

## **COMMISSION 10**

### **Communes Organisation territoriale**

**Rapport présenté au Bureau de la Constituante**

**15 mars 2020**

# Table des matières

<b>I. Projet de la commission</b> .....	<b>3</b>
A. Composition de la commission .....	3
B. Organisation et programme de travail.....	3
C. Mandat et considérations générales .....	3
D. Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle .....	4
<b>II. Principes ou articles rédigés commentés</b> .....	<b>5</b>
A. Communes.....	5
B. Collaborations intercommunales .....	9
C. Pouvoir fiscal et péréquation financière .....	10
D. Fusion de communes .....	10
E. Relation canton – communes .....	12
F. Structure territoriale (régions).....	13
G. Bourgeoisies .....	16
<b>III. Annexes</b> .....	<b>19</b>
a. Auditions .....	19
b. Bibliographie .....	19
c. Liste des principes/articles adoptés par la commission .....	20

## **I. PROJET DE LA COMMISSION**

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

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

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

La commission s'est réunie à 9 reprises entre le 11 juin 2019 et le 9 mars 2020, 6 fois en séance d'une demi-journée et 3 fois en séance d'une journée. Une partie de la commission a rencontré la Fédération Valaisanne des Communes le 29 janvier 2020. La plupart des séances se sont tenues à Sion. La commission a siégé une seule fois à l'extérieur de la capitale, à savoir à Blatten.

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Mélanie Mc Krory, collaboratrice scientifique auprès du secrétariat général de la Constituante, remplacée à 3 reprises par M. Florian Robyr, secrétaire général.

### **C. Mandat et considérations générales**

La commission 10 « Communes et organisation territoriale » a pour tâche de traiter les thèmes suivants :

- ⇒ Communes (rôles, tâches, collaborations intercommunales)
- ⇒ Fusions
- ⇒ Districts
- ⇒ Régions
- ⇒ Relation canton – communes
- ⇒ Bourgeoisies

L'objectif de la commission est de proposer une vision globale du canton et de son organisation pour les prochaines décennies, en tenant compte des spécificités et des identités propres aux communes et aux régions (villes, communes de plaine ou de montagne, etc.).

La commission n'a pas travaillé en sous-groupes, à part à une occasion pour débattre du découpage territorial du canton et des régions, le 5 décembre 2019 à Martigny.

Dans son mode de fonctionnement, la commission a d'abord privilégié une approche historique pour comprendre l'organisation territoriale actuelle. Ensuite, chaque membre de la commission a pu développer ses idées et réflexions sur les 6 thèmes à traiter. Après une mise en commun de ces contributions, un document intitulé « Constats, principes et orientations intermédiaires » a pu être rédigé en octobre 2019.

De nombreuses discussions, des échanges et des débats parfois animés, mais toujours respectueux de l'autre, ont eu lieu durant plusieurs séances, pour arriver en général à un

consensus de tous les membres de la commission. Lorsqu'il a fallu voter sur les principes, il y a le plus souvent eu unanimité au sein de la commission.

## **D. Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle**

Les thématiques à traiter par la commission 10 nous obligent à repenser l'organisation territoriale et institutionnelle du canton.

La commission s'est questionnée par exemple sur le découpage du canton en districts avec à leurs têtes des préfet-e-s et des sous-préfet-e-s. Cette organisation est-elle toujours fonctionnelle ? Répond-elle aux besoins des citoyen-ne-s ? Faut-il la faire évoluer ?

Concernant les communes, la commission a tout d'abord défini que la commune est l'entité de base de l'organisation institutionnelle, qu'elle est autonome et qu'elle doit offrir des services et prestations de base à tou-te-s les citoyen-ne-s. Pour remplir leurs tâches, les communes sont appelées à collaborer entre elles, notamment au sein de régions, et au besoin à fusionner, avec l'objectif de parvenir à un développement harmonieux de tout le canton.

Le thème des bourgeoisies, et de leur avenir, a également été longuement discuté.

Par rapport à la Constitution de 1907, les principales innovations sont :

- ⇒ La suppression des notions de districts et de préfets, remplacées par les régions avec à leur tête des président-e-s de région élu-e-s par le peuple, ainsi qu'une conférence des président-e-s de commune ;
- ⇒ L'obligation pour les communes de plus de 5'000 habitant-e-s d'avoir un conseil général ;
- ⇒ La composition du conseil communal de 5 à 9 membres (au lieu de 3 à 11) ;
- ⇒ L'introduction de la notion de pouvoir fiscal et de péréquation financière dans la Constitution ;
- ⇒ L'introduction d'un chapitre sur les fusions de communes ;
- ⇒ La simplification du fonctionnement des bourgeoisies, qui doivent pouvoir s'organiser de manière autonome (suppression de la notion de commune bourgeoisiale et du modèle de la bourgeoisie gérée par le conseil communal). La bourgeoisie peut décider sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune ;
- ⇒ La possibilité de voter le budget communal rubrique par rubrique.

En première analyse, les différentes propositions de la commission n'ont qu'une incidence financière mineure. Selon la commission, les éventuelles nouvelles charges devraient être compensées par un gain d'efficacité au niveau du fonctionnement des institutions.

La commission n'a pas évalué le coût des éventuelles nouvelles tâches attribuées aux communes par la future Constitution.

## II. PRINCIPES OU ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

### A. Communes

Le constat de base est le suivant : il y a une grande disparité entre les communes valaisannes (taille, nombre d'habitant-e-s, ressources financières, localisation, etc.), qui doivent toutes assumer des tâches et prestations pour leurs citoyen-ne-s. Dans le même temps, la commission a relevé l'importance de l'égalité de traitement pour tou-te-s les habitant-e-s du canton.

Dès lors, plusieurs questions se sont posées : Y a-t-il un ensemble de critères qui définissent une commune ? Y a-t-il une taille minimale pour une commune ? Quels sont les modèles de communes ? Quelles sont les tâches qu'une commune doit assumer ?

Les articles proposés dans la Constitution doivent rester suffisamment généraux et flexibles pour être applicables à toutes les communes. Au vu de la diversité actuelle des communes valaisannes, au vu de la topographie du canton et sans connaître l'évolution du tissu communal à l'avenir, la commission renonce à fixer dans la Constitution la taille minimale qu'une commune devrait avoir. Toutefois, elle estime qu'une certaine taille critique doit être atteinte à terme afin de permettre aux communes d'exécuter leurs tâches tout en maintenant une autonomie importante.

La liste des tâches à accomplir par les communes sera détaillée dans la loi sur les communes.

Quant à l'autonomie communale, elle doit être garantie dans la Constitution, comme cela a d'ailleurs été plusieurs fois mentionné sur la plateforme de participation citoyenne.

Dans la définition des principes concernant les communes, en particulier en ce qui concerne leur organisation (points 3 à 9 ci-dessous), la commission s'est entre autres basée sur les propositions de R21.

La commission adopte à l'unanimité les principes suivants :

#### 1. Dispositions générales

- |     |  |
|-----|--|
| A.1 | <p><sup>1</sup> La commune est une communauté publique territoriale dotée de la personnalité juridique.</p> <p><sup>2</sup> Son autonomie est garantie dans les limites de la Constitution et de la loi.</p> <p><sup>3</sup> Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun, l'intérêt de la région et des autres collectivités publiques. Elles sont attentives aux besoins spécifiques des villages et quartiers qui les composent.</p> <p><sup>4</sup> Elles utilisent judicieusement et administrent avec soin le patrimoine communal.</p> <p><sup>5</sup> Sous réserve des articles (D.1), le territoire des communes est garanti.</p> |
| A.1 | <p><sup>1</sup> <i>Die Gemeinde ist eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft.</i></p> <p><sup>2</sup> <i>Ihre Autonomie ist im Rahmen der Verfassung und des Gesetzes gewährleistet.</i></p> <p><sup>3</sup> <i>Die Gemeinden üben ihre Autonomie unter Beachtung des Gemeinwohls und der Interessen der Region und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften aus. Sie beachten die besonderen Bedürfnisse ihrer Dörfer und Quartiere.</i></p> <p><sup>4</sup> <i>Sie nutzen und verwalten die Gemeindegüter mit Sorgfalt.</i></p> <p><sup>5</sup> <i>Das Gemeindegebiet ist unter Vorbehalt des Artikels (D.1) gewährleistet.</i></p>                   |

## 2. Tâches

Les communes, en plus des tâches que la Constitution et la loi leur attribuent, peuvent réaliser des tâches volontairement. Dans tous les cas, les communes doivent assumer des prestations minimales aux citoyennes et citoyens. Après discussion au sein de la commission, il a été décidé de ne pas inscrire cette notion de « prestations minimales » dans la Constitution car le minimum attendu par les citoyen-ne-s n'est pas identique partout ni définissable aujourd'hui pour les 50 prochaines années.

