

COMMISSION 7

Autorités cantonales I – Dispositions générales et Grand Conseil

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

15 mars 2020

Table des matières

I. PROJET DE LA COMMISSION	3
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.....	3
II. PRINCIPES OU ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS	4
A. Dispositions générales	4
1. Séparation des pouvoirs	4
2. Conditions d'éligibilité	5
3. Durée des mandats et limitation du nombre de mandats	6
4. Incompatibilités de fonction	6
5. Indépendance et publication des liens d'intérêts.....	8
6. Récusation	10
7. Immunité	10
8. Responsabilité.....	10
9. Actes des autorités et législation d'urgence	11
10. Délégation législative.....	12
11. Droit de veto	12
B. Grand Conseil	13
1. Pouvoir législatif	13
2. Nombre de député·e·s et de député·e·s-suppléant·e·s	13
3. Circonscription(s) électorale(s)	15
4. Mode d'élection du Grand Conseil.....	16
5. Droits et statut des membres du Grand Conseil	18
6. Présidence du Grand Conseil.....	20
7. Tâches et compétences du Grand Conseil	21
8. Organisation du Grand Conseil	23
9. Divers	25
III. ANNEXES	27
a. Auditions	27
b. Bibliographie	27
c. Liste des principes/articles adoptés par la commission	28

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la commission

Mathieu Caloz (Valeurs Libérales-Radicales, président), Janine Rey-Siggen (Parti Socialiste et Gauche citoyenne, vice-présidente), Nicolas Bonvin (PDCVr, rapporteur), Pierre Darbellay (PDCVr), Florian Evéquoz (Appel Citoyen), German Eyer (Zukunft Wallis), Cyrille Fauchère (UDC & Union des citoyens, démissionnaire : remplacé par Vincent Boand en février 2020), Blaise Fournier (Les Verts et citoyens), Egon Furrer (CVPO, démissionnaire : remplacé par Michael Burgener en février 2020), Christelle Héritier (Valeurs Libérales-Radicales), Damien Vogel (UDC & Union des citoyens, démissionnaire : remplacé par Jérôme Formaz en février 2020), Joséphine Waeber (PDCVr), Leander Williner (CSPO).

B. Organisation et programme de travail

La commission s'est réunie à douze reprises entre le 26 juin 2019 et le 19 février 2020, onze fois en séance d'une demi-journée et une fois en séance d'une journée. Toutes les séances – hormis celle du 3 octobre 2019 à Viège – se sont tenues à Sion.

Le secrétariat de la commission a été assuré par Christine Bitz, collaboratrice scientifique auprès du secrétariat général de la Constituante.

C. Mandat et considérations générales

Conformément à l'annexe 3 du règlement de la Constituante, la commission 7 a pour mandat de traiter des aspects liés aux autorités cantonales. Cette thématique s'articule autour de deux axes principaux : les dispositions générales relatives aux trois pouvoirs et le Grand Conseil en particulier.

En ce qui concerne les dispositions générales, les commissaires ont abordé différents sujets tels que la séparation des pouvoirs, les conditions d'éligibilité, la durée de fonction ainsi que l'éventuelle limitation du nombre de mandats, les incompatibilités, les principes d'indépendance, d'immunité et de récusation ou encore les actes des autorités.

Ensuite, en relation avec le Grand Conseil, la commission a abordé la question du nombre de député·e·s ainsi que l'avenir du système de la suppléance. En lien étroit avec ces thèmes, le mode d'élection du pouvoir législatif cantonal et les circonscriptions électorales qui sous-tendent son élection ont également fait l'objet de riches discussions. Finalement, les droits des député·e·s et leur statut, le cadre organisationnel du Grand Conseil, ainsi que ses tâches et compétences, ont également été discutés.

De manière plus générale, la commission remercie chaleureusement les personnes ayant pris part aux ateliers citoyens ou ayant formulé des propositions sur la plateforme citoyenne. Toutes les propositions émises ont été prises en compte et discutées par les commissaires. Plusieurs ont fait l'objet de décisions et figurent dans le présent rapport.

D. Principales innovations par rapport à la constitution actuelle

En premier lieu, la majorité des membres de la commission a affirmé sa volonté de moderniser le parlement cantonal pour garantir un système de milice durable et satisfaire aux attentes de la population en termes de transparence et d'indépendance (p.ex. exigence de publication des liens d'intérêt, registre public des interventions parlementaires, droit à

l'information étendu des membres du Grand Conseil, principe de récusation en cas de conflit d'intérêts). Afin de favoriser une meilleure conciliation entre vies professionnelle et familiale et la fonction de membre du Grand Conseil, d'autres innovations ont également été décidées, notamment les sessions organisées selon le système du « jour bloqué ».

Dans l'optique d'une amélioration de l'efficacité du pouvoir législatif (par le biais d'une diminution du nombre d'interventions parlementaires déposées et d'une responsabilisation accrue des membres du Grand Conseil), les commissaires ont entériné une diminution du nombre de député·e·s-suppléant·e·s, tout en affirmant leur attachement au système de la suppléance.

La commission a opté pour une élection des membres du Grand Conseil selon le système proportionnel (simple) au sein de 6 circonscriptions électorales autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey. En effet, pour que le système proportionnel déploie sa pleine mesure, il faut que les circonscriptions électorales soient suffisamment grandes. Dans un même souci de représentativité, la commission a également décidé de supprimer le quorum légal de 8% pour permettre une plus grande diversité politique.

En outre, il est apparu opportun à la commission d'ancrer constitutionnellement certaines incompatibilités de fonction, justifiées par le principe de la séparation des pouvoirs.

Concernant les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, la commission a décidé d'introduire l'instrument de la révocation d'un ou de plusieurs membres du Conseil d'État par le Grand Conseil pour de justes motifs, par une décision prise à la majorité qualifiée des 2/3.

Enfin, la commission a retenu le principe de la création d'un Conseil citoyen, dans le but d'intéresser davantage la population valaisanne à la vie politique. Il s'agit d'un organe consultatif tiré au sort, chargé d'adresser des propositions au Grand Conseil.

