

R21

R21 Rapport

Territoire et institutions
du 21^{ème} siècle en Valais

Rapport de la commission
extraparlamentaire

Sion, le 3 octobre 2012

Table des matières

Le mot du Président	8
Chapitre I Contexte	9
1.1 Quelques chiffres et faits significatifs	9
1.2 Nécessité d'une réforme	11
Chapitre II Travail de la Commission	14
2.1 Mandat	14
2.2 Méthode de travail	15
2.3 Documentation	18
2.4 Auditions et avis de droit	18
2.5 Forme et contenu du rapport	20
2.6 Sujets non traités	21
Chapitre III Vision et principes	23
3.1 Un siècle de grands changements	23
3.2 Des aspirations à concrétiser	23
3.3 Sept objectifs pour guider nos propositions	25
• Point 1: Accroissement des moyens de participation des citoyens...25	
• Point 2: Prestations de base - intensification des collaborations/fusions.....	25
• Point 3: Augmentation de l'efficacité et de la transparence	25
• Point 4: Consolidation du rôle majeur de la commune.....	26
• Point 5: Réduction des clivages régionaux et subrégionaux.....	26
• Point 6: Revalorisation de la mission des élus	26
• Point 7: Renforcement de la démocratie.....	26
Chapitre IV Propositions de la Commission	27
Titre 2: Division du canton	27
<i>Art. 26 La division du canton en communes</i>	27
<i>Art. 27 Inchangé</i>	34
Titre 5: Pouvoirs publics	34
<i>Art. 36 Pouvoirs publics</i>	34
Chapitre 1: Pouvoir législatif	35
<i>Art. 37 Composition du Grand Conseil</i>	35
A. <i>Composition et attributions</i>	35

<i>Art. 38 Tâches du Grand Conseil</i>	37
<i>Art. 39 Elections des juges et procureurs</i>	38
<i>Art. 40</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	40
<i>Art. 41</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	40
<i>Art. 42</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	40
<i>B. Organisation</i>	41
<i>Art. 43</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	41
<i>Art. 44</i> ^{16 20} <i>Inchangé</i>	41
<i>Art. 45</i> ^{16 20} <i>Inchangé</i>	41
<i>Art. 46 Dédommagement des députés et des groupes parlementaires</i> ..	42
<i>Art. 47</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	44
<i>Art. 48</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	44
<i>Art. 49</i> ^{16 20} <i>Inchangé</i>	44
<i>C. Droit des députés</i>	44
<i>Art. 50</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	44
<i>Art. 51</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	44
Chapitre 2 : Pouvoir exécutif	45
<i>A. Composition</i>	46
<i>Art. 52 Composition du Conseil d'Etat</i>	46
<i>B. Organisation et attributions</i>	49
<i>Art. 53</i> ¹⁶ <i>Organisation du Conseil d'Etat</i>	49
<i>Art. 54 Attributions du Conseil d'Etat</i>	50
<i>Art. 55</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	51
<i>Art. 56</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	51
<i>Art. 57</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	51
<i>Art. 58</i> ¹⁶ <i>Inchangé</i>	51
<i>Art. 59 Préfets et sous-préfets : abrogé</i>	52
Titre 6 : Régime communal	52
<i>Chapitre 1: Conseil de district : abrogé</i>	52
<i>Art. 66 Abrogé</i>	52
<i>Art. 67 Abrogé</i>	52
<i>Art. 68 Abrogé</i>	53
<i>A. Dispositions générales</i>	53

Art. 69 ¹¹ Inchangé	53
Art. 70 ¹¹ Inchangé	53
Art. 70 ^{bis} Délégation de tâches par les communes	53
Art. 71 Collaboration intercommunale	55
Art. 71 ^{bis} Conférence des présidents	57
Art. 71 ^{ter} Fusion de communes	58
Art. 72 ¹¹ Inchangé	60
Art. 73 Assemblée des citoyens et conseil général	60
Art 73 ^{bis} Référendum facultatif contre les décisions du législatif	62
Art. 74 Droit d'initiative	63
Art. 75 ^{11,22} Inchangé	64
Art. 76 ^{11 15} Inchangé	64
B. Communes municipales.....	65
Art. 77 Prestations des communes.....	65
Art. 78 Conseil municipal.....	67
Art. 79 Attributions	68
C. Communes bourgeoisiales.....	70
Art. 80 ¹¹ Inchangé.....	70
Art. 81 Conseil bourgeoisial - membres.....	70
Art. 82 Conseil bourgeoisial séparé	71
D. Communes ecclésiastiques	72
Art. 83 ¹⁵ Inchangé	72
Titre 7: Arrondissements électoraux, mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques	72
Art. 84 Election du Grand Conseil – arrondissements électoraux	72
Art. 84 ^{bis} Election du Conseil d'Etat.....	79
Art. 85 Durée des mandats	81
Art. 85bis ^{3,4,18} Election du Conseil des Etats	82
Art. 86 Date de l'élection du Grand Conseil	83
Art. 87 ^{6,23} Inchangé	83
Art. 88 ^{7,14} Inchangé.....	83
Art. 89 ^{11,15,17} Inchangé.....	84
Art. 90 ¹⁷ Inchangé	84
Art. 91 ¹⁷ Inchangé	84

<i>Art. 92 Inchangé</i>	85
<i>Art. 93 à 99 ¹⁷ Inchangé</i>	85
Modifications de la Constitution en vigueur	86
Chapitre V Les changements proposés en bref	88
Conclusion	90
Annexes	92

Note sur la table des matières: à côté des articles (Art.) modifiés en italique, les titres indiquent le contenu des articles, il ne s'agit pas de titres officiels ou constitutionnels.

Le mot du Président

Certaines dispositions de la Constitution du canton du Valais datent du 19^{ème} siècle. A cette époque, il n'y avait à disposition des citoyens ni téléphone, ni fax et encore moins de moyens de communication tels que SMS, réseaux sociaux.

Notre Commission mixte, dénommée R21 (Réforme du 21^{ème} siècle), est composée de 20 membres qui ont eu une fonction politique ou sont encore actifs, au niveau fédéral, cantonal, communal et du district. Ceux-ci, sur mandat du Conseil d'État, ont examiné « sous la loupe » les structures des institutions du canton. Durant les quatorze mois écoulés, j'ai présidé de nombreuses réunions, sources de discussions très animées voire controversées. Mais le dialogue fut constructif, toujours empreint de respect, dans le but de définir de nouvelles voies pour notre canton.

Les propositions de la Commission R21 se mesurent à l'aune du consensus politique et non de théories plus ou moins fantaisistes. Les propositions visent à apporter davantage de démocratie et également plus d'efficacité à travers l'adaptation des structures.

Le travail de la Commission est achevé. Il appartient dorénavant au Conseil d'État et au Grand Conseil d'apporter leurs pierres à l'édifice de la révision de la Constitution. Une large discussion à ce sujet s'avère nécessaire, tout en sachant que les citoyens valaisans auront le dernier mot.

J'adresse mes plus vifs remerciements à tous les membres de la Commission R21 qui ont participé quasi à toutes les réunions. Des remerciements particuliers vont à la vice-présidente Mme Marie-Françoise Perruchoud-Massy, MM. Bernard Monnet et Georges Mariétan, responsables des trois sous-groupes de travail. Un grand merci en particulier à la rapporteuse, Mme Monique Paccolat, pour la qualité de son travail. Méritent toute ma reconnaissance M. Maurice Chevrier, chef de service, qui a documenté et assisté en permanence la Commission ainsi que M. André Karlen, rédacteur du procès-verbal de toutes les séances de travail et qui a aussi apporté sa contribution juridique et rédactionnelle au rapport final.

Le rapport a obtenu une large approbation des membres de la Commission R21 lors du vote final. Malgré le fait qu'aucun membre n'ait pu adhérer à l'intégralité des propositions de la Commission, tous ont la certitude de présenter un travail de réforme réaliste et utile au Conseil d'État, au Grand Conseil et également au peuple valaisan.

Thomas Burgener

Président de la Commission R21

Chapitre I Contexte

1.1 Quelques chiffres et faits significatifs

312'684, c'est le nombre d'habitants du **canton du Valais**, chiffre, en termes comparatifs, identique à la population islandaise ou à celle du canton de Fribourg mais trois fois moins élevé que celui du canton de Berne et 20 pour cent moins important que le nombre de résidents de la ville de Zurich.

Le Haut-Valais couvre à lui seul **50 pour cent du territoire cantonal**, mais ne représente, en revanche, avec 80'835 habitants, que **25,9 pour cent de la population cantonale** (27,9 pour cent des ressortissants suisses). Autant d'habitants résident dans l'agglomération de Fribourg.

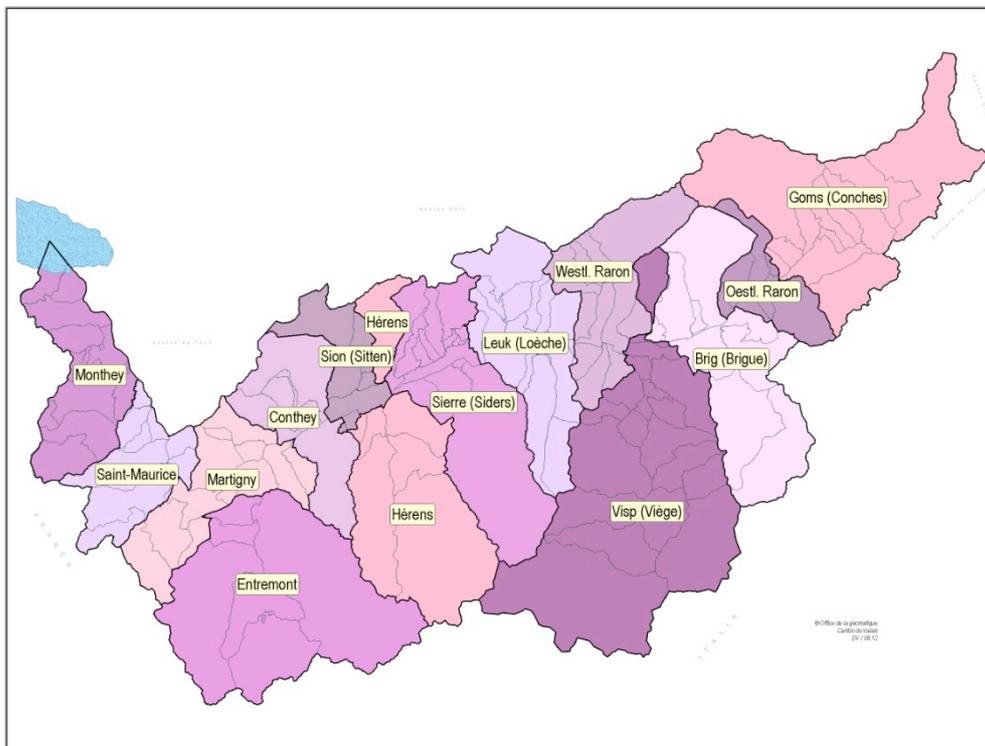
Le canton a une **superficie de 5'224 km**. Celle de la commune de Bagnes, 282 km², égale celle du canton de Genève et dépasse de 44 km² celle du canton de Zoug.

Le canton du Valais est divisé en **13 districts**, sachant que les deux demi-districts de Rarogne oriental et Rarogne occidental sont dotés, chacun, des mêmes institutions à part entière. Avec **3009 habitants**, le demi-district de Rarogne oriental compte le moins d'habitants et le district de Sierre, le plus peuplé, **46'134 habitants** (voir Annexe b).

14 préfets et autant de sous-préfets ont encore certaines attributions légales désuètes qui remontent à la loi du 24 mai 1850 aujourd'hui encore en vigueur.

Après la décision de fusion de Martisberg, 23 habitants, Bister, sera la plus petite des 141 communes valaisannes avec 33 habitants alors que 30'363 habitants vivent à Sion, capitale du canton. Sept cantons suisses ont une moyenne de population par commune inférieure à celle du canton du Valais (2182), moyenne qui se situe bien en-dessous de la moyenne communale suisse (3043). **Plus de la moitié des communes valaisannes comptent moins de 1'000 habitants** et près du tiers des communes comptent moins de 500 habitants. Seules 5 communes dépassent le seuil de 10'000 habitants mais représentent presque 30 pour cent de la population valaisanne résidente.

Cette carte géographique du canton représente le découpage territorial en **141 communes et 13 districts** (état 2011):



Avec **l'évolution démographique** des 20 dernières années, les districts de Monthey, Entremont, Martigny, ont enregistré une augmentation de la population supérieure à la moyenne cantonale. La population urbaine, à proportion d'étrangers plus forte, s'étend au-delà du cadre de la ville au profit de **l'agglomération**. Le bouleversement démographique induit une vision différente des structures politiques.

En règle générale, les **assemblées primaires** des communes valaisannes sont peu fréquentées. La présence d'une centaine de citoyens aux assemblées primaires des communes de plus de 5000 habitants n'est pas un fait rare. Vu sous l'angle de la démocratie, cette réalité est problématique. Seules 10 communes du Valais romand disposent d'un conseil général et aucune dans le Haut-Valais. Ces indicateurs ne devraient-ils pas inciter à des changements ?

Le **parlement cantonal** se compose de 130 députés et autant de suppléants disposant des mêmes droits et devoirs que les députés, hormis le droit de siéger dans les commissions de haute surveillance. De fait, le Grand Conseil valaisan compte 260 membres, plus que l'Assemblée fédérale (246 conseillers aux Etats et conseillers nationaux). Les deux districts (cercles électoraux) les moins peuplés comptent chacun deux députés. En revanche, dans ces cercles électoraux, les suffrages des partis qui n'atteignent pas au moins 33.3 pour cent des voix ne sont pas pris en considération. Ainsi, les voix de leurs électeurs n'ont pas de valeur, ce qui est plus que problématique.

La **constitution cantonale valaisanne**, plus que centenaire, a été modifiée à plus de vingt reprises depuis le 7 mars 1907 (voir chapitre 4 in fine). Ces dernières années, nombreux sont les cantons à avoir renouvelé entièrement leur constitution: Vaud en 2003, Fribourg en 2004, Zurich et Bâle-Ville en 2005, ou encore Lucerne en 2007. Le canton de Genève soumet à l'électorat, en octobre 2012, un projet de nouvelle constitution issu de la Constituante. Le Valais s'inscrit ainsi dans le mouvement de révision des constitutions cantonales.

1.2 Nécessité d'une réforme

Le Conseil d'État valaisan a nommé une commission extraparlamentaire « Territoire et institutions du 21^{ème} siècle » avec pour mandat d'analyser le besoin de réformer **l'organisation territoriale et institutionnelle** du canton et de lui soumettre des propositions. Le gouvernement valaisan présuppose que le statut et le mode de fonctionnement des institutions des **trois niveaux constitutionnels** (commune, district, canton) doivent s'adapter aux exigences actuelles et futures.

En effet, plusieurs dispositions constitutionnelles, inspirées du 19^{ème} siècle, ne sont plus en adéquation avec la réalité de notre temps et le fonctionnement des institutions, et cela à plusieurs niveaux. Ce constat est illustré par trois exemples :

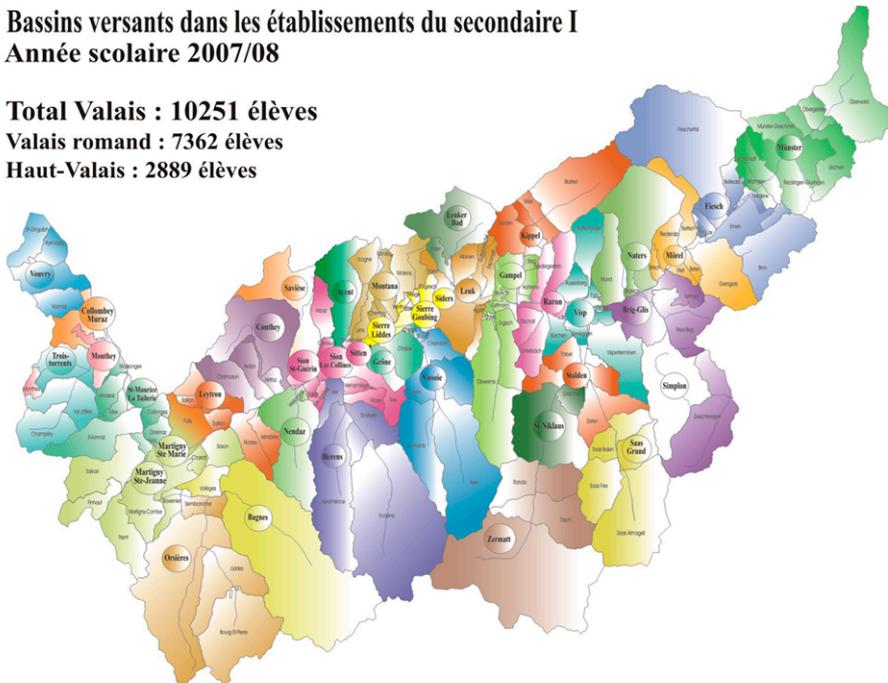
- Selon la constitution et la législation de 1850, les **préfets de district** sont des représentants du Conseil d'État avec pour mission de faire appliquer les décisions du gouvernement. Actuellement, les préfets assument davantage des tâches d'initiative, de médiation, de coordination de projets dans leur district, voire leur région socio-économique. Ne sont-ils pas devenus plutôt des représentants des communes de leur district face au gouvernement cantonal ?
- En application de l'article 66 Cst, chaque district a un **conseil de district** composé de délégués nommés par le conseil de chaque commune, à raison « *d'un délégué sur 300 âmes de population* ». Cette prescription n'est pratiquement plus observée dans les districts (sauf le district d'Entremont).
- Constitutionnellement, sont considérées comme communes, les communes municipales et les **communes bourgeoises**. Dans de nombreuses communes, les bourgeoisies sont administrées par le conseil municipal.

Inversement, une réalité de fait s'est imposée dans le fonctionnement institutionnel des politiques sectorielles. La **collaboration intercommunale** est déjà stipulée dans la Constitution, celle-ci s'est instaurée dans différents districts de façon tout à fait judicieuse et constructive.

Le secteur scolaire l'illustre parfaitement. Les communes ont collaboré au-delà des frontières du district à la mise en place des cycles d'orientation. Serait-ce la préfiguration d'une nouvelle carte des communes valaisannes en 2035?

Bassins versants dans les établissements du secondaire I Année scolaire 2007/08

Total Valais : 10251 élèves
Valais romand : 7362 élèves
Haut-Valais : 2889 élèves



Les centres des cycles d'orientation en Valais, année scolaire 2007/08

http://www.vs.ch/NavigData/DS_13/M14266/fr/Bassin%20CO%202007.jpg

Le développement économique a aussi incité les communes à développer une gestion efficace, en partie, en dehors des structures définies par la constitution. Ainsi, des tâches communales sont de plus en plus déléguées à des **institutions de droit public ou privé** (secteurs de l'énergie, des transports, du tourisme, etc.). Tâches et deniers publics sont plus ou moins soustraits au contrôle démocratique. Cette situation est-elle pérenne ?

La coopération intercommunale s'est nettement affirmée au cours des dernières années. Certes, le nombre de **fusions de communes** a augmenté, toutefois la moyenne des fusions est inférieure en comparaison intercantonale. Des incitations à une coopération accrue et une politique volontariste en faveur de fusions de communes s'avèrent nécessaires. (voir Annexes c, d, e)

Le Tribunal fédéral a rendu récemment plusieurs arrêts concernant les circonscriptions électorales pour l'élection du parlement. Il constate indubitablement qu'un quorum naturel de 10 pour cent (pour les circonscriptions électorales détenant au moins 9 sièges), s'impose afin de respecter **le principe de la proportionnelle**. Le canton du Valais serait bien inspiré de suivre cette jurisprudence. La volonté démocratique des électeurs serait, par là même, prise en compte plus correctement. Par ailleurs, toutes les régions du canton auraient la garantie d'être représentées au Grand Conseil.

Aujourd'hui, le nombre effectif de 260 membres du Grand Conseil réduit l'importance du mandat de député. Il convient de redéfinir le mandat de **suppléant**. Une diminution du nombre de suppléants ainsi qu'une nouvelle définition de leur statut revaloriseraient la fonction du député et augmenteraient l'efficacité du Parlement cantonal. (voir Annexe f)

Les élections des autorités communales ont lieu en automne, suivies au printemps, en mars, par celles du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Ces **élections successives** sollicitent fortement les partis politiques, notamment pour le recrutement de leurs candidats. Une modification des dispositions temporelles des élections pourrait, entre autres, pallier le réel déficit de candidats.

Les **organes et les autorités des districts** sont soit inexistantes (conseil de district) soit ont une fonction réinterprétée (préfets) de représentation prioritaire des communes à l'égard du canton. Aujourd'hui, le niveau intermédiaire (districts) ne dispose pas de compétences décisionnelles importantes qui ne pourraient être transférées au niveau inférieur (communes) ou supérieur (canton). Par conséquent, la Commission s'est posé la question fondamentale de savoir si entre la commune, d'une part, et le canton, d'autre part, l'existence d'un niveau intermédiaire institutionnel était bien nécessaire. La Commission s'est laissé guider par les expériences du canton de Saint-Gall. Face au canton, les communes pourront se présenter avec un pouvoir coordonné qui nécessite toutefois de nouveaux instruments.

Le **nombre de membres d'un gouvernement cantonal** au niveau suisse donne une image bigarrée, diversifiée. Alors que le petit canton d'Uri de 35'000 habitants dispose d'un gouvernement de sept conseillers d'Etat, celui de Lucerne, dix fois plus peuplé avec 377'610 habitants, a réduit de 7 à 5 le nombre de membres de son exécutif. Par ailleurs, plusieurs petits cantons sont gouvernés par des magistrats qui ne doivent que la moitié de leur temps à leur fonction.(voir Annexe g)

En Valais, tous les membres des autorités communales sont élus pour une durée de 4 ans. Du fait, notamment, d'une charge toujours plus lourde, de plus en plus d'élus démissionnent en cours de mandat ou renoncent après deux périodes. La question se pose de savoir si une meilleure efficacité de la gestion communale (à travers des fusions ou coopérations intercommunales) ou un **allongement du mandat** seraient à même de renforcer l'attrait d'un engagement communal.

Chapitre II Travail de la Commission

2.1 Mandat

Dans sa séance du 1^{er} juin 2011, le Conseil d'Etat a nommé une commission extraparlamentaire chargée de lui rendre, au plus tard le 30 septembre 2012, un rapport, et incluant le cas échéant des propositions de modifications législatives, touchant à l'organisation territoriale et institutionnelle du canton du Valais. Le mandat se veut large, global et porte sur les trois niveaux institutionnels, communal, régional et cantonal.(voir Annexe a)

La Commission, dite "**Commission R21**", est composée de:

- **Thomas Burgener**, ancien Conseiller d'Etat, ancien Conseiller National et Député, désigné Président
- **Marianne Maret**, Présidente de la Fédération des communes valaisannes, Députée et Présidente de Troistorrents
- **Marcelle Monnet-Terrettaz**, Vice-Présidente du Grand Conseil et Conseillère municipale de Riddes
- **Edith Nanzer**, ancienne Députée et ancienne Présidente de Naters
- **Monique Paccolat**, ancienne Présidente du Grand Conseil et ancienne Conseillère Nationale
- **Marie-Françoise Perruchoud-Massy**, ancienne Députée et Cheffe de groupe, ancienne Conseillère communale de Chalais
- **Marie-Therese Schwery**, Préfète du district de Brigue et ancienne Présidente du Grand Conseil
- **Albert Bétrisey**, ancien Président du Grand Conseil
- **Jean-François Copt**, ancien Président du Grand Conseil et Député, ancien Conseiller communal d'Orsières
- **Adalbert Grand**, Président de la Fédération des bourgeoisies valaisannes et Conseiller bourgeoisial de Loèche
- **Hans-Josef Jossen**, vice-Président de Naters
- **Antoine Lattion**, Président de l'Association des Préfets, ancien Député et ancien Président de Collombey-Muraz

-
- **Gilbert Loretan**, Président de Varen, Député et ancien Président du Grand Conseil
 - **Marcel Mangisch**, ancien Président du Grand Conseil et Député
 - **Georges Mariétan**, ancien Président du Grand Conseil et ancien Président de Champéry
 - **Bernard Monnet**, Préfet du district de Martigny, ancien Président de la Bourgeoisie de Martigny et ancien Président du Conseil général de Martigny
 - **Edmond Perruchoud**, Député, ancien Conseiller communal de Chalais
 - **Franz Ruppen**, Député et Conseiller municipal de Naters
 - **Wilhelm Schnyder**, ancien Conseiller d'Etat, ancien Président du Grand Conseil et ancien Président de Steg
 - **Dominique Sierro**, ancien Président du Grand Conseil et ancien Président d'Hérémenche.

Par décision complémentaire du 6 septembre 2011 et sur proposition de la présidence de la Commission R21, le Conseil d'Etat a également nommé **M. André Karlen**, ancien Juge au Tribunal des mineurs, expert-spécialiste chargé d'accompagner la Commission R21 dans l'exécution de ses travaux, en particulier d'établir les procès-verbaux des différentes séances.

M. Maurice Chevrier, Chef du Service des affaires intérieures et communales, a participé à l'ensemble des séances, fourni les documents et renseignements requis, coordonné l'ensemble des travaux en collaboration avec le président de la Commission R21.

2.2 Méthode de travail

La **séance constitutive** de la Commission R21 a eu lieu le 20 juin 2011. Dans son introduction, M. le Conseiller d'Etat Maurice Tornay indique que «notre canton a rendez-vous avec son histoire institutionnelle» puis a cité Anatole France qui affirmait «*L'Histoire n'est pas une science, c'est un art. On n'y réussit que par l'imagination*». Il assure de sa pleine confiance les membres de la Commission R21 qui sauront trouver le chemin en conciliant imagination et faisabilité. Il rappelle :

Quelques principes à respecter:

- faire coïncider, dans la mesure du possible, l'organisation territoriale avec les réalités économiques, sociales et autres, avec les espaces fonctionnels pour reprendre une expression en vogue;

- accroître la visibilité et la légitimité du niveau intermédiaire (région/district) dans la mesure où la Commission R21 le maintient;
- donner un pouvoir effectif et non illusoire aux collectivités locales;
- avoir toujours le souci de la simplicité et de l'efficacité.

Quelques pièges à éviter:

- empiler des structures;
- créer des collectivités territoriales s'érigeant en contre-pouvoirs les unes par rapport aux autres;
- transférer des compétences sans modifier les structures;
- maintenir ou créer des doublons.

Un **règlement interne**, fixant les devoirs et droits des membres, a été adopté à l'unanimité. Cette charte prévoyait une obligation générale de confidentialité dans le but de permettre une discussion libre et ouverte au sein de la Commission R21. Seul le Président de la Commission R21 était en droit d'informer les médias sur l'avancement des travaux.

La Commission R21 a ensuite décidé de constituer **trois sous-groupes de travail**, soit un par échelon, canton, région/district et commune. Le Président de la Commission R21, Thomas Burgener, a participé à l'ensemble des séances des sous-groupes.

Sous-groupe Commune:

- Marianne Maret
- Adalbert Grand
- Hans-Josef Jossen
- Gilbert Loretan
- Bernard Monnet
- Dominique Sierro

La Commission R21 a nommé **M. Bernard Monnet**, responsable de ce sous-groupe.

Sous-groupe Région :

- Marcelle Monnet-Terrettaz
- Edith Nanzer
- Marie-Therese Schwery
- Jean-François Copt
- Antoine Lattion
- Georges Mariétan
- Edmond Perruchoud

La Commission R21 a nommé **M. Georges Mariétan**, responsable de ce sous-groupe.

Sous-groupe Canton:

- Monique Paccolat
- Marie-Françoise Perruchoud-Massy
- Albert Bétrisey
- Thomas Burgener
- Marcel Mangisch
- Franz Ruppen
- Wilhelm Schnyder

La Commission R21 a nommé Mme **Marie-Françoise Perruchoud-Massy**, responsable de ce sous-groupe.