- |     |   |
|-----|---|
| A.2 | <sup>1</sup> Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent.<br><sup>2</sup> Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable et disposent de services de proximité leur permettant de fournir les prestations définies par la loi. |
| A.2 | <sup>1</sup> <i>Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben, die ihnen die Verfassung und das Gesetz übertragen.</i><br><sup>2</sup> <i>Sie sorgen für das Wohlergehen ihrer Bevölkerung, bieten ihr eine nachhaltige Lebensqualität und gewähren ihr lokale, vom Gesetz festgelegte Dienstleistungen.</i>            |

## 3. Organisation / Autorités

- |     |   |
|-----|---|
| A.3 | <sup>1</sup> Chaque commune est dotée :<br>1. d'une autorité législative : l'assemblée communale ou le conseil général ;<br>2. d'une autorité exécutive : le conseil communal.<br><sup>2</sup> Pour le surplus, la loi fixe les principes de l'organisation des communes.                     |
| A.3 | <sup>1</sup> <i>Jede Gemeinde verfügt über:</i><br>1. <i>eine gesetzgebende Behörde: die Gemeindeversammlung oder der Generalrat;</i><br>2. <i>eine ausführende Behörde: der Gemeinderat.</i><br><sup>2</sup> <i>Im Weiteren bestimmt das Gesetz die Grundsätze der Gemeindeorganisation.</i> |

## 4. Assemblée communale

Cet article est repris de la Constitution actuelle. Toutefois, la commission propose d'introduire la possibilité de voter rubrique par rubrique le projet de budget, tant par l'assemblée communale que par le conseil général.

- |     |  |
|-----|--|
| A.4 | <sup>1</sup> Ont le droit de participer à l'assemblée communale les citoyennes et citoyens habiles à voter dans la commune.<br><sup>2</sup> L'assemblée communale décide notamment :<br>1. des règlements communaux, sauf exceptions fixées par la loi ;<br>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 ;<br>3. des dépenses nouvelles de caractère non obligatoire dont le montant est fixé par la loi ;<br>4. du budget, qu'elle peut voter rubrique par rubrique ;<br>5. des comptes. |
|-----|--|

A.4 <sup>1</sup> Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger sind berechtigt, an der Gemeindeversammlung teilzunehmen.

<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung entscheidet insbesondere über:

1. die Gemeindereglemente, ausser in den durch das Gesetz bestimmten Ausnahmen;

2. die wichtigen Vorhaben betreffend Verkauf, Gewährung von beschränkten dinglichen Rechten, Tausch, Verpachtung, Veräusserung von Vermögenswerten, Gewährung von Darlehen, Kreditaufnahmen, Leistung von Bürgschaften, Erteilung und Übertragung von Wasserkraftkonzessionen;

3. die neuen nicht gebundenen Ausgaben, deren Höhe durch das Gesetz festzulegen ist;

4. den Voranschlag, der Rubrik für Rubrik abgestimmt werden kann;

5. die Rechnung.

## 5. Conseil général

Dans un premier temps, la commission avait fixé le principe d'un conseil général pour les communes de plus de 5'000 habitant-e-s, tout en laissant la possibilité au corps électoral d'y renoncer.

Finalement, la commission a décidé par 9 voix pour et 2 contre de supprimer cette possibilité et donc d'obliger toutes les communes de plus de 5'000 habitant-e-s à se doter d'un conseil général. Cette prescription concerne à l'heure actuelle 4 communes dans le Valais romand (Crans-Montana, Nendaz, Savièse et Saxon) et 4 communes dans le Haut-Valais (Brigue-Glis, Naters, Viège et Zermatt). Il est en effet apparu qu'à partir d'une certaine taille, l'assemblée primaire n'est plus adaptée à un véritable débat démocratique, et que compte tenu de la complexité et de l'importance des sujets traités, la nomination d'un conseil général semble nécessaire.

A.5 <sup>1</sup> Le conseil général remplace l'assemblée communale dans les communes dont la population est supérieure à 5'000 habitant-e-s.

<sup>2</sup> Dans les communes dont la population est inférieure à 5'000 habitant-e-s, le corps électoral peut élire un conseil général.

<sup>3</sup> Le conseil général a au moins les mêmes compétences que l'assemblée communale.

<sup>4</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences.

A.5 <sup>1</sup> Der Generalrat tritt an die Stelle der Gemeindeversammlung in den Gemeinden, mit mehr als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

<sup>2</sup> In den Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern können die Wahlberechtigten einen Generalrat wählen.

<sup>3</sup> Der Generalrat übt mindestens die gleichen Rechte aus wie die Gemeindeversammlung.

<sup>4</sup> Das Gesetz bestimmt die Organisation und die Befugnisse.

## 6. Conseil communal

- A.6 <sup>1</sup> Le conseil communal se compose de cinq à neuf membres dont une présidente ou un président ainsi qu'une vice-présidente ou un vice-président.
- <sup>2</sup> Le conseil communal a les attributions suivantes :
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 employé-e-s ;
  5. il élabore le budget ;
  6. il établit les comptes.
- <sup>3</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences.
- A.6 <sup>1</sup> *Der Gemeinderat besteht aus fünf bis neun Mitgliedern, wovon eine Präsidentin oder ein Präsident sowie eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident.*
- <sup>2</sup> *Der Gemeinderat hat folgende Befugnisse:*
1. *er besorgt die allgemeine Verwaltung der Gemeinde;*
  2. *er entwirft die Gemeindereglemente und sorgt für deren Anwendung;*
  3. *er besorgt den Vollzug der kantonalen Gesetzgebung;*
  4. *er ernennt die Angestellten;*
  5. *er entwirft den Voranschlag;*
  6. *er erstellt die Rechnung.*
- <sup>3</sup> *Das Gesetz bestimmt die Organisation und die Befugnisse.*

## 7. Modes d'élection

- A.7 <sup>1</sup> Les membres du conseil général sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.
- <sup>2</sup> Les membres du conseil communal sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel. Le corps électoral peut, à la majorité de ses membres, décider un changement du système d'élection aux conditions fixées par la loi.
- <sup>3</sup> La présidente ou le président, la vice-présidente ou le vice-président, [*la ou le juge et la ou le vice-juge*] sont élus par le corps électoral selon le système majoritaire.
- <sup>4</sup> La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.
- A.7 <sup>1</sup> *Die Mitglieder des Generalrates werden von den Wahlberechtigten nach dem Proporzsystem gewählt.*
- <sup>2</sup> *Die Mitglieder des Gemeinderates werden von den Wahlberechtigten nach dem Proporzsystem gewählt. Diese können mit der Mehrheit seiner Mitglieder unter den im Gesetz bestimmten Voraussetzungen einen Wechsel des Wahlsystems beschliessen.*
- <sup>3</sup> *Die Präsidentin oder der Präsident, die Vize-Präsidentin oder der Vize-Präsident, [die Richterin oder der Richter und die Vizerichterin oder der Vizerichter] werden von den Wahlberechtigten im Majorzsystem gewählt.*
- <sup>4</sup> *Das Gesetz bestimmt die Wahlvorschriften und das Datum des Urnengangs.*

Pour les communes qui connaissent déjà le système majoritaire, il n'y a aucun changement.  
*Remarque : en cas d'abandon des fonctions de juges et vice-juges au niveau communal (cf. commission 9), l'alinéa 3 sera modifié en conséquence.*



## 8. Droit de vote et d'élection

*Remarque : à coordonner avec la commission 3.*

A.8 Chaque citoyenne ou chaque citoyen ne peut voter que dans une seule commune.

A.8 *Jede Bürgerin oder jeder Bürger kann nur in einer Gemeinde das Stimmrecht ausüben.*

## 9. Incompatibilités

*Remarque : à coordonner avec les commissions 3 et 7.*

A.9 La loi règle les incompatibilités et les exceptions.

