecture en l'état.

Art. 45 Titularité des droits politiques

¹ Sont titulaires des droits politiques communaux les personnes de nationalité suisse, âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans la commune.

² Le corps électoral des communes peut en outre accorder les droits politiques communaux aux personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus, au bénéfice d'un permis d'établissement, domiciliées dans le canton depuis au moins 3 ans et domiciliées dans la commune.

³ Sont titulaires des droits politiques cantonaux les personnes de nationalité suisse, âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans le canton.

⁴ Les personnes de nationalité suisse domiciliées à l'étranger et qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton peuvent élire la députation au Conseil des États.

⁵ Les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement sont suspendus par décision de l'autorité compétente.

A la demande de plusieurs membres, la commission a rouvert complètement le débat concernant cette disposition. Le but n'était bien évidemment pas de mener une nouvelle fois les mêmes discussions, mais bien d'amener des propositions originales et des solutions encore inexplorées jusque-là. C'est donc dans un esprit de compromis et par soucis de soumettre en votation populaire un texte fédérateur que la commission a mené ses discussions sur ces sujets émotionnels et politiques.

Concernant les alinéas 1 et 3, la commission a réexaminé la question de l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans. Ne pouvant apporter d'argumentation nouvelle par rapport aux échanges des précédentes lectures, elle a choisi de maintenir l'âge à 18 ans. Si le vote refusant le droit de vote à 16 ans en matière cantonale fut assez net (11 voix contre 2), le vote concernant l'abaissement en matière communale était plus mitigé avec 4 voix pour, 8 contre et 1 abstention. De manière générale, il a été considéré par la commission que dans la mesure où l'article 53, reconnaissant la nécessité de l'encouragement à la citoyenneté, la place et l'importance de la jeunesse en matière politique, était maintenu et sa mise en œuvre respectée, l'âge de 18 ans pouvait être de ce fait conservé.

Concernant l'alinéa 1 uniquement, il a été également longuement débattu de la terminologie allemande « Stimmberechtigten » correspondant à la constitution actuelle. Il est donc important de préciser ici, que si le terme en allemand a été modifié, il s'agit de raison rédactionnelle et d'écriture neutre d'un point de vue du genre, pour éviter l'expression « citoyens et citoyennes ».

Le contenu de l'alinéa 2 a longuement été débattu et a donné lieu à de nombreux votes en cascade.

La commission a tout d'abord défini par 9 voix contre 2 et 2 abstentions qu'elle n'entrerait pas en matière quant au droit de vote des étrangers au niveau cantonal.

Une fois ce point défini, elle a exprimé par une courte majorité (7 voix contre 6) ne pas être favorable au droit de vote des étrangers au niveau communal. Cependant, compte tenu particulièrement du vote du plénum, de la position de la commission de 1^{ère} lecture et de cette courte majorité, elle a admis qu'il était nécessaire de faire preuve d'un esprit d'ouverture et d'apporter des réflexions nouvelles, et a souhaité par 11 voix contre 2 et aucune abstention entrer en matière pour rechercher une voie de compromis sur le plan communal. Ainsi, après débat, il est apparu que si la variante qui devait être proposée par la commission se voulait fédératrice, il était impératif de tenir compte du fait que de nombreuses communes, notamment dans le Haut-Valais, avaient exprimé un préavis défavorable à l'introduction d'un tel droit. Dès lors, par 8 voix contre 4 et 1 abstention, la commission a opté pour que le choix d'introduire un tel droit sur le plan communal soit laissé aux communes. Ce système a été introduit dans d'autres cantons et ne pose en effet, ni problèmes pratiques, ni problèmes juridiques.

Il a ensuite été question pour la commission de délimiter le contenu de ce droit de vote. Pour cela différentes variantes ont été explorées. Le débat s'est ensuite porté sur les modalités d'accès à ce droit de vote.

Enfin après de nombreuses voies envisagées, la commission a retenu un droit de vote "complet", c'est à dire droit de vote et d'élection, pour les étrangers titulaires d'un permis C, établis dans le canton depuis 3 ans et vivants dans la commune, par 7 voix contre 3 et 3 abstentions.