Enfin, la Commission R21 a désigné Mme Marie-Françoise Perruchoud-Massy, Vice-Présidente et Mme Monique Paccolat, rapporteuse de la commission.

Le sous-groupe Commune a siégé à huit reprises, soit les 6 septembre, 25 octobre, 6 décembre 2011 ainsi que les 24 janvier, 6 mars, 5 avril, 30 avril et 5 juin 2012. Le sous-groupe Région a tenu huit séances, soit les 25 août, 29 septembre, 27 octobre, 29 novembre 2011 ainsi que les 26 janvier, 28 février, 23 avril et 24 mai 2012. Tandis que le sous-groupe Canton a été convoqué sept fois, soit les 9 septembre, 21 octobre, 23 novembre 2011 ainsi que les 18 janvier, 22 février, 20 avril, 23 mai 2012.

Les options prises par les sous-groupes ont été discutées, épurées et validées en séances plénières. Outre la séance constitutive, le plenum s'est réuni les 20 septembre et 21 décembre 2011 ainsi que les 20 mars et 19 juin 2012. La journée du 30 août 2012 a été consacrée à la finalisation et à l'adoption du présent rapport. Le bureau de la Commission R21, composé du Président, de la Vice-Présidente, de la rapporteuse et des responsables de sous-groupes a tenu plusieurs séances préparatoires.

Il sied de relever la très bonne fréquentation des séances, l'ensemble des membres y participant quasi systématiquement.

Comme aucun représentant du parti « Les Verts » n'a été nommé dans la Commission R21, son Président a rencontré une délégation dudit parti pour un échange de vues et en a informé les membres de la Commission.

2.3 Documentation

Afin de gérer au mieux les flux d'informations et de faciliter l'accès à la documentation, décision a été prise de mettre sur pied une **plateforme informatique** www.r21.ch. Grâce à cette technologie, les membres de la Commission R21 ont disposé, en continu, de l'ensemble des documents, en particulier des procès-verbaux mais également des études, des rapports, de statistiques, des présentations des différents experts auditionnés ainsi que de toutes autres pièces utiles aux travaux.

2.4 Auditions et avis de droit

Consciente de l'importance de ses travaux et de la nécessité d'intégrer dans la réflexion l'avis de spécialistes et des autorités confrontées à la réalité du terrain, la Commission R21 a décidé d'auditionner diverses personnalités.

Ont été entendus par

La Commission plénière R21:

- **Dr. Daniel Arn**, avocat à Berne, sur le thème « La société moderne, entre espaces fonctionnels et frontières historiques – l'action publique aux divers échelons de l'Etat » ;
- **le Prof. Andreas Ladner**, sur la thématique « Réforme territoriale et institutionnelle : fil rouge et pièges à éviter » ;
- **M. Canisius Braun**, Secrétaire général du canton de St-Gall, et **Markus Bucheli**, Responsable de la division droits de la Chancellerie du canton de St-Gall, ont évoqué « Le développement et l'état actuel du découpage territorial du canton de Saint-Gall ».

Le sous-groupe Commune :

- **M. Philippe Bender-Courthion**, Historien, a présenté sa vision des institutions valaisannes, en particulier, des communes ;
- **M. Bertrand Vianin**, Président du Conseil général d'Ayent (plus petite commune connaissant l'institution du Conseil général), a expliqué le fonctionnement du Conseil général d'une commune d'un peu plus de 3'000 habitants ;
- **Mme Rafaela Wasmer**, Présidente de la commune d'Eggerberg (commune haut-Valaisanne de 356 habitants faisant partie du district de Brigue mais naturellement orientée économiquement et institutionnellement vers Viège) a traité des difficultés de gérer une petite commune ;
- **M. Niklaus Furger**, Président de Viège, a exposé les particularités de fonctionnement d'une grande commune ne connaissant pas l'institution du Conseil général ;

-
- **M. Marcel Maurer**, Président de Sion, a évoqué les rapports entre Conseil municipal et Conseil général dans la capitale ;
 - **MM. Francis Tapparel**, Président et **Yves-Roger Rey**, Secrétaire, ont montré les spécificités de leur modèle "Association de communes au sens des art. 116 et ss. de la Loi sur les communes" regroupant les six communes du Haut-Plateau de Crans-Montana ;
 - **Mme Martina Guetl** a commenté son mémoire de stage intitulé « Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais » ;
 - **M. Simon Epiney**, Président d'Anniviers, a établi un premier bilan de la fusion des communes d'Anniviers ;
 - **M. Hans Hallenbarter**, ancien Député et Sous-Préfet du district de Conches, a donné sa vision des fusions de communes dans ce district ;
 - **M. Georges Schmid**, membre du comité de la Fédération des bourgeoises valaisannes et membre du comité de la Fédération suisse des bourgeoises et corporations, a retracé l'histoire des bourgeoises et leur importance pour le canton.

Par ailleurs, le sous-groupe a sollicité du **Professeur Vincent Martenet**, l'établissement d'un avis de droit sur l'avenir des communes bourgeoises en Valais soulevant en particulier trois questions:

- Le terme de commune bourgeoise est-il encore justifié ou peut-il être abandonné?
- Une absorption de la commune bourgeoise par la commune municipale est-elle possible, le cas échéant, selon quelles modalités?
- Selon quel(s) statut(s) devrait être organisée l'entité qui ne serait pas absorbée par la commune municipale?

Le sous-groupe Région :

- **M. Jean-Luc Bächler**, Juge fédéral et ancien Préfet du district de la Broye, a explicité le modèle fribourgeois en matière d'institutions et de territoire ;
- **M. Damian Jerjen**, Chef du Service du développement territorial, s'est penché sur la thématique suivante « Territoire Suisse / développement territorial 2020 / agglomérations : incidences sur les institutions valaisannes » ;
- **M. François Seppey**, Chef du Service du développement économique, a présenté « La nouvelle politique régionale et politique économique dans le Valais romand » ;

- **M. David Equey**, Chef du Secteur juridique du Service des communes du canton de Vaud, a détaillé l'organisation territoriale de son canton.

Le sous-groupe Canton :

- **M. Claude Bumann**, Chef du Service Parlementaire, a analysé le fonctionnement du Grand Conseil et suggéré des pistes de réflexion dans le souci d'une amélioration dudit fonctionnement ;
- **M. Eric Golaz**, Chef du Service des communes du canton de Vaud, a donné un aperçu général des structures cantonales et du système d'élection des députés ;
- **M. Christian Schumacher**, responsable du Service législatif auprès du Département de la justice et de l'intérieur du canton de Zürich, a exposé les particularités liées à la répartition des sièges en application du système dit de la double proportionnelle (doppelter Pukelsheim) ;
- **Mme Isabelle Chassot**, Conseillère d'Etat fribourgeoise, et **M. Toni Schwin-gruber**, ancien Conseiller d'Etat lucernois, ont disserté sur les avantages et inconvénients, chances et opportunités d'un Gouvernement à cinq, respectivement à sept membres.

La Commission R21 tient à remercier très chaleureusement l'ensemble des intervenants pour leur disponibilité et la qualité de leurs présentations. Nombre de ses propositions y trouvent leur inspiration.

2.5 Forme et contenu du rapport

Ce rapport vise avant tout un fonctionnement démocratique et une gestion efficace des institutions, un découpage territorial adapté à la société pour les décennies à venir. Il n'est pas une expertise juridique même si les questions soumises aux experts consultés avaient une portée juridique. Le contenu et les conclusions du rapport sont l'émanation des diverses réflexions, sensibilités culturelles et expériences politiques des membres de la Commission R21 acquises aux niveaux de la commune, du district, du canton et de la Confédération.

La Commission R21 a répondu, arguments à l'appui, aux questions posées par le Conseil d'Etat et a préconisé des variantes utiles au débat politique. Sur certains points, le rapport fait également état des arguments exprimés par une forte minorité de ses membres.

Par ailleurs, en prévision du débat parlementaire sur l'opportunité de la modification de la Constitution, la Commission R21 a jugé nécessaire de

- rédiger les dispositions constitutionnelles en les accompagnant de commentaires ;
- préciser également les modifications des lois d'application ;
- proposer différentes recommandations destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration.

En conséquence, les Titres 2, 5, 6 et 7 de la Constitution actuelle ont été soumis à une analyse systématique. La Commission R21 a décidé, respectivement, de maintenir, supprimer, remplacer ou rédiger de nouveaux articles.

La forme rédactionnelle de la Constitution cantonale est le reflet des époques de révision. Une reformulation de plusieurs dispositions de la Constitution s'avérerait nécessaire. Cependant, la tâche de révision rédactionnelle des dispositions constitutionnelles n'incombait pas à la Commission R21.

La majorité des Valaisans sont des Valaisannes. Il va ainsi de soi que dans ce rapport, les termes « personne, statut, fonction » désignent les personnes des deux sexes. La Constitution cantonale comporte déjà aujourd'hui cette mention.

Le présent rapport a été rédigé en français et traduit en allemand.

2.6 Sujets non traités

Plusieurs thèmes **n'ont pas été traités** par la Commission R21:

- l'organisation de la justice qui ne figurait pas dans son mandat ;
- le thème des incompatibilités et des récusations, traité par une commission extraparlamentaire spécifique, et en principe soumis au Grand Conseil séparément ;
- la gestion financière des communes traitée par un groupe de travail ad hoc ;
- enfin le premier titre de la constitution cantonale dont le rapport du groupe de travail, présidé par l'ancien président du tribunal fédéral Claude Rouiller, a été déposé en juin 2011. Ce titre traite des bases de l'État, à savoir les dispositions générales, les droits fondamentaux ainsi que les droits et buts sociaux. Ce groupe de travail a également donné suite à une motion parlementaire chargeant le Conseil d'État d'étudier la mise en place d'un conseil de la magistrature.

Par ailleurs, la Commission R21 s'est penchée sur plusieurs thèmes d'actualité, mais n'a pas jugé nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions constitutionnelles, considérant la législation en vigueur suffisante, notamment :

- le devoir d'information de l'Etat et des communes selon le principe de transparence ;
- la mission de relations extérieures du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Si la réflexion sur le découpage territorial a mis en évidence des concordances de fonctionnement et de principes avec les trois régions socio-économiques et les projets d'agglomération pour le Valais, la Commission R21 s'est concentrée sur le fonctionnement institutionnel.

Par ailleurs, elle n'a pas anticipé sur les conséquences et incidences financières de la phase d'application des dispositions constitutionnelles et légales préconisées.

Chapitre III Vision et principes

3.1 Un siècle de grands changements

En plus de cent ans – notre constitution date de 1907 – la société valaisanne a beaucoup changé.

Sur le plan économique, elle a vu l'arrivée de la grande industrie au début du XX^{ème} siècle, le développement de l'agriculture intensive de plaine grâce à l'endiguement du Rhône, la construction d'une quarantaine de barrages producteurs d'énergie hydroélectrique au milieu du siècle passé, l'aménagement de l'autoroute A9, le fort développement du tourisme revitalisant la montagne, l'ouverture des hautes écoles et de leurs centres de recherche ainsi que la floraison de start-ups soutenues par des structures d'encadrement efficaces.

Culturellement aussi, les modes de vie ont beaucoup évolué en un siècle. Après une longue période de quasi autarcie jusque vers les années quarante, les conditions de vie de la société valaisanne se sont améliorées rapidement. Celle-ci s'est aussi ouverte au monde, aidée en cela par les moyens de communication: la radio, la télévision, Internet et les réseaux sociaux. Les moyens de locomotion ont également joué un rôle essentiel: la voiture a raccourci les distances entre les vallées et la plaine, les trains, entre le canton et le reste de la Suisse et l'avion, avec les autres pays de la planète.

Tous ces éléments ont contribué à améliorer grandement le bien-être et la prospérité des Valaisannes et des Valaisans, leur niveau de formation, leur mobilité professionnelle.

En conséquence, après ce siècle d'évolution et de changements majeurs, il est évident que leur vision et leurs attentes, vis-à-vis des institutions politiques, appellent elles aussi des modifications. Les différentes interventions au Grand Conseil et les révisions partielles de la Constitution au fil des dernières décennies en sont un exemple probant.

3.2 Des aspirations à concrétiser

En ce début du vingt-et-unième siècle, les citoyens valaisans tout comme ceux de la Suisse et de bien d'autres pays du monde aspirent à toujours plus d'individualisme, ce qui se traduit, sur le plan politique, par des besoins de participer démocratiquement avec des moyens plus élargis que le seul cadre des partis politiques institutionnalisés. On pense ici à l'utilisation des téléphones portables, des réseaux sociaux, des blogs et à l'émergence d'associations constituées pour la défense d'intérêts spécifiques. La démocratie devient plus participative, ce qui ne signifie pas toujours une amélioration qualitative du débat politique.

Le potentiel et la vulnérabilité des technologies de l'information et de la communication représentent un défi important dans l'organisation institutionnelle du

canton et des communes. Le développement de la cyberadministration change la relation entretenue avec la population. Si les prestations en ligne constituent une alternative aux services aux guichets, toutefois la présence de l'administration reste nécessaire pour des prestations de conseil ou de contrôle et le maintien de liens de proximité avec les administrés. La population valaisanne sera de plus en plus «interconnectée» et la gestion de la protection des données deviendra plus complexe. La popularité des réseaux sociaux et la diffusion d'informations personnelles atteindront des niveaux tels que les notions de sphère privée et sphère publique seront reconfigurées.

Les citoyennes et citoyens dans leur ensemble ayant une accessibilité facilitée à l'information en regard du passé, leur sens critique s'est aiguisé et leurs attentes vis-à-vis de leurs autorités deviennent plus pointues. Ils demandent plus d'efficacité, de cohérence et de transparence de la part du monde politique. La communication des institutions politiques revêt, en conséquence, une grande importance, le professionnalisme des élus, également. On comprend aisément, qu'en particulier dans de toutes petites entités politiques, il devienne quasi impossible de satisfaire à ces attentes.

Avec une population qui s'est fortement accrue durant le 20^{ème} siècle, la société valaisanne est devenue progressivement plus ouverte à d'autres modes de vie et cultures. Les différences entre gens de la plaine et gens de la montagne s'estompent tout comme celles entre les natifs et les nouveaux arrivants. Le sentiment d'appartenance à sa commune et au Valais représente le lien le plus fort entre les habitants du canton. C'est cette unité cantonale qui est à préserver, voire à renforcer, dans le respect des deux cultures linguistiques.

Pour assurer des services aux citoyens de même qualité dans tout le canton, il s'avère de plus en plus nécessaire de collaborer entre communes, voire de fusionner. Même si l'histoire du Valais, par sa culture et son territoire étendu, est marquée par un fort régionalisme, les modes de vie actuels des habitants et leur mobilité ont, de fait, élargi les frontières régionales. Le lieu de travail diffère de plus en plus du lieu d'habitation, les services offerts sont proposés dans un espace plus vaste que la commune. Nombreuses sont aussi les entreprises qui offrent des prestations dans l'ensemble du canton. En un siècle, on constate que les espaces fonctionnels tant publics que privés ont largement dépassé les frontières historiques de la commune et du district.

D'autre part, le Valais collabore toujours plus soit avec ses cantons voisins, soit avec le reste de la Suisse, soit enfin avec les régions frontalières.

En effet, la mobilité accrue, l'urbanisation et le coût croissant des investissements publics ont déjà motivé communes et cantons à collaborer étroitement dans certains secteurs. A ce titre, par exemple, la collaboration intercommunale au niveau de l'organisation hospitalière dans le Bas-Valais s'est étendue au-delà des frontières cantonales (hôpital du Chablais puis Riviera-Chablais). Par ailleurs, toujours dans la région du Chablais, la collaboration intercantonale s'est renforcée, notamment avec le projet d'agglomération qui coordonne l'urbanisation, le paysage et la mobilité de 6 communes des cantons du Valais et de Vaud.

Cette ouverture et ces partenariats vont se développer encore, caractéristiques d'un monde dont l'une des clés de la prospérité réside dans la concentration des forces pour réaliser de grands projets communs.

3.3 Sept objectifs pour guider nos propositions

Au vu de l'analyse succincte des changements qui ont transformé la société valaisanne au XXème siècle et des attentes de la population valaisanne vis-à-vis du monde politique et de ses institutions, la Commission R21 a orienté ses travaux en retenant 7 objectifs:

- **Point 1: Accroissement des moyens de participation des citoyens**

Les citoyennes et citoyens, par individualisme, ne sont guère enclins à s'engager pour un mandat public. Mais ils souhaitent réagir, si besoin est, aux décisions prises surtout par la commune, plus proche de leurs préoccupations. Des modalités sont proposées pour leur offrir cette opportunité.

- **Point 2: Prestations de base - intensification des collaborations/fusions**

Pour établir une certaine équité entre tous les citoyens, les services publics communaux de base devraient être assurés dans toutes les communes du canton. Des propositions plus incitatives voire coercitives sont émises afin d'atteindre cet objectif. Des réflexions ont été faites sur le renforcement des collaborations intercommunales et intercantionales dans le souci de garantir des structures décisionnelles démocratiques.

- **Point 3: Augmentation de l'efficacité et de la transparence**

Le besoin de plus d'efficacité se fait surtout sentir dans les plus petites communes qui ne disposent pas d'un grand staff administratif, technique et financier, et dont une grande partie des tâches repose sur les conseillers communaux eux-mêmes. Cette façon de faire n'est-elle pas dépassée lorsqu'il s'agit de fournir un standard minimal de prestations ? Avec la généralisation de l'informatique et tous les développements futurs en perspective, cela sera-t-il toujours possible ?

Quant à la transparence des affaires communales, ne devrait-elle pas être accrue ? C'est l'opinion de la Commission R21 qui propose de mieux structurer le travail et le suivi par le législatif, surtout dans les plus grandes communes, y compris lorsque la commune délègue des compétences hors de l'administration.

■ **Point 4: Consolidation du rôle majeur de la commune**

La commune a été et restera la structure institutionnelle de base reconnue par les citoyens. Toutefois, des questions se posent quant aux différences entre les communes municipales et les communes bourgeoises, une clarification par la Commission R21 s'impose.

■ **Point 5: Réduction des clivages régionaux et subrégionaux**

Le régionalisme étroit dans la politique valaisanne semble s'estomper: le district, au sens institutionnel, doit-il demeurer ? Que représente-t-il pour les habitants ? Est-il encore une réalité en dehors des périodes électorales ? Ces questions ont été discutées par la Commission R21 et des propositions émises afin que la notion de région – structure entre la commune et le canton - en termes électoral, économique ou culturel corresponde à la représentation que s'en font les habitants.

■ **Point 6: Revalorisation de la mission des élus**

La Commission R21 a formulé des propositions qui vont dans le sens d'une reconnaissance du rôle des élus que ce soit au plan cantonal ou au plan communal. Dans cette optique, elle a réfléchi et revu en particulier le nombre d'élus du peuple, la durée de leur engagement, leurs indemnités et formulé en conséquence des propositions de modifications de la Constitution.

■ **Point 7: Renforcement de la démocratie**

Une démocratie est d'autant plus vivante que tous les groupes fussent-ils minoritaires peuvent participer aux décisions. Forts de cette conviction, les membres de la Commission R21 ont proposé un nouveau système de décompte des voix, plus équitable, et une révision du nombre de Conseillers d'Etat. Elle s'est également penchée sur les actuelles caudèles de représentation géographique, en a supprimé une et modifié l'autre.

Chapitre IV Propositions de la Commission

Pour une lecture facilitée du présent chapitre :

Les articles des titres 2, 5, 6 et 7 de la Constitution actuellement en vigueur sont reproduits intégralement et en **noir**. Les chiffres des articles en exposant (petits caractères) renvoient aux modifications antérieures de la Constitution dont le détail figure en fin de chapitre. Les articles discutés en Commission R21 sont suivis d'un commentaire en **bleu**.

Les articles proposés pour modification figurent directement après l'article concerné et sont imprimés en **rouge** en ce qui concerne la partie (intégrale ou partielle) à modifier. Ces articles sont précédés d'un titre *en italique* pour faciliter la lecture et la recherche mais n'ont pas un caractère officiel.

Abréviations:

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
Cst/cant.	Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907 (RS/VS 101.1.)
JdT	Journal des Tribunaux
LCo	Loi sur les Communes du 5 février 2004 (RS/VS 175.1)
LOJ	Loi sur l'organisation de la justice du 11 février 2009 (RS/VS 173.1)
RS/VS	Recueil systématique de la législation du canton du Valais

Titre 2: Division du canton

Art. 26 La division du canton en communes

Art. 26

¹Le canton est divisé en districts.

²Les districts sont composés de communes.

³Le Grand Conseil peut, les intéressés entendus, modifier par une loi le nombre et les circonscriptions des districts et par un décret ceux des communes.

⁴Il en désigne également les chefs-lieux.

Art. 26

¹Le canton est divisé en communes.

²Le Grand Conseil peut, les intéressés entendus, modifier par une décision le nombre et le territoire des communes.

Commentaire

Actuellement, le canton du Valais est divisé en 13 districts. En réalité, mais aussi constitutionnellement, l'organisation se fait avec 14 districts, puisque le district de Rarogne est subdivisé en deux demi-districts: Rarogne oriental et Rarogne occidental. Chaque district et demi-district a un chef-lieu, est doté d'un préfet nommé par le Conseil d'Etat comme représentant du gouvernement, a un conseil de district dont les membres sont nommés par les conseils municipaux des communes du district. Chacun constitue une circonscription électorale pour les élections au Grand Conseil et forme une barrière pour éviter la surreprésentation régionale au Conseil d'Etat (un seul habitant du district peut siéger au Conseil d'Etat). Un district est formé par des communes. Le district est un échelon intermédiaire entre l'Etat et les communes, ces deux dernières entités étant exigées et garanties par la Constitution fédérale. En revanche, l'existence d'un échelon intermédiaire n'est pas exigée par la Constitution fédérale, chaque canton étant libre d'en introduire, maintenir, modifier ou abolir. En d'autres termes: le canton du Valais est libre de garder les districts, de les modifier, de les transformer en d'autres entités par regroupement ou scission ou, simplement, de les éliminer en tant que divisions territoriales.

Historiquement, les districts sont la survivance des anciens dizains du Valais épiscopal. La mise en place de préfets provient de l'époque napoléonienne, au début du 19^{ème} siècle. Lorsque la région du Bas-Valais, ancien pays sujet des sept dizains, a bénéficié des acquis de la révolution française, il est devenu pays à pied d'égalité. Les dizains existants ont été transformés en districts, et l'ancien pays sujet a été divisé en districts dont les limites étaient quelque peu arbitraires, puisqu'elles ne correspondaient pas à des divisions politiques ou économiques antérieures.

La mise en place de la division du territoire en districts date d'une époque où la mobilité physique était limitée, fastidieuse et le déplacement prenait beaucoup de temps. La mobilité de l'information était, elle, tributaire de la mobilité physique puisque l'information circulait à la vitesse de l'homme, du cheval ou de la diligence. Une telle situation justifiait largement le besoin du gouvernement (Conseil d'Etat) de contrôler le territoire par une sorte de « quadrillage » et d'avoir - et de le savoir - un représentant de son pouvoir sur place, c'est-à-dire dans chaque district. Le district était l'unité territoriale dont le préfet, nommé premier magistrat par le Conseil d'Etat, avait des attributions d'exécution des lois, de diverses surveillances, d'ordre public et de mesures d'urgence et de sécurité en cas de catastrophes (voir à ce sujet la Loi sur les attributions des préfets du 24 mai 1850, RS/VS 172.16). Le préfet devait (et doit encore aujourd'hui) rapporter au Département de l'Intérieur, soit mensuellement, soit annuellement, sur sa gestion et sur l'état du district, dans certains cas au Conseil d'Etat. En outre, chaque district était (l'est encore ou devrait l'être) doté d'un organe nommé par chaque commune, à savoir le Conseil de district dont la mission principale était de veiller aux intérêts du district, de répartir les charges du district entre les communes et de prendre connaissance de la gestion financière de l'Etat.

Il est vrai que ces attributions en faveur du district et du préfet, probablement réelles au départ, se sont vidées de la majeure partie de leur substance dans le sillage de l'évolution du temps, de l'affermissement de l'administration centrale, du

développement économique et technique général ainsi que de l'introduction de l'informatique et des nouveaux moyens de communication. Par la suite et dans diverses lois, les préfets ont été investis de quelques charges de type administratif qu'ils assument toujours aujourd'hui.

En revanche et suivant les régions, en particulier dans le Valais romand, les préfets entreprennent et assument des actions et des initiatives au niveau intercommunal et régional, voire transfrontalier et font le lien entre les intérêts des communes et de l'Etat, assurant dans une certaine mesure un travail de médiateur.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les districts constituent une unité utile ou indispensable à la vie institutionnelle, politique, économique et sociale d'une part et si les préfets exercent un pouvoir souverain et administratif réel d'autre part.

Qu'en est-il?

Il est vrai que chaque district constitue toujours une unité territoriale qui englobe un certain nombre de communes. Sur le plan institutionnel, le district constitue la circonscription électorale pour les élections au Grand Conseil et forme le territoire de compétences « *ratione loci* » pour le juge de district (Tribunal de district) en matière judiciaire (instruction et jugement au civil, jugement au pénal). Les organisations politiques du district s'arrangent de façon à se faire représenter par district en raison de sa définition comme circonscription électorale. En revanche, le développement économique, la politique économique régionale, la planification du territoire et la mobilité dépassent de plus en plus les limites et les frontières du district. Il en est de même en ce qui concerne la vie économique, commerciale voire même culturelle qui s'oriente davantage vers les agglomérations, certains villages de plaine et de montagne devenant de plus en plus des lieux dortoirs ou de villégiature.

Il est évident que l'Etat et les communes constituent les principaux mécanismes d'action de la vie publique et politique. Les districts jouent un rôle d'appui dans ce sens que le découpage territorial institutionnel crée de la clarté dans l'organisation entre les communes et l'Etat dans un canton à grande surface d'une part, et que le nombre important de communes (141 communes pour une population de résidence de 312'684 habitants) explique la division territoriale pour leur permettre de se grouper et défendre les intérêts régionaux d'autre part. Le fait qu'il y ait une nette disparité d'action entre les divers districts, respectivement entre les divers préfets du canton, parle à la fois pour l'opportunité de l'existence des districts (l'activité de certains districts et préfets est vue comme la preuve de la nécessité de leur existence) et contre la nécessité de l'existence des districts (la passivité de certains districts et préfets est vue comme la preuve du bien-fondé de leur suppression). On ne saurait en tirer un argument décisif pour ou contre le maintien des districts.

Le district et la fonction du préfet font débat depuis bien des années. La recommandation faite par une commission extraparlamentaire (rapport du 28.10.2002), de renforcer les districts, de leur donner plus de corps et de revitaliser la fonction de préfet par une augmentation de compétences, est restée lettre morte (renvoi

par le Parlement le 13.09.2005). Au contraire, la signification du district a encore fondu à la suite de la réorganisation des trois régions socio-économiques récemment mises en place (voir Loi sur la politique régionale du 12 décembre 2008, RS/VS 901.1). Détail intéressant : pour délimiter les trois régions socio-économiques, cette loi fait appel à la notion de district (en précisant que les communes appartenant aux districts, qui sont expressément nommées dans le texte de la loi, constituent la région socio-économique).

Existe-t-il des arguments qui militent pour la suppression des districts et de l'organisation y afférente ?

Le canton de Saint-Gall, canton à grande superficie et à régions variées, a récemment aboli les 14 districts, sans les remplacer par une autre division territoriale, et a créé 8 circonscriptions électorales, formule qui donne satisfaction selon les explications fournies par des spécialistes de ce canton. Les nombreuses compétences et tâches du Bezirksamman - aussi bien administratives que judiciaires - ont été attribuées à d'autres autorités et services.