A.9 *Das Gesetz regelt die Unvereinbarkeiten und deren Ausnahmen.*

## B. Collaborations intercommunales

Les communes doivent assurer des prestations aux citoyen-ne-s. Libres à elles de s'organiser seules, avec des communes voisines (collaboration, projet d'agglomération ou fusion) ou en déléguant à une autre institution ou organisation la réalisation de certaines tâches.

Les collaborations intercommunales peuvent être multiples et, en fonction des tâches à réaliser, ne pas toujours réunir les mêmes communes. L'idée n'est pas d'imposer un seul modèle de collaboration aux communes (comme cela a été relevé sur la plateforme de participation citoyenne), mais de les laisser s'organiser au mieux pour accomplir leurs tâches et assurer les services de base à la population.

Dans la définition des principes concernant les collaborations intercommunales, la commission s'est basée en partie sur les propositions de R21 ainsi que sur des articles des Constitutions vaudoise et genevoise.

La commission adopte à l'unanimité les principes suivants :

B.1 <sup>1</sup> En vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent collaborer entre elles, ainsi qu'avec des collectivités voisines situées en dehors des frontières cantonales ou nationales, et notamment constituer à cet effet des associations de communes de droit public dotées de la personnalité juridique.

<sup>2</sup> L'Etat encourage les collaborations intercommunales.

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

<sup>4</sup> La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des diverses formes de collaborations intercommunales.

- B.1 <sup>1</sup> Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können die Gemeinden untereinander sowie mit benachbarten Körperschaften ausserhalb der Kantons- oder Landesgrenze zusammenarbeiten und insbesondere zu diesem Zweck öffentlich-rechtliche Verbände mit eigener Rechtspersönlichkeit bilden.
- <sup>2</sup> Der Staat fördert die interkommunale Zusammenarbeit.
- <sup>3</sup> Das Gesetz kann eine Zusammenarbeit vorschreiben, wenn sie für die Erfüllung bestimmter Aufgaben oder für eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Gemeinden erforderlich ist.
- <sup>4</sup> Das Gesetz regelt die Organisation, die Finanzierung und die demokratische Kontrolle der verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

## C. Pouvoir fiscal et péréquation financière

Pour assurer un développement harmonieux de tout le canton ainsi que dans le but d'atténuer les inégalités entre les communes et les régions et de renforcer la solidarité entre elles, la commission a décidé à l'unanimité d'inscrire les principes du pouvoir fiscal et de la péréquation financière dans la Constitution.

La commission adopte à l'unanimité les principes suivants :

- C.1 <sup>1</sup> Le pouvoir fiscal des communes est fixé par la loi.
- <sup>2</sup> L'Etat prend des mesures pour atténuer les effets des disparités entre les communes et les régions ; il instaure notamment une péréquation financière. La loi définit les critères de contribution et de soutien.
- C.1 <sup>1</sup> Die Steuerhoheit der Gemeinden wird durch das Gesetz geregelt.
- <sup>2</sup> Der Staat trifft Massnahmen, um die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden und den Regionen zu vermindern; er führt insbesondere einen Finanzausgleich ein. Das Gesetz legt die Beitrags- und die Unterstützungskriterien fest.

## D. Fusion de communes

Les processus de fusions de communes sont en cours en Valais : il y a eu 21 fusions en Valais depuis 1990, dont 15 depuis 2011. Le nombre de communes est passé de 163 à 126 au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (et à 122 au 1<sup>er</sup> janvier 2021).

Même si la loi sur les communes règle le principe des fusions, la commission dans son entier est d'avis qu'il faut introduire cette notion dans la Constitution.

Dès lors, diverses questions se posent : Quels sont les objectifs à atteindre avec une fusion ? Quelle est la taille critique d'une commune fusionnée ? Comment procéder pour une fusion ? Comment impliquer la population dans la décision de fusion ?

Une fusion doit permettre aux communes concernées d'assumer les tâches qui leur incombent, d'accroître leur autonomie ainsi que d'avoir un développement coordonné et harmonieux au sein des communes fusionnées. Des mesures incitatives (notamment financières) ainsi que des possibilités d'encouragement et de soutien aux fusions doivent être mises en place par le canton. Les populations des communes concernées doivent être partie prenante des discussions et du processus de fusion tout au long de ce dernier.

Si la fusion est inscrite dans la Constitution, il est également nécessaire d'introduire les notions de divisions ou de modifications des limites communales, qui sont des outils servant à l'organisation du territoire.

La commission a pu prendre connaissance du rapport de l'Idheap et de Compas (2 instituts mandatés par le canton du Valais) intitulé « Vision du tissu communal valaisan face aux enjeux globaux ». Cette analyse met en évidence comment devrait évoluer le tissu communal dans les 30 à 50 prochaines années pour répondre aux défis sociétaux qui attendent l'ensemble du canton.

Après une démarche participative (notamment des entretiens avec plusieurs présidents de communes), les mandataires ont élaboré 4 défis stratégiques pour les fusions de communes : répondre aux besoins de la population, renforcer la cohérence régionale, parfaire l'organisation interne des communes, perfectionner l'organisation institutionnelle.

Ensuite, ils ont défini des dimensions internes (développement, finances, identité, prestations) et externes (positionnement stratégique, cohérence territoriale, intercommunalités, masse critique, inclusion, intérêt général). Il est important que l'ensemble de ces dimensions ou critères soit analysé et pondéré lorsqu'un rapprochement en vue d'une fusion débute, ceci pour permettre d'avoir une vision globale à un niveau plus large que les seules communes fusionnées.

Pour faciliter les démarches des communes, un outil a été élaboré sous forme d'une feuille de calcul informatique à compléter. Le Grand Conseil pourra se baser sur ce même outil pour évaluer les fusions, puis les accepter ou les refuser.

Dans la définition des principes concernant les fusions de communes, la commission s'est basée sur les propositions de R21 ainsi que sur les articles de la Constitution fribourgeoise.

La commission adopte à l'unanimité les principes suivants :

- |  |
|--|
| <p>D.1 <sup>1</sup> L'Etat encourage et favorise les fusions de communes, notamment pour :</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. renforcer l'autonomie communale ;</li><li>2. accroître les capacités des communes ;</li><li>3. accomplir efficacement les prestations communales.</li></ol> <p><sup>2</sup> Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat.</p> <p><sup>3</sup> Le corps électoral de chacune des communes concernées vote sur la fusion.</p> <p><sup>4</sup> Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.</p> <p><sup>5</sup> Les principes mentionnés sont également applicables, par analogie, à la modification des limites communales et à la division de communes.</p> <p><sup>6</sup> La loi fixe les modalités d'application et prévoit des mesures incitatives, notamment financières.</p> <p>D.1 <sup>1</sup> <i>Der Staat fördert und unterstützt die Gemeindefusionen, insbesondere um:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li><i>1. die Gemeindeautonomie zu stärken;</i></li><li><i>2. die Kapazitäten der Gemeinden zu erhöhen;</i></li><li><i>3. die kommunalen Dienstleistungen effizient zu erbringen.</i></li></ol> <p><sup>2</sup> <i>Der Vorschlag zu einer Fusion kann durch die Gemeindebehörden, durch eine Volksinitiative oder durch den Staat erfolgen.</i></p> <p><sup>3</sup> <i>Die Wahlberechtigten jeder betroffenen Gemeinde beschliessen über die Fusion.</i></p> <p><sup>4</sup> <i>Insoweit es die Interessen der Gemeinde, der Region oder des Kantons erfordern, kann der Staat eine Fusion anordnen. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören.</i></p> <p><sup>5</sup> <i>Die genannten Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Änderung von Gemeindegrenzen und für die Aufteilung von Gemeinden.</i></p> <p><sup>6</sup> <i>Das Gesetz bestimmt die Anwendungsregeln und sieht Anreize vor, insbesondere finanzieller Art.</i></p> |
|--|

*Remarque : la proposition ci-dessus mentionne l'Etat sans préciser s'il s'agit du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat dans la mesure où cette répartition des compétences dépend d'autres commissions. Pour la commission, s'agissant des fusions de communes, cette compétence devrait relever du Grand Conseil.*

Dans la perspective d'un nombre plus restreint de communes de plus grande taille, la commission a également évoqué, à l'instar de la participation citoyenne, la question de l'organisation infra-communale et de la représentation des quartiers ou des villages. Elle a cependant renoncé à inscrire une disposition y relative dans l'avant-projet de Constitution mais a prévu un principe général demandant aux communes de tenir compte des besoins spécifiques des villages et des quartiers dans l'accomplissement de leurs tâches (A.1).