Quant à l'alinéa 4, les Suisses de l'étranger ne pouvaient jusqu'à présent voter qu'au niveau national et l'élection des Conseillers aux États avait été omise. Comme le texte initial n'était pas très clair sur ce point et dans l'optique d'un compromis, la proposition de reformulation de manière plus précise par le secrétariat général a été acceptée à l'unanimité par la commission. La commission souhaite toutefois rappeler que cet alinéa ne s'applique qu'à l'élection au Conseil des États et n'étend pas ce droit aux votations et autres élections cantonales.

Enfin, à la demande de certains membres, le débat sur l'alinéa 5 a été rouvert. Il a été relevé qu'il existe une différence importante entre une personne sous curatelle et une personne incapable de discernement. Trois variantes ont été discutées. La première maintenait la version de la première lecture telle que votée par le plénum ; la seconde consistait à simplement biffer cet alinéa ; la troisième étant celle qui sera finalement retenue par la commission pour la version de deuxième lecture par 9 voix contre 3 et 1 abstention pour le maintien de la version de la lecture des principes.

Une partie des membres a précisé que cela ne devait pas être perçu comme le fait de punir les personnes incapables de discernement en leur enlevant les droits politiques, mais que cela devait plutôt être compris comme la volonté de condamner les cas d'abus. Il a été rappelé que la commission devait prendre en compte la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. La commission en était tout à fait d'accord, mais certains membres ont avancé qu'il ne s'agissait pas ici de réduire les droits des personnes en situation de handicaps, mais des personnes incapables de discernement. Pour eux il s'agit ici de 2 sujets différents : un handicap, mental ou physique, n'est en aucun cas synonyme d'incapacité de discernement et la convention n'est donc pas directement concernée. La commission adhère finalement entièrement au fait que dans le cas de cette troisième variante, il était important que cette suspension ne soit pas automatique, mais bien analysée au cas par cas par l'autorité compétente.

Exercice des droits politiques

Art. 46 Élections

¹ Les titulaires des droits politiques au plan communal élisent :

- a) les membres du conseil général ;
- b) les membres du conseil communal ;
- c) les présidentes ou présidents et les vice-présidentes ou vice-présidents de commune.

² Les titulaires des droits politiques au plan cantonal élisent :

- a) les membres du Grand Conseil ;
- b) les membres du Conseil d'État ;
- c) les membres du Conseil des États.

³ Toute personne qui se porte candidate à une charge publique est tenue d'exercer le mandat pour lequel elle a été élue, sauf juste motif.

La commission a décidé de supprimer l'ancien alinéa 3 qui précisait que l'élection des membres du Conseil national était régie par le droit fédéral, estimant que cette précision n'était pas nécessaire. Pour le reste, seule une modification rédactionnelle mineure au niveau de l'alinéa 2 (lettre c) a été faite. Il a été en effet retiré la mention « *de la députation du canton au* »; cela par souci d'unité et de cohérence.

Art. 47 Élection de la députation au Conseil des États

¹ L'élection du Conseil des États se fait selon le système majoritaire à deux tours.

² Un membre du Conseil des États est choisi parmi le corps électoral des régions de Brigue et Viège si, lors de la précédente élection, aucun membre élu du Conseil des États n'était domicilié dans ces régions.

³ Le premier tour a lieu en même temps que l'élection du Conseil national. Le deuxième tour a lieu le troisième dimanche qui suit.

⁴ Si le nombre de candidatures au deuxième tour ou lors d'une élection complémentaire est égal au nombre de sièges à pourvoir, l'élection est tacite.

L'ancien alinéa 1, disposant que la circonscription électorale pour l'élection du Conseil des États était le canton a été supprimé, il aurait été utile de le préciser si cela n'avait pas été le cas ou ne l'était pas actuellement. L'avis de droit du Prof. Uhlmann a en outre une nouvelle fois confirmé qu'au niveau de l'élection du Conseil des États, la création de circonscriptions électorales serait anticonstitutionnelle.