S'il est vrai que le nombre élevé des communes valaisannes incite à les regrouper dans une unité territoriale régionale pour que leurs intérêts soient défendus collectivement, il est tout aussi juste de provoquer la réunion de communes par voie de collaboration ou de fusion et de viser ainsi le renforcement de communes agrandies. Ainsi, un long processus a abouti à créer en Valais, par regroupement de communes politiques, des bassins versants de cycles d'orientation qui fonctionnent et qui sont en mesure d'être des interlocuteurs valables et crédibles avec l'Etat en matière scolaire et de formation.

L'autonomie communale est juridiquement reconnue, aussi bien par la Constitution cantonale que par la Constitution fédérale ainsi que par la Charte européenne de l'autonomie locale. La suppression de tout échelon intermédiaire constitue, pour la commune, l'occasion d'affirmer et de renforcer son autonomie.

La multiplicité et la diversité des formes de collaborations entre communes mettent bien en évidence que ces associations d'intérêts ne sont pas liées à l'appartenance au district, mais bien plutôt aux besoins concrets des communes et de leur population. Si le district et l'appartenance de la commune au district disparaissent, chaque commune se sentira encore plus libre et responsable de rechercher les associations selon la réalité de ses intérêts, et non pas en fonction d'un critère de loyauté institutionnelle.

Le district constitue actuellement la circonscription électorale pour les élections du Grand Conseil. La définition du cercle électoral ne doit pas forcément être liée à la définition d'un échelon territorial intermédiaire entre l'Etat et la commune. Ainsi, la disparition du district n'est pas synonyme de problème en matière de définition de l'arrondissement électoral. Lier la circonscription électorale à un échelon territorial intermédiaire n'est pas obligatoire.

On ne saurait contester qu'un certain nombre de communes, surtout les petites communes, ont besoin de recourir à un médiateur ou à un intermédiaire pour régler les relations avec d'autres communes et/ou l'Etat. Si ce rôle n'est pas

contesté par la Commission R21, au contraire reconnu comme utile, cela ne veut pas dire qu'il doit être joué dans le cadre strict d'un échelon territorial institutionnel. Il y a bien d'autres formules pour assurer ce genre de tâches dont l'initiative peut revenir au niveau des communes ou de groupements de communes.

L'existence, l'utilité, le maintien ou la suppression du district est un débat récurrent. Les districts et les organes du district (le conseil de district, le préfet et le sous-préfet) ont actuellement un pouvoir et une importance fort variés et discutés. Leur maintien ne répond plus aux réalités de la vie moderne, ni à la mobilité généralisée ou au développement économique.

La Commission R21 s'inspire de ces considérations pour proposer de supprimer les districts en tant qu'entités territoriales. La conséquence logique et inhérente à cette proposition est la suppression de la fonction de préfet (et de sous-préfet), de l'institution du conseil de district et de la désignation d'un chef-lieu.

La suppression des districts, en même temps circonscriptions électorales, pose, en revanche, la question de savoir comment il faudra former les nouvelles circonscriptions électorales, à moins qu'on y renonce en considérant le canton du Valais comme une seule et unique circonscription électorale pour l'élection du législatif (voir à ce sujet le commentaire relatif au mode d'élection du Grand Conseil Art. 84 Cst. VS).

S'agissant d'organiser un système qui répond au besoin des communes de pouvoir faire appel à un coordinateur ou à un intermédiaire qui représente, fait valoir, défend les intérêts et le point de vue des communes, la Commission R21 élabore une formule qui peut satisfaire à cette revendication. Il est proposé concrètement de mettre en place la Conférence des présidents de commune de l'arrondissement électoral (voir à ce sujet ci-après art. 71 bis nouveau Cst.).

Au vu de ces diverses considérations, il n'est pas reconnu nécessaire de maintenir les districts comme éléments de répartition du territoire. La Commission R21 propose, dès lors, de renoncer à la division territoriale institutionnelle sous la forme de l'échelon intermédiaire actuel qu'est le district. Ainsi, les communes deviennent la seule forme de subdivision du territoire du canton du Valais. Le principe de leur autonomie n'est pas touché par cette modification du concept territorial.

Comme jusqu'à présent, la modification du nombre et du territoire des communes reste possible, en principe, par l'institution des fusions dont le détail est et restera réglé dans la Loi sur les communes (LCo), mais dont le principe sera dorénavant également inscrit dans la Constitution (voir à ce sujet ci-après art. 71 ter nouveau Cst.). Une telle décision est prise par le Grand Conseil, ce qui implique une modification rédactionnelle de l'alinéa 3 de l'actuel article 26 Cst. et son intégration dans l'alinéa 2 nouveau.

Modification de législation

Les conséquences directes de cette modification territoriale majeure sont évidemment l'abrogation

- des articles constitutionnels sur le conseil de district (art. 66 à 68 Cst.) ;
- de la Loi sur l'organisation et les attributions des conseils de districts du 20 novembre 1855 (RS/VS 172.15) ;
- de la Loi sur les attributions des préfets du 24 mai 1850 (RS/VS 172.16).

Les termes de district (dans le sens de territoire), de conseil de district et de préfet disparaîtront dans la législation. Les compétences revenant au préfet et au conseil de district seront reprises par d'autres autorités, instances ou services qui devront être déterminés.

Dans la mesure où la proposition de la Commission R21 de supprimer les districts et la fonction de ses organes deviendra réalité constitutionnelle, il sera nécessaire d'identifier les textes légaux comportant les termes de districts, de préfet, de sous-préfet, de conseil de district et de chef-lieu et de les supprimer, modifier ou adapter.

Notamment les textes législatifs suivants:

La Loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 (RS/VS 160.1) mentionne à plusieurs reprises le district en tant que circonscription électorale (art. 25, 116, 135, 137, 140, 141, 142, 151). Cette loi devra être adaptée en fonction des propositions de la Commission R21 concernant les nouveaux arrondissements électoraux.

La Loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 (RS/VS 160.1) attribue aussi un rôle et des tâches au préfet du district en matière électorale (art. 85, 138, 141, 147, 152 et 153), notamment en ce qui concerne le contrôle des listes et l'épuration des listes déposées. En outre, il préside le bureau central du district qui procède à la récapitulation des résultats des élections au Grand Conseil, répartit les sièges entre les candidats et dresse le procès-verbal. Il s'agit de proposer une autorité ou un service qui y procède, par exemple la Chancellerie d'Etat.

L'art. 127 de la Loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 (RS/VS 160.1) traite, en application de l'art. 52 Cst., de la représentation par district et par région. Comme la Commission R21 propose de supprimer la cautèle de surreprésentation au Conseil d'Etat par district, il conviendra d'éliminer cette restriction traitée dans ledit l'art. 127.

Selon l'art. 19 du Règlement d'application de la loi sur les rapports entre l'Eglise et l'Etat du 7 juillet 1993 (RS/VS 180.100), le préfet met à disposition ses bons offices pour la mise en place des commissions intercommunales chargées d'examiner les comptes et le budget d'une paroisse couvrant plusieurs communes. Il s'agit d'attribuer cette compétence à une autre instance (p.ex. Conférence institutionnelle des présidents).

La Loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite du 20 juin 1996 (RS/VS 281.1) mentionne dans son article 1er que chaque district constitue, en principe, un arrondissement de poursuites et de faillites et que chaque arrondissement est doté d'un office des poursuites et des faillites, avec le statut d'office étatisé. Il est précisé, entre autres, que le Grand Conseil peut réunir plusieurs districts en un seul arrondissement. La suppression de la notion de district entraînera la nécessité de reformuler la définition territoriale des arrondissements et offices des poursuites et des faillites.

En matière surveillance de fondations, la Loi d'application du code civil suisse LACCS (RS/VS 211.1) attribue dans son art. 9 ch. 1 au préfet la surveillance sur les fondations relevant par leur but du district ou de communes du district. Il serait dans l'intérêt de l'unité de la matière de confier cette tâche au département compétent qui exerce la surveillance des fondations relevant par leur but du canton ou de plusieurs districts.

Selon l'art. 17 de la Loi d'application du code civil suisse LACCS (RS/VS 211.1), le préfet est le président de la chambre de tutelle du district (autorité tutélaire de surveillance). Cette disposition changera dans le cadre du nouveau droit de la tutelle qui entrera en vigueur le 1er janvier 2013, et le préfet sera déchargé de cette attribution.

Selon la Loi sur l'organisation en cas de catastrophes et de situations extraordinaires du 2 octobre 1991 (RS/VS 501.1) (art. 3,4,5,6,10,11,12, 14,15,17,19 et 24) , le préfet a diverses responsabilités de préparation, d'organisation, de nomination, de coordination, de conduite, de réquisition et d'information au public. Toutefois, cette loi est en voie de révision et traitera de ces questions de façon administrative.

Le préfet a la tâche de procéder à l'assermentation de divers fonctionnaires cantonaux agissant régionalement. Le Règlement d'exécution de la loi sur la chasse du 15 juin 2011 (art. 10 et 17) (RS/VS 922.100) confie au préfet l'assermentation des surveillants de la faune et des gardes auxiliaires. Cette tâche pourra être attribuée à un magistrat (p.ex. chef de département ou juge). Il en est de même pour l'assermentation du garde forestier (art. 8 du Règlement d'exécution de la loi forestière du 11 décembre 1985, RS/VS 921.100).

Quelques tâches prévues dans des législations spéciales sont tombées en complète désuétude (cédule hypothécaire, lettre de rente...).

L'arrêté concernant les attributions des médecins de district du 9 janvier 1968 (RS/VS 811.12) devra être modifié, mais non seulement par rapport au terme de médecin de district, mais aussi par rapport au territoire ou rayon d'action dans lequel le médecin (officiel) assume les diverses tâches de santé publique

En matière judiciaire, les expressions de Juge de district et de Tribunal de district sont consacrées par la Loi sur l'organisation de la justice (RS/VS 173.1) et sont courantes dans la législation d'application. Cette appellation devra sans doute être modifiée puisque la notion de district disparaît. Il faudra même se poser la question s'il sera opportun de modifier l'organisation de la justice dans le sens d'une concentration des Tribunaux, c'est-à-dire d'étudier la possibilité de réunir plusieurs Tribunaux de district actuels dans une entité plus large comme un Tribunal de région à l'instar de l'organisation du ministère public. Toutefois, le mandat de la Commission R21 exclut le domaine judiciaire de son pouvoir d'examen. Il est néanmoins recommandé d'analyser et d'examiner cette question, du moment que les petites entités territoriales perdent leur signification d'antan.

Art. 27 Inchangé

¹Sion est le chef-lieu du canton et le siège du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal.

²Ces corps peuvent toutefois siéger ailleurs si des circonstances graves l'exigent.

³Le décret du 1^{er} décembre 1882 détermine les prestations du chef-lieu.

⁴Lors de la création d'établissements cantonaux, on doit tenir compte des diverses parties du canton.

⁵La commune qui devient le siège d'un établissement cantonal peut être tenue à des prestations.

Commentaire

Cette disposition a été traitée par la Commission de M. Claude Rouiller, ancien Président du Tribunal fédéral. (Voir chapitre 2.6).

Titre 5: Pouvoirs publics

Art. 36

Les pouvoirs publics sont :

- le pouvoir législatif ;
- le pouvoir exécutif et administratif ;
- le pouvoir judiciaire.

Art. 36 Pouvoirs publics

Art 36

Les pouvoirs publics sont :

- le pouvoir législatif ;
- le pouvoir exécutif ;
- le pouvoir judiciaire

Commentaire

Le pouvoir exécutif dirige l'administration, de ce fait il n'est pas nécessaire de le préciser avec le terme « administratif ».

Chapitre 1: Pouvoir législatif

A. Attributions

Art. 37 Composition du Grand Conseil

Art. 37¹⁶

¹Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif, sous réserve des droits du peuple.

²Il jouit de toute autre compétence qui lui est attribuée par la Constitution ou la loi.

A. Composition et attributions

Art. 37¹⁶

¹Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif, sous réserve des droits du peuple. Il jouit de toute autre compétence qui lui est attribuée par la Constitution ou la loi.

²Le Grand Conseil se compose de 130 députés.

³La loi règle le statut et l'élection de 65 suppléants.

⁴La loi fixe la répartition des députés et des suppléants entre les arrondissements et les sous-arrondissements électoraux sur la base de la population suisse de résidence.

Commentaire

Les alinéas 2 et 3 se situent dans la Constitution actuelle à l'art. 84. Pour des raisons de cohérence, la Commission R21 propose de les déplacer et de les incorporer dans cet art. 37 parce qu'ils traitent de la composition et des attributions du législatif et que l'art. 84 concerne essentiellement les questions de la définition des circonscriptions électorales et des modalités d'élection (y compris du système électoral).

La Commission R21 propose, en toute logique, de modifier et de compléter l'intitulé «A. Attributions» par «A. Composition et attributions».

Quant au nombre de députés et de suppléants, la Commission R21 est assez rapidement tombée d'accord sur l'exigence et le fait qu'il est indiqué et opportun de diminuer le nombre de personnes élues (actuellement 130 députés + 130 députés suppléants), tout en maintenant l'institution du suppléant.

Dans ce sens, deux propositions ont été discutées en Commission R21:

- l'une, de réduire le nombre à 100 députés et 50 suppléants sur une seule liste,
- l'autre, de maintenir le nombre de députés à 130 et de réduire le nombre des suppléants à 65 sur des listes séparées.

Le Grand Conseil comporte un nombre élevé de députés vu que les suppléants participent à former cet organe (art. 84 al. 1 Cst.). 260 membres composent le Grand Conseil. Appelés à siéger, les suppléants sont investis des mêmes droits et obligations que les députés, sauf à dire qu'ils ne peuvent pas être élus membres des commissions de haute surveillance (Commission de gestion, Commission des finances et Commission de justice).

La Commission R21 estime que le nombre de 260 parlementaires est trop important et constitue un risque d'éparpillement des forces. En outre, la place du suppléant est à redéfinir. Le nombre de députés de 130 est considéré comme opportun puisqu'il permet à toutes les régions traditionnelles d'être représentées, ce qui peut constituer un élément de base et un atout pour la cohésion du canton. En revanche, le nombre de suppléants, jusqu'à présent identique à celui de députés, ne se justifie plus. De l'avis de la Commission R21, le suppléant n'a pas le statut de député, mais remplace le député de cas en cas. Il en est de même pour la faculté du suppléant de siéger dans une commission: il y est admis uniquement comme remplaçant d'un député, mais non pas comme membre nommé à titre principal. Guidée par cette conception, la Commission R21 propose de définir, dans les alinéas 2 et 3 nouveaux de l'art. 37 Cst., le statut du député et du suppléant différemment.

La Commission R21 se prononce pour un Parlement composé de 130 députés, et pour l'élection de 65 suppléants à qui il peut être fait appel pour remplacer un député de cas en cas au sein du Grand Conseil ou d'une commission thématique respectivement ad hoc. Comme aujourd'hui, le suppléant ne saurait siéger dans une commission de haute surveillance, même à titre de remplaçant. Seuls des députés seront nommés dans des commissions thématiques ou ad hoc, les suppléants pouvant toutefois les substituer.

La future loi répartira les 65 suppléants dans les futures circonscriptions électorales (sous forme d'arrondissements et sous-arrondissements; voir à ce sujet l'art. 84 Cst. à modifier).

A l'alinéa 4, la Commission propose d'introduire les notions et les institutions de l'arrondissement électoral et du sous-arrondissement électoral comme circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil, ce qui permettra aux différentes régions d'être représentées et aux petites régions (anciens petits districts) d'être représentées par les élus qu'elles désignent elles-mêmes (en ce qui concerne la technique du système d'élection, voir plus en détail l'art. 84 Cst. à modifier).

Modification de législation

La loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP ; RS/VS 171.1) est adaptée en conséquence.

Art. 38 Tâches du Grand Conseil

Art. 38¹⁶

¹Le Grand Conseil élabore les dispositions constitutionnelles, les lois et les décrets, les articles 31 à 35 et 100 à 106 étant réservés.

²Il approuve les traités, les concordats et les conventions, sous réserve des compétences du peuple et du Conseil d'Etat.

³Il exerce les droits réservés aux cantons par les articles 86, 89, 89bis et 93 de la Constitution fédérale et répond aux consultations de la Confédération en matière d'installations atomiques.

Art. 38¹⁶

¹Le Grand Conseil élabore les dispositions constitutionnelles, les lois et les décrets, les articles 31 à 35 et 100 à 106 étant réservés.

*²Il approuve les traités, les concordats et les conventions, sous réserve des compétences du peuple et du Conseil d'Etat. **Il peut également les proposer.***

*³Il exerce les droits réservés aux cantons par **les articles 141 et 160** de la Constitution fédérale et répond aux consultations de la Confédération en matière d'installations atomiques.*

Commentaire

Dans la procédure d'adoption des concordats intercantonaux, la question se pose de savoir s'il serait opportun d'étendre la compétence du Grand Conseil en cette matière en lui accordant le droit de proposer le contenu du projet d'un concordat.

Dans la procédure d'adoption de concordats intercantonaux, le Grand Conseil joue un rôle très limité puisque sa seule compétence constitutionnelle est de les approuver ou de les refuser, et non pas de les initier, ni de les discuter ou de les modifier. Il s'agit là d'un déficit démocratique puisque le Grand Conseil, aux termes de la Constitution, n'est pas habilité à décider du contenu d'un concordat. En d'autres termes : le Grand Conseil est amputé de son pouvoir de légiférer.

Il serait dès lors préférable de donner au Grand Conseil un rôle plus actif et plus déterminant dans ce sens qu'il puisse collaborer à l'élaboration du concordat. En l'état actuel, dans le contexte des concordats intercantonaux, le député a l'impression de ne pas être impliqué dans l'élaboration d'une loi et de n'exercer aucune influence dans le domaine de la législation qui serait pourtant et par définition, son champ d'action et de compétence.

En réalité, le problème est réglé au niveau romand par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements du 5 mars 2010 ; CoParl). Le Grand Conseil du Valais y a adhéré en adoptant la Loi d'adhésion à la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger ; CoParl) du 9 septembre 2010 (RS/VS 171.2).

Cette convention, en vigueur depuis le 1er janvier 2011, régit l'intervention des Parlements des cantons contractants dans le cadre de la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger.

Cette convention a mis sur pied une commission interparlementaire composée de parlementaires des cantons d'adhésion (jusqu'à ce jour tous les cantons romands sauf Berne), à raison de 7 députés par canton. Cette commission a pour mission de prendre position sur les projets de conventions intercantionales. Chaque délégation cantonale est tenue de rapporter à son parlement. Chaque gouvernement cantonal est tenu de faire un rapport annuel à son parlement sur les projets de convention en cours. Ce système lie les cantons romands entre eux et fonctionne.

Si, nonobstant la réglementation décrite, la Commission R21 propose d'introduire la norme constitutionnelle d'accorder au Grand Conseil le droit de proposer le contenu d'un concordat à négocier, c'est dans l'intention de reconnaître au Grand Conseil sa mission de légiférer et de marquer un signe politique fort en sa faveur.

Par ailleurs, l'al. 3 de cet article doit être modifié et adapté à la numérotation de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (référendum cantonal et initiative cantonale).

Art. 39 Elections des juges et procureurs

Art. 39¹⁶

¹Le Grand Conseil statue sur la validité des élections de ses membres.

²Il élit le Tribunal cantonal, son président et son vice-président, ainsi que le ministère public.

Art. 39¹⁶

¹Le Grand Conseil statue sur la validité des élections de ses membres.

²Il élit le Tribunal cantonal, son président et son vice-président ainsi que le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs.

Commentaire

Si l'élection du Tribunal cantonal, de son Président et de son Vice-président n'est pas remise en question puisqu'il s'agit de l'autorité judiciaire supérieure, la compétence relative à la nomination des membres du ministère public mérite d'être examinée et, le cas échéant, revue.

Il faut se rappeler que, par le passé, le ministère public était composé de trois procureurs (un pour l'arrondissement du Haut, un pour l'arrondissement du Centre, un pour l'arrondissement du Bas) dont le rôle essentiel était de soutenir l'accusation devant le juge. Dès le 1er janvier 2011 (date de l'entrée en vigueur de la loi sur la procédure pénale fédérale faisant du ministère public l'autorité d'instruction en matière pénale dans tous les cantons), le ministère public valaisan est composé de 22 procureurs et de deux substituts, répartis au sein du ministère public cantonal et de trois ministères publics régionaux. Cette multiplication des membres du ministère public ainsi que la nouvelle attribution des tâches (instruction pénale) posent la question du bien-fondé de leur nomination par le Grand Conseil.

Pour éviter une trop grande politisation de la justice d'une part, pour garantir que les nominations de remplacement se fassent à temps et sans délai d'autre part, la Commission R21 propose une solution qui rend le processus des nominations courantes plus souple, mais qui laisse au Grand Conseil le pouvoir de contrôler la hiérarchie:

- Le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs sont élus par le Grand Conseil.
- Les autres procureurs et les substituts sont nommés par le bureau des procureurs (composé précisément des procureurs élus).

A souligner que cette façon de procéder trouve sa comparaison justificative dans la nomination des juges de district et des juges des mineurs, nominations faites par les juges du Tribunal cantonal. Il y aurait dès lors parallélisme du système de nomination : les autorités judiciaires civiles, pénales et administratives des instances supérieures sont ainsi élues par le Grand Conseil, les autorités judiciaires des instances inférieures sont nommées par les autorités judiciaires des instances supérieures.

Modification de la législation

Adaptation de la loi sur l'organisation de la justice pour que la nomination des procureurs autres que ceux faisant partie du bureau des procureurs se fasse par le bureau du ministère public (Art. 23 al. 4 LOJ, RS/VS 173.1).

Art. 40 ¹⁶ Inchangé

¹Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil d'Etat, des corporations et établissements autonomes de droit public, des autorités judiciaires, ainsi que sur les représentants de l'Etat dans les sociétés où le canton a une participation prépondérante. Il examine la gestion et délibère sur son approbation.

²Il peut en tout temps demander compte au pouvoir exécutif d'un acte de son administration.

³La loi peut confier certaines tâches de l'Etat à des corporations ou établissements autonomes de droit public.

Art. 41 ¹⁶ Inchangé

Le Grand Conseil a notamment les attributions suivantes:

1. il arrête le budget et approuve les comptes, qui sont rendus publics;
2. il participe à la planification dans la mesure fixée par la loi;
3. il décide les dépenses et autorise les concessions, les transactions immobilières, les emprunts et l'octroi des cautionnements et autres garanties analogues, sauf exceptions prévues par la Constitution ou par la loi;
4. il fixe le traitement des magistrats, fonctionnaires et employés de l'Etat, sauf exceptions prévues par la loi;
5. il exerce le droit de grâce.

Art. 42 ¹⁶ Inchangé

¹Le Grand Conseil édicte les règles de droit sous la forme de loi, qui est, en principe, mise en vigueur pour une durée illimitée. Il peut toutefois prévoir que la loi est mise en vigueur pour un temps limité.

²Il édicte, sous forme de loi d'application, les dispositions absolument nécessaires pour assurer l'exécution du droit de rang supérieur.

³Il peut toutefois prendre des dispositions urgentes par la voie du décret, pour un temps limité, lorsque les circonstances l'exigent (art. 32 al. 2).

⁴Le Grand Conseil traite toutes les autres affaires sous forme de décision.

B. Organisation

Art. 43 ¹⁶ Inchangé

¹La loi fixe les grandes lignes de l'organisation du Grand Conseil ainsi que de ses rapports avec le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires. Pour le surplus, le Grand Conseil s'organise lui-même.

²Elle règle la participation des membres du Conseil d'Etat aux séances de l'assemblée et des commissions parlementaires.

Art. 44 ^{16 20} Inchangé

¹Le Grand Conseil s'assemble de plein droit:

1. en session constitutive le quatrième lundi qui suit son renouvellement intégral;
2. en sessions ordinaires, aux échéances fixées par la loi.

²Le Grand Conseil s'assemble en sessions extraordinaires:

1. lorsqu'il le décide spécialement;
2. sur l'invitation du Conseil d'Etat;
3. quand vingt députés le demandent en indiquant les objets à traiter.

Art. 45 ^{16 20} Inchangé

¹Le Grand Conseil élit pour un an un président et deux vice-présidents.

²Le Grand Conseil dispose d'un service parlementaire indépendant.

Commentaire

La Commission R21 a abordé le sujet de la durée de la présidence du Grand Conseil. Actuellement, le président et les deux vice-présidents sont élus par le Grand Conseil pour une durée de fonction d'un an. Dans la réalité et selon la tradition, chaque président fonctionne ainsi au moins trois ans dans le bureau du Grand Conseil. D'abord un an comme deuxième vice-président, ensuite un an comme premier vice-président et finalement un an comme président.

La question de la durée de ces fonctions se pose dans les termes et solutions suivants:

- un an de fonction,
- deux ans de fonction,
- une législature de fonction.

La durée allongée de la présidence (par ex. deux ans) la rendrait peut être plus constante et efficace. Toutefois, un tel allongement entraînerait, pour le titulaire de la charge, une quasi-professionnalisation de la fonction à durée limitée et risquerait d'avoir comme conséquence un désintérêt pour la fonction. En plus, le cursus de vice-président à président, qui est actuellement de trois ans, s'allongerait à six ans, si l'on maintient la tradition de l'élection en cascade de la fonction de deuxième vice-président jusqu'à celle de président. Et si l'on ajoute l'exigence que le président soit doté d'une certaine expérience parlementaire avant qu'il ne soit désigné à la charge de la deuxième vice-présidence, il en résulterait une longue présence parlementaire.

En outre, dans l'immense majorité des cantons en Suisse, la présidence d'un an est la règle. Et pour cause : le Suisse abhorre, en matière de politique fédérale et cantonale, les présidences de longue durée.

En conséquence, la Commission R21 ne remet pas en question la réglementation actuelle qui fixe la durée de la présidence du Grand Conseil (y compris celle des vice-présidences) à un an.

Art. 46 Dédommagement des députés et des groupes parlementaires

Art. 46¹⁶

¹Le Grand Conseil désigne des commissions, permanentes ou non, qui préparent ses délibérations. Cette compétence peut être déléguée au bureau.

²Les députés peuvent former des groupes politiques, qui doivent avoir au moins cinq membres.

³En principe, les groupes politiques doivent être représentés de manière équitable dans les commissions.

Art. 46¹⁶

¹Le Grand Conseil désigne des commissions *permanentes ou non*, qui préparent ses délibérations. Cette compétence peut être déléguée au bureau.

²Les députés peuvent former des groupes *parlementaires*, qui doivent avoir au moins cinq membres.

³ *Les députés et les groupes parlementaires sont indemnisés pour leur activité.*

⁴*En principe, les groupes parlementaires doivent être représentés de manière équitable dans les commissions.*

Commentaire

Les commissions du Grand Conseil, qu'elles soient de haute surveillance, thématiques ou ad hoc, permanentes ou non, sont, dans tous les cas, nommées par le Grand Conseil, sur délégation par le Bureau du Grand Conseil. La différenciation entre commissions permanentes et commissions non permanentes ne se justifie pas, par rapport à l'autorité de nomination qui est, dans tous les cas, la même. Au vu de ce motif, il sied de biffer la distinction «permanentes ou non».

S'il est vrai que les députés, en tant que tels et en tant que représentants de partis, sont appelés à siéger et à fournir un travail politique de valeur et pour le pays, il est tout aussi nécessaire que leur travail personnel et politique soit reconnu et rémunéré. En effet, il est important que le député ne soit pas découragé par la perspective de pertes financières qu'il encourrait s'il n'était pas correctement défrayé. Certes, l'art. 29 de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1) met en application une telle pratique. Néanmoins, ce principe mérite un ancrage constitutionnel dans l'idée de reconnaître la valeur du travail politique, ceci au niveau du Grand Conseil, mais également à titre d'exemple pour toutes les fonctions politiques dans le canton afin d'inciter le citoyen à s'intéresser davantage à la fonction publique.