II. PRINCIPES OU ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

A. Dispositions générales

1. Séparation des pouvoirs

Sans que ce principe ne soit remis en cause, la commission a décidé d'ancrer explicitement le principe de la séparation des pouvoirs dans la constitution. Ce principe, à la base de toute démocratie, est déjà consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. A l'unanimité, les commissaires retiennent l'article suivant :

A.1.1 Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. Elles comprennent le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

A.1.1 Die Organisation der Behörden richtet sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Sie umfassen die gesetzgebende Gewalt, die vollziehende Gewalt und die richterliche Gewalt.

2. Conditions d'éligibilité

Les commissaires ont mené d'intenses discussions sur les critères inhérents aux conditions d'éligibilité, à savoir l'âge, la nationalité et la domiciliation. Par 6 voix pour et 6 voix contre, la commission ne s'est pas entendue sur le principe d'un élargissement général des conditions d'éligibilité. Dès lors, les commissaires ont convenu de voter sur ces trois critères de manière séparée.

Par 8 non, 3 oui et 1 abstention, il a été refusé d'abaisser la limite d'**âge** pour être élu-e aux autorités cantonales de 18 ans à 16 ans révolus. Selon la majorité de la commission, une personne de moins de 18 ans ne dispose généralement pas de la maturité et de l'expérience nécessaires pour se prononcer sur des sujets auxquels elle n'a jamais été directement confrontée, p.ex. le taux d'imposition des personnes physiques.

A l'unanimité, les commissaires ont rejeté l'élargissement de l'éligibilité à toutes les personnes de **nationalité** étrangère sans conditions. En revanche, le résultat s'est avéré plus serré pour un élargissement de l'éligibilité sous conditions (p.ex. domicile en Suisse depuis un certain nombre d'années). Par 7 voix contre et 5 voix pour, la commission a toutefois retenu le statu quo, à savoir l'éligibilité aux autorités cantonales réservée aux personnes de nationalité suisse. En la matière, cette décision repose sur une question de principe, à savoir si le peuple est vu avant tout comme une communauté de destin incluant les personnes de nationalité étrangère ou s'il constitue au contraire une communauté d'histoire en n'intégrant que les personnes de nationalité suisse.

S'agissant du critère du **domicile**, la commission a rejeté, essentiellement pour des raisons fiscales, la possibilité d'un élargissement à tout·e citoyen·ne suisse sans exigence de domicile en Valais par 8 voix contre 4. En revanche, les commissaires ont décidé, par 9 voix, d'octroyer le droit d'éligibilité au Grand Conseil à toute personne de nationalité suisse avec exigence de domiciliation en Valais dans un délai raisonnable.

De manière plus spécifique, la commission s'est également interrogée sur la pertinence du critère de domiciliation en Valais pour les membres du pouvoir judiciaire, dans l'optique de pouvoir disposer des meilleures personnes à chaque poste. Pour des raisons notamment fiscales, cette proposition est soutenue par seulement 4 commissaires et est donc refusée. Toutefois, comme pour l'accèsion au Grand Conseil, la possibilité d'élection avec domicile en Valais dans un délai raisonnable est retenue par 10 voix contre 2.

Dans un esprit de cohérence, la commission étend tacitement le principe d'exigence de domiciliation en Valais dans un délai raisonnable pour les membres du Conseil d'État.

Au final, le principe retenu est le suivant :

- A.2.1 Toute personne de nationalité suisse âgée de 18 ans révolus est éligible au Grand Conseil, au Conseil d'État et au pouvoir judiciaire, sous réserve de domiciliation dans le canton du Valais dans un délai raisonnable.
- A.2.1 *Alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr erreicht haben, können in den Grossen Rat, in den Staatsrat und in ein Richteramt gewählt werden, vorbehaltlich eines Wohnsitzes im Kanton Wallis innerhalb einer angemessenen Frist.*

Souhaitant préciser la notion de « délai raisonnable » relative à la domiciliation en Valais après l'élection, la commission a évoqué les délais de 6 mois et d'une année. Par 10 voix contre 2, la commission a opté pour un **délai d'une année**. En comparaison avec un délai

de six mois, ce laps de temps offre notamment davantage de souplesse en vue d'une potentielle réorganisation professionnelle et familiale (p.ex. lieu de scolarisation des enfants).

Finalement, la possibilité que la loi puisse étendre certains critères d'éligibilité a été débattue. Considérant cette variante comme étant antinomique aux principes retenus ci-dessus, la commission a rejeté ce principe par 9 voix contre 2.

3. Durée des mandats et limitation du nombre de mandats

En ce qui concerne la **durée des mandats**, la commission a envisagé trois variantes.

La première représente le statu quo, à savoir le maintien de mandats d'une durée de 4 ans.

La seconde – existant dans les cantons de Fribourg, Genève, Vaud et Jura – consiste à opter pour des mandats d'une durée de 5 ans. Cette dernière variante offre davantage de temps à une personne nouvellement élue pour assimiler les exigences de sa fonction. Elle s'avère cependant problématique pour les partis et mouvements politiques, puisqu'elle coïncide tous les 20 ans avec les élections fédérales.

La troisième variante vise à lier la durée des mandats cantonaux à celle des mandats fédéraux, actuellement fixée par l'art. 145 Cst. fédérale.

Après avoir étudié les enjeux liés à cette thématique, la commission refuse le principe du statu quo (seuls 4 membres en faveur du statu quo), à savoir une durée des mandats de 4 ans, telle qu'actuellement prévue à l'art. 85 al. 1 Cst.-VS. La commission s'est également opposée à une extension de principe des mandats à une durée de 5 ans (seuls 2 membres en faveur d'une extension à 5 ans). A l'unanimité, elle a jugé la troisième variante comme étant la plus judicieuse. Dans cet esprit, le principe suivant a été adopté :

A.3.1 La durée des mandats cantonaux (Grand Conseil et Conseil d'État) est liée à celle des mandats fédéraux (cf. art. 145 Cst. féd.). La durée des mandats du pouvoir judiciaire est réservée.

A.3.1 *Die Dauer der kantonalen Mandate (Grosser Rat und Staatsrat) entspricht der Dauer der Bundesmandate (vgl. Art. 145 BV). Die Dauer der richterlichen Mandate bleibt vorbehalten.*

Autrement dit, si l'art. 145 Cst. féd. venait à être modifié, p.ex. en portant la durée des mandats fédéraux de 4 à 5 ans, la durée des mandats cantonaux (Grand Conseil et Conseil d'Etat) s'en trouverait automatiquement modifiée. La durée spécifique des mandats des membres du pouvoir judiciaire est laissée à l'appréciation de la commission 9.