## **E. Relation canton – communes**

### **1. Surveillance des communes**

Un article doit mentionner et préciser les relations entre le canton et les communes dans la Constitution, en particulier la surveillance des communes par l'Etat.

La commission adopte à l'unanimité les principes suivants, directement repris de R21 :

E.1 <sup>1</sup> Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat dans les limites de l'article A.1 (*autonomie communale*). 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 de l'Etat se restreint à la légalité.

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

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

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

E.1 <sup>1</sup> *Die Gemeinden sind innerhalb der Schranken des Artikels A.1 (Gemeindeautonomie) der Aufsicht des Staates unterstellt. Das Gesetz bestimmt die Art und Weise dieser Aufsicht, insbesondere in Bezug auf die Verwaltung. Soweit die Verfassung und die Gesetze nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges vorsehen, beschränkt sich die Überprüfungsbefugnis des Staates auf die Gesetzmässigkeit.*

<sup>2</sup> *Die von den Gemeinden ausgearbeiteten Reglemente müssen vom Staat genehmigt werden.*

<sup>3</sup> *Das Gesetz kann vorsehen, dass wichtige Projekte der Gemeinden der Genehmigung durch den Staat unterliegen.*

<sup>4</sup> *Das Genehmigungsverfahren wird durch das Gesetz geregelt.*

*Remarque: la proposition ci-dessus mentionne l'Etat sans préciser s'il s'agit du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou d'une autre instance dans la mesure où cette répartition des compétences dépend d'autres commissions.*

## F. Structure territoriale (régions)

La commission a beaucoup réfléchi à la future structure territoriale du canton. Après avoir fait le constat que le district a joué un rôle historique important mais qu'il a perdu son rôle de cercle électoral et que sa taille et son découpage ne semblent plus pertinents, plusieurs questions se posent : Quel découpage voulons-nous pour le canton ? Comment dessiner des entités « équilibrées » qui correspondent à la réalité de vie et de fonctionnement des citoyennes et des citoyens ? Ce découpage, cet étage intermédiaire entre les communes et le canton est-il utile et nécessaire ? Doit-il correspondre aux cercles électoraux ?

Sur la base de ces questionnements, la sous-commission a arrêté les propositions suivantes :

- ⇒ Maintien d'un niveau institutionnel intermédiaire entre le canton et les communes.
- ⇒ Instauration de 3 à 6 régions.
- ⇒ Liberté laissée aux communes de se regrouper pour développer des projets qui n'entrent pas dans le domaine de compétence de la région.
- ⇒ Coordination du travail des communes par les régions.
- ⇒ Les communes et l'Etat peuvent déléguer des tâches aux régions.
- ⇒ Nomination d'une personne responsable de la région.

Dans le cadre de la participation citoyenne, plusieurs personnes ont indiqué que le système basé sur les districts, tels que compris actuellement avec un-e préfet-e à leur tête, est dépassé. Toutefois, la nécessité du maintien d'un niveau organisationnel régional entre le canton et les communes semble souhaitable, mais cet échelon doit correspondre aux bassins de vie de la population et favoriser le vivre ensemble dans ces espaces. Il ne doit pas donc être trop grand.

La Fédération des Communes Valaisannes quant à elle est contre un niveau intermédiaire institutionnel entre le canton et les communes imposé et organisé par le canton (organisation « top down »). Selon elle, tant le canton que les communes doivent prendre leurs responsabilités et s'organiser dans leurs domaines de compétences. La FCV est par contre favorable à ce que les communes s'organisent entre elles au niveau des régions pour faire le lien avec le canton (organisation « bottom up », qui vient de la base).

La commission a débattu ensuite lors de 2 séances de la thématique de la structure territoriale du canton et a échangé sur le rôle des régions. Les principales réflexions sont les suivantes :

- ⇒ Il est important que les régions soient pilotées par les communes et non pas par l'Etat.
- ⇒ Les communes définissent les tâches qui doivent être traitées à l'échelle d'une région. Il est proposé de ne pas institutionnaliser le cahier des tâches des régions afin de permettre un maximum de flexibilité et de liberté.
- ⇒ Les communes sont souveraines pour décider de ce qu'elles souhaitent déléguer.
- ⇒ Par ailleurs, les communes ont la liberté de se regrouper pour développer des projets qui n'entrent pas dans le domaine de compétence de la région.

L'organisation au sein de la région doit garantir une certaine efficacité. Il n'est pas vraiment nécessaire que les régions correspondent aux cercles électoraux, le cercle électoral n'étant au fond qu'une modalité de découpage du territoire qui a pour vocation de garantir la représentativité et une répartition équitable des forces.

Ensuite, la commission a défini en combien de régions le Valais doit être découpé et si ce nombre doit être inscrit dans la Constitution.

Les régions doivent avoir du sens, leur découpage doit être équilibré :

- ⇒ 3 grandes régions (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais) dont l'organisation interne reviendrait aux communes avec le soutien de la RWO (Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis) et de l'ARVr (Antenne Région Valais romand). Dans chaque région, les réflexions se feraient autour de grands projets de développement.
- ⇒ 6 régions autour des centres urbains pour garantir une proximité avec la population et un certain équilibre entre les régions (chacune comprend une ville, des régions de montagne, etc.). Un-e président-e de région indépendant-e nommé-e par la base assurerait l'organisation et la coordination des projets dans la région. Les communes pourraient collaborer entre elles au-delà des limites des régions (par exemple le projet d'agglomération entre Sion et Sierre).
- ⇒ 9 régions, qui pourraient correspondre aux circonscriptions électorales.

La commission vote 2 fois : tout d'abord pour savoir s'il faut inscrire le nombre de régions dans la Constitution : 7 membres pour, 2 abstentions. Ensuite pour définir le nombre de 6 régions : 8 membres pour, 1 abstention.

Au final, quel que soit le nombre de régions, il est important de garder une certaine souplesse pour permettre selon les besoins une collaboration à plus grande échelle (par exemple dans le cadre des projets d'agglomération ou de l'exploitation d'un centre de compétences commun) ou à plus petite échelle (par exemple une vallée latérale ou un domaine skiable), sachant qu'aucun découpage territorial n'est pertinent pour résoudre l'ensemble des problématiques.

La commission se prononce ensuite sur le modèle d'organisation des régions : soit la création de régions institutionnalisées (structures décisionnelles avec des compétences administratives, à l'exemple du canton de Vaud), soit la création de régions avec des compétences de planification et de coordination (avec une forme d'organisation libre : conférence de président-e-s ou président-e de région) : 8 membres sont pour les régions avec des compétences de coordination et de planification, 1 membre est pour des structures décisionnelles.

La commission discute finalement de la structure qui gère les régions. La proposition est d'instaurer au moins une conférence des président-e-s par région (chaque commune de la région a un-e représentant-e à la conférence des président-e-s), avec la possibilité laissée aux communes de se regrouper dans des conférences plus restreintes pour travailler efficacement. A la tête de la région et de la conférence des président-e-s doit être nommé un-e président-e de région indépendant-e. Son rôle serait de veiller à ce que les communes assurent un standard de prestations à l'égard des citoyen-ne-s, de garantir un développement harmonieux et équilibré de la région, de coordonner les projets importants au niveau de la région (les communes doivent soumettre à la présidente ou au président de région des projets d'importance supra-communale), de défendre l'ensemble des communes de la région face au canton, de faire le lien avec les 5 autres régions, d'amener des idées et impulsions nouvelles. Une fois cette personne désignée, le canton pourra lui déléguer certaines tâches.

Le mode de nomination à la présidence de la région a longuement été discuté. Cette personne doit être indépendante, ne pas dépendre d'une commune mais être la porte-parole de l'ensemble des communes de la région. Deux options sont possibles : nomination de la présidente ou du président de région par une instance à définir (conférence des président-e-s ou ensemble des membres des conseils communaux) ou élection par le peuple. La commission vote et se prononce par 7 voix pour l'élection par le peuple contre 4 voix pour la nomination par une instance à définir.