Pour son nouvel alinéa 1, la question du bulletin de vote unique a une nouvelle fois été débattue et a mis en lumière une commission très partagée sur le sujet (7 voix pour la suppression, 6 pour le maintien, aucune abstention), et ce malgré le vote du plénum qui l'avait validé, de même que malgré les débats devant le législatif cantonal. Certains ont rappelé que cette forme réduirait les chances d'être élu, impacterait négativement la liberté de vote et distancierait les candidats du Haut-Valais ; cela bien qu'il ait été rappelé qu'il appartenait à la loi de préciser quel serait le type de bulletin de vote unique et la forme sous laquelle il se présenterait. Ainsi, bien que la commission de première lecture indiquait vouloir un compromis en précisant qu'elle souhaitait un bulletin de vote unique encourageant les mentions des appartenances politiques des candidats, comme cela existe dans le Canton de Genève par exemple, la commission de deuxième lecture a choisi, par une courte majorité, de biffer simplement cette précision, notamment par crainte que le législateur n'organise pas le bulletin de vote unique comme l'entendrait la Constituante. La commission a aussi considéré qu'il ne

fallait pas introduire de disposition à ce sujet à un rang constitutionnel. Selon la commission, la suppression de cette mention ne signifie pas toutefois que la nouvelle formulation rendrait impossible pour le pouvoir législatif de mettre en œuvre un bulletin unique. Il est rappelé qu'au moment de l'élaboration de ce rapport, une motion allant dans ce sens a été adoptée par le Grand Conseil, bien que celui-ci n'ait pas encore traité l'adaptation législative correspondante.

Pour son nouvel alinéa 2, la commission a introduit un nouvel outil, rouvrant le débat quant à l'existence d'un mécanisme de protection du Haut-Valais. Bien que l'avis de droit du Professeur Etienne Grisel semblait rester d'actualité, la commission a souhaité s'en assurer avec un nouvel examen par l'intermédiaire d'une personnalité juridique alémanique cette fois-ci. Ainsi, le Prof. Felix Uhlmann de l'Université de Zürich a rendu son avis de droit le 6 avril 2022. Il lui avait été demandé d'examiner la compatibilité juridique à la Constitution fédérale de deux variantes, l'une imposant le choix des candidats pour l'un parmi les régions de Brigue et Viège et pour l'autre parmi les régions de Sierre, Sion, Martigny et Monthey ; l'autre variante reprenait un amendement présenté en première lecture qui proposait que si lors de la précédente élection aucun membre élu n'était domicilié dans les régions du Haut-Valais, alors l'un des élus de l'élection suivante devait en provenir.

Si la première de ces variantes a été jugée *anticonstitutionnelle* par le Professeur Uhlmann, la seconde a été jugée conforme juridiquement, mais relevant d'une question hautement politique. Il a notamment été relevé qu'actuellement la part de la population haut-valaisanne représentait 24.05% de celle du canton. L'avis en question constate qu'une élection pour une législature sur deux correspond à une garantie de siège de 25%, ce qui correspond donc presque exactement à la part de la population du Haut-Valais.

Après débat, il a été considéré que le Haut-Valais représentait une minorité d'un point de vue non seulement linguistique, mais également culturel et qu'il fallait donc en tenir compte. Il apparaissait nécessaire qu'il puisse être garanti à l'ensemble du canton que ce dernier existe à Berne en tout temps dans toute sa diversité et ainsi soit parfaitement représenté. C'est pourquoi, la commission a décidé par 9 voix contre 2 et 2 abstentions de retenir la deuxième variante. Le débat a également été mené dans un esprit de compromis et dans l'optique de soumettre un texte en votation populaire capable de rassembler la majorité de la population votante.

Art. 48 Initiative législative

¹ 4000 titulaires des droits politiques ou un huitième des communes peuvent, en tout temps, présenter au Grand Conseil une initiative en matière législative. Le délai de récolte des signatures est de 12 mois.