Bien que la **limitation du nombre de mandats** puisse être considérée comme un outil visant à favoriser le renouvellement de la classe politique et à lutter contre l'abstentionnisme, les commissaires – à l'instar des représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil auditionné·e·s – considèrent que cette question ne doit pas être réglée dans la constitution et que la responsabilité en la matière incombe aux partis et mouvements politiques. Dès lors, les commissaires refusent ce principe à l'unanimité.

4. Incompatibilités de fonction

Dans un premier temps, les commissaires ont discuté de la possibilité de faire figurer des **incompatibilités de fonction spécifiques** dans la constitution. Si la constitution actuelle règle de manière sommaire les incompatibilités à l'art. 90 Cst.-VS, certaines constitutions

cantoniales (cf. art. 83 Cst.-GE, 90 Cst.-VD) vont plus loin dans ce domaine. La commission accepte, par 10 voix contre 2, de prévoir des incompatibilités spécifiques dans la constitution.

Ainsi, dans un second temps, à une majorité de 10 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, il est décidé d'entériner une incompatibilité entre les **fonctions de membre du Conseil d'État et de parlementaire fédéral·e**. De l'avis de la commission, la charge de travail engendrée par le cumul de ces mandats n'offre pas la possibilité de les remplir concomitamment de manière satisfaisante. Sur la base de ces considérations, il est également décidé à l'unanimité, à l'instar de ce que prévoit l'art. 103 Cst.-GE, que la fonction de membre du Conseil d'État est incompatible avec toute autre activité lucrative.

A.4.1

¹ La fonction de membre du Conseil d'Etat est incompatible avec celle de membre de l'Assemblée fédérale.

² La fonction de membre du Conseil d'Etat est incompatible avec toute autre activité lucrative.

A.4.1

¹ *Das Amt eines Mitglieds des Staatsrates und des Bundesparlaments sind unvereinbar.*

² *Das Amt des Staatsrates ist mit jeder anderen Erwerbstätigkeit unvereinbar.*

Face à certaines réserves quant à la rigidité de ce principe, les possibilités d'introduire une exception permettant de terminer un mandat en cours pour l'une ou l'autre fonction ont été débattues. A titre d'exemple, l'art. 87 al. 2 Cst.-FR offre la possibilité de terminer un mandat de Conseiller·ère d'État après avoir été élu·e à l'Assemblée fédérale. A l'inverse, l'art. 90 al. 5 Cst.-VS permet à un·e seul·e membre du Conseil d'Etat de siéger à l'Assemblée fédérale. Au final, la première option (cf. art. 87 al. 2 Cst.-FR) est refusée par 6 voix contre 5 et une abstention. La seconde (cf. art. 90 al. 5 Cst.-VS) est également refusée par 11 voix contre 1. La commission tient toutefois à préciser que si le Conseil d'Etat devait compter 7 membres, elle serait ouverte à discuter du maintien de l'art. 90 al. 5 Cst.-VS.

Ensuite, la commission a statué de façon positive sur la compatibilité entre les **fonctions de membre du Grand Conseil et de juge de commune laïque** par 8 voix contre 1 et 2 abstentions. Cependant, si la fonction de juge de commune venait à se professionnaliser, le principe de la séparation des pouvoirs exclurait de fait l'appartenance concomitante aux pouvoirs législatif et judiciaire.

En outre, la commission s'est intéressée au cumul des **fonctions de membre du Grand Conseil et d'une autorité communale (législatif ou exécutif)**. Les auditions par la commission des représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil ont convaincu les commissaires de l'enrichissement – aussi bien pour le Grand Conseil que pour les communes – que constitue le cumul de ces mandats. Au final, les commissaires entérinent la compatibilité entre ces deux fonctions (10 voix pour et 2 abstentions).

Par ailleurs, la compatibilité entre les **fonctions de membre du Grand Conseil et de parlementaire fédéral·e** a également été analysée, puis acceptée par 10 voix contre 2.

Dans un autre registre, la compatibilité entre les **fonctions de membre du Grand Conseil et d'employé·e d'État** a été discutée. Actuellement, le personnel de l'administration cantonale – à l'exception du corps enseignant – n'est pas autorisé à siéger au Grand

Conseil, au motif que nul ne devrait être juge et partie ou encore que l'administration constitue le prolongement de l'exécutif. Selon le Prof. Jacques Dubey, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Fribourg auditionné par la commission, l'interdiction de siéger pour le personnel de l'administration cantonale date d'une époque où ce dernier était composé de fonctionnaires tenu·e·s au devoir de réserve, une situation devenue obsolète. Aux yeux des commissaires, cette situation relève davantage d'une restriction de leurs droits démocratiques et la commission s'entend pour supprimer l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Grand Conseil et d'employé·e d'État par 10 voix pour, 1 contre et 1 abstention.

En parallèle, il a semblé évident à la grande majorité de la commission que la fonction de membre du Grand Conseil est incompatible avec un poste de cadre supérieur·e de l'État, tel que chef·fe de service et leurs adjoint·e·s ou secrétaire général·e d'un département. Il est également question des personnes occupant des postes de cadre supérieur·e dans les entreprises en mains publiques. Les fonctions précises dont il est question feront l'objet de discussions ultérieures. Dans cet esprit, le principe suivant est accepté par 11 voix contre 1 :

A.4.2 La fonction de membre du Grand Conseil est incompatible avec celle de cadre supérieur·e de l'État et des entreprises en mains publiques.

A.4.2 Das Amt eines Mitglieds des Grossen Rates ist unvereinbar mit einer Stelle als höheren Beamten des Staates und in öffentlichen Unternehmen.

Finalement, l'**impossibilité pour deux membres d'une même famille de siéger au sein d'une même autorité** (art. 90 al. 2 Cst.-VS) a été discutée. Par 7 voix contre 5, la commission a décidé de maintenir ce principe :

A.4.3 Deux membres d'une même famille ne peuvent siéger au sein d'une même autorité.

A.4.3 Zwei Mitglieder derselben Familie dürfen nicht in der gleichen Behörde sitzen.