Cela pose également la question du financement et du subventionnement des partis politiques. De façon générale et dans le contexte de l'évolution actuelle vers l'individualisme, le mode de la vie sociale moderne est peu propice à la ferveur envers les partis politiques, mais s'oriente bien plutôt en faveur de mouvements socio-politiques spontanés, parfois émotionnels et réactionnels. Il s'agit là d'un constat que les uns peuvent regretter, les autres saluer. Par ailleurs, l'Etat doit rémunérer correctement les efforts d'un groupe parlementaire, constitué ou par les députés d'un parti ou par des députés s'engageant pour des programmes et idéaux communs, et accorder une contribution substantielle au groupe en tant que tel. Quant à savoir si les représentants membres du groupe politique en font profiter le parti ou dépensent la contribution de soutien d'une autre façon pour la préparation des sujets parlementaires à traiter, chaque groupe parlementaire en décidera librement. Ainsi, le soutien financier accordé à un groupe parlementaire permet aussi de reconnaître indirectement l'important travail préparatoire fourni par un parti.

La Commission R21 estime qu'il faut introduire le principe de l'indemnisation des députés et des groupes parlementaires dans la Constitution et donner ainsi un signe fort en faveur de cette solution, sans pour autant financer directement les partis ou mouvements politiques en tant que tels.

Art. 47 ¹⁶ Inchangé

¹Le Grand Conseil ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres sont présents.

²Il prend ses décisions à la majorité absolue.

Art. 48 ¹⁶ Inchangé

¹Les séances du Grand Conseil sont publiques.

²Il peut toutefois décider le huis clos lorsque les circonstances l'exigent.

Art. 49 ^{16 20} Inchangé

¹Les projets de loi et de décret font l'objet de deux lectures.

²Les décisions font l'objet d'une seule lecture.

³Le Grand Conseil peut dans tous les cas décider d'une seule lecture ou d'une lecture supplémentaire.

C. Droit des députés**Art. 50 ¹⁶ Inchangé**

¹Les députés remplissent librement leur mandat.

²Ils ne peuvent être poursuivis pénalement sans autorisation de l'assemblée pour les propos qu'ils tiennent devant elle ou en commission.

³Sauf en cas de flagrant délit, ils ne peuvent être arrêtés pendant les sessions sans autorisation de l'assemblée.

Art. 51 ¹⁶ Inchangé

¹Les droits d'initiative, de motion, de postulat, d'interpellation, de résolution et de question écrite appartiennent à chaque membre du Grand Conseil.

²La loi définit ces droits et en règle l'exercice.

Chapitre 2 : Pouvoir exécutif

A. Election

Art. 52 ^{3,18}

¹Le pouvoir exécutif et administratif est confié à un Conseil d'Etat composé de cinq membres.

²Un d'entre eux est choisi parmi les électeurs des districts actuels de Conches, Brigue, Viège, Rarogne et Loèche; un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens et Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, St-Maurice et Monthey.

³Les deux autres sont choisis sur l'ensemble de tous les électeurs du canton. Toutefois, il ne pourra y avoir plus d'un conseiller d'Etat nommé parmi les électeurs d'un même district.

⁴Les membres du Conseil d'Etat sont élus directement par le peuple, le même jour que les députés au Grand Conseil, pour entrer en fonctions le 1er mai suivant. Leur élection a lieu avec le système majoritaire. Le Conseil d'Etat se constitue lui-même chaque année; le président sortant de charge n'est pas immédiatement rééligible.

⁵Il est pourvu à toute vacance au Conseil d'Etat dans les soixante jours, à moins que le renouvellement intégral n'intervienne dans les quatre mois.

⁶La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.

⁷Si tous les membres à élire ne réunissent pas la majorité au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre de sièges à pourvoir correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à pourvoir.

⁸Si le nombre des citoyens qui ont obtenu la majorité absolue dépasse celui des citoyens à élire, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés.

⁹Au cas où deux ou plusieurs citoyens du même district auraient obtenu la majorité absolue, celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix sera seul nommé.

¹⁰En cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

A. Composition

Art. 52 Composition du Conseil d'Etat

Art. 52 ^{3,18}

¹ Le pouvoir exécutif ~~et administratif~~ est confié à un Conseil d'Etat composé de sept membres.

² L'un d'entre eux est choisi parmi les électeurs des arrondissements électoraux du Haut-Valais, un parmi ceux des arrondissements électoraux du Valais central et un parmi ceux des arrondissements électoraux du Bas-Valais.

³ La loi règle les modalités.

Commentaire

L'art. 52 Cst. actuel règle les questions de la composition et de la représentation territoriale du Conseil d'Etat d'une part, celles de l'élection et des modalités d'élection du Conseil d'Etat d'autre part. Il est préférable de séparer les choses. En effet, l'art. 52 Cst., qui se trouve dans la partie relative à la définition et à la composition des autorités, est censé traiter précisément de ces questions, et non pas de celles de leur élection ni de leur mode d'élection. Ces derniers points appartiennent au chapitre des élections traitées par le titre 7 art. 84 ss Cst. C'est pour cette raison que les sujets traités par les alinéas 4 à 8 et 10 de cet article sont transférés et incorporés dans le nouvel article 84bis proposé.

Le thème du nombre de conseillers d'Etat, tout comme la question du mode d'élection, revient de manière récurrente sur la scène de la politique valaisanne. Il s'agit sans doute d'un sujet éminemment politique et qu'accessoirement constitutionnel, puisque la Constitution vit tout aussi bien avec sept qu'avec cinq conseillers d'Etat.

Néanmoins, les questions de fond touchent d'une part à la définition, à la matérialité et au contenu des tâches du Conseiller d'Etat et, d'autre part, à la répartition adéquate et au contenu des départements. Dans les cantons suisses, il n'y a eu, durant ces dernières années, aucune augmentation du nombre de Conseillers d'Etat ; au contraire, plusieurs cantons en ont réduit le nombre (par ex. Lucerne, Obwald). Toutefois, le souverain du canton de Schwytz a maintenu, dans un vote récent, le nombre de conseillers d'Etat à sept dans l'objectif de leur laisser le temps de s'engager dans les conférences intercantionales et de présider personnellement les diverses commissions plutôt que de les inciter à déléguer.

Quant à savoir quelle est la taille idéale d'un collège gouvernemental, la réponse la plus percutante, la plus lapidaire est celle donnée par M. Toni Schwingruber, ancien Conseiller d'Etat du canton de Lucerne, qui a fonctionné aussi bien dans un collège de sept que de cinq conseillers d'Etat : «*Sur le plan technique, un collège gouvernemental n'est jamais assez petit ; sur le plan politique, un collège gouvernemental n'est jamais assez grand*».

Il est cependant probable que l'augmentation du nombre des membres de l'exécutif aboutirait à une représentation quantitativement plus juste des forces politiques et régionales. Très concrètement, une augmentation du nombre à sept Conseillers d'Etat permettrait au Haut-Valais de maintenir deux sièges au Gouvernement, solution proche de la proportionnalité de sa population. Elle permettrait aussi de confier à l'un des Conseillers d'Etat la délicate mission de représenter le canton dans les causes liées au développement de la politique fédérale et intercantonale, en quelque sorte, d'être le Conseiller d'Etat chargé des affaires extérieures du canton. A tout le moins, cela permettrait à chaque conseiller d'Etat de s'investir davantage dans les différentes conférences intercantionales et les dossiers fédéraux touchant directement le canton. Autrefois, le double mandat de sénateur ou conseiller national et de membre du Gouvernement était courant. Pour les cantons, il est avantageux d'avoir un accès direct au pouvoir central. Mais, avec l'augmentation du volume de travail, il devient difficile de « tenir » pareille charge. (pour le surplus se référer à l'article 90).

Après un large débat et à la majorité, la Commission R21 propose d'augmenter le nombre de conseillers d'Etat à sept, une forte minorité préconisant le maintien du statu quo.

Toute autre est la question de la représentation au sein du Conseil d'Etat. Quelle est l'importance de la représentation régionale, de la représentation linguistique, du sexe, de l'origine, de la provenance, du domicile ou du lieu de résidence ? Faut-il créer des cautions de représentation ? Ou vaut-il mieux laisser la liberté totale à l'électeur de désigner qui il veut selon le seul critère du nombre de suffrages ?

C'est là une question très délicate dans un pays où certes le fil du Rhône et ses affluents réunissent l'ensemble de la population, mais où il y a des différences linguistiques, historiques et économiques.

Le principe de l'unité voudrait qu'on laisse la liberté au citoyen qui vote de désigner qui il veut, nonobstant l'origine, la provenance, la langue, la résidence, le sexe du candidat. Ce serait là un acte de confiance envers l'électeur.

Le principe du respect des minorités voudrait en revanche qu'on introduise des garanties ou des cautions pour créer et imposer un certain équilibre de représentation au sein du Conseil d'Etat, une représentation régionale avant tout.

Le Valais constitue un pays d'une grande unité géographique: une vallée entourée de hautes montagnes et parcourue par un fleuve grandissant. Il y a également une certaine unité marquée par l'économie, la vie et les traditions alpestres. La mobilité physique et l'ouverture d'esprit sont des éléments qui diminuent l'importance de l'origine et de la résidence et qui vont dans le même sens. Ces éléments plaideraient pour l'abolition de toute caution de représentation, à l'instar de ce que connaît le canton de Fribourg.

Mais, il y a autre chose: la langue, l'histoire et l'économie. Le haut du canton est germanophone, le centre et le bas francophones. Il est vrai que la différence de langue en soi n'est pas un facteur décisif. En revanche, l'absence de représentation dans un organe comme l'exécutif peut devenir rapidement un facteur diviseur ou créateur de sentiment d'injustice ou être perçu comme tel. Le Valais des 7 dizains n'est pas que souvenir, il fait partie de la mémoire collective. Enfin, l'économie des diverses régions n'a et ne poursuit pas les mêmes axes partout, pour des raisons structurelles et aussi pour des raisons conjoncturelles. Afin de tenir compte de ces réalités, il est plus prudent de maintenir des garanties de représentation régionale.

Quelle représentation régionale faut-il envisager alors qu'il est, en même temps, proposé de supprimer les districts, sans remplacement, et que les notions de Haut-Valais, de Valais central et de Bas-Valais, bien qu'assez précises dans le langage quotidien et dans la réalité du citoyen, ne sont pas d'ordre constitutionnel. Ne disposant pas, dans ce contexte, des avantages d'une division ou subdivision territoriale, il y a lieu de recourir à un autre critère. Comme il est proposé, dans la présente analyse, de mettre sur pied des arrondissements électoraux, dont la configuration est censée rappeler - sous réserve de petites modifications - les limites des districts actuels, il est opportun d'y recourir. C'est dans ce sens que la Commission R21 propose de fixer le principe selon lequel l'un des conseillers d'Etat soit choisi parmi les électeurs des arrondissements électoraux du Haut-Valais, un parmi ceux des arrondissements électoraux du Valais central et un parmi ceux des arrondissements électoraux du Bas-Valais. En revanche, une représentation de deux conseillers d'Etat par arrondissements réunis du Haut, du Centre et du Bas imposerait, au citoyen électeur, un choix trop restreint, raison pour laquelle la Commission R21 rejette l'idée d'une telle alternative.

Comme la suppression des districts est proposée, l'alinéa 3 (interdiction de la surreprésentation d'un district); et l'alinéa 9 (critère d'élection lorsque plusieurs représentants d'un même district ont obtenu la majorité absolue) de cet article sont logiquement abrogés. De surcroît, même si les districts continuaient à exister, la restriction imposée par l'alinéa 9 serait malvenue puisque la vision de la représentation locale n'est plus de mise et restreindrait indûment le choix de l'électeur.

Modification de législation

La loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 (RS/VS 160.1) doit être adaptée en conséquence (voir art. 116 LcDP).

B. Organisation et attributions

Art. 53¹⁶

¹Le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif et jouit de toute compétence qui lui est attribuée par la Constitution ou par la loi.

²Il agit en collège.

³Les affaires importantes restent toujours de sa compétence.

⁴Il répartit les affaires entre les départements, dont le nombre et les attributions sont fixés par une ordonnance approuvée par le Grand Conseil.

⁵Pour le surplus, le Conseil d'Etat s'organise lui-même.

Art. 53¹⁶ Organisation du Conseil d'Etat

Art. 53¹⁶

¹Le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif ~~et administratif~~ et jouit de toute compétence qui lui est attribuée par la Constitution ou par la loi.

²Il agit en collège.

³Les affaires importantes restent toujours de sa compétence.

⁴Il répartit les affaires entre les départements, dont le nombre et les attributions sont fixés par une ordonnance approuvée par le Grand Conseil.

⁵Pour le surplus, le Conseil d'Etat s'organise lui-même.

Commentaire

La modification de l'alinéa 1 fait suite à la suppression du terme « administratif » à l'article 36.

Le Conseil d'Etat s'organisant lui-même, c'est le Conseil d'Etat qui désigne son président et son vice-président. Faut-il changer cette compétence, à l'instar du Conseil fédéral dont le président et le vice-président sont élus par l'assemblée fédérale réunie ou s'inspirer de la solution fribourgeoise où le vice-président est désigné par le gouvernement et le président élu par le Grand Conseil ?

La Commission R21 estime qu'il faut garder le sens des nuances : le président est avant tout un « primus inter pares » dont les compétences principales sont essentiellement liées à la représentation, ce qui amène plutôt un travail supplémentaire personnel qu'une augmentation de pouvoir. Il est dès lors raisonnable de laisser la compétence de la désignation présidentielle au collège du Conseil d'Etat, ce qui est dans la logique de la collégialité. Les conseillers d'Etat sont élus par le peuple et légitimés par un vote populaire, leur permettant d'accéder à la fonction de président. Une élection formelle par le Grand Conseil risquerait davantage d'exposer le conseiller d'Etat candidat à des sautes d'humeur politiques.

Art. 54 Attributions du Conseil d'EtatArt. 54¹⁶

Dans ses relations avec le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a notamment les attributions suivantes:

1. il présente les projets de dispositions constitutionnelles, de lois, de décrets ou de décisions;
2. il fait rapport sur les initiatives populaires, sur les initiatives, motions, postulats et résolutions des députés, et répond à leurs interpellations et questions;
3. il soumet au Grand Conseil le projet de budget, les comptes de l'Etat et le rapport de gestion;
4. il peut faire des propositions au Grand Conseil;
5. il soumet au Grand Conseil les projets de traités, conventions et concordats qui renferment des règles de droit ou engendrent des dépenses relevant de sa compétence.

Art. 54¹⁶

Dans ses relations avec le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a notamment les attributions suivantes:

1. il présente les projets de dispositions constitutionnelles, de lois, de décrets ou de décisions;
2. il fait rapport sur les initiatives populaires, sur les initiatives, motions, postulats et résolutions des députés, et répond à leurs interpellations et questions;
3. il soumet au Grand Conseil le projet de budget, les comptes de l'Etat et le rapport de gestion *et la planification intégrée pluriannuelle*;
4. il peut faire des propositions au Grand Conseil;
5. il soumet au Grand Conseil les projets de traités, conventions et concordats qui renferment des règles de droit ou engendrent des dépenses relevant de sa compétence.

Commentaire

Selon l'art. 23 de la [Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton](#) (RS/VS 611.1), le Conseil d'Etat établit chaque année, pour une durée de quatre ans au moins, une planification intégrée pluriannuelle et la soumet au Grand Conseil pour qu'il en prenne connaissance par analogie au rapport de gestion.

Le principe de cette disposition mérite d'être intégré dans la Constitution.

Art. 55 ¹⁶ Inchangé

Le Conseil d'Etat exerce notamment les compétences administratives suivantes:

1. il nomme le personnel de l'Etat, sauf exceptions prévues par la loi;
2. il surveille les autorités inférieures ainsi que les corporations et établissements de droit public;
3. il représente l'Etat, conclut les traités, concordats et conventions de droit public, et répond aux consultations requises du canton;
4. il dirige l'administration, planifie et coordonne ses activités.

Art. 56 ¹⁶ Inchangé

¹Le Conseil d'Etat assure l'ordre public et dispose à cette fin des forces policières et militaires du canton.

²Il exerce les pouvoirs extraordinaires en cas de danger grave et imminent, en avisant immédiatement le Grand Conseil des mesures qu'il prend.

Art. 57 ¹⁶ Inchangé

¹Le Conseil d'Etat édicte sous forme de règlement les dispositions nécessaires à l'application des lois et décrets cantonaux.

²La loi peut déléguer au Conseil d'Etat la compétence d'édicter des ordonnances en fixant leur but et les principes qui régissent leur contenu. La délégation doit toucher un domaine déterminé. Les ordonnances peuvent être subordonnées à l'approbation du Grand Conseil.

³Le Conseil d'Etat traite les autres affaires sous forme d'arrêté ou de décision.

Art. 58 ¹⁶ Inchangé

¹Le Conseil d'Etat promulgue les règles de droit, les met en vigueur, à moins que le Grand Conseil ne le décide lui-même et pourvoit à leur application.

²Il met en vigueur les dispositions constitutionnelles directement applicables immédiatement après leur approbation par l'Assemblée fédérale.

Art. 59 Préfets et sous-préfets : abrogé

Art. 59 ¹⁶

~~¹Le Gouvernement a, dans chaque district, un représentant sous le nom de préfet et un sous-préfet.~~

~~²Les attributions du préfet sont déterminées par la loi.~~

Commentaire

Du fait de la suppression des districts, la représentation du Conseil d'Etat dans les districts par les préfets devient sans objet (voir plus en détail l'art. 26 Cst. VS).

Titre 6 : Régime communal

Titre 6: ~~Régime de district et de commune~~
Régime communal

Chapitre 1: Conseil de district : abrogé

Art. 66 Abrogé

~~¹Il y a dans chaque district un conseil de district nommé pour quatre ans.~~

~~²Le conseil de la commune nomme ses délégués au conseil de district, à raison d'un délégué sur 300 âmes de population.~~

~~³La fraction de 151 compte pour l'entier.~~

~~⁴Chaque commune a un délégué, quelle que soit sa population.~~

~~⁵Le conseil de district est présidé par le préfet du district ou son substitut.~~

Art. 67 Abrogé

~~¹Le conseil règle les comptes du district et répartit entre les communes, sous réserve de recours au Conseil d'Etat, les charges que le district est appelé à supporter.~~

~~²Il prend annuellement connaissance du compte rendu de l'administration financière de l'Etat.~~

~~³Il représente le district et veille spécialement à son développement économique et à l'écoulement de ses produits agricoles.~~

Art. 68 Abrogé

~~La loi détermine l'organisation et les autres attributions de ce conseil.~~

Commentaire

Comme la suppression des districts est proposée, le conseil de district n'a plus de raison d'être. L'abrogation du chapitre 1 du titre 6 de la Constitution à savoir des articles 66, 67 et 68 est l'une des conséquences de la suppression des districts. La notion de régime de district, figurant dans le libellé du titre 6, devient inopérante et disparaît également. Le titre 6 ne concernera dorénavant que le «Régime communal».

~~Chapitre 2: Régime communal~~

A. Dispositions générales

Art. 69 ¹¹ Inchangé

Les communes sont autonomes dans le cadre de la constitution et des lois. Elles sont compétentes pour accomplir les tâches locales et celles qu'elles peuvent assumer seules ou en s'associant avec d'autres communes.

Art. 70 ¹¹ Inchangé

¹Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun et l'intérêt des autres collectivités publiques.

²Elles accomplissent leurs tâches propres et celles que leur attribue la loi.

³Elles utilisent judicieusement et administrent avec soin le patrimoine communal.

Art. 70^{bis} Délégation de tâches par les communes

Art. 70^{bis}

1 Les communes peuvent déléguer des tâches à des tiers, à condition que la délégation soit prévue dans une loi ou un règlement communal et qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant.

2 Les organismes et les personnes concernées sont soumis à la surveillance de la collectivité délégatrice.

3 La loi règle les modalités des participations des communes aux personnes morales et aux autres entités analogues.

Commentaire

En principe, les communes accomplissent elles-mêmes les tâches qui leur sont attribuées par la loi ou qu'elles choisissent d'assumer elles-mêmes. Elles assument les tâches par leurs propres moyens, mais elles peuvent aussi le faire par collaboration ou par délégation. Avec la multiplication des tâches communales, l'intensification de l'aspect technique pour leur accomplissement

et la spécialisation, il est évident que les communes n'ont bien souvent plus la possibilité économique, financière et technique d'exécuter elles-mêmes certaines tâches complexes, parfois, même pas par association ou collaboration intercommunale.

A ce jour, la possibilité d'agir par délégation est prévue par la loi (art. 106 et 107 Loi sur les communes, LCo ; RS/VS 175.1). En effet, la loi autorise les communes à procéder de cette façon.

Si l'art. 71 Cst. fonde expressément la collaboration intercommunale, il n'en est pas ainsi pour la délégation. Or, il s'agit de créer, à ce sujet, la clarté constitutionnelle exigée et d'introduire la notion de la délégation dans la Constitution (création de la base constitutionnelle pour la délégation). Mais il s'agit, en même temps, de limiter cette délégation et de la soumettre aux conditions qu'elle soit autorisée par une loi ou un règlement communal et qu'elle soit avant tout justifiée par l'intérêt public. Cette limitation vise à garantir que le contrôle démocratique ne soit pas entamé. Pour le surplus, la délégation ne doit pas rester un acte isolé, mais doit engager la commune délégatrice à effectuer une surveillance permanente de l'entité délégataire et la bonne exécution des tâches déléguées. D'où la nécessité de formuler clairement ce devoir de surveillance dans la Constitution. La surveillance de la commune ne se limite pas à l'entité délégataire, mais s'étend aussi à la personne déléguée.

En l'état actuel des choses, les communes peuvent adhérer ou participer à une personne morale de droit privé ou en constituer une (art. 115 LCo), une telle décision nécessitant toutefois l'approbation de l'assemblée primaire. La commune est libre d'en décider ; il n'y a ni surveillance, ni nécessité d'approbation de l'Etat. Est-ce que cela veut dire que les communes peuvent investir ou prendre des participations dans n'importe quel type d'activités ? Ou est-ce que cela veut dire qu'il est indiqué voire nécessaire, dès à présent, de prendre des mesures législatives pour sauvegarder les droits démocratiques des citoyens (contrôle démocratique) et assurer la gouvernance de ladite personne morale (p. ex. entreprise) ? La réalité montre qu'il y a un risque d'engagements douteux. Pour éviter ou diminuer ce risque, il est nécessaire de réglementer la question de la constitution de personnes morales par la commune et de sa participation à des personnes morales ou entités analogues. L'article 70bis al. 3 Cst. introduit précisément l'obligation d'une telle réglementation.

Il convient de préciser que l'Etat l'a fait pour lui-même en adoptant la Loi sur les participations de l'Etat à des personnes morales et autres entités du 17 mars 2011, entrée en vigueur le 1er janvier 2012, qui règle notamment les questions relatives à l'acquisition, au suivi et à l'aliénation des participations ainsi qu'à la représentation de l'Etat au sein des organes des personnes morales et à l'assemblée générale.

Modification de législation

En matière de constitution ou de participation à des personnes morales par les communes, il faudra créer un texte légal pour régler les questions relatives à l'acquisition, au suivi et à l'aliénation des participations ainsi qu'à la

représentation des communes au sein des organes des personnes morales et à l'assemblée générale. Quant à savoir s'il faut créer une loi propre ou intégrer ces dispositions dans la Loi sur les communes ou dans celles de la Loi sur les participations de l'Etat, ce point relève de la technique législative.

De surcroît, il faudra compléter la Loi sur les communes dans ce sens que le conseil communal sera tenu de rapporter à l'assemblée primaire, respectivement au conseil général, l'état actuel des participations complètes ou partielles à des personnes morales et entités analogues en cours, et de publier en ligne le nombre, les désignations et la mesure des participations en cours.

Art. 71 Collaboration intercommunale

Art. 71 ¹¹

¹Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches d'utilité publique et constituer à cet effet des associations de droit public dotées de la personnalité juridique ou collaborer de toute autre manière. La loi fixe les principes de la collaboration, de la création et du fonctionnement des associations de communes.

²Sous certaines conditions précisées par la loi, le Conseil d'Etat peut contraindre des communes à collaborer ou à s'associer.

Art. 71

¹Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches d'utilité publique et constituer à cet effet des associations de droit public dotées de la personnalité juridique ou collaborer de toute autre manière. La loi fixe les principes de la collaboration, de la création et du fonctionnement des associations de communes.

²L'Etat encourage les collaborations intercommunales.

³Sous certaines conditions précisées par la loi, le Conseil d'Etat peut contraindre des communes à collaborer ou à s'associer.

Commentaire

L'article 71 Cst consacre le principe de la collaboration et donc diverses formes de collaboration entre les communes pour (mieux) réaliser et assurer certaines tâches d'utilité publique. Ces questions sont réglées dans les art. 106 à 128 LCo, celle relative à la collaboration imposée, dans l'art. 111 LCo.

Toutefois, l'article 71 Cst. actuel passe de la liberté de collaboration entre communes (alinéa 1^{er}) directement à la collaboration imposée (alinéa 2). Il serait favorable à la cause de la collaboration intercommunale d'insérer un échelon entre les deux types d'action : l'encouragement. Cet encouragement devrait pouvoir revêtir deux formes:

- l'aide juridique et le conseil du Service des affaires intérieures et communales (Département des institutions) d'une part,
- le soutien financier d'autre part. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la mise en place de la collaboration intercommunale peut créer à la longue un climat favorable à l'idéal de la fusion entre communes.

La Loi sur les Communes prévoit dans son article 110 sous le titre «Encouragement», une forme de collaboration particulière qui est celle de la conférence des présidents de commune. Il ne s'agit pas ici de l'existence et du fonctionnement de ces conférences (sous réserve de leur dénomination, point traité ci-après). Ces conférences ont et auront tout lieu d'être.

Modification de législation

Pour donner corps et contenu à l'encouragement de la collaboration intercommunale, il sera indiqué de légiférer dans le cadre de la Loi sur les communes.

En outre, il faudra compléter la Loi sur les communes dans ce sens que le conseil communal sera tenu de rapporter à l'assemblée primaire, respectivement au conseil général, sur l'actualité de l'état des collaborations en cours et de publier en ligne le nombre et les désignations des collaborations en cours.

Recommandation

La mise en place des mesures d'encouragement préconisées nécessite un renforcement du Service des affaires intérieures et communales (SAIC) et une mobilisation de fonds pour contribuer financièrement à la réalisation de certains types de collaboration intercommunale.

Art. 71^{bis} Conférence des présidents

Art. 71bis

¹ *Les communes instituent, dans chaque arrondissement électoral, la conférence des présidents.*

² *La conférence des présidents facilite les collaborations intercommunales, coordonne les projets importants de portée intercommunale, favorise un développement territorial harmonieux et optimise les relations entre les communes et l'Etat.*

³ *La loi fixe le fonctionnement, les tâches et attributions ainsi que le mode de financement.*

⁴ *Ces dispositions ne sont pas applicables aux communes bourgeoises.*

Commentaire

La suppression des districts, de la fonction de préfet et de l'institution du conseil de district et des pouvoirs qui y sont liés crée un vide. Le district n'est pas remplacé par un autre échelon ou niveau intermédiaire; les organes du district (préfet et conseil de district) seront supprimés.

La suppression et le non-remplacement de l'échelon intermédiaire au niveau institutionnel risquent-ils d'aboutir à une bipolarisation des institutions territoriales entre l'Etat et les communes ? Il est difficile de savoir si cela conduira à une concentration du pouvoir de l'Etat liée à un affaiblissement des pouvoirs des communes ou, au contraire, à un renforcement des pouvoirs de la commune. Il s'agit, dès lors, d'organiser l'orientation qu'il est opportun de choisir.

Il appartient donc aux communes de s'organiser et de ne pas abandonner toute l'initiative à l'Etat ou aux circonstances. Quatre domaines concernent une partie importante des attributions des communes :

- les collaborations intercommunales ;
- la coordination de projets importants de portée intercommunale ;
- la promotion d'un développement harmonieux ;
- l'organisation commune des relations entre les communes et l'Etat.

