



Constituante
Verfassungsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

COMMISSION 4

Tâches de l'État I Principes, finances et développement économique

Deuxième lecture

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

28 avril 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	4
II. Articles rédigés commentés.....	5
Tâches publiques.....	5
Principes généraux.....	5
Économie	7
Finances	9
III. Annexes	12
a. Auditions	12
b. Bibliographie	12

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la commission

Narcisse Crettenand (Valeurs Libérales-Radicales, président), Leonard Bender (Appel Citoyen, vice-président), Danica Zurbriggen Lehner (CSPO, rapporteure), Paul Burgener (CVPO), Patricia Casays (Le Centre), Jean-Marc Dupont (Parti Socialiste et Gauche citoyenne), Claudia Gaillard Morend (Les Verts et citoyens), Géraldine Granges Guenot (UDC & Union Union citoyenne), Union des citoyens), Damien Luisier (Le Centre), Vincent Luyet (Appel Citoyen), Nicolas Mettan (Le Centre), Remo Schnyder (SVPO und Freie Wähler), Ruth Stalder (Valeurs Libérales-Radicales).

B. Organisation et programme de travail

La commission s'est réunie à 5 reprises entre le 4 février et le 28 avril 2022.

Le secrétariat de la commission était assuré par Mme Mélanie Mc Krory, collaboratrice scientifique auprès du secrétariat général de la Constituante. La commission a été accompagnée par la juriste Monika Arnold et par Florian Robyr.

Au début des travaux de la deuxième lecture, le président, Narcisse Crettenand, le vice-président, Léonard Bender, le secrétaire général, Florian Robyr et la secrétaire de la commission 4, Mélanie Mc Krory, se sont réunis avec la présidente de la commission de première lecture, Géraldine Pouget-Zufferey. L'objectif de cette réunion était de faire le point et de passer en revue les différents articles qui pourraient être améliorés ou complétés. A cette occasion, la commission de première lecture a été remerciée pour son très bon travail.

La commission a tenu compte des remarques formulées dans le rapport des experts Mahon et Ammann, des résultats de la consultation des institutions, des votes en séance plénière et des réactions des groupes politiques lors de l'examen détaillé de la première lecture, ainsi que des remarques et indications de la commission de coordination et de rédaction.

Dans un premier temps, la commission a défini les thèmes et les articles qui nécessitaient une discussion plus approfondie sur le contenu ou la forme, la structure des chapitres, des articles ou leur titre. Elle a précisé quelles étaient les exigences juridiques ou scientifiques et si de nouvelles consultations étaient nécessaires. En outre, il a été tenu compte à chaque fois du fait que certaines décisions avaient des répercussions financières. Ces considérations ont été intégrées dans la révision des articles.

Beda Albrecht, chef de l'administration fiscale cantonale, a été invité en tant qu'expert. Ne pouvant pas participer, il a été remplacé par Bernard Morand, adjoint à l'administration fiscale cantonale.

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

Article 168 Infrastructures cantonales : l'article est laissé à la commission 5 dans le cadre de la coordination.

Article 176 Politique et promotion économique : les deux articles 176 et 180 sont fusionnés en un seul article.

Article 179 Innovation et recherche : la commission reprend la proposition du groupe Appel Citoyen, qui avait été rejetée de justesse par le plénum en première lecture. Il s'agit de faire en sorte que le canton mette librement à disposition, dans un format ouvert, les jeux de données dont il est propriétaire.

Article 191 Impôts et autres contributions : Au paragraphe 3, les deux aspects suivants sont nouvellement réglés : 1) les effets de la progression à froid doivent être compensés. 2) les personnes mariées ou vivant en partenariat enregistré ne doivent pas être désavantagées sur le plan fiscal.

Article 192 Imposition des couples : la disposition a été intégrée dans l'article 191 et peut donc être supprimée.

Article 193 Équilibre des finances : nouveau titre pour l'article sur le frein aux dépenses et à l'endettement. Les alinéas 3 et 4 sont supprimés du projet de Constitution. Leur contenu est plutôt de nature législative et est déjà défini aujourd'hui dans la loi, exactement dans les termes proposés.

Article 194 Surveillance et contrôle : la modification de la commission porte sur deux éléments : 1) les organes sont nommés par le Grand Conseil et 2) les contrôles font l'objet de rapports accessibles au public, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

Tâches publiques

Principes généraux

Art. 134 Principes de l'activité étatique

¹ Les principes de bien commun, d'efficience, d'équité, de solidarité, de transparence et d'exemplarité guident les actions de l'État.

² L'État et les communes maintiennent et développent un service public de qualité.

La commission décide de compléter le titre par « de l'activité étatique » afin de le formuler plus clairement. De même, en accord avec la commission 1, elle ajoute les notions d'efficience et de transparence, qui figuraient dans l'avant-projet à l'ancien article 9 Principes de l'activité étatique.