5. Indépendance et publication des liens d'intérêts

L'indépendance revient à l'interdiction des mandats impératifs, à savoir qu'un parti politique ne peut contraindre ses élu·e·s à voter dans le sens souhaité par celui-ci. Le principe selon lequel les membres du Grand Conseil remplissent librement leur mandat est adopté à l'unanimité. Concrètement, cette décision revient à maintenir l'art. 50 al. 1 Cst.-VS :

A.5.1 Les membres du Grand Conseil remplissent librement leur mandat.

A.5.1 Die Mitglieder des Grossen Rates üben ihr Mandat frei aus.

Par souci de transparence, les commissaires ont examiné différentes propositions davantage contraignantes en la matière.

Premièrement, la commission s'est prononcée favorablement – par 9 oui, 1 non et 1 abstention – sur l'obligation, pour les membres du Grand Conseil, de **publier leurs liens d'intérêts**.

Deuxièmement, souhaitant aller plus loin en la matière, la commission a décidé, par 5 oui, 3 non et 1 abstention, de contraindre les candidat·e·s à l'élection au Grand Conseil à déclarer leurs liens d'intérêts **avant l'élection**, dès le dépôt d'une candidature pour l'inscription sur une liste électorale.

Troisièmement, la majorité de la commission – 10 contre 1 – est favorable à inscrire dans la constitution l'**obligation de signaler les liens d'intérêts au moment de la prise de parole** au sens de l'art. 11 de la loi fédérale sur le Parlement (LParl). Cet article prescrit notamment que tout·e député·e dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération le signale lorsqu'il/elle s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission.

Quatrièmement, afin d'optimiser les chances de fonctionnement de ces mécanismes, les membres de la commission souhaitent intégrer le principe de **sanctions** en cas de non-respect du devoir de signalement des liens d'intérêts. Ces dernières feront l'objet de discussions ultérieures et seront vraisemblablement définies par la loi.

A.5.2 Les candidates et candidats à l'élection au Grand Conseil publient la liste de leurs liens d'intérêts avant l'élection, dès le dépôt de leur candidature.

A.5.2 Die Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in den Grossen Rat müssen eine Liste ihrer Interessenbindungen vor der Wahl veröffentlichen, sobald sie ihre Kandidatur einreichen.

A.5.3

¹ Les membres du Grand Conseil sont tenus de publier la liste de leurs liens d'intérêts.

² Le service parlementaire établit un registre public des liens d'intérêts, actualisé annuellement, sur la base des indications fournies par les membres du Grand Conseil.

³ Les membres du Grand Conseil dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération sont tenus de le signaler lors de leur prise de parole sur cet objet au Grand Conseil ou en commission.

⁴ Tout membre du Grand Conseil ne respectant pas le devoir de signalement des liens d'intérêts s'expose à des sanctions.

A.5.3

¹ *Die Abgeordneten sind verpflichtet, eine Liste ihrer Interessenbindungen zu veröffentlichen.*

² *Der Parlamentsdienst richtet ein öffentliches Register der Interessenbindungen ein, das jährlich auf der Grundlage der von den Abgeordneten bereitgestellten Informationen aktualisiert wird.*

³ *Jede/r Abgeordnete/r, dessen/deren persönliche Interessen von einem Geschäft direkt betroffen sind, muss dies angeben, wenn er/sie zu diesem Geschäft im Grossen Rat oder in der Kommission spricht.*

⁴ *Jede/r Abgeordnete/r, der/die der Pflicht zur Meldung von Interessenbindungen nicht nachkommt, wird mit Sanktionen belegt.*

Enfin, par souci de clarté, la commission s'est prononcée à l'unanimité pour une **application des principes ci-dessus mentionnés à l'ensemble des trois pouvoirs**. Si ces principes sont acceptés, leur formulation devra donc être adaptée en conséquence.

6. Récusation

Actuellement, le principe de récusation est réglé par la loi (art. 13-13b LOCRP). Sur recommandation du Prof. Jacques Dubey, la commission souhaite élever la récusation au rang constitutionnel. La récusation ne vise pas les intérêts catégoriels de type partisans ou professionnels, mais les intérêts personnels, plus particulièrement patrimoniaux. A titre d'exemples, un·e patron·ne de PME s'exprimant sur le taux d'imposition des entreprises, un·e agriculteur·trice se prononçant sur une question liée aux paiements directs ou encore un·e enseignant·e votant sur la grille des salaires de sa profession sont des éléments catégoriels n'étant pas concernés par ce principe. Par conséquent, les membres de la commission acceptent à l'unanimité l'inscription du principe de récusation sous la forme suivante :

A.6.1 Tout membre d'une autorité cantonale doit se récuser lorsqu'il a un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération.

A.6.1 Jedes Mitglied einer kantonalen Behörde hat in den Ausstand zu treten, wenn es ein direkt persönliches Interesse an einem zu beratenden Geschäft hat.

Par ailleurs, la commission a évoqué la possibilité d'étendre ce principe en cas de suspicion de partialité. Des discussions seront menées ultérieurement à ce sujet.

7. Immunité

Le principe d'immunité – qui soustrait dans certaines limites son titulaire à l'obligation de répondre juridiquement de sa conduite – figure dans toute constitution moderne (cf. p.ex. art. 89 Cst.-FR, 85 Cst.-GE, 100 Cst.-VD, 44 Cst.-ZH). S'inspirant de l'art. 89 Cst.-FR, la commission adopte tacitement l'article suivant :

A.7.1

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'État ne peuvent en principe être poursuivis pour les propos qu'ils tiennent au parlement et devant les organes de celui-ci.

² La loi décrit les conditions de la levée de l'immunité.

A.7.1

¹ Die Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats können für ihre Äusserungen im Parlament und vor seinen Organen grundsätzlich nicht rechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

² Das Gesetz umschreibt die Voraussetzungen für die Aufhebung der Immunität.

8. Responsabilité

La commission reconnaît la nécessité d'ancrer constitutionnellement la responsabilité des agent·e·s de l'État. A l'aune de l'art. 90 Cst.-FR, la commission valide tacitement la formulation suivante :

A.8.1

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

² La loi fixe les conditions de la responsabilité pour fait licite.