Ces points importants pour l'ensemble des communes justifient l'institutionnalisation d'un organe intercommunal. Dans ce sens, il y a lieu d'instaurer la Conférence des présidents de commune par arrondissement électoral. Il s'agit d'un organisme auquel tous les présidents de commune, d'un rayon déterminé, participent d'office et « in persona ». Il appartient aux communes d'en faire un instrument réellement efficace. Pour ce faire, les communes auront la liberté de mettre en place un outil d'action sous forme d'un secrétariat ou d'une délégation et de lui confier un pouvoir d'action et, en cas de mandat des communes, de décision. Afin de donner du crédit à cette Conférence, il est préférable de laisser aux communes la responsabilité du financement, étant entendu que l'Etat y contribue, par voie de mandat de prestation, en raison de son intérêt à avoir un interlocuteur réunissant plusieurs communes.

Il appartiendra à la loi de régler la mise en place, le fonctionnement, les tâches et les attributions de cette Conférence. En particulier, cette Conférence sera sans doute appelée à jouer un rôle décisif de moteur dans la réalisation du plan de fusions qu'adoptera le canton.

Il ne faudra pas confondre cette Conférence avec les conférences de présidents au sens de l'art. 110 LCo qui sont conçues comme des formes d'encouragement pour la collaboration intercommunale, systématique ou ponctuelle, et que l'on pourrait qualifier de conférences thématiques ou spécifiques. La création de la Conférence des présidents de commune de l'arrondissement électoral ne touche pas à l'existence des conférences de présidents de l'art. 110 LCo, sous réserve de la modification de la terminologie afin d'éviter toute confusion.

Modification de législation

Les questions à régler par la législation trouveront place dans la Loi sur les communes.

Recommandation

Comme cette Conférence a, entre autres, pour mission d'optimiser les relations avec l'Etat, ce dernier lui fournira des interlocuteurs réguliers et privilégiés qui pourraient être les secrétaires généraux de département.

La désignation Conférence des présidents de commune de l'arrondissement électoral et celle de conférences de présidents (occasionnelles, locales, régionales, spécifiques, thématiques etc.) au sens de l'art. 110 LCo risquent d'entraîner des confusions dans l'esprit du public. Il serait dès lors opportun, puisque éclairant, de procéder à une adaptation sémantique. Il serait concevable d'employer l'expression réunion des présidents de commune pour les rencontres de présidents au sens de l'art. 110 LCo, ce que propose la Commission R21.

Ce qui importe, c'est de créer des désignations suffisamment distinctives pour qu'aucune confusion ne s'installe ni auprès du public, ni auprès des personnes directement concernées. Malgré la mise en place de six Conférences de présidents de communes d'arrondissement électoral, les conférences (réunions) qui fonctionnent selon l'art. 110 LCo gardent toute leur signification puisqu'elles sont reconnues par la loi, et partant par l'Etat, et ne peuvent, dès lors, être ignorées lorsqu'elles siègent ou agissent.

Art. 71^{ter} Fusion de communes

Art. 71ter

¹ Les communes de même nature ou de nature différente peuvent fusionner.

² Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative

communale ou par l'Etat.

³ *L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.*

⁴ *Les assemblées primaires et bourgeoises ainsi que les conseils généraux sont consultés sur la fusion.*

⁵ *Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, le Grand Conseil peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.*

Commentaire

La Constitution actuelle ne mentionne pas la fusion de communes. En revanche, la Loi sur les communes consacre tout un chapitre à la fusion des communes municipales (art. 129 à 143). Cette même loi prévoit aussi dans son article 53 la fusion de communes bourgeoises qui peut se faire indépendamment d'une éventuelle fusion des communes municipales correspondantes.

Il est notoire que l'augmentation et la spécialisation des tâches incombant aux communes et la mobilité générale accrue rendent la fusion de communes utile, profitable et nécessaire. Il est donc indiqué de promouvoir et de favoriser le mouvement de la fusion entre les communes municipales et entre les communes bourgeoises (voir commentaire art. 80 Cst.). Comme, dans la très grande majorité des cas, le périmètre et le territoire de la commune bourgeoise sont congruents avec ceux de la commune municipale et que de nombreuses communes bourgeoises sont déficitaires ou proche de l'être, il est tout aussi indiqué de mettre en place le mouvement de fusion entre ces deux types de communes.

La meilleure voie pour le faire est de l'inscrire dans la Constitution. Cela permettra non seulement de promouvoir les fusions volontaires (ce qui constitue la voie idéale), mais conduira à des fusions contraignantes si la situation l'exige. Cela créera aussi une clarification.

Cette solution est aussi un signal pour afficher la volonté de promouvoir, voire de pousser le mouvement de la fusion, bref de mener une politique volontariste dans ce domaine.

Cela permettra aussi de mettre en place un plan directeur de fusions. Ce plan décrira d'abord les objectifs (y compris chiffrés) et les conditions des fusions, ouvrira un délai aux communes pour réaliser volontairement des fusions, par accord entre les communes partenaires. Si ce délai d'initiative n'est pas utilisé par les communes, ni individuellement, ni à travers la Conférence des Présidents de commune de l'arrondissement électoral (dont ce sera l'une des tâches principales), ce sera l'Etat qui agira par voie de substitution et de contrainte si les intérêts communaux ou régionaux ou cantonaux l'exigent. En quelque sorte, il s'agit donc d'un procédé en deux étapes : la première, communale, la seconde, étatique. Pour encadrer la première étape, l'Etat devra évidemment émettre des lignes directrices qui guident les communes concernées à adopter elles-mêmes un plan de fusion local ou régional.

Il va de soi que les premiers intéressés que sont les communes et leurs organes seront consultés sur la fusion.

La formulation proposée constitue à la fois une base constitutionnelle claire pour la réalisation de fusions de communes et la volonté politique d'encourager la concrétisation de fusions de communes voire de l'imposer en cas de besoin.

Après analyses et appréciations, la Commission R21 a chiffré l'objectif de concentration: d'ici 2035, le canton comptera entre 40 et 60 communes, à savoir le Valais germanophone 20 +/- 5 communes, le Valais francophone 30 +/- 5 communes.

Modification de législation

La loi sur les communes est adaptée en conséquence. En particulier, l'actuel concept de fusion (art. 132 à 135 LCo) est remplacé par le plan de fusions.

Art. 72 ¹¹ Inchangé

¹Il y a dans chaque commune:

1. une assemblée des citoyens habiles à voter dans la commune;
2. un conseil communal élu par l'assemblée des citoyens.

²L'assemblée des citoyens choisit un président et un vice-président parmi les conseillers.

³Pour le surplus, la loi fixe les principes de l'organisation des communes.

Art. 73 Assemblée des citoyens et conseil général

Art. 73 ¹¹

¹Dans les communes de plus de 700 habitants, l'assemblée des citoyens peut élire un conseil général. La loi détermine l'organisation et les compétences.

²Les citoyens ont un droit de référendum facultatif contre les décisions prises par le conseil général à la place de l'assemblée communale. La loi règle l'exercice de ce droit.

³Ces dispositions ne sont pas applicables à la commune bourgeoisiale.

Art. 73 ¹¹

¹Dans les communes dont la population se situe entre 1'000 et 5'000 habitants, l'assemblée des citoyens peut élire un conseil général. La loi détermine l'organisation et les compétences.

² Les communes de plus de 5'000 habitants ont un conseil général ; l'assemblée des citoyens peut y renoncer.

³Ces dispositions ne sont pas applicables à la commune bourgeoisiale.

Commentaire

Le principe général du choix de chaque commune d'adopter la voie de l'assemblée primaire ou celle du conseil général est maintenu (exception faite pour les communes de moins de 1'000 habitants).

Toutefois, la mise en pratique se fera d'après les règles suivantes:

- la commune de plus de 5'000 habitants est censée avoir un conseil général ;
- la commune de plus de 5'000 habitants peut remplacer, par le vote à l'urne, le conseil général par l'assemblée primaire ;
- la commune entre 1'000 et 5'000 habitants est censée avoir une assemblée primaire ;
- la commune entre 1'000 et 5'000 habitants peut remplacer, par le vote à l'urne, l'assemblée primaire par le conseil général ;
- la commune de moins de 1'000 habitants a obligatoirement une assemblée primaire ; elle est privée de l'alternative.

Au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation proposée, chaque commune concernée (donc 1'000 habitants et plus) offrira, d'office et dans un délai fixé par la loi, au souverain le choix de renoncer à l'institution du conseil général au profit de l'assemblée primaire, respectivement de remplacer celle-ci par le conseil général, par le vote à l'urne. Les modalités de ce vote seront réglées dans les dispositions transitoires de la Constitution.

Le jeu des présomptions constitue un coup de pouce politiquement voulu qui n'empêche pas les grandes communes de renoncer au conseil général et d'introduire à sa place l'assemblée primaire. Pour éviter que les citoyens ne soient obligés d'utiliser la voie du référendum pour obtenir un vote sur la question du choix précité, il est indiqué de prévoir de faire voter d'office toutes les communes ayant 1'000 habitants et plus au moment de l'introduction de la nouvelle réglementation. Une telle étape de vote aura pour effet d'éviter la politisation du vote. Le principe du choix de décision n'appartiendra pas aux militants, mais aux citoyens. Cette façon de procéder garantit une unité de traitement dans l'ensemble du canton sans que telle ou telle force politique soit obligée de faire de la contestation ou du zèle. D'office, tout citoyen, favorable ou défavorable à la question posée, sera appelé à l'urne lorsqu'il habite une commune de 1'000 habitants et plus.

La question suivante sera alors posée aux citoyens des grandes communes (plus de 5'000 habitants):

- Souhaitez-vous remplacer le conseil général par l'assemblée primaire ?

Et aux citoyens des petites communes (entre 1'000 et 5'000 habitants) :

- Souhaitez-vous remplacer l'assemblée primaire par le conseil général ?

Si les citoyens d'une commune de plus de 5'000 habitants font le choix de remplacer le conseil général par l'assemblée primaire, ce vote exprimera clairement la légitimité de l'assemblée primaire. Si les citoyens changent ultérieurement d'avis, la voie de l'initiative leur reste ouverte en tout temps.

Modification de législation

La présomption en faveur du conseil général pour les communes de plus de 5'000 habitants et la présomption en faveur de l'assemblée primaire pour les communes entre 1'000 et 5'000 habitants seront inscrites dans la Loi sur les communes, avec la possibilité de choisir la solution contraire.

Au moment de l'entrée vigueur de la nouvelle réglementation, des dispositions transitoires obligeront chaque commune de plus de 1'000 habitants à voter sur la question.

Art 73^{bis} Référendum facultatif contre les décisions du législatif

Art. 73^{bis}

¹ Les citoyens ont un droit de référendum facultatif contre les décisions prises par l'assemblée des citoyens ou par le conseil général.

² La loi règle l'exercice de ce droit et ses exceptions.

Commentaire

La fréquentation, bien souvent modeste, des citoyens aux assemblées primaires a incité à se poser la question de la nécessité d'introduire un quorum de présence à cette assemblée pour qu'elle puisse valablement et démocratiquement prendre des décisions. Cette idée n'est pas retenue, mais remplacée par celle de reconnaître au citoyen le privilège de demander le vote à l'urne. En effet, il faut empêcher l'instrumentalisation de l'assemblée primaire par des groupes d'intérêts occasionnels qui veulent imposer une décision qui risquerait d'être minorisée dans une situation de vote bien réfléchi. Lorsque, après l'assemblée, 20 % des citoyens demandent par voie de référendum (signatures) qu'un vote de l'assemblée primaire soit répété, la décision prise par l'assemblée primaire fera l'objet d'un vote à l'urne qui sera décisif. Cette possibilité est ouverte à toutes les décisions à l'exception de celles relatives au budget et aux comptes.

Il s'agit là d'un référendum tout à fait particulier, puisque le même corps électoral s'offre le privilège de voter deux fois sur le même objet, la première fois dans le cadre d'une assemblée à laquelle tous ont participé ou auraient pu participer, la seconde fois dans le cadre d'un vote à l'urne. Il est vrai que c'est là une voie insolite que celle de faire voter deux fois le même corps électoral sur le même sujet. Mais c'est le prix à payer pour maintenir l'assemblée primaire dans son indépendance et la liberté du citoyen d'y prendre part ou pas. Pour éviter que ce type de référendum soit utilisé « contre tout et pour rien », la barrière très élevée de signatures de 20 % du corps électoral empêchera que des décisions sans importance fassent l'objet d'un second vote. Cette façon de procéder permet d'éviter l'introduction d'un quorum à l'assemblée primaire, quorum dont l'efficacité de mobiliser le citoyen est plus que douteuse.

Modification de législation

Si le principe de demander de revoter sur une décision prise par l'assemblée primaire figure dans la Constitution, les modalités de ce référendum d'un type spécial et la définition des objets qui ne peuvent bénéficier d'un nouveau vote à l'urne sont réglées dans la Loi sur les communes. Le délai de 60 jours pour déposer le référendum court dès la date de l'affichage de la décision de l'assemblée primaire au pilier public.

En outre, 40 % des participants à l'assemblée primaire devraient pouvoir exiger que le vote secret sur un objet se fasse en votation populaire au sens des articles 25 ss de la Loi sur les droits politiques

Il y a lieu d'ancrer cette possibilité dans la Loi sur les communes.

Art. 74 Droit d'initiative

Art. 74 ¹¹

¹Les communes ont la faculté d'introduire le droit d'initiative. Dans les communes connaissant ce droit, les citoyens peuvent adresser au conseil communal des initiatives conçues en termes généraux, portant sur l'adoption ou la modification de règlements qui sont de la compétence de l'assemblée communale.

²La loi règle les modalités d'introduction et d'exercice de ce droit.

Art. 74 ¹¹

¹Les citoyens ont le droit d'initiative.

² Ils peuvent adresser au conseil communal des initiatives portant sur l'adoption, la modification ou l'abrogation de règlements qui sont de la compétence de l'assemblée communale.

³ La loi règle l'exercice de ce droit.

Commentaire

La faculté d'introduire l'initiative législative (réglementaire) communale existe déjà. Il n'y a pas de raison de ne pas généraliser l'initiative communale, puisque l'initiative est dans la tradition suisse un instrument politique bien reconnu.

La Commission R21 propose, à l'unanimité, de rendre le droit d'initiative communal aussi accessible qu'au niveau fédéral et cantonal. Il s'agit là d'un parallélisme des droits démocratiques aux trois niveaux de la structure étatique de la Suisse.

L'initiative pourra être conçue en termes généraux ou rédigée.

Modification de législation

Les articles 59 à 63 LCo relatifs à l'introduction et à l'abolition du droit d'initiative au niveau communal sont à adapter en conséquence.

Art. 75 ^{11,22} Inchangé

¹Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat dans les limites de l'article 69. La loi détermine la nature de cette surveillance, notamment en matière de gestion. Dans la mesure où la constitution et les lois ne prévoient pas expressément le contraire, le pouvoir d'examen du Conseil d'Etat se restreint à la légalité.

²Les règlements élaborés par les communes doivent être homologués par le Conseil d'Etat.

³La loi peut prévoir que des projets importants des communes soient soumis à l'homologation ou à l'approbation du Conseil d'Etat.

⁴La loi fixe les modalités de l'homologation.

Art. 76 ^{11 15} Inchangé

Sont considérées comme communes:

1. les communes municipales;
2. les communes bourgeoisiales.
3. Abrogé.

B. Communes municipales

Art. 77 Prestations des communes

Art. 77¹¹

¹La commune municipale est composée des personnes habitant le territoire communal.

²Sous réserve de l'article 26, le territoire des communes municipales est garanti.

Art. 77¹¹

¹La commune municipale est composée des personnes habitant le territoire communal.

² Elle pourvoit au bien commun en fournissant à ses habitants les prestations fixées par la loi.

³ Sous réserve des articles 26 et 71ter, le territoire des communes municipales est garanti.

Commentaire

Les communes ne doivent pas se prévaloir par leur nombre ou leur quantité, mais bien plutôt par la qualité de la gestion des tâches et des prestations en faveur de l'habitant. Dans ce monde complexe de l'augmentation et de la spécialisation des tâches publiques et de la mobilité, l'existence d'une commune ne peut pas se justifier par son passé ou sa tradition. La commune est appelée à fournir des prestations en faveur de la population. Les attributions et prestations de base que la commune est appelée à fournir figurent dans l'art. 6 LCo et vont du contrôle de l'habitant jusqu'à l'organisation de l'approvisionnement en énergie.

Dans la définition constitutionnelle de la commune, il conviendra aussi d'introduire un nouvel élément dans les prestations. Dans le but de mettre les citoyens du canton le plus possible sur un pied d'égalité, il faut tendre à une équivalence des prestations et, en même temps, à une équité fiscale (resserrement de la fourchette du coefficient fiscal entre 1 - 1.3, et uniformisation de l'indexation), sinon totale, pour le moins défendable. En d'autres termes : la commune doit être en mesure d'offrir à ses habitants un certain nombre de prestations (standard minimum) à défaut de quoi l'Etat peut aller jusqu'à lui imposer la fusion avec une ou plusieurs autres communes comme ultime mesure.

Il faudra ainsi établir un standard minimum de prestations auxquelles le citoyen est en droit de s'attendre et que la commune a l'obligation de fournir elle-même ou certaines d'entre elles en collaboration avec d'autres communes.

Ces prestations seraient, par exemple :

- l'ouverture régulière des bureaux de la commune ;
- la possibilité, pour le citoyen, de recevoir des réponses aux heures d'ouverture de bureau ;
- la mise à jour régulière du site électronique communal et d'un guichet électronique ;
- la rapidité de traitement des requêtes ;
- l'organisation de l'offre aux habitants de l'utilisation d'une structure d'accueil pour les enfants ;
- l'organisation de l'offre aux aînés d'une structure d'accueil (affiliation à un système EMS) ;
- des services de sécurité locale ou de police de proximité ;
- etc.

Modification de législation

Il faudra introduire dans la Loi sur les communes la notion de standard minimum de prestations et l'obligation de les fournir.

La loi fiscale du 10 mars 1976 (RS/VS 642.1) sera modifiée de façon à restreindre la marge de manœuvre de la commune pour fixer le coefficient fiscal et à éliminer les différences dues à l'indexation fiscale.

Recommandation

La question de savoir s'il faut établir une liste des prestations qui correspondent au standard minimum doit être traitée avec pragmatisme et réalisme. La réalité est celle de la modification et adaptation permanente de la législation, y compris celle de la définition des prestations à la charge de la commune. Il est donc concevable de prévoir que l'administration cantonale (service des affaires communales) communique à la commune, chaque année, le catalogue des prestations standard par simple directive.

Art. 78 Conseil municipal

Art. 78 ^{11,22}

¹L'assemblée primaire est composée des citoyens habiles à voter dans la commune.

²Elle élit un conseil municipal de trois à quinze membres, le président ainsi que le vice-président et, le cas échéant, le conseil général.

³Dans les communes sans conseil général, l'assemblée primaire décide notamment:

1. des règlements communaux, sauf exceptions fixées par la loi;
2. des projets importants de vente, d'octroi de droits réels restreints, d'échange, de bail, d'aliénation de capitaux, de prêt, d'emprunt, de cautionnement, d'octroi et de transfert de concessions hydrauliques;
3. des dépenses nouvelles de caractère non obligatoire dont le montant est fixé par la loi;
4. du budget et des comptes.

⁴Dans les autres communes, le conseil général remplace l'assemblée primaire dont il a au moins les mêmes compétences, sauf en matière électorale.

⁵Dans les deux cas la loi fixe les autres compétences et règle l'exercice de ces droits.

Art. 78 ^{11,22}

¹L'assemblée primaire est composée des citoyens habiles à voter dans la commune.

*²Elle élit un conseil municipal de **cing à neuf** membres, le président ainsi que le vice-président et, le cas échéant, le conseil général.*

³Dans les communes sans conseil général, l'assemblée primaire décide notamment:

- 1. des règlements communaux, sauf exceptions fixées par la loi;*
- 2. des projets importants de vente, d'octroi de droits réels restreints, d'échange, de bail, d'aliénation de capitaux, de prêt, d'emprunt, de cautionnement, d'octroi et de transfert de concessions hydrauliques;*
- 3. des dépenses nouvelles de caractère non obligatoire dont le montant est fixé par la loi;*
- 4. du budget et des comptes.*

⁴Dans les autres communes, le conseil général remplace l'assemblée primaire dont il a au moins les mêmes compétences, sauf en matière électorale.

⁵Dans les deux cas la loi fixe les autres compétences et règle l'exercice de ces droits.

Commentaire

La modification proposée concerne le seul nombre des membres du conseil municipal en portant le nombre minimum de trois à cinq et en ramenant le nombre maximum de quinze à neuf. En effet, un conseil composé de trois membres risque de tomber dans une situation qui empêcherait toute prise de décision lorsqu'une personne est absente, est malade ou ne peut siéger pour d'autres raisons. Il se justifie donc d'augmenter la composition minimum à cinq conseillers. En outre, si une commune a véritablement la volonté de se maintenir, on est en droit d'attendre de sa part qu'elle mobilise en son sein cinq personnes pour siéger.

En revanche, un chiffre trop élevé d'un groupe dont la discussion est un élément de fonctionnement important, risque de compliquer la prise de décision. C'est pourquoi on peut considérer qu'un conseil municipal ne devrait pas dépasser le nombre de neuf membres.

Actuellement, 6 communes du Valais romand ont plus de 9 conseillers municipaux : Bagnes, Nendaz, Orsières, St-Maurice, Savièse, Sion. Tandis que 6 communes du Haut-Valais ont moins de 5 membres à l'exécutif communal : Bister, Blitzingen, Inden, Martisberg, Niederwald, Zwischbergen.

Modification de législation

Il faudra intégrer ce changement dans la Loi sur les communes.

Art. 79 Attributions

Art. 79 ^{11,22}

¹Le conseil municipal a les attributions suivantes:

1. il pourvoit à l'administration communale;
2. il élabore et applique les règlements communaux;
3. il fait exécuter la législation cantonale;
4. il nomme les employés;
5. il élabore le budget;
6. il établit les comptes.

²Dans les communes sans conseil bourgeoisial, le conseil municipal en remplit les fonctions.

Art. 79 ^{11,22}

Le conseil municipal a les attributions suivantes:

- 1. il pourvoit à l'administration communale;*
- 2. il élabore et applique les règlements communaux;*
- 3. il fait exécuter la législation cantonale;*
- 4. il nomme les employés;*
- 5. il élabore le budget;*
- 6. il établit les comptes.*

~~²Dans les communes sans conseil bourgeoisial, le conseil municipal en remplit les fonctions.~~

Commentaire

Les communes bourgeoises, aussi appelées bourgeoisies, ont une tradition de vieille date et éprouvée dans ce canton. Il est dès lors indiqué de les perpétuer car c'est le moyen de maintenir, une culture ancienne et ressentie comme proche de la personne/citoyen et de garantir une certaine conservation de la nature sous forme de forêts, de vignobles, de mayens, d'alpages et de biens agricoles de toute sorte. Ainsi, les communes bourgeoises sont appelées à jouer le rôle de gardiens fiables de biens publics et qui méritent protection à ce titre.

Toutefois, il y a une série de communes bourgeoises qui sont chroniquement déficitaires et irrémédiablement dans les chiffres rouges. Il y a en d'autres qui s'appuient confortablement sur l'administration et la gestion exercées par les communes municipales.

S'il est bien souhaitable et réaliste de garder la commune bourgeoise comme institution, il est tout aussi évident de conclure qu'il est nécessaire d'assainir la situation de celles qui sont obérées et de clarifier les principes de la gestion.

Il est donc patent que bon nombre de communes bourgeoises survivent et se reposent sur l'activité de gestion du conseil municipal et comptent sur la bienveillance de la commune municipale pour éponger le déficit. L'administration ou la gestion opérée par un tiers ne peut être le sens d'une commune bourgeoise. Si une commune ne parvient pas à s'occuper de ses propres affaires, il est logique de trouver une autre solution qu'une gestion de curatelle assumée par une autorité tierce. Mieux vaut laisser à la commune bourgeoise la responsabilité de gérer ses propres affaires, ce qui peut déjà être considéré comme le premier acte de la volonté de vivre ou de survivre. Si cette gestion ne produit pas le résultat recherché, à savoir faire fonctionner cette commune de façon indépendante, il est préférable d'amener cette commune bourgeoise à la fusion, soit avec la commune municipale correspondante, soit avec une autre bourgeoisie.

Modification de législation

Ce changement se répercute dans l'art. 51 LCo.

C. Communes bourgeoisiales

Art. 80 ¹¹ Inchangé

La commune bourgeoisiale est une collectivité de droit public chargée de réaliser des tâches d'intérêt public fixées par la loi.

Commentaire

La possibilité de supprimer les communes bourgeoisiales et de les transformer en associations ou fondations, en y transférant les avoirs et la responsabilité de gestion, a été évoquée en commission. Cette solution ne saurait toutefois amener une amélioration décisive pour les bourgeoisies en situation de découvert. En effet, elle ne ferait pas survivre les entités qui ne sont pas viables et elle n'organiserait pas mieux l'organe de gestion que la voie proposée de maintenir la forme de la commune bourgeoisiale pour les entités qui sont en mesure de se gérer elles-mêmes et de survivre. Il n'y a pas de raison de dissoudre les entités qui fonctionnent, qui ont la volonté de se maintenir, qui assument la responsabilité de se gérer et qui méritent toute la reconnaissance publique. Pour ces raisons, l'institution de la commune bourgeoisiale en tant que corporation de droit public est maintenue telle quelle et sans modification. En revanche, elle devra dorénavant assumer son administration et sa gestion sans pouvoir les transférer à qui que ce soit (voir à ce sujet aussi le commentaire de l'art. 81 Cst.). A défaut, elle sera intégrée à la commune municipale (art. 71ter Cst.).

Art. 81 Conseil bourgeoisial - membres

Art. 81 ¹¹

¹L'assemblée bourgeoisiale est composée des bourgeois domiciliés sur le territoire bourgeoisial. La loi peut étendre l'exercice de certains droits aux bourgeois domiciliés dans le canton.

²L'assemblée bourgeoisiale a, sur le plan bourgeoisial, les mêmes compétences que l'assemblée primaire. Elle décide en outre de la réception des nouveaux bourgeois.

Art. 81 ¹¹

¹L'assemblée bourgeoisiale est composée des bourgeois domiciliés sur le territoire bourgeoisial. La loi peut étendre l'exercice de certains droits aux bourgeois domiciliés dans le canton.

² Elle élit un conseil bourgeoisial de trois à sept membres, le président ainsi que le vice-président de la bourgeoisie.

³L'assemblée bourgeoisiale a, sur le plan bourgeoisial, les mêmes compétences que l'assemblée primaire. Elle décide en outre de la réception des nouveaux bourgeois.

Commentaire

La commune municipale doit être déchargée de la gestion de la commune bourgeoisiale, voire d'éponger d'éventuels déficits.

La commune bourgeoisiale est placée ainsi devant ses responsabilités. Si elle est viable, c'est-à-dire capable ou en état de gérer correctement et efficacement ses affaires, elle le fait elle-même en désignant son conseil bourgeoisial. Si elle n'est pas viable et ne parvient pas à gérer ses propres affaires, elle est amenée à la fusion, soit volontaire, soit finalement contraignante.

Actuellement, le conseil bourgeoisial est composé de trois à neuf membres. La modification proposée concerne le nombre maximal des membres du conseil bourgeoisial ramené à sept, laissant aux communes concernées une marge de manœuvre suffisante pour élire un exécutif à la mesure des responsabilités assumées et des tâches à exécuter. On peut, sans autre, considérer qu'un conseil bourgeoisial composé de sept membres est parfaitement à même de gérer les affaires les plus importantes des communes bourgeoisiales.

Modification de législation

En premier, l'obligation faite à la commune bourgeoisiale de désigner son propre organe d'administration et de gestion a pour effet de rendre caduc l'effet de l'art. 82 Cst. qu'il convient d'abroger.

La loi sur les communes doit être modifiée en conséquence.