Art. 135 Subsidiarité et collaboration

¹ L'État et les communes assument les tâches d'intérêt public dans le respect du principe de subsidiarité. L'État prend à sa charge les tâches qui excèdent la capacité des communes ou qui nécessitent une réglementation uniforme.

² L'État, les communes et les tiers investis de tâches publiques collaborent à leur accomplissement.

Adaptations rédactionnelles.

Au paragraphe 2, le terme « particuliers » a été remplacé par le terme « tiers » afin d'utiliser le même libellé qu'à l'article 136 alinéa 1.

Art. 136 Délégation

¹ L'État et les communes peuvent déléguer des tâches à des tiers, à condition que la délégation soit prévue dans une base légale et qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant.

² La surveillance de l'exécution des tâches déléguées incombe à la collectivité publique délégatrice.

Adaptations rédactionnelles.

La commission a discuté de la nécessité de la formulation « un intérêt public prépondérant ». Elle décide de la conserver. Il s'agit ainsi d'éviter une privatisation irréfléchie.

Art. 137 Décentralisation

L'État procède à une décentralisation des tâches publiques lorsque la nature de la tâche, les coûts et l'efficacité le permettent. Il veille à les répartir équitablement sur le territoire cantonal.

Avec la nouvelle formulation, la commission souligne la volonté d'exécuter les tâches de manière décentralisée. En même temps, avec la deuxième partie de la phrase, elle laisse la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre.

En première lecture, le groupe VLR a proposé de remplacer le terme « et » par le terme « ou ». La commission décide toutefois de renforcer la formulation de l'article : les trois critères doivent être remplis. La commission souhaite que les tâches soient décentralisées, mais pas à n'importe quel prix.

Art. 138 Examen de la réalisation des tâches

Les autorités compétentes de l'État s'assurent périodiquement que les tâches assumées par les collectivités publiques sont bien nécessaires, efficaces et efficientes et que leurs conséquences financières sont supportables.

La commission formule l'article de manière plus précise.

Art. 139 Densité réglementaire

L'État et les communes prennent des mesures pour limiter autant que possible la densité de la réglementation et la charge administrative.

Pas de modification.

La Commission a discuté de la suppression de cet article, certains de ses membres doutant de sa portée. Elle s'est toutefois mise d'accord, sans vote, pour maintenir l'article, étant donné qu'il sert à garder un œil sur la densité réglementaire et les charges administratives.

Art. 140 Responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents

¹ Les collectivités publiques répondent du préjudice que leurs agents causent de manière illicite dans l'accomplissement des tâches publiques.

² L'agent répond à l'égard de la collectivité publique du dommage direct ou indirect causé intentionnellement ou par négligence grave dans l'exercice de ses fonctions.

³ La loi fixe les conditions de la responsabilité pour fait licite.

Le titre est modifié afin de correspondre au contenu de l'article.

La commission a supprimé l'expression « au service de laquelle il se trouve » à l'alinéa 2, car la responsabilité demeure, même après que l'agent public a quitté ses fonctions.

Art. 141 Développement durable

¹ L'État et les communes réalisent leurs activités en considérant, de manière interdépendante, les aspects environnementaux, sociaux et économiques.

² Ils assurent aux générations actuelles et futures un environnement sain et sûr en veillant au respect des limites planétaires adaptées à la réalité cantonale.

La commission a supprimé la partie de phrase « dans le cadre de leur développement », car le canton et les communes doivent prendre en compte le développement durable dans toutes leurs tâches, et pas seulement dans les activités qui se réfèrent explicitement au développement. Par ailleurs, la commission prend en compte les trois aspects fondamentaux du développement durable : l'environnement, le social et l'économie. Elle laisse de côté les notions de politique et de culture. Celles-ci sont sans aucun doute très importantes, mais la commission estime qu'elles sont déjà incluses dans la définition courante du développement durable.

En première lecture, la proposition de minorité concernant les « limites planétaires » a été rejetée de justesse par 52 voix contre 45 et 3 abstentions. La commission a repris cette proposition et, après une longue discussion, a accepté d'intégrer à l'alinéa 2 cette notion de « limites planétaires », tout en la reformulant légèrement pour la rendre plus compréhensible. La nouvelle formulation a été adoptée par 10 voix contre 0 et 2 abstentions.

Économie

Art. 176 Politique et promotion économique

¹ Dans le respect de la liberté économique, l'État et les communes créent les conditions-cadres favorables à une économie performante, diversifiée, innovante et territorialement décentralisée. Ils veillent aux intérêts de l'économie locale et favorisent les circuits courts.

² L'État prend des mesures pour assurer une évolution régulière de la conjoncture, en particulier, de prévenir et combattre le chômage.