A.8.1

¹ *Die Gemeinwesen haften für den Schaden, den ihre Amtsträger bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben widerrechtlich verursachen.*

² *Die Voraussetzungen der Haftung für rechtmässig verursachten Schaden regelt das Gesetz.*

La commission a ensuite débattu de la pertinence d'ajouter à l'article proposé l'alinéa 2 de l'art. 21 Cst.-VS, qui prévoit que « l'agent répond à l'égard de la collectivité publique au service de laquelle il se trouve du dommage direct ou indirect qu'il lui cause dans l'exercice de ses fonctions, en raison d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave » (action récursoire de la collectivité publique envers l'agent·e). À Fribourg, la responsabilité de l'agent·e envers la collectivité publique est réglée aux art. 10 à 16 de la loi fribourgeoise sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents, sans qu'il n'y soit fait mention dans la constitution fribourgeoise. Il apparaît donc qu'une telle mention n'est pas nécessaire. Au besoin, un avis de droit sera ultérieurement demandé sur cette question.

9. Actes des autorités et législation d'urgence

Selon l'art. 38 al. 1 de la constitution actuelle, « le Grand Conseil élabore les dispositions constitutionnelles, les lois et les décrets [...] ». Les compétences législatives du Grand Conseil seront traitées plus loin (*infra* II.B.7).

Cela étant, la commission a débattu du remplacement de la notion de « décret » par celle de « législation d'urgence » (cf. notamment art. 165 Cst. féd., 92 Cst.-FR, 70 Cst.-GE). Renseignements pris auprès de Claude Bumann, chef du Service parlementaire, le terme « décret » peut être remplacé sans conséquences juridiques par la notion de « législation d'urgence ». La commission étant d'avis que le terme « législation d'urgence », respectivement « acte d'urgence », facilite la compréhension, les commissaires valident tacitement ce changement. Le principe suivant, inspiré de l'art. 92 Cst.-FR, est proposé :

A.9.1

¹ Un acte du Grand Conseil dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclaré urgent et mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité des 2/3 de ses membres. Sa durée de validité doit être limitée.

² Lorsqu'un tel acte soumis obligatoirement au référendum ou que celui-ci est demandé, il cesse de produire effet un an après son adoption par le Grand Conseil s'il n'a pas été accepté par le peuple dans ce délai.

A.9.1

¹ *Erlasse des Grossen Rates, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, können von der Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder als dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Sie sind zu befristen.*

² *Unterliegt ein solcher Erlass dem obligatorischen Referendum oder wird ein solches verlangt, so tritt der Erlass ein Jahr nach Annahme durch den Grossen Rat ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen worden ist.*

10. Délégation législative

La délégation législative est un acte par lequel le législateur donne à une autorité « inférieure » la compétence, facultative ou obligatoire, d'édicter des règles de droit qu'il pourrait ou devrait normalement édicter lui-même. Actuellement, ce mécanisme est prévu à l'art. 57 al. 2 Cst.-VS. La commission entérine tacitement le maintien de cet article sous sa forme actuelle :

A.10.1 La loi peut déléguer au Conseil d'État 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.

A.10.1 Das Gesetz kann dem Staatsrat die Befugnis zum Erlass von Verordnungen übertragen, indem es deren Zweck und die ihren Inhalt bestimmenden Grundsätze festlegt. Die Delegation muss sich auf einen genau umschriebenen Bereich beziehen. Die Verordnungen können der Genehmigung des Grossen Rates unterstellt werden.

11. Droit de veto

A l'image de la délégation législative, le droit de veto s'inscrit dans le cadre de la séparation des pouvoirs. Comme le prévoit l'art. 57 al. 2 Cst.-VS, les ordonnances peuvent être subordonnées à l'approbation du Grand Conseil. Si la norme de délégation (loi au sens formel) ne le prévoit pas, les ordonnances sont soustraites au référendum populaire. Ce mécanisme peut avoir pour effet de vider certaines lois de leur substance et de produire des ordonnances régissant certains éléments sensibles. Aussi, le droit de veto ne peut intervenir que sur un règlement de mise en application d'une loi. Ce veto est un moyen par lequel le Grand Conseil peut dire au Conseil d'État qu'il va dans une toute autre direction que celle envisagée par le parlement. La commission estime que l'inscription de cette disposition dans la constitution renforcera d'une part la possibilité de contrôle du Grand Conseil et, d'autre part, encouragera le Conseil d'État à respecter les prescriptions du Grand Conseil. Par 12 oui et une abstention, la commission valide le principe suivant :

A.11.1 Le Grand Conseil peut opposer son veto aux actes de l'autorité délégataire.

A.11.1 Der Grosse Rat kann gegen Rechtssätze, die in Wahrnehmung der Delegationsbefugnisse ergangen sind, sein Veto einlegen.

B. Grand Conseil

1. Pouvoir législatif

La commission a jugé important de réaffirmer la prééminence du pouvoir législatif, à l'instar des art. 94 Cst.-FR et 91 Cst.-VD. La commission retient donc à l'unanimité l'article suivant :

B.1.1 Le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple.

B.1.1 Der Grosse Rat ist die oberste Behörde des Kantons; die Rechte des Volkes bleiben vorbehalten.

De plus, afin d'étudier une proposition formulée durant la campagne à la Constituante, la commission a invité M. Antoine Fournier, membre JDCVr/PDCVr et conseiller communal de Grône, à venir présenter son idée de parlement bicaméral. Selon lui, la création d'une seconde chambre législative pourrait notamment offrir un début de réponse à la problématique de la représentation de la minorité germanophone de notre canton.

Cependant, arguant de la lourdeur d'un tel système et de ses nombreuses inconnues, les commissaires décident, par 6 voix contre 2 et 4 abstentions, de ne pas explorer cette idée. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un tel système aurait obtenu la garantie fédérale.

2. Nombre de député·e·s et de député·e·s-suppléant·e·s

Des représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil et le Prof. Pascal Sciarini, politologue à l'UNIGE, ont été consultés au sujet du **nombre de député·e·s** que devrait comporter le législatif cantonal.