Art. 82 Conseil bourgeoisial séparé

~~Art. 82¹¹~~

~~L'assemblée bourgeoisiale a le droit de demander la formation d'un conseil bourgeoisial séparé. Cette demande doit être présentée à la fin d'une période administrative, selon les prescriptions de la loi.~~

~~Le conseil bourgeoisial se compose de trois membres au moins et de neuf au plus.~~

Commentaire

L'abrogation de cet article est la conséquence de l'obligation de constituer un Conseil bourgeoisial indépendant et irremplaçable. L'existence et la composition dudit conseil sont réglées à l'art. 81 al. 2 Cst.

D. Communes ecclésiastiques

Art. 83 ¹⁵ Inchangé

Abrogé.

Titre 7: Arrondissements électoraux, mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques

Art. 84 Election du Grand Conseil – arrondissements électoraux

Art. 84 ^{1,2,5,13}

¹Le Grand Conseil se compose de 130 députés et d'autant de suppléants répartis entre les districts et élus directement par le peuple.

²Le district de Rarogne, composé de deux demi-districts disposant chacun de ses propres organes et compétences, forme deux arrondissements électoraux.

³Le mode de répartition des sièges entre les districts et demi-districts est le suivant:

Le chiffre total de la population suisse de résidence est divisé par 130. Le quotient ainsi obtenu est élevé au nombre entier immédiatement supérieur et celui-ci constitue le quotient électoral. Chaque district ou demi-district obtient autant de députés et de suppléants que le chiffre de sa population suisse de résidence contient de fois le quotient électoral. Si après cette répartition tous les sièges ne sont pas encore attribués, les sièges restants sont dévolus aux districts et aux demi-districts qui accusent les plus forts restes.

⁴Le Conseil d'Etat fixe après chaque recensement de la population le nombre de sièges attribués à chaque district et demi-district.

⁵La votation du peuple a lieu dans les communes.

⁶L'élection se fait par district et demi-district, d'après le système de la représentation proportionnelle. Le mode d'application de ce principe est déterminé par la loi.

Art. 84 ^{1,2,5,13}

¹Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système proportionnel.

²La loi définit les arrondissements et sous-arrondissements électoraux et désigne les communes qui en font partie. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du territoire du canton.

³Le Grand Conseil nouvellement élu entre en fonction à l'ouverture de la session constitutive.

⁴La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.

Commentaire

D'après la Constitution valaisanne en vigueur, l'élection des députés (et des suppléants) se fait par district et par demi-district et selon le système de la représentation proportionnelle (Art. 84 al. 6 Cst.). Cela veut dire que les électeurs du district désignent seuls les députés d'après le système de l'élection proportionnelle, peu importe le nombre de députés auquel le district a droit. Tout comme les 18 députés du district de Sierre, le district le plus peuplé du canton, les deux députés du district de Conches, le district le moins peuplé du canton hormis le demi-district de Rarogne oriental, sont élus d'après la proportionnelle. Cela signifie aussi que le quorum naturel (= nombre de suffrages nécessaire à l'obtention d'un siège dans la première répartition) varie en fonction du nombre de sièges attribué à une circonscription électorale.

Le quorum naturel exprimé en % s'obtient en divisant le 100% par le nombre de sièges attribués au district plus un.

Ainsi, le quorum naturel s'élèvera aux élections 2013 à

- 33.33 % dans le district de Conches qui a droit à 2 députés ;
- 33.33 % dans le district de Rarogne oriental qui a droit à 2 députés ;
- 07.69 % dans le district de Brigue qui a droit à 12 députés ;
- 07.69 % dans le district de Viège qui a droit à 12 députés ;
- 20.00 % dans le district de Rarogne occidental qui a droit à 4 députés ;
- 14.28 % dans le district de Loèche qui a droit à 6 députés ;
- 05.55 % dans le district de Sierre qui a droit à 17 députés ;
- 05.55 % dans le district de Sion qui a droit à 17 députés ;
- 16.66 % dans le district de Hérens qui a droit à 5 députés ;
- 09.09 % dans le district de Conthey qui a droit à 10 députés ;
- 05.88 % dans le district de Martigny qui a droit à 16 députés ;
- 14.28 % dans le district de Entremont qui a droit à 6 députés ;
- 16.66 % dans le district de St. Maurice qui a droit à 5 députés ;
- 05.88 % dans le district de Monthey qui a droit à 16 députés.

Plus le nombre de mandats est élevé dans une circonscription électorale, plus le quorum naturel est bas. Inversement, plus le nombre de mandats est faible dans une circonscription électorale, plus le quorum naturel est élevé.

De la sorte, pour être élu député dans le district de Conches ou dans le demi-district de Rarogne oriental, une liste doit obtenir le tiers (33.33 %) des suffrages, alors que dans le district de Conthey 9.09 % des suffrages y suffisent. Théoriquement, dans les districts de Sierre et de Sion, 5.55% des suffrages suffiraient à une liste pour obtenir un siège, mais le quorum légal de 8 % y fait barrage (art. 154 de la Loi sur les droits politiques du 13 mai 2004, RS/VS 160.1).

Dans le canton, sur les 14 circonscriptions électorales, la moitié a un quorum naturel supérieur à 10 %.

Les cantons sont, en principe, et dans une large mesure, libres d'aménager le système politique et d'élection. Aux termes de l'art. 39 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence s'exerce dans le cadre des garanties constitutionnelles fédérales de l'art.34 Cst. féd.

Si l'art. 34 al. 1 Cst. féd. laisse aux cantons et communes la possibilité de choisir librement entre le système d'élection majoritaire et proportionnelle, son alinéa 2 précise que la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Le Tribunal fédéral retient que le système de l'élection proportionnelle doit garantir une représentation proportionnelle par rapport à la volonté exprimée. Tel n'est pas le cas lorsque le quorum naturel (= pourcentage de suffrages minimum pour aboutir à une représentation concrète) est supérieur à 10 pour cent. Il s'agit là d'une évolution permanente de la jurisprudence puisque le Tribunal fédéral a considéré dans un premier temps que le quorum naturel était de 33,33 pour cent, puis de 20 pour cent, ensuite de 16,66 pour cent et dès à présent de 10 pour cent (voir considérants 5.3 et 5.4 paragraphe 3 de l'arrêt 1 C_407/2011 Schwyz). Cela veut dire concrètement que, dans une élection proportionnelle, il faut établir des circonscriptions électorales d'au moins 9 sièges chacune.

Dans divers arrêts (notamment ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524 Valais; ATF 136 I 352 = JdT 2011 I 75 Nidwald; ATF 136 I 376 = JdT 2011 I 96 Zug; 1C_407/2011 Schwyz), le Tribunal fédéral a estimé qu'un système d'élection proportionnelle se caractérise par le fait qu'il permet aux divers groupements d'obtenir une représentation qui correspond à leur part d'électeurs ou à leur force électorale. La réalisation de cette exigence dépend essentiellement de la grandeur de la circonscription électorale, en d'autres termes, du nombre de représentants auquel ladite circonscription a droit.

Dans l'arrêt le plus récent (datant du 19 mars 2012 ; 1C_407/2011), le Tribunal fédéral a, en quelque sorte, enjoint le canton de Schwyz d'adapter son système électoral à cette exigence, relevant au passage que le canton pouvait tout aussi bien maintenir ses minuscules circonscriptions électorales, à condition d'introduire le système des Wahlkreisverbände (régions électorales) comme le garantit notamment la double proportionnelle selon Pukelsheim.

La Commission R21 s'est inspirée matériellement des considérations et de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il est, en effet, politiquement inadéquat

d'éliminer – purement et simplement – un élan électoral exprimé dans une circonscription minuscule par la voie d'un quorum naturel élevé sans qu'il soit possible de faire valoir cet élan électoral dans un rayon électoral plus grand. En plus, des démarches politiques en cours en Valais, telles l'initiative déposée « Chaque voix compte » ou la motion 1.072 PLR pour une refonte des circonscriptions électorales, vont dans le même sens.

Dans un arrêt datant de 2004 (ATF 131 I 85 = JdT 2006 I 524), le Tribunal fédéral, saisi d'une question analogue traitant du cas du canton du Valais, a considéré que le découpage historique de ce canton en districts, héritiers directs et complets des anciens dizains, avait une signification politique et sociale à laquelle les habitants de chaque district se sentaient attachés, et que le droit des districts à la représentation était compatible avec l'art. 34 de la Constitution fédérale au détriment de la représentation proportionnelle des partis.

Cet argument devient toutefois inopérant à partir du moment où il est proposé d'abolir les districts comme entités territoriales et où il devient nécessaire de créer de nouvelles circonscriptions électorales, fussent-elles calquées sur les limites des anciens districts. La Commission R21 est bien consciente que le système actuel n'est plus défendable d'un point de vue démocratique.

Pour le canton, la Commission R21 entrevoit trois possibilités :

- a) création de circonscriptions électorales élisant chacune au moins 9 députés
- b) maintien des circonscriptions actuelles et introduction parallèle de régions électorales
- c) création d'arrondissements électoraux englobant éventuellement deux ou plusieurs sous-arrondissements électoraux.

Dans le détail :

- a) L'idée de créer six circonscriptions électorales autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey a, d'emblée, été écartée par la Commission R21, solution peu soucieuse de la représentation des régions périphériques.
- b) Le système de la double proportionnelle : les circonscriptions électorales (correspondant aux actuels districts) sont regroupées dans une région électorale (par ex. le Haut, le Centre et le Bas). Chaque circonscription électorale se voit attribuer un nombre de représentants en fonction de sa population. Dans une première phase, la répartition des sièges par listes s'effectue au niveau de la région électorale ; cette manière de faire permet à chaque voix exprimée dans la région électorale d'être prise en compte et de produire un effet sur le résultat au niveau de la région. Dans une seconde phase, les sièges obtenus par les listes sont répartis entre les circonscriptions électorales de la région. Sont élus les candidats qui figurent sur les listes obtenant les sièges et qui réunissent le plus de voix dans leur

circonscription électorale (correspondant au district actuel). Ce système est connu et pratiqué, entre autres, dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Schaffhouse sous le nom de double proportionnelle selon Pukelsheim (Doppelproporz nach Pukelsheim).

- c) La création d'arrondissements électoraux englobant éventuellement deux ou plusieurs sous-arrondissements électoraux s'apparente au système de la double proportionnelle. Et ceci dans ce sens que la répartition des élus par listes se fait au niveau de l'arrondissement électoral dont les sous-arrondissements font partie; mais la personnalité des élus de chaque sous-arrondissement est déterminée par ses seuls électeurs. La conception de base diverge en ce sens que plusieurs districts existants sont regroupés dans une seule circonscription électorale. La commission R21 est d'avis qu'il y a six circonscriptions électorales (avec des sous-circonscriptions électorales) alors que l'initiative « Chaque voix compte » prévoit trois régions électorales dont chacune regroupe les districts de la région concernée (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais).
- Exemples: l'arrondissement électoral de Brigue englobe les sous-arrondissements électoraux de Conches, de Rarogne oriental et de Brigue; ce sont les électeurs des trois unités qui déterminent l'attribution des sièges, mais ce sont les électeurs de chaque unité qui déterminent la personnalité des élus.
 - Cette formule permet aussi de garder des arrondissements sans créer des sous-arrondissements.
 - Un tel système est pratiqué par le canton de Vaud. Par exemple : l'arrondissement de Riviera englobe les deux sous-arrondissements de Vevey et du Pays-d'Enhaut ; pour la répartition politique, les électeurs constituent une seule entité, mais les électeurs du Pays-d'Enhaut décident eux-mêmes de l'identité de ses deux représentants.

Dans les deux systèmes (b et c) et dans de rares cas, un transfert de suffrages d'une circonscription à une autre peut intervenir.

Quelle est l'opinion de la Commission R21 à ce sujet ?

La solution de créer six arrondissements ayant été d'emblée écartée, la discussion a porté sur le choix entre

- a. l'introduction de la double proportionnelle, à savoir
- la création de la région électorale du Haut englobant les circonscriptions de Conches, de Rarogne oriental, de Brigue, de Viège, de Rarogne occidental et de Loèche ;
 - la création de la région électorale du Centre englobant les circonscriptions de Sierre, de Sion, de Hérens et de Conthey ;

- la création de la région électorale du Bas englobant les circonscriptions de Martigny, d'Entremont, de St-Maurice et de Monthey ;
- b. et la création de six arrondissements avec sous-arrondissements, à savoir sur la base de l'arrêté fixant le nombre de députés à élire par district pour la législature 2013-2017
- 1. l'arrondissement de Brigue (16 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Conches (2), de Rarogne oriental (2) et Brigue (12) ;
 - 2. l'arrondissement de Viège (22 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Viège (12), Rarogne occidental (4) et Loèche (6) ;
 - 3. l'arrondissement de Sierre (17 députés), sans sous-arrondissement ;
 - 4. l'arrondissement de Sion (32 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Sion (17), Hérens (5) et Conthey (10) ;
 - 5. l'arrondissement de Martigny (22 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Martigny (16) et Entremont (6) ;
 - 6. l'arrondissement de Monthey (21 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de St-Maurice (5) et Monthey (16).

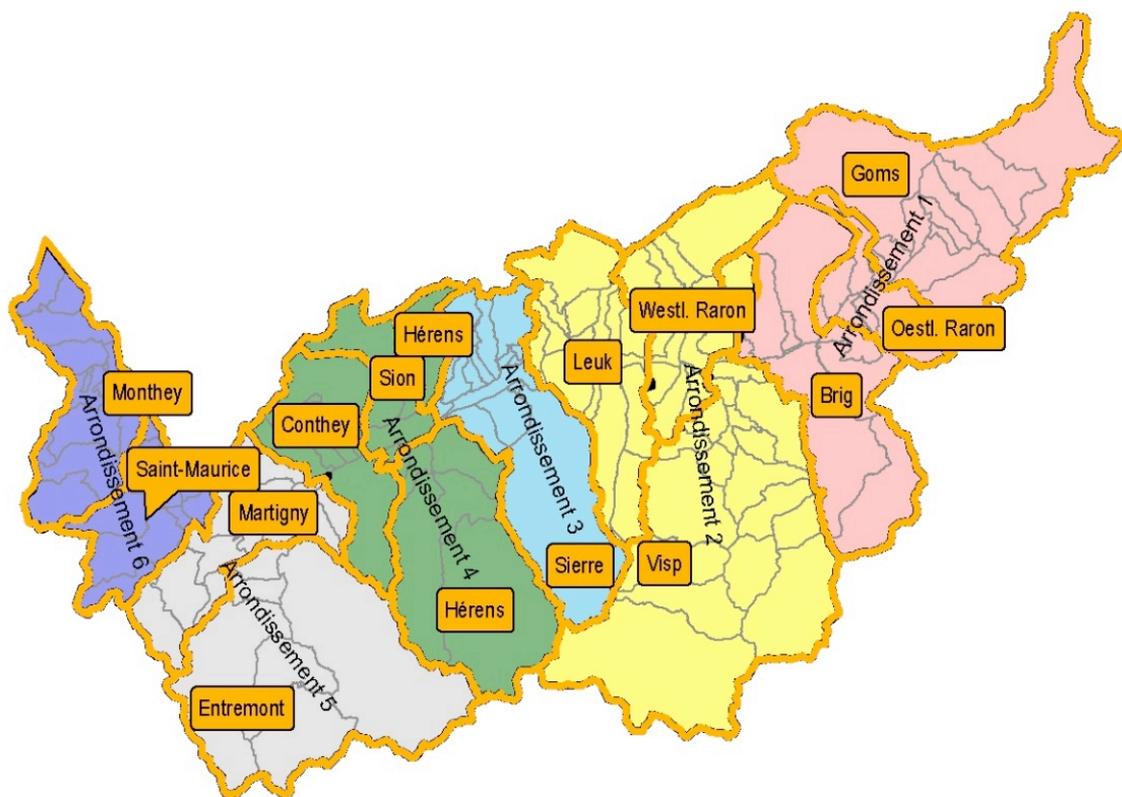
A la subdivision électorale Haut, Centre, Bas, la Commission R21 préfère mettre l'accent sur des entités plus régionales permettant de mieux tenir compte des sensibilités locales. Par ailleurs, elle souhaite donner à certaines régions la possibilité de ne pas se subdiviser en sous-arrondissements électoraux. Dans ce sens, il serait concevable que la circonscription de Viège forme un arrondissement électoral sans sous-arrondissement, dans l'hypothèse de la création d'un arrondissement de Loèche, composé des deux sous-arrondissements de Rarogne occidental et de Loèche, comme cela a été présenté par une minorité de la Commission R21.

Pour ces raisons, la Commission R21 propose, par une majorité de deux tiers, de créer six arrondissements électoraux, chacun (sauf Sierre) subdivisé en sous-arrondissements électoraux (détail voir ci-devant). Une minorité d'un tiers a toutefois opté pour l'introduction de la double proportionnelle avec les trois régions électorales du Haut, du Centre et du Bas.

L'idée de base est de calquer les nouveaux arrondissements électoraux respectivement les sous-arrondissements électoraux sur le territoire et les limites constitués actuellement par les districts. Peut-il y avoir des exceptions ou des

dérogations ? Oui, il est concevable – et c’est là aussi l’opinion et la proposition de la Commission R21 – de permettre aux communes limitrophes de changer d’arrondissement, ceci durant un délai de transition limité, au moment de l’introduction des arrondissements en tant que circonscriptions électorales. Il s’agirait alors d’introduire cette faculté pour les communes limitrophes (limitrophes par rapport à l’arrondissement voisin) dans les dispositions transitoires de la Constitution. Cela permettrait par exemple à Eggerberg de se rattacher à l’arrondissement de Viège.

En ce qui concerne la procédure de séparation et de rattachement au nouvel arrondissement, il faudrait prévoir que l’initiative en revienne soit au conseil communal soit à la demande, par voie d’initiative communale, des citoyens de la commune. La décision communale serait prise sous forme de votation populaire des citoyens de la commune. Ce vote serait toutefois soumis obligatoirement à la décision d’approbation définitive du Grand Conseil.



Les six arrondissements électoraux avec les sous-arrondissements

Quorum

Toute autre est la question du quorum légal exigé pour l’admission effective des représentants de l’arrondissement électoral au Grand Conseil. Actuellement, l’art. 154 de la Loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 (RS/VS 160.1) instaure un quorum de huit pour cent des voix de la circonscription électorale qu’est le district. La Commission R21 propose de maintenir le principe et le taux (donc huit pour cent) actuels du quorum légal dans le système des nouvelles circonscriptions électorales au niveau de chaque arrondissement électoral.

Date des élections cantonales

Actuellement, les élections cantonales ont lieu le premier dimanche du mois de mars, suivant l'année des élections communales qui se déroulent au mois d'octobre. Le délai entre ces deux rendez-vous électoraux est jugé trop court, surtout pour les partis politiques qui doivent affronter deux élections importantes rapprochées.

La Commission R21 propose de fixer, en principe, la date des élections cantonales au 2^{ème} dimanche du mois d'octobre. Ces élections cantonales auront donc lieu en automne de l'année qui suit celle des élections communales.

Modification de législation

La loi sur les droits politiques du 13 mai 2004 (RS/VS 160.1) devra être adaptée pour l'application du système électoral par arrondissement et sous-arrondissements comme décrit ci-devant (voir al. 4). Il en est de même pour l'attribution des sièges par arrondissement et sous-arrondissements, les modalités et les dates des élections cantonales.

Art. 84^{bis} Election du Conseil d'Etat

Art. 84^{bis}

¹Les membres du Conseil d'Etat sont élus directement par le peuple, le même jour que les députés au Grand Conseil, pour entrer en fonctions le 1er janvier suivant. Leur élection a lieu au système majoritaire. Le Conseil d'Etat se constitue lui-même chaque année.

²Il est pourvu à toute vacance au Conseil d'Etat dans les soixante jours, à moins que le renouvellement intégral n'intervienne dans les quatre mois.

³La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le troisième dimanche qui suit. Dans ce cas, les résultats du premier tour et l'avis du second tour seront publiés immédiatement.

⁴Si tous les membres à élire ne réunissent pas la majorité au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre de sièges à pourvoir correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à pourvoir.

⁵Si le nombre des citoyens qui ont obtenu la majorité absolue dépasse celui des citoyens à élire, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés.

⁶En cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

Commentaire

Cet article est nouveau (même si son contenu est repris en partie de l'art. 52

Cst), car la Commission R21 a voulu séparer, par souci de systématique, les modalités du système d'élection du Conseil d'Etat de sa composition. Il s'agit donc d'un transfert de dispositions d'un article à l'autre : les alinéas 3 à 10 de l'article 52 sont repris ici. Sauf l'alinéa 9 (interdiction de double représentation par district) qui est supprimé pour cause de disparition des districts et par souci de ne pas restreindre le choix du citoyen.

Les modifications portent sur

- la date des élections du Conseil d'Etat reportée du printemps à l'automne (en principe octobre), avec entrée en fonction le 1er janvier ;
- le deuxième tour de scrutin qui aura lieu trois semaines, et non deux semaines, après le premier tour, pour des questions d'organisation, en particulier le vote par correspondance.

Le Conseil d'Etat est actuellement élu au système majoritaire. Ce système a cours dans tous les cantons suisses, sauf dans les cantons du Tessin et de Zoug.

Le système d'élection du Conseil d'Etat est, en Valais, un sujet de divergences qui oppose, de vieille date, le monde politique ; les positions des uns et des autres étant figées. En effet, le souverain valaisan a été consulté à six reprises sur la question (1947, 1963, 1969, 1980, 1996, 2005). A chaque fois, il a refusé le système proportionnel pour l'élection du Conseil d'Etat. Il s'agit là, pour le moins, d'un avis constant, voire d'une conviction constante.

S'il est vrai que les citoyens peuvent souhaiter que la pluralité des tendances, des partis et des sensibilités soit représentée dans l'exécutif cantonal, il est tout aussi vrai que les mêmes citoyens donnent la préférence à leur droit d'exprimer leur choix nominatif complet et de désigner nommément leurs représentants qui composent un organe de gestion et de direction politique caractérisé par la nécessité de l'unité d'action.

Toujours est-il que les votes répétés du souverain ont montré clairement que les citoyens veulent nommer les personnes qui composent le gouvernement, et non pas désigner les représentants de partis appelés à siéger dans le gouvernement. La discussion au sein de la Commission R21 a abouti, à une faible majorité, au maintien du système majoritaire pour l'élection au Conseil d'Etat.

A la quasi unanimité, la Commission R21 confirme, dans l'alinéa 1, le fait que le Conseil d'Etat se constitue lui-même.

Les dispositions relatives au mode et aux étapes de l'élection du Conseil d'Etat, transférées de l'art. 52 et intégrées à l'art. 84bis, ont été reprises d'anciens textes ou rédigées de la sorte lors de la révision en 1996. Il est vrai que le libellé de ce texte constitutionnel est laborieux, va trop dans le détail et règle des questions accessoires qui pourraient être traitées par la loi. Néanmoins, la Commission R21 ne souhaite pas rédiger elle-même un projet de texte, car elle ne propose pas une modification de fond sur la question. Toutefois, elle

recommande au Conseil d'Etat, respectivement au Grand Conseil, d'alléger la rédaction de cet article, de séparer ce qui peut être réglé par la loi de ce qui est indispensable de figurer dans la Constitution. Une reformulation et une clarification de ce texte ne pourront que satisfaire le citoyen lecteur de la Constitution.

Modification de législation

La loi sur les droits politiques sera adaptée en conséquence.

Art. 85 Durée des mandats

Art. 85

¹Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils communaux et les conseils bourgeois sont nommés pour une période de quatre ans.

²Le président et le vice-président du Conseil d'Etat sont soumis à la réélection toutes les années. Le président n'est pas immédiatement rééligible.

Art. 85

¹*Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils municipaux, bourgeois et généraux sont nommés pour une période de cinq ans.*

²*Le président et le vice-président du Conseil d'Etat sont soumis à la réélection toutes les années. Le président n'est pas immédiatement rééligible.*

Commentaire

La Commission propose à l'unanimité une durée des mandats cantonaux et communaux de cinq ans au lieu de quatre (sauf pour le Conseil des Etats), comme l'ont fait récemment les cantons de Vaud, Fribourg et Jura.

L'allongement proposé de la durée des mandats politiques n'est pas un sujet nouveau, du moins pas en Suisse romande. L'allongement de la durée des mandats à cinq ans offre l'avantage que les membres des différents conseils peuvent accomplir leur tâche pendant deux périodes et assumer une durée de mandat de 10 ans. L'expérience de ces dernières années montre que bon nombre d'élus quittent leur fonction après deux périodes, donc après seulement huit ans, déclinant l'opportunité d'entamer une troisième période qui amènerait l'élu à accomplir sa fonction pendant une durée de 12 ans. L'allongement du mandat ne pourra sans doute pas résoudre le problème à lui seul, mais y contribuerait dans le contexte d'autres mesures (meilleur soutien par l'appareil administratif et technique dans les grandes communes, meilleure indemnisation etc.). En plus, une période de cinq ans permettra aux élus de travailler avec sérénité et efficacité pendant une durée allongée, la première année de fonction

étant consacrée à l'introduction.

Il convient d'ajouter à la liste des mandats celui du conseil général, victime d'un oubli rédactionnel au moment de l'introduction de cette institution et de distinguer conseil municipal et conseil bourgeoisial.

La Commission R21 a conscience des difficultés occasionnées, chaque 20 ans, par le chevauchement des élections fédérales, cantonales ou communales.

Par ailleurs, la Commission R21 a examiné, mais sans y donner suite, les questions de la limitation générale de la durée des mandats, la possibilité de destitution et de démission motivée et acceptée des membres des autorités.

Modification de législation

La loi sur les droits politiques est adaptée en conséquence.

Art. 85bis^{3,4,18} Election du Conseil des Etats

Art. 85bis^{3,4,18}

¹Les députés au Conseil des Etats sont nommés directement par le peuple lors des élections pour le renouvellement ordinaire du Conseil national. Ces élections se font avec le système majoritaire dans tout le canton formant un seul arrondissement électoral.

²La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le **troisième** dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de reprise des opérations seront publiés immédiatement.

³Si tous les députés ne réunissent pas la majorité absolue au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre de députés à élire correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à pourvoir.

⁴Si le nombre des citoyens qui ont obtenu la majorité absolue dépasse celui des citoyens à élire, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés.

⁵En cas d'égalité de suffrage, le sort décide.

Commentaire

Une discussion a eu lieu en Commission pour savoir s'il faut instaurer ou non une cautele garantissant un siège de conseiller aux Etats par région

linguistique. La Commission R21 rejette toute cautèle dans ce sens. Il appartient au bon sens et à la maturité du citoyen électeur de décider s'il veut accorder à la minorité linguistique une telle place.

En ce qui concerne le deuxième tour de scrutin, il aura lieu trois semaines, et non pas deux semaines, après le premier tour, pour des questions d'organisation, en particulier le vote par correspondance. Il s'agit du même type de modification que celle opérée pour l'organisation du second tour de l'élection du Conseil d'Etat.

Art. 86 Date de l'élection du Grand Conseil

~~Art. 86~~

~~¹La nomination des membres et des suppléants du Grand Conseil a lieu le premier dimanche de mars, pour chaque renouvellement de législature.~~

~~²Le Grand Conseil nouvellement élu entre en fonctions à l'ouverture de la session constitutive.~~

Commentaire

Cet article est abrogé, vu le déplacement des élections au Grand Conseil du printemps à l'automne, tel que cela ressort de l'article 84 ci-devant et de son commentaire.

Art. 87 ^{6,23} Inchangé

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

²Les membres du conseil municipal et bourgeoisial sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel. Dans les communes bourgeoisiales et dans les communes municipales dont la population est inférieure au nombre fixé dans la loi, le corps électoral peut, à la majorité de ses membres, décider un changement du système d'élection aux conditions fixées par la loi. Le système majoritaire est maintenu dans les communes bourgeoisiales et dans les communes municipales qui connaissent ce système à l'entrée en vigueur de la présente réforme.

³Le président, le vice-président, le juge et le vice-juge sont élus par le corps électoral selon le système majoritaire.

⁴La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.