² L'initiative législative vise à demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi ou de toute décision susceptible de référendum. Elle peut prendre la forme d'un projet rédigé de toute pièce ou être conçue en termes généraux.

A l'alinéa 1, la commission a choisi de remplacer la mention du nombre fixe de 15 communes par un ratio de 1/8^{ème} des communes existantes. Pour déterminer ce rapport, la commission s'est basée sur les analyses de la commission de première lecture et a choisi de tenir compte de l'évolution possible du nombre de communes compte tenu notamment des nombreux projets de fusion en cours et de la tendance générale en ce sens. Actuellement le Valais compte 122 communes ; ainsi le nombre de 15 communes prévu initialement équivaut à 12,3%. Si le nombre total de communes venait à diminuer à l'avenir, cette proportion viendrait à augmenter ce qui aurait comme conséquence que le niveau de contrainte pour pouvoir soumettre une initiative n'aurait aucune constante objective. Il a donc été considéré par 11 voix contre 0 et 2 abstentions qu'un ratio était une solution plus dynamique et correspondait mieux au besoin de l'avenir du canton. Ce ratio a été déterminé à l'unanimité se référant au

nombre de 15 communes défini par les travaux et réflexions de la commission de première lecture. La commission renvoie notamment à la note juridique réalisée par le secrétariat général du 4 février 2021.

Concernant cet alinéa 1 toujours, il est précisé que si le nombre de signataires diffère entre l'initiative et le référendum cela doit être compris et mis en perspective avec le temps de récolte à disposition (pour la récolte de signatures), plus court pour le référendum (90 jours) et plus long pour l'initiative (12 mois).

Quant à l'alinéa 3 existant à l'issue de la première lecture, sa suppression est due à l'élaboration d'un nouvel article 49a qui le reprend intégralement, étant consacré entièrement à la procédure.

Enfin, la suppression de l'alinéa 4, concernant les coûts qu'entraîneraient une initiative, a été décidée par 11 voix contre 2. Cet alinéa, repris de la constitution actuelle, prévoyait que « *Lorsqu'une initiative doit entraîner de nouvelles dépenses ou la suppression de recettes existantes mettant en péril l'équilibre financier, le Grand Conseil doit compléter l'initiative en proposant de nouvelles ressources, la réduction de tâches incombant à l'État ou d'autres mesures d'économie* ». Les experts avaient relevé que cette disposition était très problématique, non seulement du point de vue de l'unité de la matière, mais également du point de vue démocratique, car elle donne la compétence au Grand Conseil de modifier une initiative populaire. Ils en avaient donc notamment suggéré la suppression dans la mesure où il n'a pas réellement de sens et puisqu'il existe déjà un mécanisme du double frein à l'endettement à titre de protection. Par ailleurs, une reformulation en disposition potestative n'aurait qu'un caractère symbolique. Il a donc été considéré par la commission que la mention de cet alinéa serait en réalité contreproductive et risquerait d'alourdir le budget pour une initiative qui pourrait même en définitive ne pas être soumise au peuple. D'autres questions ont été soulevées par les experts, comme par exemple de savoir ce qui se passerait si le Grand Conseil n'arrivait pas à se mettre d'accord sur la manière de compléter l'initiative, ou sur les nouvelles ressources ou d'autres mesures. Ainsi, il est apparu que cet alinéa n'était en réalité pas applicable de manière cohérente en l'état. C'est pourquoi la commission a opté pour sa suppression.

Art. 48a Initiative de type unique

¹ L'initiative de type unique permet d'octroyer, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux et aux conditions prévues par l'article 48, un mandat législatif au Grand Conseil.

² Si le Grand Conseil approuve l'initiative, il décide si celle-ci doit être réalisée au niveau constitutionnel ou dans un acte législatif ou administratif.

L'initiative de type unique existe dans la Constitution actuelle à l'article 35 alinéa 1, mais de manière peu explicite et passe donc complètement inaperçue. Elle a été introduite par le législateur en 1993, mais il semble que cet instrument n'ait jamais été utilisé jusqu'à présent. Pour cette raison, la commission a décidé à l'unanimité que cet instrument méritait d'être mis en lumière et ainsi faire l'objet d'un article à part entière.