Le rapport R21 proposait la suppression des districts et des préfet-e-s/sous-préfet-e-s et instaurait le niveau institutionnel de la conférence des président-e-s (une conférence dans chaque arrondissement électoral). La commission a repris la notion de conférence des président-e-s mais l'a organisée au sein des 6 régions définies avec un-e président-e indépendant-e à leur tête.

La commission est toutefois partagée entre deux visions, certains membres considérant la région comme une forme de collaboration intercommunale structurée et d'autres considérant la région comme une entité en soi et craignant que le/la président-e de région ne soit au final que le/la porte-parole des communes, ce qui ne traduirait pas la volonté d'indépendance souhaitée par la commission. La commission est consciente que cette proposition n'est peut-être pas, à ce stade, la plus aboutie, mais propose d'arrêter un principe qui sera ainsi soumis à consultation.

Au final, la commission adopte à l'unanimité les principes suivants :

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| <p>F.1</p> <p>F.1</p> | <p><sup>1</sup> Le territoire cantonal est constitué de 6 régions organisées autour des villes-centres que sont Brigue-Glis, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.</p> <p><sup>2</sup> Chaque région comprend une conférence des président-e-s des communes concernées.</p> <p><sup>3</sup> La région, respectivement la conférence des président-e-s, est dirigée par une présidente ou un président, respectivement une vice-présidente ou un vice-président indépendant-e [élu-e-s par la population des communes concernées au système majoritaire].</p> <p><sup>4</sup> La région, par sa présidente ou son président, veille à la bonne exécution des tâches communales, facilite les collaborations intercommunales, examine l'opportunité des projets importants de portée intercommunale et les coordonne, favorise un développement territorial harmonieux et optimise les relations entre les communes et l'Etat.</p> <p><sup>5</sup> La loi fixe la délimitation, le fonctionnement, les tâches et les attributions ainsi que le mode de financement.</p> <p><sup>1</sup> Das Kantonsgebiet setzt sich aus 6 um die städtischen Zentren organisierten Regionen zusammen, nämlich Brig-Glis, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey.</p> <p><sup>2</sup> In jeder Region gibt es eine Präsidentenkonferenz der betreffenden Gemeinden.</p> <p><sup>3</sup> Die Region, beziehungsweise die Präsidentenkonferenz, wird von einer Präsidentin oder einem Präsidenten, beziehungsweise von einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten geleitet. Diese sind unabhängig [und werden von der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden im Majorzsystem gewählt].</p> <p><sup>4</sup> Die Region sorgt mit ihrer Präsidentin oder ihrem Präsidenten für die gute Ausführung der kommunalen Aufgaben, erleichtert die interkommunale Zusammenarbeit, prüft die Zweckmässigkeit von wichtigen Projekten mit interkommunaler Bedeutung und koordiniert sie, fördert die harmonische Raumentwicklung und optimiert die Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Staat.</p> <p><sup>5</sup> Das Gesetz bestimmt die Abgrenzung, den Ablauf, die Aufgaben und Befugnisse sowie die Art der Finanzierung.</p> |
|-----------------------|---|

Remarque : en accord avec la commission 8, c'est le terme de „présidente“ ou „président“ de région (les autres propositions étant „coordinatrice/coordonateur“ ou „directrice/directeur“) qui est retenu pour désigner la personne à la tête d'une région. Le mode de désignation sera défini dans le cadre du débat sur les propositions de la commission 8.

## G. Bourgeoisies

C'est certainement la thématique qui a provoqué les débats et échanges les plus intenses au sein de la commission. Après une présentation de l'évolution du rôle des bourgeoisies au fil du temps, chacun a pu proposer (en fonction de ses expériences et des contacts pris) sa vision des bourgeoisies dans le futur.

Lors d'une 1<sup>ère</sup> séance, la commission a tout d'abord constaté le rôle des bourgeoisies dans la gestion et la conservation des biens communs et du patrimoine ainsi que l'importance de maintenir ces éléments en mains publiques. Ensuite, trois visions très différentes pour l'avenir des bourgeoisies ont été proposées et votées séparément, allant de la suppression de l'institution des bourgeoisies à la création de communautés de droit privé ou au maintien du statut public des bourgeoisies pour des tâches d'intérêt public. C'est cette dernière variante qui a finalement été retenue, avec cependant la volonté de faire évoluer l'institution des bourgeoisies et de garder les biens des bourgeoisies en mains publiques.

Lors d'une 2<sup>ème</sup> séance, des variantes quant à l'avenir des bourgeoisies sont à nouveau discutées:

- ⇒ Obligation pour chaque commune d'avoir une bourgeoisie (dont le financement serait assuré par un système de péréquation) ou suppression des bourgeoisies dans toutes les communes,
- ⇒ Maintien des bourgeoisies qui fonctionnent de manière indépendante (conseil séparé et financement autonome) ou obligation à la fusion avec la commune pour les bourgeoisies qui ne sont pas autonomes (pas de conseil séparé, pas d'indépendance financière).

Les bourgeoisies ne doivent pas être maintenues artificiellement en fonction. Elles doivent continuer d'exister pour assumer diverses tâches (gestion des biens publics, maintien du patrimoine) avec leurs propres ressources financières. Si des bourgeoisies n'ont ni moyens humains et/ou financiers pour fonctionner, elles n'ont plus de raison d'être.

Mis à part la question du fonctionnement des bourgeoisies, un autre rôle de cette institution a également été discuté : avec la réduction du nombre de communes suite aux fusions, la bourgeoisie peut constituer une forme de réponse à la crainte de perte d'identité et de proximité de beaucoup d'habitant-e-s.

Dans le cadre de la participation citoyenne, les avis sont partagés entre deux visions : soit garder les bourgeoisies (si elles sont autonomes), soit les fusionner avec les communes (c'est aussi l'avis de la Fédération des Communes Valaisannes). L'importance des bourgeoisies comme garantes du patrimoine et de l'identité d'une commune, particulièrement dans les villages et communes de montagne, est également mentionnée.

Même si la bourgeoisie fusionne avec la commune, le droit de bourgeoisie (et donc un registre officiel) peut être maintenu, à l'exemple ce qui se fait dans le canton de Vaud (voir la loi vaudoise sur le droit de cité).

En outre, la commission a choisi de parler de « bourgeoisie » dans la Constitution et non plus de « commune bourgeoise », puisqu'une bourgeoisie n'est plus forcément reliée à un territoire communal clairement défini (s'il y a par exemple des fusions de communes) mais est plutôt une collectivité.

Deux propositions pour définir les bourgeoisies sont finalement soumises au vote :



⇒ **Variante 1 :**

- 1) En tant que cellule fondamentale de la communauté traditionnelle, la bourgeoisie est une collectivité de droit public chargée de réaliser des tâches d'intérêt public fixées par la loi.
- 2) Il existe au moins une bourgeoisie sur le territoire d'une commune.
- 3) Avec ses forêts, ses alpages et ses biotopes, la bourgeoisie doit fournir des prestations importantes dans le domaine de la durabilité et doit être indemnisée de manière appropriée par les moyens provenant de la compensation des charges selon le critère géographique-topographique. Cette indemnisation est réglementée par la loi.

⇒ **Variante 2 :**

- 1) La bourgeoisie est une collectivité de droit public qui exerce des tâches d'intérêt public fixées par la loi, en particulier la gestion des biens communs.
- 2) La bourgeoisie peut décider sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune. La loi règle la question du droit de bourgeoisie.

*Vote de la commission : 10 membres pour la variante 2, 1 membre pour la variante 1, aucune abstention.*

Dans la définition des principes concernant les bourgeoises, la commission s'est basée sur les propositions de R21, en ajoutant la possibilité de dissolution d'une bourgeoisie.

## 1. Dispositions générales

La commission adopte le principe suivant pour définir la bourgeoise :

G.1 La bourgeoisie est une collectivité de droit public qui exerce des tâches d'intérêt public fixées par la loi, en particulier la gestion des biens communs.

*G.1 Die Burgerschaft ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die gesetzlich festgelegte Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllt, insbesondere die Verwaltung des Gemeineigentums.*

## 2. Autorités bourgeoises

Une fois la bourgeoisie définie, la commission adopte à l'unanimité les principes suivants précisant les organes et le mode de fonctionnement de la bourgeoisie :

G.2 <sup>1</sup> Chaque bourgeoisie est dotée :

1. d'une autorité législative : l'assemblée bourgeoise ;
2. d'une autorité exécutive : le conseil bourgeoisial.