Art. 88 ^{7,14} Inchangé

¹Les citoyens et citoyennes exercent leurs droits politiques à l'âge de 18 ans

révolus.

²Tout électeur et toute électrice est éligible aux fonctions publiques.

Art. 89 ^{11,15,17} Inchangé

¹Abrogé.

²Le citoyen ne peut voter que dans une seule commune municipale et bourgeoisiale.

Art. 90 ¹⁷ Inchangé

¹La loi règle les incompatibilités.

²Elle veille notamment à éviter que :

1. le même citoyen occupe simultanément des fonctions qui relèvent de plusieurs pouvoirs publics;
2. la même personne appartienne à deux organes dont l'un est subordonné à l'autre;
3. les membres de la même famille siègent dans la même autorité;
4. le citoyen investi d'une fonction publique exerce d'autres activités qui porteraient préjudice à l'accomplissement de sa fonction.

³Sauf exception prévue par la loi, les incompatibilités sont applicables aux suppléants et aux substituts.

⁴La loi peut prévoir d'autres exceptions, notamment pour le régime communal.

⁵Un seul membre du Conseil d'Etat peut siéger aux Chambres fédérales.

[Commentaire](#)

A la lecture de l'art. 90, la Commission R21 s'est posé la question de savoir s'il est indiqué de continuer à autoriser les membres du Conseil d'Etat à siéger aux Chambres fédérales (comme c'est le cas actuellement, mais de façon limitée parce qu'un seul membre du Conseil d'Etat peut y siéger). Cette question doit être traitée à la lumière des motifs qui sont à la base de la proposition d'augmenter le nombre des membres du Conseil d'Etat. Il est rappelé, dans ce contexte, que l'engagement des Conseillers d'Etat dans la défense des intérêts du canton au niveau fédéral et intercantonal est un argument décisif pour justifier de renforcer le collège du gouvernement. Il serait, dès lors, contradictoire de faire interdiction totale au Conseil d'Etat d'avoir un des siens dans les Chambres fédérales. Pour cette raison, la Commission R21 est d'avis que la présence d'un membre du Conseil d'Etat dans les Chambres fédérales est non seulement défendable mais opportune.

Art. 91 ¹⁷ Inchangé

Abrogé.

Art. 92 Inchangé

Les cas d'exclusion du droit de vote et du droit d'éligibilité sont déterminés par la législation fédérale et cantonale.

Art. 93 à 99 ¹⁷ Inchangé

Abrogés.

Modifications de la Constitution en vigueur

Intitulé et modifications	Publication	Entrée en vigueur
Constitution cantonale du 8 mars 1907	RO/VS 1907, 215	2.6.1907
¹ modification du 23 juin 1912: n.t. : art. 84	RO/VS 1912, 199	25.10.1912
² modification du 25 janvier 1920: n.t. : art. 84	RO/VS 1920, 413	13.3.1920
³ modification du 26 décembre 1920: a. : art. 90; n. : art. 85bis, n.t. : art. 24, 30, 43, 44, 52	RO/VS 1920, 119	7.1.1921
⁴ modification du 11 mars 1934: n.t. : art. 85bis	RO/VS 1934, 76	6.7.1934
⁵ modification du 21 décembre 1952: n.t. : art. 84	RO/VS 1952, 242	23.1.1953
⁶ modification du 14 septembre 1969: n.t. : art. 87	RO/VS 1969, 60	28.10.1970
⁷ modification du 12 avril 1970: n.t. : art. 88, 91	RO/VS 1970, 15	1.11.1970
⁸ modification du 24 septembre 1972: n.t. : art. 31, 101	RO/VS 1972, 136	8.7.1973
⁹ modification du 23 septembre 1973: n.t. : art. 30, ch. 4	RO/VS 1973, 60	14.10.1973
¹⁰ modification du 17 mars 1974: n.t. : art. 2	RO/VS 1974, 4	1.8.1993
¹¹ modification du 28 septembre 1975: n.t. : art. 69-83, 89	RO/VS 1981, 281	1.1.1981
¹² modification du 26 septembre 1976: n.t. : art. 21	RO/VS 1976, 51	1.1.1977
¹³ modification du 9 juin 1985: n.t. : art. 84	RO/VS 1985, 1	1.1.1987
¹⁴ modification du 2 juin 1991: n.t. : art. 88	RO/VS 1991, 1	16.8.1991
¹⁵ modification du 10 juin 1990: a. : art. 83, n.t. : 2, 76, 89	RO/VS 1993, 1	1.8.1993
¹⁶ modification du 24 octobre 1993: n.t. : art. 30-35, 37-51, 53-59, 100-102, 104, 108	RO/VS 1994, 1	1.6.1994
¹⁷ modification du 24 octobre 1993: a. : art. 49, 50, 55, 56, 57, 60 al. 2 et 3, 89 al. 1, 91, 93 à 99; n.t. : art. 90, 109.	RO/VS 1998, 1	1.7.1998
¹⁸ modification du 21 janvier 1996: n.t. : art. 52, 85bis	RO/VS 1997, 1	1.2.1997
¹⁹ modification du 13 juin 1999: n.t. : art. 13bis	RO/VS 2000, 1	1.1.2001

20 modification du 24 septembre 2000: n.t.: art.44, 45, 49	RO/VS 2002, 1	1.5.2002
21 modification du 16 novembre 2001: n.t.: art. 25	RO/VS 2004, 1	1.1.2005
22 modification du 13 mai 2004: n.t.: art. 75, 78, 79	RO/VS 2006, 1	1.2.2006
23 modification du 14 juin 2007: n.t.: art. 87	BO No 34/2007	1.4.2008
24 modification du 14 décembre 2006: n.t.: art. 28, 29	BO No 3/2007	1.1.2008
a.: abrogé; n.: nouveau; n.t.: nouvelle teneur		

Chapitre V Les changements proposés en bref

Suite chronologique des articles modifiés de la Constitution.

Communes municipale et bourgeoisiale

- Obligation de légiférer en matière de délégation, de transfert de compétences et de participation à des personnes morales de droit privé et autres entités (art. 70 bis)
- Encouragement des collaborations intercommunales (art. 71)
- Ancrage constitutionnel du principe de fusion des communes (art. 71 ter)
- Possibilité de fusion entre municipalité et bourgeoisie (art. 71 ter)
- Extension des cas de fusions obligatoires (art. 71 ter)
- Droit de référendum facultatif contre les décisions de l'assemblée des citoyens (assemblée primaire et assemblée bourgeoisiale /art. 73bis)
- Généralisation du droit d'initiative (art. 74)
- Durée des mandats allongée de 4 à 5 ans (art. 85)

Commune municipale

- Institution de la conférence des Présidents de l'arrondissement (art. 71 bis)
- Présomption du Conseil général dans les communes de plus 5'000 habitants (art. 73)
- Obligation de fournir un standard minimum de prestations (art. 77)
- Concentration du nombre (5 à 9 au lieu de 3 à 15) des membres du Conseil municipal (art. 78)
- Impossibilité pour le Conseil municipal de remplir la fonction de Conseil bourgeoisial (art. 79)

Commune bourgeoisiale

- Obligation à l'assemblée bourgeoisiale d'élire un conseil bourgeoisial séparé du conseil municipal (art. 81)
- Concentration du nombre (3 à 7 au lieu de 3 à 9) de membres du Conseil bourgeoisial (art. 81)

District / région

- Suppression du district comme entité territoriale (art. 26)
- Suppression des fonctions de Préfet et sous-préfet (abrogation de l'art. 59)
- Suppression du Conseil de district (abrogation des arts. 66, 67 et 68)

Canton

Grand Conseil

- Différenciation claire de statut entre député et suppléant (art. 37)
- Réduction du nombre de suppléants de 130 à 65 (art. 37)
- Répartition et élection des députés et suppléants par arrondissements et sous-arrondissements (arts 37 et 84)
- Attributions revues en matière de concordat intercantonal et d'élection du pouvoir judiciaire (arts 38 et 39)
- Ancrage constitutionnel du principe d'indemnisation des groupes parlementaires et des députés (art. 46)
- Date des élections en octobre au lieu de mars et durée des mandats allongée de 4 à 5 ans (arts 84 et 85)

Conseil d'Etat

- Augmentation du nombre de Conseillers d'Etat de cinq à sept (art. 52)
- Institution d'une caudèle par arrondissements, au minimum un Conseiller d'Etat provenant du Haut, du Centre, respectivement du Bas-Valais (art. 52)
- Dates des élections en octobre au lieu de mars et durée des mandats allongée de 4 à 5 ans (arts 84 bis et 85)
- Allongement du délai entre les deux tours de scrutin : 3 semaines au lieu de 2 (art. 84 bis)
- Entrée en fonction le 1er janvier au lieu du 1^{er} mai (art. 84 bis)

Conseil des Etats

- Allongement du délai entre les deux tours de scrutin (3 semaines au lieu de 2) (art. 85 bis).

Conclusion

Au début du 21^{ème} siècle, les changements rapides de notre société sur les plans économique, démographique, technologique et social de notre société ont amené les autorités de nombreux cantons suisses à conduire des réflexions sur les droits démocratiques et l'avenir de leurs institutions. Le canton du Valais s'inscrit dans ce mouvement civique et politique. En 2011, le Conseil d'Etat valaisan a enclenché le processus d'une réforme des articles institutionnels de sa Constitution qui date de 1907.

Dans 20 ans, quelle culture de la démocratie auront les Valaisans ? Sera-t-elle plus ou moins participative qu'aujourd'hui ? Quelle taille critique auront nos institutions communales ? Quels prestations et services de proximité répondront aux besoins des citoyens et contribuables des communes valaisannes ? Quel positionnement aura le canton dans certaines politiques sectorielles clés sur le plan suisse, notamment les défis climatiques et énergétiques ? Quelles formes d'engagement, de communication auront les élus, les citoyens, utilisateurs de réseaux sociaux et de futurs moyens de communication inconnus aujourd'hui ?

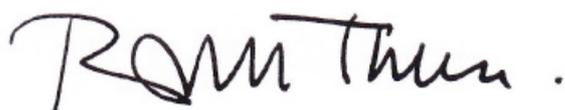
Les diverses questions prospectives sur l'avenir de nos institutions ont sous-tendu les réflexions de la commission. Le nouveau découpage territorial, le plan de fusion des communes, le recadrage du pouvoir législatif et son système d'élection s'inscrivent entre autre dans une vision d'avenir et donne tout son sens à la réforme des institutions.

Ce rapport est le résultat d'un travail constructif, d'un débat souvent consensuel, parfois contradictoire, des membres de la Commission R21. Le climat d'écoute et le respect des opinions personnelles, politiques et culturelles de chacun a nourri les propositions de réforme qui visent à renforcer la vitalité des institutions et de la démocratie en Valais.

Le Conseil d'Etat dispose d'un projet de réforme de ses institutions à la fois pragmatique et visionnaire qui lui permet de se prononcer sur les orientations proposées et sur une feuille de route pour le débat politique. Il appartiendra au pouvoir législatif, aux partis et associations et finalement aux citoyens de poursuivre ce processus de réflexion et d'adhérer à une réforme nécessaire voire indispensable.

Les membres de la Commission R21 ont accepté le rapport par 18 voix et 2 abstentions.

Pour la commission R21



Thomas Burgener
Président



Monique Paccolat
Rapporteuse

Annexes

- a. Mandat du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 2011, Chancellerie valaisanne, 2011
- b. Population résidente permanente du canton du Valais au 31.12.2010 par commune, (STATPOP), 2010, Office de statistique du canton du Valais, 2011
- c. Nombre de communes par canton en 2000 et 2010, Brochure «Structure territoriale, Nette diminution du nombre de communes entre 2000 et 2010 », Office fédéral de la statistique, décembre 2010
- d. Evolution des finances communales de 1990 à 2009 en Fr., % et par habitant – revenus, charges en %, Service des affaires intérieures et communales/Section des finances communales, 2011
- e. Nombre de communes en Valais selon le nombre d'habitants (types de communes) – 1990, 2000, 2009, Service des affaires intérieures et communales/Section des finances communales, 2011
- f. Vue d'ensemble sur les parlements cantonaux, Commission R21, 2011
- g. Gouvernements cantonaux – données de base, Commission R21, 2012

Annexe a (1) Mandat du Conseil d'Etat du 1er juin 2011



Présidence du Conseil d'Etat
Chancellerie d'Etat
Präsidium des Staatsrates
Staatskanzlei

Extrait du procès-verbal des séances du Conseil d'Etat

Vu la planification intégrée pluriannuelle 2010-2013, publiée en novembre 2009 dans laquelle le Conseil d'Etat s'engageait à entamer une réflexion de fond sur l'avenir des institutions, en particulier quant au régime des districts et au statut des préfets;
vu la planification intégrée pluriannuelle 2011-2014, publiée en octobre 2010 dans laquelle le Gouvernement rappelait cet objectif prioritaire;
vu le dépôt, en date du 6 décembre 2010, de l'initiative populaire "Chaque voix compte";
vu l'acceptation par le Conseil d'Etat (02.02.2011) et par le Grand Conseil (17.03.2011) de la motion 1.072 du Groupe PLR, concernant "une refonte des circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil";

sur la proposition du Département des finances, des institutions et de la santé,

le Conseil d'Etat d é c i d e

1. de nommer une commission extraparlamentaire chargée de lui rendre, dans un délai de 15 mois, mais au plus tard pour le 30 septembre 2012, un rapport, cas échéant des propositions de modifications législatives touchant à l'organisation territoriale et institutionnelle du canton du Valais.

Le mandat se veut large, global et abordera les trois niveaux institutionnels, communal, régional et cantonal. Il portera en particulier, sans prétention d'exhaustivité, sur les questions suivantes :

A) Au niveau communal (arts 69-76 Cst.)

Faut-il définir une commune type, idéale ? Si oui, le canton doit-il mener une politique plus volontariste pour tendre vers cette commune idéale ?

1. Commune municipale (arts 77-79 Cst.)

Fusions de communes

- définir la commune "modèle", territoire, nombre d'habitants minimal, prévoir des exceptions ?
- prévoir un délai transitoire pour parvenir à la commune "modèle" ?
- prévoir la fusion forcée au terme du délai transitoire ?
- repenser les mesures incitatives, notamment financières (travail de master de Mme Martina Guetl) ?

Transfert de compétences

- jusqu'où aller dans le transfert des compétences aux associations de communes ?
- jusqu'où aller dans le transfert des compétences à des personnes morales dont les communes sont actionnaires ou associées ?
- contrôle ?
- déficit démocratique ?

Annexe a (2) Mandat du Conseil d'Etat du 1er juin 2011

2. Commune bourgeoislale (arts 80-82 Cst.)

- le terme de commune est-il encore d'actualité ?
- prévoir la pérennité de l'entité ?
- prévoir la possibilité de fusion/absorption avec la commune municipale ?
- s'inspirer des dispositions légales de droit privé régissant la gestion de fortune ?

3. Les pouvoirs

Commune municipale :

- Assemblée primaire (arts 7-17 LCo)
 - quorum ?
 - envoi du budget, des comptes et autres documents importants ?
 - mettre en ligne lesdits documents ?
 - compétences ?
 - mode de décision (scrutin secret obligatoire, vote à l'urne obligatoire pour certains objets importants) ?
- Conseil général (arts 20-32 LCo)
 - obligatoire dans les communes de plus de habitants ou de plus de millions de budget ?
 - système d'élection ?
 - dates des élections et durée des mandats ?
 - nombre de membres (20 à 80 encore d'actualité) ?
 - compétences ?
- Conseil communal (arts 33-42 LCo)
 - nombre de membres (15 encore d'actualité) ?
 - système d'élection ?
 - dates des élections et durée des mandats ?
 - organisation ?
 - compétences ?
 - rôle et compétences du président ?

Commune bourgeoislale (art. 50 LCo et art. 6 loi sur les bourgeoisies):

- Assemblée bourgeoislale
 - quorum ?
 - organisation ?
 - rapports avec la commune municipale ?
 - compétences ?
 - mode de décision ... ?
 - droit des bourgeois non domiciliés ?
- Conseil bourgeoislal
 - obligatoire et différent du Conseil municipal dans les communes qui maintiennent la bourgeoisie ?
 - nombre de membres ?
 - système d'élection ?
 - dates des élections et durée des mandats ?
 - compétences ?

Intégrer dans la réflexion les évolutions sociétales, la politique des autres cantons et tirer les enseignements de la coexistence entre communes municipale et bourgeoislale.

Annexe a (3) Mandat du Conseil d'Etat du 1er juin 2011

B) Au niveau régional

Faut-il, aux niveaux institutionnel et géographique, maintenir un échelon intermédiaire entre communes et canton ? Si oui, lequel ? Si oui, désigner les organes et les attributions.

1. District (art. 26 Cst.)

- maintien ou non ? Si oui, pour exercer quelles compétences, par qui et dans quels domaines ?
- circonscription électorale ?
- Préfets (art. 59 Cst. et loi sur les attributions des préfets du 24.5.1850)
- maintien ou non ? Si oui, système de désignation ?
- nomination/élection ?
- préfet régional ?
- compétences ?
- sous-préfets ?
- conseil de district / conférence des Présidents (arts 66-68 Cst.)
- Maintien, remplacement, mode de désignation ... ?

2. Région

- définition de la région ?
- homogénéité ?
- circonscription électorale ?
- organes et compétences ?
- rang constitutionnel ?

Intégrer dans la réflexion les interventions parlementaires. Ne pas faire abstraction des législations spéciales (nouvelle politique régionale, politique des agglomérations, politique du tourisme, politique de la santé, autres...).

C) Au niveau cantonal

Faut-il revoir le système d'élection et le fonctionnement des Parlement et Gouvernement cantonaux ?

1. Les Pouvoirs

- Grand Conseil (arts 37-51 et 84-86 Cst.)
- système d'élection y compris circonscription ?
- dates des élections et durée des mandats ?
- nombre de membres (130 encore d'actualité) ?
- maintien des suppléants, nombre ? (travail de stage de M. Renaud Vuignier)
- compétences ?
- Conseil d'Etat (arts 52-58 Cst.)
- système d'élection ?
- dates des élections et durée des mandats ?
- nombre ?
- compétences ?

Intégrer dans la réflexion :

- Initiative populaire "Chaque voix compte"
- Les interventions parlementaires, dont la motion acceptée 1.072.

Annexe a (4) Mandat du Conseil d'Etat du 1er juin 2011

2. de désigner comme membres de la commission, sous réserve de leur disponibilité, les personnes suivantes :

- Mme Marianne Maret, Présidente de la Fédération des communes valaisannes;
- M. Adalbert Grand, Président de la Fédération des bourgeoisies valaisannes;
- M. Antoine Lattion, Président et Mme Marie-Thérèse Schwery, membre de l'Association des Préfets et sous-Préfets du canton du Valais;
- M. Wilhelm Schnyder et M. Gilbert Lorétan pour le CSPO;
- Mme Edith Nanzer et M. Marcel Mangisch pour le CVPO;
- Mme Monique Paccolat et M. Georges Mariétan pour le PDCB ;
- Mme Marie-Françoise Perruchoud-Massy et M. Dominique Siéro pour le PDCC;
- M. Albert Bétrisey, M. Bernard Monnet et M. Jean-François Copt pour le PLR;
- Mme Marcelle Monnet-Terrettaz, M. Hanz-Joseph Jossen et M. Thomas Burgener pour le PS;
- M. Edmond Perruchoud et M. Franz Ruppen pour le l'UDC.

Monsieur Thomas Burgener est nommé Président de la commission laquelle sera organisée en sous-groupes de travail.

Les honoraires des membres de la commission se calculeront sur la base des tarifs indiqués dans l'arrêté sur les indemnités de commission du 18 juin 2008.

Le Service des affaires intérieures et communales assurera le secrétariat et fournira aux commissaires un soutien logistique.

La commission peut s'adjoindre la collaboration d'experts consultatifs désignés par le Département des finances, des institutions et de la santé.

La commission et les sous-groupes de travail pourront demander et obtenir des informations auprès des Services de l'Administration cantonale lesquels apporteront leur soutien à la réalisation du mandat.

3. de charger le Département des finances, des institutions et de la santé des modalités d'application de la présente décision.

La présente décision annule et remplace la décision du 4 mai 2011.

Séance du **1 JUIN 2011**

Pour copie conforme,
Le Chancelier d'Etat

Distribution 3 extr. DFIS
1 extr. Chancellerie

A notifier par le Département



Annexe b (1) Population résidente permanente du canton du Valais au 31.12.2010
par commune

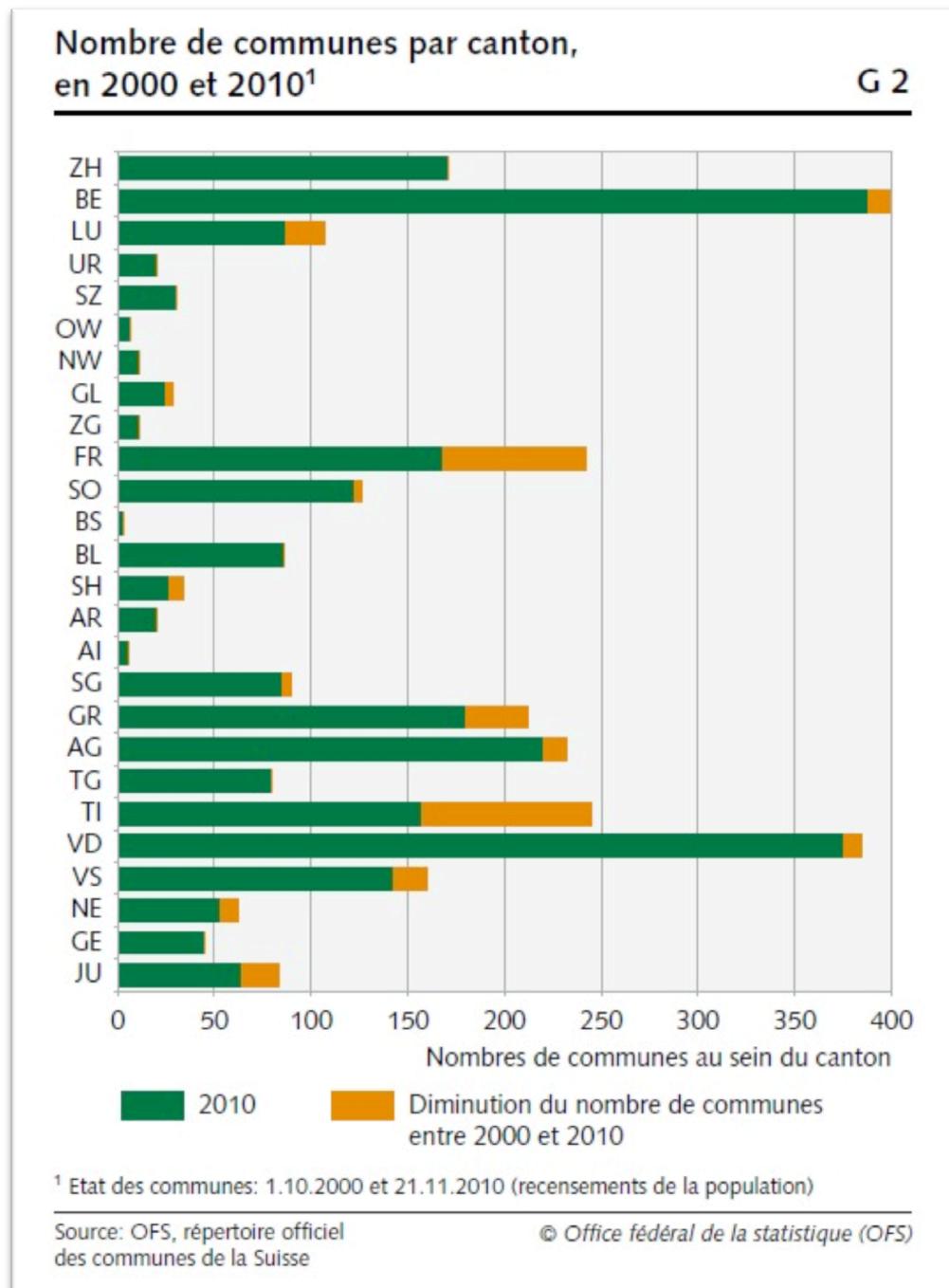
	Total	Schweizer		Ausländer	
	Total	Suisse		Etranger	
	Totale	Svizzero	% sur Total pop.	Stranieri	% sur Total pop.
Ständige Wohnbevölkerung / Population résidante permanente					
Wallis/Valais	312'684	247'010	79.00%	65'674	21.00%
Brig	25'033	21'853	87.30%	3'180	1.02%
6001 Birgisch	241	228	94.61%	13	0.00%
6002 Brig-Glis	12'467	10'587	84.92%	1'880	0.60%
6004 Eggerberg	341	326	95.60%	15	0.00%
6006 Mund	528	521	98.67%	7	0.00%
6007 Naters	8'277	7'218	87.21%	1'059	0.34%
6008 Ried-Brig	1'910	1'779	93.14%	131	0.04%
6009 Simplon	326	322	98.77%	4	0.00%
6010 Termen	863	801	92.82%	62	0.02%
6011 Zwischbergen	80	71	88.75%	9	0.00%
Conthey	24'211	19'363	79.98%	4'848	1.55%
6021 Ardon	2'676	1'778	66.44%	898	0.29%
6022 Chamoson	3'068	2'556	83.31%	512	0.16%
6023 Conthey	7'708	6'091	79.02%	1'617	0.52%
6024 Nendaz	5'993	5'284	88.17%	709	0.23%
6025 Vétroz	4'766	3'654	76.67%	1'112	0.36%
Entremont	14'223	11'369	79.93%	2'854	0.91%
6031 Bagnes	7'726	5'486	71.01%	2'240	0.72%
6032 Bourg-Saint-Pierre	177	164	92.66%	13	0.00%
6033 Liddes	750	698	93.07%	52	0.02%
6034 Orsières	3'077	2'726	88.59%	351	0.11%
6035 Sembrancher	862	761	88.28%	101	0.03%
6036 Vollèges	1'631	1'534	94.05%	97	0.03%
Goms	4'745	4'168	87.84%	577	0.18%
6052 Bellwald	460	384	83.48%	76	0.02%
6054 Binn	142	138	97.18%	4	0.00%
6055 Blitzingen	75	56	74.67%	19	0.01%
6056 Ernen	539	497	92.21%	42	0.01%
6057 Fiesch	968	796	82.23%	172	0.06%
6058 Fieschertal	313	291	92.97%	22	0.01%
6073 Grafschaft	199	185	92.96%	14	0.00%
6061 Lax	287	242	84.32%	45	0.01%
6074 Münster-Geschinen	510	456	89.41%	54	0.02%
6064 Niederwald	47	44	93.62%	3	0.00%
6076 Obergoms	712	628	88.20%	84	0.03%
6075 Reckingen-Gluringen	493	451	91.48%	42	0.01%
Hérens	10'363	9'416	90.86%	947	0.30%
6081 Les Agettes	328	285	86.89%	43	0.01%
6082 Ayent	3'606	3'212	89.07%	394	0.13%
6083 Evolène	1'683	1'546	91.86%	137	0.04%
6084 Hérémece	1'379	1'297	94.05%	82	0.03%
6085 Mase	243	229	94.24%	14	0.00%
6086 Nax	466	426	91.42%	40	0.01%
6087 Saint-Martin (VS)	890	857	96.29%	33	0.01%
6088 Vernamiège	182	170	93.41%	12	0.00%
6089 Vex	1'586	1'394	87.89%	192	0.06%
Leuk	12'294	10'601	86.23%	1'693	0.54%
6101 Agarn	789	721	91.38%	68	0.02%
6102 Albinen	278	254	91.37%	24	0.01%
6104 Ergisch	188	181	96.28%	7	0.00%
6105 Erschmatt	278	263	94.60%	15	0.00%
6118 Gampel-Bratsch	1'909	1'699	89.00%	210	0.07%
6117 Guttet-Feschel	444	422	95.05%	22	0.01%
6109 Inden	111	95	85.59%	16	0.01%
6110 Leuk	3'381	2'986	88.32%	395	0.13%
6111 Leukerbad	1'633	1'009	61.79%	624	0.20%