D'une manière générale, il apparaît qu'un nombre élevé de député·e·s assure une représentation optimale des différentes régions du canton, cet aspect devant toutefois être mis en relation avec le système électoral et la taille des circonscriptions électorales. Inversement, une réduction de nombre de député·e·s permettrait d'améliorer l'efficacité du parlement et de diminuer ses coûts de fonctionnement. De manière factuelle, le Prof. Pascal Sciarini a également indiqué que la taille du Grand Conseil valaisan était plutôt élevée en comparaison intercantonale et plus encore en comparaison internationale, sans compter les député·e·s-suppléant·e·s.

A la lumière de ces explications, les commissaires refusent à l'unanimité d'augmenter le nombre de député·e·s. Les commissaires optent – par 7 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions – pour le statu quo, à savoir un parlement composé de 130 député·e·s.

La diminution du nombre de député·e·s fait l'objet d'un rapport de minorité.

Selon le Prof. Pascal Sciarini, l'institution de la **suppléance** constitue une spécificité romande (propre aux cantons de Genève, du Jura, de Neuchâtel et du Valais), à l'exception du canton des Grisons, qui peut engendrer une déresponsabilisation des député·e·s et un engorgement de l'appareil législatif résultant d'une multiplication des interventions parlementaires déposées. A contrario, ce système constitue un complément appréciable au système de milice et fait office de terrain d'apprentissage de la politique et de vivier pour les partis et mouvements politiques.

Considérant la suppléance comme l'antichambre de la députation et reconnaissant son caractère formateur, les commissaires refusent à l'unanimité une suppression pure et simple de l'institution de la suppléance.

Par 6 non, 4 oui et 3 abstentions, le statu quo, à savoir 130 député·e·s-suppléant·e·s, est également refusé.

Il a ensuite été question du **nombre de député·e·s-suppléant·e·s** que devrait comporter le Grand Conseil.

Le Service parlementaire du Grand Conseil n'étant pas en mesure de nous fournir les statistiques demandées, Florian Evéquoz a réalisé une analyse de la présence des député·e·s et député·e·s-suppléant·e·s, basée sur les données de vote disponibles pour 39 séances plénières du Grand Conseil entre 2018 et 2019 (disponible sur la plateforme extranet). Selon cette analyse, en moyenne 50 des 130 personnes (38,5%) siégeant durant les 39 séances prises en compte sont des député·e·s-suppléant·e·s. Autrement dit, chaque député·e-suppléant·e a, en moyenne, participé à près de 40% des séances plénières. Par ailleurs, une soixantaine de membres du Grand Conseil ont siégé moins d'une séance plénière sur trois (de 0 à 13 séances sur 39). Une présence si rare en séance pourrait susciter des préoccupations quant à la maîtrise des dossiers qu'exige un travail de parlementaire de qualité.

Au regard de ces chiffres et au nom de l'efficacité du Grand Conseil, la majorité des commissaires préconise une **diminution** du nombre de député·e·s-suppléant·e·s. De facto, cette décision écarte une proposition formulée sur la plateforme de consultation citoyenne préconisant une élection par paire et paritaire du point de vue du genre entre député·e·s et député·e·s-suppléant·e·s. Suite à ce positionnement de la commission, les nombres de 100 (environ 3/4 de 130), 85 (environ 2/3) et 65 (1/2) député·e·s-suppléant·e·s ont été proposés par les commissaires. Le nombre de 100 représente approximativement un ratio de 3 député·e·s-suppléant·e·s pour 4 député·e·s ; le nombre de 85 correspond à un ratio de 2 pour 3, le nombre de 65 à un ratio de 1 pour 2.

Dans un premier temps, le nombre de 65 député·e·s-suppléant·e·s, opposé à celui de 100, obtient la faveur de la commission par 7 votes favorables (4 votes en faveur d'une réduction à 100 député·e·s-suppléant·e·s et 2 abstentions). Dans un second temps, les commissaires, s'entendant sur le fait qu'une trop forte diminution du nombre de député·e·s-suppléant·e·s signifierait que ces dernier·ère·s se retrouveraient à assumer un volume de travail similaire à celui des député·e·s, optent pour **85 député·e·s-suppléant·e·s** plutôt que 65. Cette variante est retenue par 6 membres de la commission contre 5 personnes favorables à 65 député·e·s-suppléant·e·s et 2 abstentions.

La diminution à 65 député·e·s-suppléant·e·s fait l'objet d'un rapport de minorité.

B.2.1 Le Grand Conseil est composé de 130 député·e·s et de 85 député·e·s-suppléant·e·s.

B.2.1 Der Grosse Rat besteht aus 130 Abgeordneten und 85 Suppleantinnen und Suppleanten.

En ce qui concerne la **manière d'élire les député·e·s-suppléant·e·s**, la commission a étudié deux variantes.

La première, en vigueur actuellement, propose une élection des député·e·s et des député·e·s-suppléant·e·s par le biais de deux listes distinctes. La seconde préconise une élection des député·e·s et des député·e·s-suppléant·e·s sur une liste commune. Concrètement, la première personne n'ayant pas obtenu suffisamment de suffrages pour être élue à la députation accéderait à la suppléance. Selon ses partisans, cette manière de procéder offre davantage de choix à l'électeur·trice qui se trouve fréquemment confronté à des listes dites « fermées » comportant autant de candidat·e·s que le nombre de siège(s) que le parti est supposé obtenir. En ce sens, une liste commune constituerait donc une plus-value démocratique en offrant la possibilité, p.ex. à un·e jeune politicien·ne, d'être élu·e directement à la députation. Toutefois, cette méthode pourrait également avoir un effet

dissuasif, en ce sens qu'une personne, intéressée par la fonction de député·e-suppléant·e mais n'ayant pas suffisamment de temps pour s'engager en tant que député·e, pourrait choisir de ne pas prendre part à une telle élection.

Finalement, à l'issue du vote, la commission a opté pour une élection sur des listes séparées par 9 voix contre 4.

3. Circonscription(s) électorale(s)

Selon les Prof. Grégoire Nicollier et Pascal Sciarini, le découpage des circonscriptions électorales est à mettre en lien avec la représentativité. Concrètement, plus une circonscription est grande, plus le degré de proximité entre électeur·trice·s et élu·e·s est potentiellement faible. En revanche, simulations à l'appui, le Prof. Grégoire Nicollier a démontré qu'avec une méthode sans biais et des circonscriptions suffisamment grandes, le nombre de circonscriptions électorales n'influe pas sur la force des partis au niveau cantonal (cf. résultats des élections au Grand Conseil 2017 et à la Constituante 2018, disponibles sur la plateforme extranet).