<sup>2</sup> Ont le droit de participer à l'assemblée bourgeoise, les bourgeoises et bourgeois habiles à voter sur le territoire bourgeoisial. La loi peut étendre l'exercice de certains droits à d'autres bourgeoises et bourgeois.

<sup>3</sup> L'assemblée bourgeoise a, sur le plan bourgeoisial, les mêmes compétences que l'assemblée communale. Elle décide en outre de l'admission des nouvelles bourgeoises et des nouveaux bourgeois.

<sup>4</sup> Le corps électoral bourgeoisial composé des bourgeoises et bourgeois habiles à voter élit un conseil bourgeoisial de trois à sept membres, la présidente ou le président ainsi que la vice-présidente ou le vice-président.

<sup>5</sup> La bourgeoisie peut décider de sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune.

<sup>6</sup> La loi règle les principes de l'organisation des bourgeoisies ainsi que le droit de bourgeoisie.

<sup>7</sup> Les dispositions relatives à l'élection de l'organe exécutif communal (A.7) s'appliquent également aux bourgeoisies.

G.2 <sup>1</sup> *Jede Burgerschaft verfügt über:*

*1. eine gesetzgebende Behörde: die Burgerversammlung;*

*2. eine ausführende Behörde: der Burgerrat.*

<sup>2</sup> *Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, welche im Gebiet der Burgerschaft ihren Wohnsitz haben, sind berechtigt, an der Burgerversammlung teilzunehmen. Das Gesetz kann die Ausübung bestimmter Rechte auf andere Bürgerinnen und Bürger ausdehnen.*

<sup>3</sup> *Die Burgerversammlung hat in Bürgerangelegenheiten die gleichen Befugnisse wie die Gemeindeversammlung. Sie entscheidet überdies über die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger.*

<sup>4</sup> *Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger wählen einen Burgerrat von drei bis sieben Mitgliedern, die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Vize-Präsidentin oder den Vize-Präsidenten.*

<sup>5</sup> *Die Burgerschaft kann ihre Auflösung beschliessen. In diesem Fall muss das Eigentum der Burgerschaft von der Einwohnergemeinde übernommen werden.*

<sup>6</sup> *Das Gesetz bestimmt die Grundsätze der Organisation der Burgerschaften, sowie das Bürgerrecht.*

<sup>7</sup> *Die Bestimmungen über die Wahl der ausführenden Gemeindebehörde (A.7) gelten sinngemäss auch für die Burgerschaften.*

En ce qui concerne l'admission de nouvelles bourgeoises et de nouveaux bourgeois, les procédures devraient être simplifiées (modification de la loi). En effet, l'obligation préalable pour les citoyen-ne-s suisses d'acquérir tout d'abord la citoyenneté de la commune (dont ils/elles veulent être bourgeois-es) et du canton du Valais doit être supprimée. Ces mêmes citoyen-ne-s suisses peuvent d'ailleurs occuper tous les pouvoirs du canton du Valais sans avoir la citoyenneté cantonale.

La commission est également d'avis que les bourgeoisies devraient pouvoir elles-mêmes choisir le système d'élection du conseil bourgeoisial.

Rapport approuvé à l'unanimité lors de la séance de la commission 10 du 9 mars 2020.

Le président de la commission : **Nicolas Mettan**

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

### III. ANNEXES

#### a. Auditions

La commission a auditionné les personnes suivantes :

Le 19 août 2019, sur l'histoire et l'état de la situation des communes et des découpages territoriaux en Suisse et en Valais :

- Prof. Martin Schuler, géographe, Professeur honoraire EPFL

Le 8 octobre 2019, sur l'organisation des 4 communes du Lötschental au sein du Talrat :

- Hans-Jakob Rieder, président de la commune de Wiler
- Reinhard Tannast, président de la commune de Kippel

Le 17 décembre 2019, sur l'évolution du rôle des bourgeoisies en rapport avec les enjeux actuels de représentation et d'intégration :

- Jean-Henry Papilloud, historien et président de la Société d'histoire du Valais romand

Le 29 janvier 2020, sur l'organisation territoriale et la thématique des préfets :

- Comité de la Fédération des Communes Valaisannes (in corpore) sous la présidence de Stéphane Coppey, président de la ville de Monthey

Autre : dans le cadre du mandat donné par l'Etat du Valais à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) pour la réalisation d'une étude sur la vision du tissu communal valaisan face aux enjeux globaux en collaboration avec la société COMPAS, des membres de la commission ont participé à deux ateliers (20 août 2019 et 18 septembre 2019) ainsi qu'à la conférence de presse présentant le rapport final (3 février 2020)

#### b. Bibliographie

R21 Rapport, *Territoire et institutions du 21<sup>ème</sup> siècle en Valais*, Rapport de la commission extraparlamentaire, 3 octobre 2012

[https://www.vs.ch/documents/529400/553098/R21\\_rapport.pdf/d9ebc907-a8f9-4eee-b227-3378871366c5?t=1417694060473](https://www.vs.ch/documents/529400/553098/R21_rapport.pdf/d9ebc907-a8f9-4eee-b227-3378871366c5?t=1417694060473)

Prof. Nils Soguel (Idheap/Lausanne), Prof. Gilles A. Lehot (Compas/Neuchâtel), M. Lucien Savoy (Compas/Neuchâtel), *Vision du tissu communal valaisan face aux enjeux globaux*, Rapport élaboré à l'intention du Département de la sécurité, des institutions et du sport, Canton du Valais, décembre 2019

<https://www.vs.ch/documents/529400/6323868/Rapport+de+synth%C3%A8se.pdf/0a02afee-37a0-49b7-ac06-6138bdc9e62f?t=1580465607242>

Rapports annuels sur les finances communales, Département de la sécurité, des institutions et du sport, Service des affaires intérieures et communales

<https://www.vs.ch/web/saic/statistiques-et-rapports-sur-les-communes>

*Loi sur les communes (LCo) du 5 février 2004* ; RS 175.1.

[https://lex.vs.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/175.1/versions/633](https://lex.vs.ch/app/fr/texts_of_law/175.1/versions/633)

*Ordonnance sur les fusions de communes (OFus) du 25 janvier 2012* ; RS 175.100

[https://lex.vs.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/175.100](https://lex.vs.ch/app/fr/texts_of_law/175.100)

Constituante du canton du Valais, *Rapport de la commission de participation citoyenne sur les ateliers citoyens de novembre / décembre 2019*, 15 janvier 2020

HES-SO Valais-Wallis, *Rapport consultation citoyenne – Constituante Valaisanne ; « Quelle constitution pour le Valais de demain ? »*, 15 janvier 2020

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

Constitutions cantonales, RS 131, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/13.html>

Werner Kämpfen et Bernard de Torrenté, *Essai sur l'évolution des communes bourgeoises valaisannes*, Fédération des Bourgeoisies valaisannes, 2002

Fédération des Bourgeoisies valaisannes [éd. Léonard Pierre Closuit], *Communes bourgeoises valaisannes*, 2004

Département de la sécurité, des institutions et du sport, Service de la population et des migrations (SPM), *Notice informative « naturalisation cantonale » pour les Confédérés qui désirent obtenir le droit de cité valaisan (Loi sur le droit de cité valaisan du 18.11.1994)*, 01.05.2017

<https://www.vs.ch/documents/244343/263881/1+-+Notice+informative+Conf%C3%A9d%C3%A9r%C3%A9s/87b2e8d6-9d83-4600-8399-94e0cd1ffd54?t=1501399742479>