Annexe b (2) Population résidente permanente du canton du Valais au 31.12.2010
 par commune

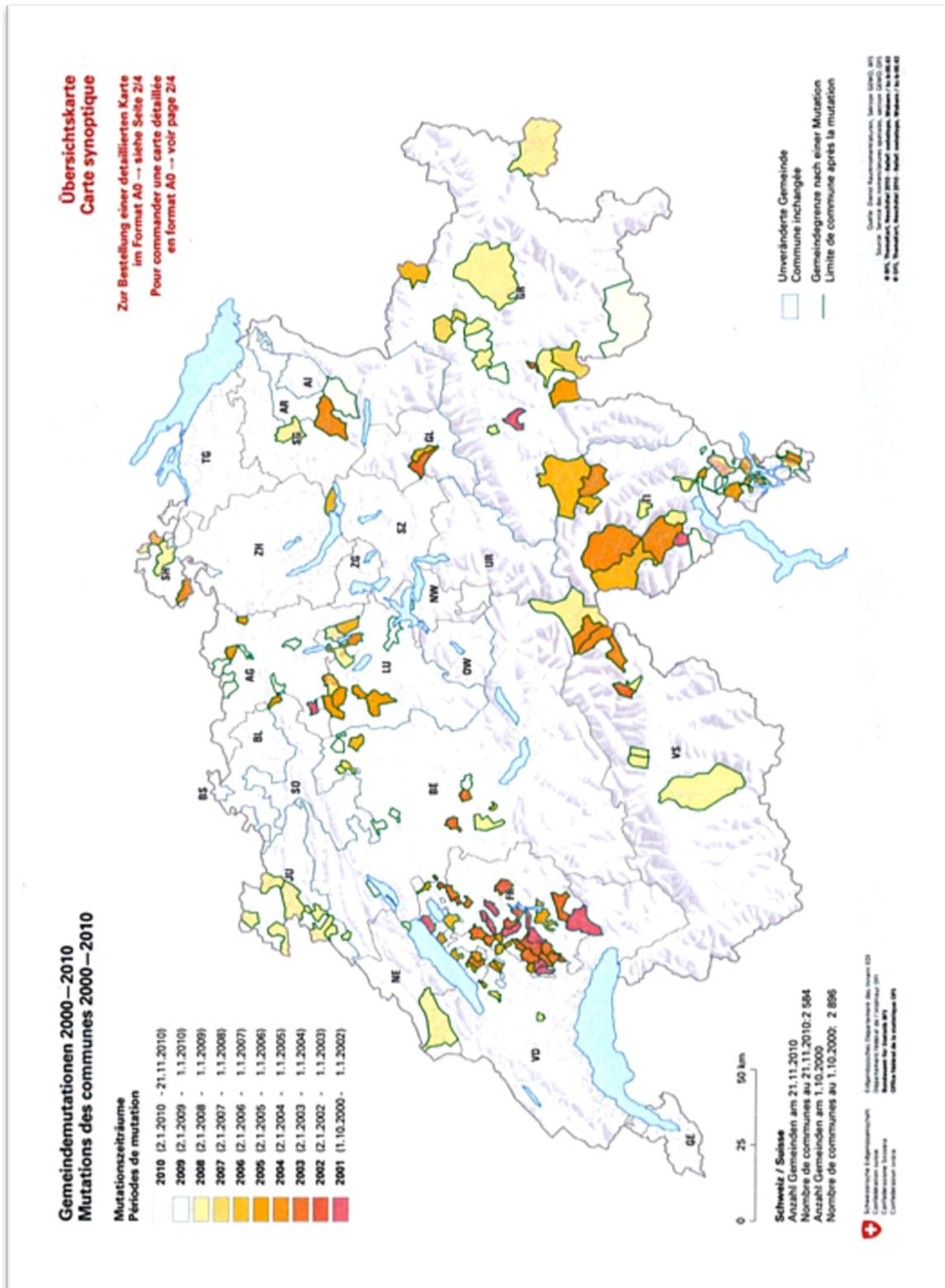
6112	Oberems	135	131	97.04%	4	0.00%
6113	Salgesch	1'367	1'207	88.30%	160	0.05%
6114	Turtmann	1'010	907	89.80%	103	0.03%
6115	Unterems	147	145	98.64%	2	0.00%
6116	Varen	624	581	93.11%	43	0.01%
	Martigny	41'361	31'065	75.11%	10'296	3.29%
6131	Bovernier	815	753	92.39%	62	0.02%
6132	Charrat	1'415	1'005	71.02%	410	0.13%
6133	Fully	7'686	6'253	81.36%	1'433	0.46%
6134	Isérables	881	852	96.71%	29	0.01%
6135	Leytron	2'703	2'245	83.06%	458	0.15%
6136	Martigny	16'143	11'071	68.58%	5'072	1.62%
6137	Martigny-Combe	2'199	1'960	89.13%	239	0.08%
6139	Riddes	2'679	1'969	73.50%	710	0.23%
6140	Saillon	2'136	1'695	79.35%	441	0.14%
6141	Saxon	4'557	3'126	68.60%	1'431	0.46%
6142	Trient	147	136	92.52%	11	0.00%
	Monthey	40'766	30'991	76.02%	9'775	3.13%
6151	Champéry	1'276	967	75.78%	309	0.10%
6152	Collombey-Muraz	7'276	5'618	77.21%	1'658	0.53%
6153	Monthey	16'408	11'449	69.78%	4'959	1.59%
6154	Port-Valais	3'155	2'382	75.50%	773	0.25%
6155	Saint-Gingolph	888	737	83.00%	151	0.05%
6156	Troistorrens	4'230	3'766	89.03%	464	0.15%
6157	Val-d'Illiez	1'718	1'467	85.39%	251	0.08%
6158	Vionnaz	2'217	1'883	84.93%	334	0.11%
6159	Vouvry	3'598	2'722	75.65%	876	0.28%
	Oest. Raron	3'009	2'751	91.43%	258	0.08%
6171	Betten	423	388	91.73%	35	0.01%
6172	Bister	33	31	93.94%	2	0.00%
6173	Bitsch	852	786	92.25%	66	0.02%
6177	Grengiols	464	448	96.55%	16	0.01%
6178	Martisberg	23	23	100.00%	0	0.00%
6203	Mörel-Filet	687	619	90.10%	68	0.02%
6181	Riederalp	527	456	86.53%	71	0.02%
	West. Raron	7'820	7'313	93.52%	507	0.16%
6191	Ausserberg	640	616	96.25%	24	0.01%
6192	Blatten	307	301	98.05%	6	0.00%
6193	Bürchen	728	710	97.53%	18	0.01%
6194	Eischoll	479	463	96.66%	16	0.01%
6195	Ferden	261	259	99.23%	2	0.00%
6197	Kippel	375	360	96.00%	15	0.00%
6198	Niedergesteln	679	641	94.40%	38	0.01%
6199	Raron	1'809	1'595	88.17%	214	0.07%
6204	Steg-Hohtenn	1'595	1'460	91.54%	135	0.04%
6201	Unterbäch	401	392	97.76%	9	0.00%
6202	Wiler (Lötschen)	546	516	94.51%	30	0.01%
	St-Maurice	12'360	9'928	80.32%	2'432	0.78%
6211	Collonges	584	521	89.21%	63	0.02%
6212	Dorénaz	734	631	85.97%	103	0.03%
6213	Evionnaz	1'118	951	85.06%	167	0.05%
6214	Finhaut	398	312	78.39%	86	0.03%
6215	Massongex	1'653	1'393	84.27%	260	0.08%
6216	Mex (VS)	154	134	87.01%	20	0.01%
6217	Saint-Maurice	4'191	3'037	72.46%	1'154	0.37%
6218	Salvan	1'172	1'067	91.04%	105	0.03%
6219	Vernayaz	1'769	1'332	75.30%	437	0.14%
6220	Vérossaz	587	550	93.70%	37	0.01%
	Sierre	46'134	33'099	71.75%	13'035	4.17%
6252	Anniviers	2'617	2'084	79.63%	533	0.17%
6232	Chalais	3'115	2'629	84.40%	486	0.16%
6234	Chermignon	2'961	2'100	70.92%	861	0.28%
6235	Chippis	1'602	925	57.74%	677	0.22%

Annexe b (3) Population résidente permanente du canton du Valais au 31.12.2010
par commune

6238	Grône	2'206	1'830	82.96%	376	0.12%
6239	Icogne	524	432	82.44%	92	0.03%
6240	Lens	3'779	2'662	70.44%	1'117	0.36%
6241	Miège	1'245	1'080	86.75%	165	0.05%
6242	Mollens (VS)	913	684	74.92%	229	0.07%
6243	Montana	2'377	1'690	71.10%	687	0.22%
6244	Randogne	4'279	1'746	40.80%	2'533	0.81%
6246	Saint-Léonard	2'117	1'788	84.46%	329	0.11%
6248	Sierre	15'527	10'965	70.62%	4'562	1.46%
6249	Venthône	1'173	1'019	86.87%	154	0.05%
6250	Veyras	1'699	1'465	86.23%	234	0.07%
	Sion	42'431	32'757	77.20%	9'674	3.09%
6261	Arbaz	1'085	939	86.54%	146	0.05%
6263	Grimisuat	2'838	2'462	86.75%	376	0.12%
6264	Salins	982	884	90.02%	98	0.03%
6265	Savièse	6'596	5'826	88.33%	770	0.25%
6266	Sion	30'363	22'163	72.99%	8'200	2.62%
6267	Veysonnaz	567	483	85.19%	84	0.03%
	Visp	27'934	22'336	79.96%	5'598	1.79%
6281	Baltschieder	1'209	1'123	92.89%	86	0.03%
6282	Eisten	219	219	100.00%	0	0.00%
6283	Embd	315	314	99.68%	1	0.00%
6285	Grächen	1'400	1'278	91.29%	122	0.04%
6286	Lalden	662	612	92.45%	50	0.02%
6287	Randa	438	317	72.37%	121	0.04%
6288	Saas-Almagell	389	342	87.92%	47	0.02%
6289	Saas-Balen	407	367	90.17%	40	0.01%
6290	Saas-Fee	1'758	1'239	70.48%	519	0.17%
6291	Saas-Grund	1'108	971	87.64%	137	0.04%
6292	St. Niklaus	2'358	2'176	92.28%	182	0.06%
6293	Stalden (VS)	1'114	1'049	94.17%	65	0.02%
6294	Staldenried	557	546	98.03%	11	0.00%
6295	Täsch	1'126	564	50.09%	562	0.18%
6296	Törbel	491	482	98.17%	9	0.00%
6297	Visp	7'014	5'586	79.64%	1'428	0.46%
6298	Visperterminen	1'373	1'333	97.09%	40	0.01%
6299	Zeneggen	276	259	93.84%	17	0.01%
6300	Zermatt	5'720	3'559	62.22%	2'161	0.69%

Annexe c (1) Nombre de communes par canton en 2000 et 2010


Annexe c (1) Nombre de communes par canton en 2000 et 2010



Annexe d (1) Evolution des finances communales de 1990 à 2009 en Fr., % et par habitant – revenus, charges en Fr. et %

Communes	Evolution 2009 - 1990 en Fr. et %			
	Evolution Revenus financiers 2009 - 1990 Fr.	Evolution Revenus en % depuis 1990	Evolution Charges financières 2009 - 1990 Fr.	Evolution Charges en % depuis 1990
Valais / Wallis				
Icogne	2'293'239	107.6%	1'280'978	71.6%
Ernen	1'740'362	119.5%	1'234'135	91.8%
Nax	1'376'672	96.1%	999'248	81.9%
Vérossaz	1'273'111	86.4%	836'491	67.9%
Unterbäch	585'563	29.5%	473'720	29.8%
Saas-Balen	1'071'021	58.7%	1'022'652	69.2%
Wiler	1'824'378	101.8%	1'784'518	155.3%
Münster				
Betten	2'132'244	86.7%	1'444'753	64.7%
Grensiols	1'341'485	74.1%	921'970	62.4%
Guttet - Feschel				
Collonges	1'273'968	114.6%	1'149'243	138.0%
Veysonnaz	1'229'424	66.2%	1'208'247	96.1%
Ayer				
Münster - Geschinen				
Reckingen - Gluringen				
Bratsch				
Eischoll	820'418	56.0%	679'999	65.4%
Dorénaz	1'665'057	106.7%	1'554'258	119.5%
Niedergesteln	2'154'285	153.8%	1'835'102	175.4%
Törbel	965'589	47.7%	586'371	35.1%
Mörel				
Riederalp				
Staldenried	2'319'887	113.2%	889'426	52.4%
Mollens	1'814'104	63.6%	2'054'044	117.5%
Bitsch	2'453'358	85.7%	1'753'278	81.6%
Täsch	4'008'306	147.0%	3'554'487	172.1%
Mund	707'013	38.3%	464'573	31.8%
Lalden	1'027'950	37.1%	1'212'046	78.3%
Arbaz	3'690'752	224.2%	2'970'917	234.8%
Liddes	2'669'726	107.4%	2'490'070	118.8%
Varen	1'433'909	93.6%	1'227'563	109.7%
Bürchen	2'067'096	105.4%	1'133'954	60.2%
Termen	1'499'411	82.1%	1'200'230	77.1%
Agarn	1'165'512	60.0%	981'232	61.8%
Ausserberg	1'093'216	48.6%	421'197	22.6%
St-Gingolph	3'027'994	159.5%	2'075'904	153.3%
Mörel-Filet				
Bovernier	4'652'409	252.3%	3'476'299	190.8%
Obergoms				
Sembrancher	5'562'318	185.2%	5'167'586	224.3%
Salins	1'311'610	50.2%	1'240'001	57.5%
Baltschieder	3'351'254	244.5%	2'435'589	211.7%
Venthône	1'809'737	69.8%	1'280'863	71.7%
Miège	1'774'218	108.4%	1'563'489	136.1%
Turtmann	83'798	2.0%	628'901	23.7%
Evionnaz	3'000'696	115.8%	2'238'077	100.8%
St-Martin	9'497'217	310.1%	1'935'301	74.5%
Fiesch	2'672'053	94.3%	2'180'098	87.7%
Isérables	525'252	15.0%	666'785	23.7%
Saas-Grund	2'927'793	94.5%	1'683'242	45.9%
Charrat	5'202'001	222.3%	4'689'236	231.9%
Champéry	5'158'411	132.2%	3'154'241	86.5%
Salvan	3'427'335	86.1%	2'900'932	90.9%
Vex	11'228'720	252.4%	4'585'886	120.0%
Gampel				
Massongex	4'401'227	163.8%	2'860'096	123.5%
Grächen	1'831'534	24.6%	572'821	8.5%

Annexe d (2) Evolution des finances communales de 1990 à 2009 en Fr., % et par habitant – revenus, charges en Fr. et %

Communes	Evolution 2009 - 1990 en Fr. et %			
	Evolution Revenus financiers 2009 - 1990 Fr.	Evolution Revenus en % depuis 1990	Evolution Charges financières 2009 - 1990 Fr.	Evolution Charges en % depuis 1990
Valais / Wallis				
Saillon	5'920'116	191.9%	5'004'026	238.2%
Salgesch	2'303'711	60.5%	2'855'396	103.6%
Stalden	3'690'335	96.6%	2'650'424	90.0%
Vionnaz	4'838'698	115.6%	3'444'018	94.3%
Vollèges	6'501'282	152.6%	3'987'770	98.8%
Hérémeence	15'772'658	252.8%	3'770'041	79.8%
Steg				
Saas-Fee	7'118'974	66.6%	5'455'019	54.9%
Val-d'Illiez	3'479'912	80.5%	2'307'599	56.7%
Veyras	2'848'947	116.0%	1'419'371	71.6%
Visperterminen	2'293'417	61.0%	2'089'684	77.7%
Martigny-Combe	7'593'621	176.1%	6'377'306	169.9%
Ried-Brig	3'220'834	91.7%	2'206'119	72.3%
Raron	7'049'008	219.9%	3'472'558	120.8%
Leukerbad	769'889	7.2%	-1'604'080	-14.2%
Evolène	6'490'382	86.8%	2'599'004	35.2%
Vernayaz	3'759'680	107.4%	3'195'000	113.3%
Steg-Hohntenn				
Chippis	2'834'033	96.9%	2'566'492	100.7%
Grône	5'093'182	131.8%	5'143'168	161.7%
St-Léonard	5'209'822	153.3%	4'363'266	183.3%
Port-Valais	10'634'111	242.5%	8'036'094	231.0%
Gampel-Bratsch				
Leytron	7'097'564	134.0%	5'645'781	146.8%
Riddes	5'990'910	86.9%	5'434'785	103.0%
Grimisuat	8'231'345	205.3%	5'734'449	152.0%
Ardon	5'963'665	140.6%	5'112'273	139.3%
Montana	9'734'978	100.5%	6'203'833	75.6%
St.Niklaus	2'982'292	38.0%	3'363'928	55.6%
Chalais	8'340'035	172.8%	7'847'942	199.0%
Chamoson	7'691'158	130.7%	6'547'152	146.8%
Vouvry	7'019'413	85.1%	5'822'383	79.9%
Anniviers				
Orsières	10'294'382	104.6%	8'936'503	120.5%
Chermignon	14'765'621	167.2%	6'493'165	85.4%
Ayent	11'289'757	135.0%	6'259'865	85.3%
Randogne	9'474'535	92.1%	8'280'750	100.6%
Saxon	10'314'185	143.9%	6'338'659	90.5%
Troistorrents	10'145'523	140.7%	7'968'158	141.5%
Lens	18'673'637	152.1%	8'408'508	80.0%
Leuk	6'767'130	87.9%	5'094'330	66.9%
Vétroz	9'781'177	112.2%	6'240'925	79.0%
St-Maurice	9'645'869	90.3%	8'736'447	92.6%
Zermatt	19'705'471	66.5%	13'247'873	54.2%
Collombey-Muraz	17'979'188	203.6%	14'337'127	194.9%
Savièse	18'356'054	145.2%	10'093'785	94.5%
Fully	25'161'330	198.2%	20'883'409	195.1%
Nendaz	20'060'633	110.4%	10'075'723	58.5%
Bagnes	75'995'291	201.4%	45'387'301	154.8%
Conthey	17'508'414	150.3%	12'456'605	126.3%
Visp	12'948'966	50.5%	12'671'174	80.2%
Naters	14'766'051	99.4%	13'925'513	131.8%
Brig-Glis	29'670'040	115.7%	21'404'857	110.6%
Martigny	28'220'161	51.2%	29'900'678	65.3%
Monthey	39'766'401	71.4%	39'995'117	84.0%
Sierre	7'524'275	10.6%	10'061'201	16.3%
Sion	34'590'332	21.9%	34'391'656	24.5%

Annexe d (3) Evolution des finances communales de 1990 à 2009 en Fr., % et par habitant – revenus, charges en Fr. et %

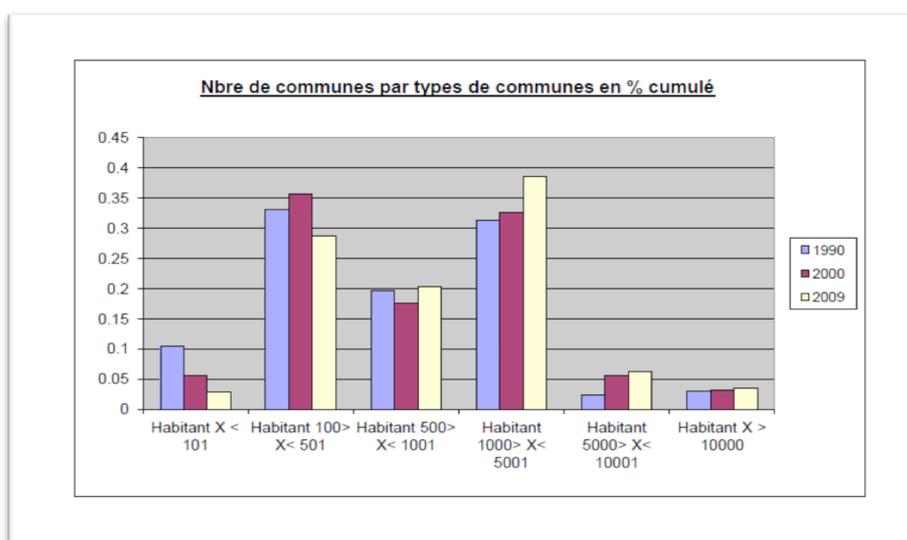
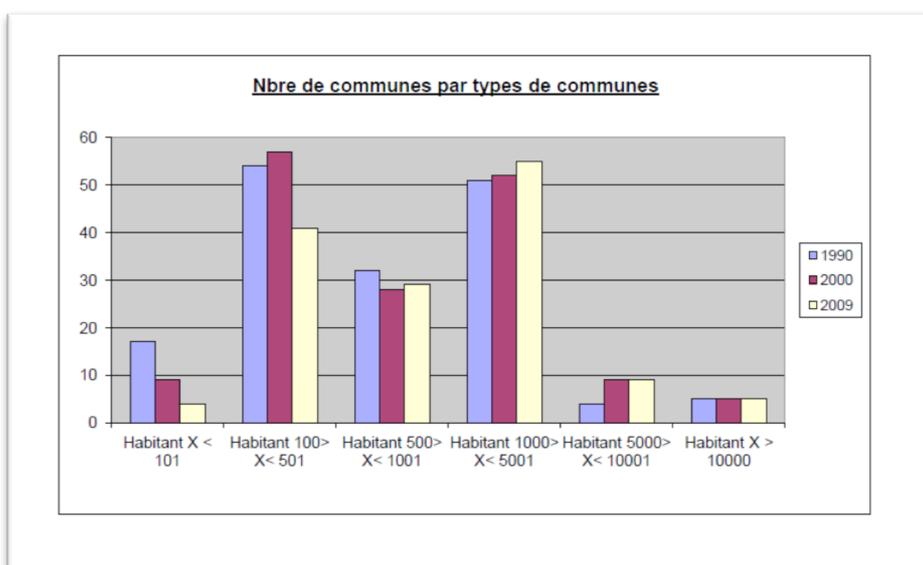
Communes		Evolution 2009 - 1990 en Fr. et %			
Valais / Wallis	Evolution Revenus financiers 2009 - 1990 Fr.	Evolution Revenus en % depuis 1990	Evolution Charges financières 2009 - 1990 Fr.	Evolution Charges en % depuis 1990	

Communes		Evolution 2009 - 1990 en Fr. et %			
Hab. X < 101	-6'457'498	-80.4%	-4'554'107	-78.6%	
Hab. 100 > X < 501	24'485'309	31.2%	13'514'480	21.3%	
Hab. 500 > X < 1001	60'564'209	82.5%	39'929'353	68.0%	
Hab. 1000 > X < 5001	310'074'684	87.7%	199'242'582	65.9%	
Hab. 5000 > X < 10001	304'480'350	338.7%	223'462'934	340.9%	
Hab. X > 10000	139'771'208	38.2%	135'753'508	43.1%	
Total communes	832'918'262	86.0%	607'348'750	74.9%	

Communes		Evolution 2009 - 1990 en Fr. et % par habitant			
Hab. X < 101	2'058	28.7%	2'121	41.0%	
Hab. 100 > X < 501	3'199	65.6%	2'093	53.1%	
Hab. 500 > X < 1001	3'026	92.0%	2'019	76.8%	
Hab. 1000 > X < 5001	2'238	68.7%	1'368	49.1%	
Hab. 5000 > X < 10001	2'627	71.4%	1'939	72.3%	
Hab. X > 10000	890	18.8%	938	23.1%	
Total communes	1'983	51.1%	1'368	42.2%	

Annexe e Nombre de communes en Valais selon le nombre d'habitants (types de communes) – 1990, 2000, 2009

Habitants	1990		2000		2009	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1 - 100	17	10%	9	6%	4	3%
101 - 500	54	33%	57	36%	41	29%
501 - 1'000	32	20%	28	18%	29	20%
1'001 - 5'000	51	31%	52	33%	55	38%
5'001 - 10'000	4	2%	9	6%	9	6%
10'000 et plus	5	3%	5	3%	5	3%
Nbre communes	163	100	160	100	143	100



Annexe f Vue d'ensemble sur les parlements cantonaux

Canton	Population	Nombre de députés	Taux ‰ Députés/ pop.	Durée de mandat	Système électoral
Argovie	611'000	160	3.81	4	Double proportionnelle
Appenzell Rh. int.	15'000	49	0.30	4	Majoritaire
Appenzell Rh. ext.	53'000	65	0.81	4	Majoritaire / Herisau Prop.
Berne	979'000	160	6.11	4	Proportionnelle
Bâle-Campagne	274'000	90	3.04	4	Proportionnelle
Bâle-Ville	185'000	100	1.85	4	Proportionnelle
Fribourg	278'000	110	2.52	5	Proportionnelle
Genève	457'000	100	4.57	4	Proportionnelle
Glaris	38'000	60	0.63	4	Proportionnelle
Grisons	192'000	120	1.60	4	Majoritaire
Jura	70'000	60	1.16	5	Proportionnelle
Lucerne	377'000	120	3.14	4	Proportionnelle
Neuchâtel	172'000	115	1.49	4	Proportionnelle
Nidwald	41'000	60	0.68	4	Proportionnelle
Obwald	35'000	55	0.63	4	Proportionnelle
Saint-Gall	478'000	120	3.98	4	Proportionnelle
Schaffhouse	76'000	60	1.26	4	Double proportionnelle
Soleure	255'000	100	2.55	4	Proportionnelle (CN)
Schwytz	146'000	100	1.46	4	Proportionnelle/ Majoritaire
Thurgovie	248'000	130	1.90	4	Proportionnelle
Tessin	333'000	90	3.70	4	Proportionnelle
Uri	35'000	64	0.54	4	Proportionnelle/ Majoritaire
Vaud	713'000	150	4.75	5	Proportionnelle/ subtilisation
Valais	312'000	130	2.61	4	Proportionnelle
Zoug	113'000	80	1.14	4	Proportionnelle/ Majoritaire
Zürich	1'373'000	180	7.62	4	Double proportionnelle

Annexe g Gouvernements cantonaux – Données de base

Canton	Habitants	Nombre de Conseillers d'Etat	Système d'élection	Durée de la Présidence	Autorité d'élection du Président
Zurich	1'373'100	7	majoritaire	1	Gouvernement
Berne	979'800	7	majoritaire	1	Parlement
Vaud	713'300	7	majoritaire	5	Gouvernement
Argovie	611'500	5	majoritaire	1	Gouvernement
Saint-Gall	478'900	7	majoritaire	1	Parlement
Genève	457'700	7	majoritaire	1	Gouvernement
Lucerne	377'600	5	majoritaire	1	Parlement
Tessin	333'800	5	proportionnel	1	Parlement
Valais	312'700	5	majoritaire	1	Gouvernement
Fribourg	278'500	7	majoritaire	1	Parlement
Bâle-Campagne	274'400	5	majoritaire	1	Parlement
Soleure	255'300	5	majoritaire	1	Gouvernement
Thurgovie	248'400	5	majoritaire	1	Parlement
Grisons	192'600	5	majoritaire	1	Parlement
Bâle-Ville	185'000	7	majoritaire	4	Parlement
Neuchâtel	172'100	5	majoritaire	1	Gouvernement
Schwytz	146'700	7	majoritaire	2	Parlement
Zoug	113'100	7	proportionnel	2	Parlement
Schaffhouse	76'400	5	majoritaire	1	Parlement
Jura	70'000	5	majoritaire	1	Parlement
Appenzell Rh.ext.	53'000	7	majoritaire	4	Peuple
Nidwald	41'000	7	majoritaire	1	Parlement
Glaris	38'600	5	majoritaire	2	Peuple
Obwald	35'600	5	majoritaire	1	Parlement
Uri	35'400	7	majoritaire	2	Peuple
Appenzell Rh.Int.	15'700	7	majoritaire	2	Peuple