³ Il encourage et soutient dans la mesure de ses ressources financières tous les secteurs d'activité et toutes les branches de l'économie intéressant le canton.

⁴ Il favorise la promotion du Valais en tant que canton innovant, authentique et durable afin de renforcer son image de lieu de vie, de travail et de loisirs attractifs.

Les articles 176 Politique économique et 180 Promotion économique ont été fusionnés en un seul article 176 Politique et promotion économique, car, du point de vue de la commission, la promotion économique fait partie de la politique économique. Les éléments essentiels des deux articles se retrouvent dans le nouvel article.

L'alinéa 2 a été reformulé, car il était trop contraignant. L'État ne peut pas garantir le plein emploi. Du point de vue de la commission, il peut toutefois prévenir et lutter contre le chômage. La commission propose ainsi de reprendre le texte de la Constitution fédérale (art. 100, al. 1).

Alinéa 4 : en ce qui concerne la promotion du Valais, la commission a opposé une nouvelle variante à la formulation de la première lecture. Celle-ci était la suivante : « Le canton encourage la promotion du Valais en tant que lieu attractif pour vivre, travailler et se divertir ». La disposition issue de la première lecture a été maintenue par 6 voix contre 5 et 0 abstention, car elle est formulée de manière plus concrète.

Art. 177 Monopoles et régales

L'État et les communes peuvent créer des monopoles lorsque l'intérêt public le commande. Les régales cantonales sont réservées.

Après discussion, la commission décide de ne pas apporter de modifications à l'avant-projet de première lecture, car les conditions des monopoles sont clairement définies sur le plan juridique.

Art. 178 Emploi et conditions de travail

¹ L'État et les communes encouragent l'activité économique afin de préserver et créer des emplois.

² Ils soutiennent les mesures de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion professionnelle.

³ L'État lutte contre les conditions de travail précaires.

⁴ Il veille à la protection de la santé physique et mentale sur le lieu de travail.

Adaptations rédactionnelles.

Art. 179 Innovation et recherche

¹ L'État encourage et soutient l'innovation, la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement notamment au sein des entreprises et dans le domaine de la formation.

² Il met librement à disposition les données en sa possession, dans un format ouvert facilitant leur réutilisation. La loi peut prévoir des exceptions.

La proposition du groupe Appel Citoyen concernant la mise à disposition et la libre réutilisation des données du canton a été reprise à l'alinéa 2 et intégrée à l'article 179, car les données sont très utiles pour la recherche et l'économie.

Art. 180 Promotion économique

Cet article a été intégré à l'article 176.

Art. 181 Tourisme

L'État et les communes créent les conditions-cadres pour le développement d'un tourisme de qualité et diversifié, favorisant l'équilibre plaine-montagne.

La Commission remplace l'expression « proche de la nature » par « diversifié », qui englobe davantage d'aspects.

Finances

Art. 190 Principes

¹ La gestion des finances doit être économe, efficace et efficiente. Elle vise à atténuer les effets des cycles économiques.

² L'État et les communes planifient dans la durée leurs tâches ainsi que leur financement.

³ Toute dépense présuppose une base légale, un crédit budgétaire et une décision de l'organe financièrement compétent.

La commission n'apporte pas de modifications par rapport à la version issue de la première lecture.

Art. 191 Impôts et autres contributions

¹ L'État et les communes perçoivent les impôts et les autres contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

² Le régime fiscal est aménagé sur la base des principes de l'universalité et de l'égalité de droit et tient compte de la capacité économique des contribuables.

³ La loi compense les effets de la progression à froid. Elle garantit la non pénalisation fiscale du mariage et du partenariat enregistré.

⁴ L'État et les communes luttent contre la fraude et la soustraction fiscales.

Alinéa 1 : pas de modifications par rapport à la version issue de la première lecture.

Alinéa 2 : pas de modifications par rapport à la version issue de la première lecture.

Alinéa 3 : la commission a longuement discuté de la non-discrimination fiscale des couples mariés et de la compensation de la progression à froid. Selon elle, ces deux thèmes doivent être mentionnés dans la Constitution pour pouvoir être ensuite réglés dans la loi. C'est pourquoi elle a décidé de les intégrer dans un nouvel alinéa 3. La proposition a été adoptée par 9 voix contre 4 et 0 abstention. L'introduction de la non-discrimination du mariage permet de supprimer l'article 192.

Ces deux éléments ont fait l'objet d'un échange avec le chef du service cantonal des contributions, Beda Albrecht, et d'une audition de son adjoint, Bernard Morand.

En ce qui concerne la compensation de la progression à froid, les communes peuvent actuellement choisir de la compenser ou non. Il en résulte qu'elles ont deux taux au niveau fiscal, l'un pour l'indexation de 100 à 170 et l'autre pour le taux d'imposition de 1 à 1,5. Cette situation manque de clarté pour les contribuables et est contraire au principe de transparence.