Avec cet outil, les initiants choisissent en quelque sorte de faire confiance au parlement quant au traitement qui doit être réservé juridiquement à leur requête. La commission souligne donc ici une volonté de collaboration avec le Grand Conseil.

Cet outil est soumis au même régime (modalité et procédure) que tout autre initiative. La commission a bien évidemment étudié la question du nombre de signatures requises puisque ce type d'initiative permettrait une modification de la constitution si le parlement devait le décider, et cela donc sur la base de moins de signatures que par l'intermédiaire de la voie

ordinaire de l'initiative constitutionnelle. Toutefois, c'est précisément à ce niveau que se situe le principal avantage de cet instrument. C'est d'ailleurs également le cas dans un certain nombre d'autres cantons, où un nombre de signatures moins important est demandé pour une initiative de type unique. La formulation de cet article a été inspirée de l'article 43 de la Constitution du canton de Saint-Gall. Cet instrument existe notamment dans les cantons de BE, SZ, BS, BL, SH, AR et SG.

La commission attire l'attention de la Constituante sur le fait que si cet article ne devait pas être maintenu, alors cet outil disparaîtrait définitivement, ce qui va à l'encontre de la volonté du législateur de 1993.

Art. 49 Validité de l'initiative législative

Avant le début du délai de récolte de signatures, le Conseil d'État valide sans retard l'initiative législative si les conditions suivantes sont remplies :

- a) elle respecte le droit supérieur ;
- b) elle respecte l'unité de la forme et de la matière ;
- c) elle est réalisable.

Pour cet article, la commission a confirmé à l'unanimité que l'examen de validité devait se faire avant la récolte de signature.

Elle a ensuite opté à l'unanimité également pour une modification importante, remplaçant ainsi la compétence d'examen de validité du Grand Conseil par celle du Conseil d'État. Cette décision s'explique par la volonté de séparer les pouvoirs et de dépolitiser les sujets soumis ; la question de la validité étant également une question administrative. En effet, il a été considéré qu'un examen anticipé, par le législatif cantonal, offrait une tribune très importante à des personnes ou groupes qui souhaiteraient lancer une initiative populaire, et cela avant-même que la moindre signature n'ait été récoltée ; et que de ce fait, le risque d'abus et de biais induit par cette visibilité serait donc très élevé et contraire au principe et au but de l'outil démocratique.

Enfin, la lettre « d » de cet article disposant de ce qui suit : « *elle entre dans le domaine d'un acte pouvant faire l'objet d'une initiative* » a été supprimée. La commission, sur conseil des juristes du secrétariat général, et à l'unanimité, a estimé que cette lettre était une redondance, de même qu'elle tombait sous le sens, étant donné que les actes pouvant faire l'objet d'une initiative sont définis à l'article 48 alinéa 2. Dans un esprit d'épuration et de simplification, elle n'était pas nécessaire à la compréhension et l'intégrité de l'article.

Art. 49a Procédure

¹ Si le Grand Conseil approuve une initiative rédigée de toute pièce, le vote populaire n'a lieu que si une majorité du Grand Conseil le demande ou si un référendum est déposé selon les dispositions de l'article 50.

² Si le Grand Conseil approuve une initiative conçue en termes généraux, il élabore la révision demandée.

³ Lorsque le Grand Conseil rejette une initiative, celle-ci est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. Le Grand Conseil peut opposer un contre-projet à une initiative rédigée de toute pièce. Dans ce cas, il peut prolonger le délai d'un an.

⁴ Les titulaires des droits politiques se prononcent simultanément sur l'initiative et le contre-projet. Ils peuvent approuver les deux projets à la fois. Ils peuvent indiquer, en réponse à la question subsidiaire, le projet auquel ils donnent la préférence au cas où les deux seraient acceptés.