## c. Liste des principes/articles adoptés par la commission

### A. Communes

#### 1. Dispositions générales

- |     |  |
|-----|--|
| A.1 | <p><sup>1</sup> La commune est une communauté publique territoriale dotée de la personnalité juridique.</p> <p><sup>2</sup> Son autonomie est garantie dans les limites de la Constitution et de la loi.</p> <p><sup>3</sup> Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun, l'intérêt de la région et des autres collectivités publiques. Elles sont attentives aux besoins spécifiques des villages et quartiers qui les composent.</p> <p><sup>4</sup> Elles utilisent judicieusement et administrent avec soin le patrimoine communal.</p> <p><sup>5</sup> Sous réserve des articles (D.1), le territoire des communes est garanti.</p> |
| A.1 | <p><sup>1</sup> <i>Die Gemeinde ist eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft.</i></p> <p><sup>2</sup> <i>Ihre Autonomie ist im Rahmen der Verfassung und des Gesetzes gewährleistet.</i></p> <p><sup>3</sup> <i>Die Gemeinden üben ihre Autonomie unter Beachtung des Gemeinwohls und der Interessen der Region und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften aus. Sie beachten die besonderen Bedürfnisse ihrer Dörfer und Quartiere.</i></p> <p><sup>4</sup> <i>Sie nutzen und verwalten die Gemeindegüter mit Sorgfalt.</i></p> <p><sup>5</sup> <i>Das Gemeindegebiet ist unter Vorbehalt des Artikels (D.1) gewährleistet.</i></p>                   |

#### 2. Tâches

- |     |  |
|-----|--|
| A.2 | <p><sup>1</sup> Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent.</p> <p><sup>2</sup> Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable et disposent de services de proximité leur permettant de fournir les prestations définies par la loi.</p> |
| A.2 | <p><sup>1</sup> <i>Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben, die ihnen die Verfassung und das Gesetz übertragen.</i></p>  |

<sup>2</sup> Sie sorgen für das Wohlergehen ihrer Bevölkerung, bieten ihr eine nachhaltige Lebensqualität und gewähren ihr lokale, vom Gesetz festgelegte Dienstleistungen.

### 3. Organisation / Autorités

- A.3 <sup>1</sup> Chaque commune est dotée :
1. d'une autorité législative : l'assemblée communale ou le conseil général ;
  2. d'une autorité exécutive : le conseil communal.
- <sup>2</sup> Pour le surplus, la loi fixe les principes de l'organisation des communes.

- A.3 <sup>1</sup> Jede Gemeinde verfügt über:
1. eine gesetzgebende Behörde: die Gemeindeversammlung oder der Generalrat;
  2. eine ausführende Behörde: der Gemeinderat.
- <sup>2</sup> Im Weiteren bestimmt das Gesetz die Grundsätze der Gemeindeorganisation.

### 4. Assemblée communale

- A.4 <sup>1</sup> Ont le droit de participer à l'assemblée communale les citoyennes et citoyens habiles à voter dans la commune.
- <sup>2</sup> L'assemblée communale 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, qu'elle peut voter rubrique par rubrique ;
  5. des comptes.

- A.4 <sup>1</sup> Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger sind berechtigt, an der Gemeindeversammlung teilzunehmen.
- <sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung entscheidet insbesondere über:
1. die Gemeindereglemente, ausser in den durch das Gesetz bestimmten Ausnahmen;
  2. die wichtigen Vorhaben betreffend Verkauf, Gewährung von beschränkten dinglichen Rechten, Tausch, Verpachtung, Veräusserung von Vermögenswerten, Gewährung von Darlehen, Kreditaufnahmen, Leistung von Bürgschaften, Erteilung und Übertragung von Wasserkraftkonzessionen;
  3. die neuen nicht gebundenen Ausgaben, deren Höhe durch das Gesetz festzulegen ist;
  4. den Voranschlag, der Rubrik für Rubrik abgestimmt werden kann;
  5. die Rechnung.

### 5. Conseil général

- A.5 <sup>1</sup> Le conseil général remplace l'assemblée communale dans les communes dont la population est supérieure à 5'000 habitant-e-s.
- <sup>2</sup> Dans les communes dont la population est inférieure à 5'000 habitant-e-s, le corps électoral peut élire un conseil général.
- <sup>3</sup> Le conseil général a au moins les mêmes compétences que l'assemblée communale.

<sup>4</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences.

- A.5 <sup>1</sup> *Der Generalrat tritt an die Stelle der Gemeindeversammlung in den Gemeinden, mit mehr als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern.*  
<sup>2</sup> *In den Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern können die Wahlberechtigten einen Generalrat wählen.*  
<sup>3</sup> *Der Generalrat übt mindestens die gleichen Rechte aus wie die Gemeindeversammlung.*  
<sup>4</sup> *Das Gesetz bestimmt die Organisation und die Befugnisse.*

## 6. Conseil communal

- A.6 <sup>1</sup> Le conseil communal se compose de cinq à neuf membres dont une présidente ou un président ainsi qu'une vice-présidente ou un vice-président.  
<sup>2</sup> Le conseil communal a les attributions suivantes :  
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 employé-e-s ;  
5. il élabore le budget ;  
6. il établit les comptes.  
<sup>3</sup> La loi détermine l'organisation et les compétences.
- A.6 <sup>1</sup> *Der Gemeinderat besteht aus fünf bis neun Mitgliedern, wovon eine Präsidentin oder ein Präsident sowie eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident.*  
<sup>2</sup> *Der Gemeinderat hat folgende Befugnisse:*  
1. *er besorgt die allgemeine Verwaltung der Gemeinde;*  
2. *er entwirft die Gemeindereglemente und sorgt für deren Anwendung;*  
3. *er besorgt den Vollzug der kantonalen Gesetzgebung;*  
4. *er ernennt die Angestellten;*  
5. *er entwirft den Voranschlag;*  
6. *er erstellt die Rechnung.*  
<sup>3</sup> *Das Gesetz bestimmt die Organisation und die Befugnisse.*

## 7. Modes d'élection

- A.7 <sup>1</sup> Les membres du conseil général sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.  
<sup>2</sup> Les membres du conseil communal sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel. Le corps électoral peut, à la majorité de ses membres, décider un changement du système d'élection aux conditions fixées par la loi.  
<sup>3</sup> La présidente ou le président, la vice-présidente ou le vice-président, [*la ou le juge et la ou le vice-juge*] sont élus par le corps électoral selon le système majoritaire.  
<sup>4</sup> La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.
- A.7 <sup>1</sup> *Die Mitglieder des Generalrates werden von den Wahlberechtigten nach dem Proporzsystem gewählt.*  
<sup>2</sup> *Die Mitglieder des Gemeinderates werden von den Wahlberechtigten nach dem Proporzsystem gewählt. Diese können mit der Mehrheit seiner Mitglieder unter den im Gesetz bestimmten Voraussetzungen einen Wechsel des Wahlsystems beschliessen.*

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder der Präsident, die Vize-Präsidentin oder der Vize-Präsident, [die Richterin oder der Richter und die Vizerichterin oder der Vizerichter] werden von den Wahlberechtigten im Majorzsystem gewählt.

<sup>4</sup> Das Gesetz bestimmt die Wahlvorschriften und das Datum des Urnengangs.

## 8. Droit de vote et d'élection

A.8 Chaque citoyenne ou chaque citoyen ne peut voter que dans une seule commune.

A.8 *Jede Bürgerin oder jeder Bürger kann nur in einer Gemeinde das Stimmrecht ausüben.*

## 9. Incompatibilités

A.9 La loi règle les incompatibilités et les exceptions.

A.9 *Das Gesetz regelt die Unvereinbarkeiten und deren Ausnahmen.*

## B. Collaborations intercommunales

B.1 <sup>1</sup> En vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent collaborer entre elles, ainsi qu'avec des collectivités voisines situées en dehors des frontières cantonales ou nationales, et notamment constituer à cet effet des associations de communes de droit public dotées de la personnalité juridique.

<sup>2</sup> L'Etat encourage les collaborations intercommunales.

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

<sup>4</sup> La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des diverses formes de collaborations intercommunales.

B.1 <sup>1</sup> *Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können die Gemeinden untereinander sowie mit benachbarten Körperschaften ausserhalb der Kantons- oder Landesgrenze zusammenarbeiten und insbesondere zu diesem Zweck öffentlich-rechtliche Verbände mit eigener Rechtspersönlichkeit bilden.*

<sup>2</sup> *Der Staat fördert die interkommunale Zusammenarbeit.*

<sup>3</sup> *Das Gesetz kann eine Zusammenarbeit vorschreiben, wenn sie für die Erfüllung bestimmter Aufgaben oder für eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Gemeinden erforderlich ist.*

<sup>4</sup> *Das Gesetz regelt die Organisation, die Finanzierung und die demokratische Kontrolle der verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.*

## C. Pouvoir fiscal et péréquation financière

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

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

- C.1 <sup>1</sup> Die Steuerhoheit der Gemeinden wird durch das Gesetz geregelt.  
<sup>2</sup> Der Staat trifft Massnahmen, um die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden und den Regionen zu vermindern; er führt insbesondere einen Finanzausgleich ein. Das Gesetz legt die Beitrags- und die Unterstützungskriterien fest.