La compensation automatique de la progression à froid pourrait conduire à ce qu'il n'y ait plus qu'un seul taux au niveau communal, ce qui serait beaucoup plus transparent et compréhensible pour les contribuables. Les deux taux actuels devraient être fusionnés. Le nouveau taux pourrait se situer entre 0,8 et 1,6 et remplacerait ainsi l'indice et le taux d'imposition.

Remarques supplémentaires : la commission a également discuté de la possibilité que les impôts communaux et cantonaux soient traités et perçus par un seul organisme, à savoir le canton. Le système actuel, dans lequel les communes et le canton effectuent presque le même travail, entraîne des doublons coûteux qui pourraient être facilement éliminés. Les articles 190 et 191 proposés par la commission permettent au canton d'aller dans ce sens.

Art. 192 Quotient familial

Lors de la première lecture, le plénum a ajouté une disposition concernant le quotient familial. Actuellement, des discussions sont en cours au Parlement fédéral sur l'introduction de l'imposition individuelle, mais le quotient familial ne peut être appliqué que dans le cadre de l'imposition commune. Si l'imposition individuelle est introduite, le quotient familial n'est donc pas possible. C'est pourquoi la commission a décidé de formuler de manière plus générale la garantie de la non pénalisation fiscale pour les couples mariés (art. 191, al. 3).

Art. 193 Équilibre des finances

¹ Le budget de l'État doit présenter un excédent de revenus et un excédent de financement assurant des investissements et participations aux investissements de tiers nécessaires au développement harmonieux du canton et permettant de garantir l'amortissement d'un éventuel découvert au bilan, ainsi qu'un amortissement de la dette.

² Si le compte s'écarte du budget et présente un excédent de charges ou une insuffisance de financement, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.

³ La législation règle l'application des principes posés dans cet article et la procédure. Elle pourra prévoir des exceptions en fonction de la conjoncture économique ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires.

La reprise de l'article 25 de la Constitution actuelle a été adoptée en première lecture par la Constituante. Cependant, avec ses cinq paragraphes, il est particulièrement détaillé et trop exhaustif. Dans le but d'alléger la Constitution, la commission a donc relancé la discussion. De l'avis de la commission, les (anciens) alinéas 3 et 4 doivent figurer au niveau de la loi et non de la Constitution. En effet, les contenus figurent déjà mot pour mot dans la loi sur le frein aux dépenses et à l'endettement. C'est pourquoi la commission propose, par 7 voix contre 4, de supprimer ces deux alinéas. Du point de vue de la commission, ces modifications ne remettent pas en question le principe du double frein aux dépenses et à l'endettement, le système est maintenu. La modification ne concerne que la procédure au niveau du Grand Conseil. Le chef de l'administration cantonale des finances a été consulté. Le nouvel alinéa 3 (initialement alinéa 5) est complété en conséquence par la mention que la procédure (des alinéas 3 et 4 supprimés) est réglée dans la loi.

Art. 194 Surveillance et contrôle

¹ L'État est doté d'une ou plusieurs autorités assurant en toute indépendance et autonomie la surveillance de l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle du respect des principes de légalité, de régularité, d'efficacité, d'économie et d'efficience.

² Ces autorités sont notamment en charge :

- a) du contrôle de performance.
- b) du contrôle de conformité.

³ Les organes sont désignés par le Grand Conseil.

⁴ Les contrôles font l'objet de rapports rendus publics, sauf exceptions prévues par la loi.

L'expression « tout argent public » est générique et permet de couvrir l'ensemble des fonds publics (canton, communes, entités paraétatiques, institutions subventionnées, etc.).

L'alinéa 3 de l'article est modifié de manière à ce que les organes de surveillance et de contrôle soient nommés par le Grand Conseil, sans se limiter explicitement aux fonctions de direction. L'Inspection des finances a été consultée. Cette modification correspond déjà à la situation actuelle.

La commission précise à l'alinéa 4 que les rapports des organes de surveillance et de contrôle sont accessibles au public, sauf exceptions prévues par la loi. Le fait d'ajouter cette précision dans la Constitution renforce le principe de transparence.

Le projet de la commission 4 a été adopté à l'unanimité lors du vote final.

Ce rapport a été approuvé lors de la séance de la commission 4 du 28 avril 2022.

Le président de la commission : **Narcisse Crettenand**

La rapporteure de la commission : **Danica Zurbriggen Lehner**

III. ANNEXES

a. Auditions

La commission a auditionné les personnes suivantes :

Sur le thème des impôts :

- *Bernard Morand, adjoint au chef du Service cantonal des contributions*

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.