Sur proposition du secrétariat général, et après consultation du chef de service parlementaire, la commission a décidé à l'unanimité d'introduire ce nouvel article. Il semblait en effet important que les grands principes en matière de procédure soient réglés dans la constitution cantonale, à l'instar de la plupart des cantons. Il s'agit notamment de définir le rôle du législateur en la matière, raison pour laquelle ces dispositions doivent être ancrées dans la constitution.

On retrouve notamment dans cette formulation, l'ancien article 48 alinéa 2 ainsi que les articles 33 à 35 de la constitution actuelle sous une forme plus succincte et plus adaptée.

Art. 50 Référendum facultatif

¹ 3000 titulaires des droits politiques ou un huitième des communes peuvent demander, dans les nonante jours qui suivent la publication officielle, que soient soumis au vote du peuple :

- a) les lois ;
- b) les concordats, traités et conventions renfermant des règles de droit ;
- c) les décisions du Grand Conseil entraînant une dépense extraordinaire unique supérieure à un montant fixé par la loi.

² Le référendum peut aussi être demandé par la majorité du Grand Conseil.

³ Ne peuvent être soumises au référendum facultatif :

- a) les lois d'application ;
- b) les dépenses ordinaires et les autres décisions.

Pour cet article, la commission a également remplacé le nombre fixe de 15 communes par le ratio d'1/8^{ème} des communes. Les considérations et réflexions menées étant les mêmes que celles de l'article 48, la commission y renvoie.

Art. 51 Motion populaire

¹ 200 titulaires des droits politiques peuvent adresser une motion au Grand Conseil.

² Le Grand Conseil la traite comme une motion de l'un de ses membres.

Vu les discussions et le vote de première lecture, cet article n'a pas été discuté par la commission et il a été repris en l'état.

Art. 52 Initiative et référendum au plan communal

¹ Les titulaires des droits politiques disposent au niveau communal du droit d'initiative. Dans les communes disposant d'un conseil général, ils disposent en plus du droit de référendum.

² La loi définit l'exercice de ces droits.

Vu les discussions et le vote de première lecture, cet article n'a pas été discuté par la commission et il a été repris en l'état.

Participation à la vie publique

Art. 53 Formation et participation des enfants et des jeunes

¹ L'État assure l'éducation à la citoyenneté des enfants et des jeunes.

² L'État et les communes mettent en place des instruments permettant la participation des enfants et des jeunes à la vie politique.

Concernant l'alinéa 1, la Commission s'est penchée sur le rôle des communes dans l'éducation à la citoyenneté. La réflexion s'est présentée en raison du terme « éducation » et son pendant allemand « Staatskundeunterricht » s'approchant plus littéralement de l'idée d'enseignement. Après débat, la commission a conclu que cet alinéa se rapportait donc à la place de l'école et que l'alinéa 2 en complément se rapportait quant à lui à la participation générale à la citoyenneté. C'est pourquoi, elle a supprimé la mention des communes par 10 voix contre 2 et 1 abstention. La commission est d'avis en effet qu'il n'appartient pas aux communes d'intervenir dans le programme scolaire – elles n'en ont d'ailleurs pas la compétence.

Quant à l'alinéa 2, la commission a rouvert les débats et réexaminé les différents arguments avancés lors des lectures précédentes. Elle reprend ici l'analyse et les considérations de la commission de première lecture sur ce point et souhaite insister sur la nécessité de laisser au législateur la liberté de définir les instruments à mettre en place pour la participation des enfants et des jeunes à la vie politique. Ceux-ci doivent être le plus ouverts et le moins définis possible à ce stade afin de laisser une marge de manœuvre suffisante et pertinente à leur mise en place sans aucune pression.

La commission rappelle qu'elle considère les jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans.

Art. 54 Encouragement à l'exercice des droits politiques

¹ La loi garantit que toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer.

² L'État et les communes encouragent et facilitent l'exercice des droits politiques. Ils encouragent notamment des actions de formation civique.