## D. Fusion de communes

- D.1 <sup>1</sup> L'Etat encourage et favorise les fusions de communes, notamment pour :
1. renforcer l'autonomie communale ;
  2. accroître les capacités des communes ;
  3. accomplir efficacement les prestations communales.
- <sup>2</sup> Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat.  
<sup>3</sup> Le corps électoral de chacune des communes concernées vote sur la fusion.  
<sup>4</sup> Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.  
<sup>5</sup> Les principes mentionnés sont également applicables, par analogie, à la modification des limites communales et à la division de communes.  
<sup>6</sup> La loi fixe les modalités d'application et prévoit des mesures incitatives, notamment financières.
- D.1 <sup>1</sup> Der Staat fördert und unterstützt die Gemeindefusionen, insbesondere um:
1. die Gemeindeautonomie zu stärken;
  2. die Kapazitäten der Gemeinden zu erhöhen;
  3. die kommunalen Dienstleistungen effizient zu erbringen.
- <sup>2</sup> Der Vorschlag zu einer Fusion kann durch die Gemeindebehörden, durch eine Volksinitiative oder durch den Staat erfolgen.  
<sup>3</sup> Die Wahlberechtigten jeder betroffenen Gemeinde beschliessen über die Fusion.  
<sup>4</sup> Insoweit es die Interessen der Gemeinde, der Region oder des Kantons erfordern, kann der Staat eine Fusion anordnen. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören.  
<sup>5</sup> Die genannten Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Änderung von Gemeindegrenzen und für die Aufteilung von Gemeinden.  
<sup>6</sup> Das Gesetz bestimmt die Anwendungsregeln und sieht Anreize vor, insbesondere finanzieller Art.

## E. Relation canton – communes

### 1. Surveillance des communes

- E.1 <sup>1</sup> Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat dans les limites de l'article A.1 (*autonomie communale*). 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 de l'Etat se restreint à la légalité.  
<sup>2</sup> Les règlements élaborés par les communes doivent être homologués par l'Etat.  
<sup>3</sup> La loi peut prévoir que des projets importants des communes soient soumis à l'approbation de l'Etat.  
<sup>4</sup> La loi fixe les modalités de l'homologation.



- E.1 <sup>1</sup> Die Gemeinden sind innerhalb der Schranken des Artikels A.1 (Gemeindeautonomie) der Aufsicht des Staates unterstellt. Das Gesetz bestimmt die Art und Weise dieser Aufsicht, insbesondere in Bezug auf die Verwaltung. Soweit die Verfassung und die Gesetze nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges vorsehen, beschränkt sich die Überprüfungsbefugnis des Staates auf die Gesetzmässigkeit.
- <sup>2</sup> Die von den Gemeinden ausgearbeiteten Reglemente müssen vom Staat genehmigt werden.
- <sup>3</sup> Das Gesetz kann vorsehen, dass wichtige Projekte der Gemeinden der Genehmigung durch den Staat unterliegen.
- <sup>4</sup> Das Genehmigungsverfahren wird durch das Gesetz geregelt.

## F. Structure territoriale (régions)

- F.1 <sup>1</sup> Le territoire cantonal est constitué de 6 régions organisées autour des villes-centres que sont Brigue-Glis, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.
- <sup>2</sup> Chaque région comprend une conférence des président-e-s des communes concernées.
- <sup>3</sup> La région, respectivement la conférence des président-e-s, est dirigée par une présidente ou un président, respectivement une vice-présidente ou un vice-président indépendant-e [élus-es par la population des communes concernées au système majoritaire].
- <sup>4</sup> La région, par sa présidente ou son président, veille à la bonne exécution des tâches communales, facilite les collaborations intercommunales, examine l'opportunité des projets importants de portée intercommunale et les coordonne, favorise un développement territorial harmonieux et optimise les relations entre les communes et l'Etat.
- <sup>5</sup> La loi fixe la délimitation, le fonctionnement, les tâches et les attributions ainsi que le mode de financement.
- F.1 <sup>1</sup> Das Kantonsgebiet setzt sich aus 6 um die städtischen Zentren organisierten Regionen zusammen, nämlich Brig-Glis, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey.
- <sup>2</sup> In jeder Region gibt es eine Präsidentenkonferenz der betreffenden Gemeinden.
- <sup>3</sup> Die Region, beziehungsweise die Präsidentenkonferenz, wird von einer Präsidentin oder einem Präsidenten, beziehungsweise von einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten geleitet. Diese sind unabhängig [und werden von der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden im Majorzsystem gewählt].
- <sup>4</sup> Die Region sorgt mit ihrer Präsidentin oder ihrem Präsidenten für die gute Ausführung der kommunalen Aufgaben, erleichtert die interkommunale Zusammenarbeit, prüft die Zweckmässigkeit von wichtigen Projekten mit interkommunaler Bedeutung und koordiniert sie, fördert die harmonische Raumentwicklung und optimiert die Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Staat.
- <sup>5</sup> Das Gesetz bestimmt die Abgrenzung, den Ablauf, die Aufgaben und Befugnisse sowie die Art der Finanzierung.

## G. Bourgeoisies

### 1. Dispositions générales

G.1 La bourgeoisie est une collectivité de droit public qui exerce des tâches d'intérêt public fixées par la loi, en particulier la gestion des biens communs.

G.1 *Die Burgerschaft ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die gesetzlich festgelegte Aufgaben von öffentlichem Interesse erfüllt, insbesondere die Verwaltung des Gemeineigentums.*

### 2. Autorités bourgeoisiales

G.2 <sup>1</sup> Chaque bourgeoisie est dotée :

1. d'une autorité législative : l'assemblée bourgeoisiale ;
2. d'une autorité exécutive : le conseil bourgeoisial.

<sup>2</sup> Ont le droit de participer à l'assemblée bourgeoisiale, les bourgeoises et bourgeois habiles à voter sur le territoire bourgeoisial. La loi peut étendre l'exercice de certains droits à d'autres bourgeoises et bourgeois.

<sup>3</sup> L'assemblée bourgeoisiale a, sur le plan bourgeoisial, les mêmes compétences que l'assemblée communale. Elle décide en outre de l'admission des nouvelles bourgeoises et des nouveaux bourgeois.

<sup>4</sup> Le corps électoral bourgeoisial composé des bourgeoises et bourgeois habiles à voter élit un conseil bourgeoisial de trois à sept membres, la présidente ou le président ainsi que la vice-présidente ou le vice-président.

<sup>5</sup> La bourgeoisie peut décider de sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune.

<sup>6</sup> La loi règle les principes de l'organisation des bourgeoisies ainsi que le droit de bourgeoisie.

<sup>7</sup> Les dispositions relatives à l'élection de l'organe exécutif communal (A.7) s'appliquent également aux bourgeoisies.

G.2 <sup>1</sup> *Jede Burgerschaft verfügt über:*

1. *eine gesetzgebende Behörde: die Burgerversammlung;*
2. *eine ausführende Behörde: der Burgerrat.*

<sup>2</sup> *Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, welche im Gebiet der Burgerschaft ihren Wohnsitz haben, sind berechtigt, an der Burgerversammlung teilzunehmen. Das Gesetz kann die Ausübung bestimmter Rechte auf andere Bürgerinnen und Bürger ausdehnen.*

<sup>3</sup> *Die Burgerversammlung hat in Bürgerangelegenheiten die gleichen Befugnisse wie die Gemeindeversammlung. Sie entscheidet überdies über die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger.*

<sup>4</sup> *Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger wählen einen Burgerrat von drei bis sieben Mitgliedern, die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Vize-Präsidentin oder den Vize-Präsidenten.*

<sup>5</sup> *Die Burgerschaft kann ihre Auflösung beschliessen. In diesem Fall muss das Eigentum der Burgerschaft von der Einwohnergemeinde übernommen werden.*

<sup>6</sup> *Das Gesetz bestimmt die Grundsätze der Organisation der Burgerschaften, sowie das Bürgerrecht.*

<sup>7</sup> *Die Bestimmungen über die Wahl der ausführenden Gemeindebehörde (A.7) gelten sinngemäss auch für die Burgerschaften.*