A l'aune de ces considérations, la commission s'est penchée sur **six variantes** envisageables. La première consiste à considérer le canton comme une seule circonscription. La deuxième, formulée par l'ancien Conseiller fédéral Pascal Couchepin, propose, en vue d'améliorer la cohésion cantonale, de choisir 100 député·e·s (à la proportionnelle simple) parmi les 6 circonscriptions électorales organisées autour des villes, et 30 député·e·s (à la proportionnelle simple) parmi 1 circonscription électorale unique correspondant au Valais. Les quatre autres propositions envisagent de répartir les élu·e·s au sein de 3 (Haut, Centre, Bas) ou 6 (autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey) circonscriptions électorales, avec ou sans sous-arrondissements électoraux assurant une meilleure représentativité locale.

Au nom de la représentativité des régions périphériques et de la minorité germanophone, la commission refuse à l'unanimité la création d'une circonscription unique. Arguant d'une complexité accrue découlant de l'élection de deux types de députés différents, notamment d'une crainte d'élire des « super » député·e·s, le système « Couchepin » est rejeté par 8 voix contre 4. Après avoir exclu ces deux premières variantes, il est décidé d'opposer les variantes à 3 et 6 circonscriptions électorales, avec ou sans sous-arrondissements. Invoquant le fait que la responsabilité de la représentation des différentes régions incombe essentiellement aux partis à travers l'élaboration de listes équilibrées, la commission a privilégié, à deux reprises, les variantes ne comportant **pas de sous-arrondissements**. Le détail des votes est le suivant :

- Opposition des deux variantes à 3 circonscriptions électorales : par 5 voix et 7 abstentions, la commission a opté pour un découpage en 3 circonscriptions électorales (Haut, Centre, Bas) sans sous-arrondissements (0 voix pour la variante avec sous-arrondissements).
- Opposition des deux variantes à 6 circonscriptions électorales : par 8 voix et 1 abstention, la commission a opté pour un découpage en 6 circonscriptions électorales (autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey) sans sous-arrondissements (3 voix pour la variante avec sous-arrondissements). La variante avec sous-arrondissements électoraux fait l'objet d'un rapport de minorité.
- Au final, les variantes à 3 et à 6 circonscriptions électorales, sans sous-arrondissements, sont opposées : par 10 voix et 1 abstention, la commission a opté pour un découpage en **6 circonscriptions électorales sans sous-**

arrondissements (1 voix en faveur de la variante à 3 circonscriptions électorales sans sous-arrondissements).

Cette solution a l'avantage de pouvoir être liée au découpage territorial décidé par la commission 10.

Au final, le principe suivant est retenu :

B.3.1 Les membres du Grand Conseil sont élus selon le système proportionnel (simple) au sein de 6 circonscriptions électorales organisées autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.

B.3.1 Die Mitglieder des Grossen Rates werden im (einfachen) Proporzverfahren innerhalb der 6 Wahlkreise gewählt, die um die Städte Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey organisiert sind.

En retenant 6 circonscriptions électorales sans sous-arrondissements, la commission exclut de fait l'application du système bi-proportionnel (*infra* II.B.4).

4. Mode d'élection du Grand Conseil

Le mode d'élection du Grand Conseil a fait l'objet d'une présentation détaillée du Prof. Grégoire Nicollier, professeur de mathématiques à la HES-SO Valais/Wallis et spécialiste des mathématiques électorales. De manière générale, plusieurs méthodes existent, certaines comportant des biais – en faveur des petits ou des grands partis –, d'autres non.

Démonstrations à l'appui, il apparaît que le système actuel propose un reflet très fidèle des forces politiques du canton. En effet, la méthode bi-proportionnelle (Pukelsheim) permet d'atteindre deux buts qui semblent a priori s'exclure l'un l'autre : refléter de manière cohérente les forces politiques à grande échelle et assurer une représentation du corps électoral par des élu·e·s locaux. En revanche, ce système présente le désavantage d'être difficilement compréhensible pour la population.

Considérant l'importance d'une représentation fidèle des forces politiques au parlement, la commission adopte à l'unanimité le principe suivant :

B.4.1 Le mode d'élection du Grand Conseil se base sur une méthode sans biais.

B.4.1 Die Methode zur Wahl des Grossen Rates basiert auf einer Methode ohne Verzerrungen.

À ce stade des travaux, la méthode sans biais privilégiée par le Prof. Grégoire Nicollier et la commission est celle de Sainte-Laguë (aussi appelée méthode du diviseur standard). Cette méthode est applicable aussi bien avec sous-arrondissements électoraux (système bi-proportionnel) que sans sous-arrondissements électoraux (système proportionnel simple) (*supra* II.B.3). Pour plus de précisions, il est renvoyé à la présentation du Prof. Grégoire Nicollier, disponible sur la plateforme extranet.

La discussion a ensuite porté sur la **base de calcul pour la répartition des sièges entre les circonscriptions**, à savoir le fait de considérer la population résidente totale ou uniquement les personnes de nationalité suisse. Actuellement, le Valais – à l'instar des cantons d'Uri et des Grisons – utilise la population suisse comme base de calcul, contrairement à tous les autres cantons suisses qui utilisent la population résidente totale (hormis le canton de Bâle-Campagne, dans lequel les sièges sont répartis selon les

électeurs inscrits). Arguant que le parlement travaille pour toutes les personnes résidant au quotidien en Valais et pas uniquement celles de nationalité suisse, plusieurs commissaires préconisent la prise en considération de la population résidante totale. Toutefois, de l'avis de la majorité de la commission, cette problématique est à mettre en lien avec la question de la représentation haut-valaisanne, du fait que le Haut-Valais compte un taux de résidents étrangers inférieur. Selon les projections du Prof. Grégoire Nicollier se basant sur la population actuelle, si le Valais devait prendre en considération la population résidante au lieu de la population suisse, le Haut-Valais perdrait 1 à 2 représentant·e·s au Grand Conseil au profit du Valais francophone. Par 7 voix contre 5 et 1 abstention, la commission a décidé de conserver la population suisse comme base de calcul pour la répartition des sièges entre les circonscriptions.