L'alinéa 3 de cet article, supprimé par le plénum, disposant que « *L'Etat prend en charge les frais d'acheminement postal, sur le territoire suisse, des votes par correspondance* », a été réexaminé par la commission. Un avis détaillé sur les coûts d'une telle prise en charge a été demandé au chef du Service des affaires intérieures et communales. Il en ressort que selon une estimation raisonnable, sur une législature et sous toute réserve d'éventuelles négociations avec La Poste, ces coûts avoisineraient 1'200'000 à 1'400'000 francs. La commission a décidé par 6 voix contre 2 et 4 abstentions de ne pas réintroduire cette disposition dans l'avant-projet de deuxième lecture.

Dispositions finales et transitoires

Art. 208 Titularité des droits politiques

Dans l'attente d'une loi d'application, l'autorité de protection de l'adulte est compétente pour suspendre les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement selon l'article 45 alinéa 5.

L'article 45 alinéa 5 prévoyant que les droits politiques sont suspendus par décision de l'autorité compétente, il est nécessaire de prévoir une disposition transitoire donnant la compétence, dans l'attente de la loi d'application, à l'autorité de protection de l'adulte de décider de cette suspension, ce qui n'est pas le cas actuellement – l'article 14 alinéa 2 de la Loi cantonale sur les droits politiques prévoyant uniquement que les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) informent la commune de domicile des mesures prises (curatelle de portée générale ou mandat pour cause d'inaptitude).

Art. 209 Dispositions transitoires concernant l'élection du Conseil des États

¹ Les Suissesses et les Suisses de l'étranger peuvent élire la députation au Conseil des États dès l'élection qui suit l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

² L'article 47 alinéa 2 s'applique dès l'élection au Conseil des États qui suit l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

Le droit de vote pour les Suissesses et Suisses de l'étranger étant un nouveau droit politique, il est nécessaire de prévoir une disposition transitoire qui précise à partir de quand ce droit entre en vigueur. Il en va de même pour la garantie de siège (une législature sur deux) pour les régions de Brigue et Viège, il est également nécessaire d'indiquer dans une disposition transitoire à partir de quand ces dispositions s'appliquent. Dans les deux cas, étant donné qu'il s'agit de dispositions relativement simples au niveau juridique, il n'y a pas de raison que celles-ci ne s'appliquent pas dès l'élection suivante.

Art. 210 Droit d'initiative et de référendum des communes

Les communes disposent du droit d'initiative et de référendum selon les articles 48, 48a et 50 de la présente Constitution à partir du 1^{er} janvier 2026. La loi sur les communes détermine la procédure au niveau communal.

Tout comme pour la disposition transitoire précédente, le droit d'initiative et de référendum des communes est un nouveau droit politique, il s'agit donc également de préciser à partir de quand celui-ci s'applique. Il est donné ici délai jusqu'au 1er janvier 2026, afin de laisser le temps d'organiser la procédure au niveau cantonal et communal. La disposition précise en outre que la procédure au niveau communal (compétences pour lancer une initiative ou un référendum, procédure, etc.) devra être précisée dans la loi sur les communes.

Rapport approuvé par voie de circulation le 8 mai 2022.

La présidente de la commission : **Fabienne Murmann**

La rapporteure de la commission : **Christelle Héritier**

III. ANNEXES

a. Auditions

La commission de deuxième lecture n'a pas procédé à de nouvelles auditions.

b. Bibliographie

Odile Ammann et Pascal Mahon, « Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais », rapport établi à la demande et sur mandat du Bureau de l'Assemblée constituante de la République et Canton du Valais, 8 février 2022.

Odile Ammann et Pascal Mahon, « Commentaire détaillé de l'avant-projet », annexe au rapport d'examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale, 8 février 2022.

Prof. Felix Uhlmann, avis de droit « Les droits de représentation au Conseil des États des régions de Brigue et Viège nouvellement créés dans le projet de Constitution », 6 avril 2022.

Monika Arnold, secrétariat général de la Constituante, note juridique sur l'article 45 alinéa 5, 23 février 2022.

Florian Robyr, secrétariat général de la Constituante, note juridique sur le droit d'initiative et de référendum des communes, 4 février 2021.