Ce principe fait l'objet d'un rapport de minorité.

B.4.2 La population suisse constitue la base de calcul pour la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales pour l'élection au Grand Conseil.

B.4.2 Die Schweizer Bevölkerung ist die Grundlage für die Sitzverteilung auf die Wahlkreise für die Wahl in den Grossen Rat.

Ensuite, la commission a étudié la possibilité d'introduire des **quotas de genre**.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les quotas de genre rigides (de résultat) illimités dans le temps contreviennent à l'art. 34 al. 2 Cst. féd. Un tel mécanisme est considéré comme une restriction à l'exercice des droits politiques. Dès lors, des discussions se sont engagées sur le principe d'un quota de genre temporaire qui serait introduit lors de la prochaine élection du Grand Conseil dans le cas où le pourcentage de femmes/hommes élu·e·s au Grand Conseil serait inférieur à 40%. Cependant, la majorité de la commission doute du caractère temporaire d'une telle mesure. Au final, la commission s'oppose à l'instauration de quotas de genre temporaires de résultat par 7 non, 4 oui et 2 abstentions.

En se basant sur les mêmes arguments, la commission a refusé d'instaurer des quotas de genre sur les listes électorales, sur le même score de 7 refus, 4 votes favorables et 2 abstentions.

Ces décisions font l'objet d'un rapport de minorité.

En outre, comme pour l'élection au Conseil national, les commissaires ont analysé la possibilité d'autoriser les **apparentements de listes** dans le cadre de l'élection au Grand Conseil. Selon le Prof. Jacques Dubey, l'apparement vise à limiter le nombre de voix sans influence sur le résultat. Toutefois, selon le Prof. Grégoire Nicollier, les apparements s'avèrent statistiquement sans effet lorsque sont appliquées les méthodes du quota de Hare (répartition des sièges entre les districts au Grand Conseil) et celle de Sainte-Laguë (ou méthode du diviseur avec arrondi standard, utilisée pour la répartition des sièges entre les partis au Grand Conseil), comme c'est le cas de l'élection au Grand Conseil valaisan. Par ailleurs, la majorité de la commission a dénoncé la confusion et les apparements « contre-nature » engendrés par une multiplication des listes apparementées comme notre canton l'a connu lors des élections fédérales d'octobre 2019. Ainsi, par 10 refus, 2 acceptations et 1 abstention, le principe des apparements de listes est rejeté.

La commission a également analysé les enjeux liés à l'existence d'un **quorum légal**. Ce mécanisme a pour objectif d'exclure de la répartition des sièges les partis qui n'obtiennent pas le pourcentage de votants requis par la loi dans une circonscription donnée. Actuellement, le quorum légal s'élève à 8% en Valais. En comparaison intercantonale, le quorum valaisan est le plus élevé du pays (p.ex. 7% à Genève, 5% dans le canton de Vaud, 3% à Neuchâtel). Il est également intéressant de relever que seuls neuf cantons –

essentiellement romands – connaissent ce mécanisme visant à empêcher un morcellement trop important du parlement. Par ailleurs, le Prof. Grégoire Nicollier a relevé l'effet très inégal du quorum selon les arrondissements : dans celui de Sion, un parti qui obtient le quorum de 8% aura 3 sièges. A Brigue, un parti atteignant ledit quorum n'en obtiendra aucun.

Faisant de la représentation fidèle des forces politiques en présence une priorité, la commission a décidé, par 12 voix contre 1, de rejeter le statu quo, à savoir le quorum légal de 8%. A l'aune des considérations précédemment évoquées pour l'abandon d'un quorum à 8%, la commission a tranché en faveur d'une **suppression du quorum légal** par 8 voix pour, 2 refus et 3 abstentions.

Toutefois, reconnaissant la nécessité de conserver un mécanisme empêchant l'accès au parlement à des personnes n'ayant pas de légitimité démocratique suffisante, la commission s'entend sur le principe de **rendre l'accès au premier siège plus difficile**. Concrètement, la commission pourrait décider, à titre d'exemple, qu'il conviendrait de franchir 0,7 (et non pas 0,5) pour accéder au premier siège avec la méthode de Sainte-Laguë (ou méthode du diviseur standard). A titre informatif, la diapositive 8 de la présentation du Prof. Nicollier, disponible sur la plateforme extranet, détaille le fonctionnement de ce mécanisme.

B.4.3 Afin d'éviter une trop grande fragmentation du Grand Conseil, l'accès au premier siège est rendu plus difficile.

B.4.3 Um eine zu starke Zersplitterung des Grossen Rates zu vermeiden, wird der Zugang zum ersten Sitz erschwert.

Finalement, la commission s'est intéressée à la proposition du **pacte de représentation**. L'idée de base du pacte de représentation est de permettre à la population de demander que des critères supplémentaires soient appliqués à une élection, en plus du parti et de la région des candidat·e·s, p.ex. un critère d'âge ou de genre. Les citoyen·ne·s pourraient ainsi déposer une pétition demandant la prise en compte d'un critère additionnel, voire plusieurs (p.ex. 10% de jeunes élu·e·s). La population du canton voterait ensuite sur les pétitions soutenues par un nombre suffisant de citoyen·ne·s. Si le critère est accepté, il est appliqué lors de la prochaine élection du Grand Conseil. Pour éviter les idées « exotiques », la loi peut régler l'exécution desdits critères, p.ex. en limitant leur nombre ou en prévoyant un nombre élevé de signatures à obtenir. Si la commission salue l'idée de base, la majorité des commissaires partage un certain scepticisme face à la complexité d'un tel système.

Au moment du vote, cette proposition est refusée par 9 voix contre 3.

Le principe du pacte de représentation fait l'objet d'un rapport de minorité.

5. Droits et statut des membres du Grand Conseil

En premier lieu, les membres de la commission se sont penchés sur la possibilité d'inscrire le principe d'une **indemnité personnelle fixe** dans la constitution.

Le canton de Zurich, notamment, rémunère ses élu·e·s selon ce principe. Questionnés à ce sujet, les représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil auditionné·e·s se sont prononcés à l'unanimité en défaveur d'un tel système, soutenant que l'argument financier ne doit pas constituer une motivation et que cela engendrerait un risque de professionnalisation du parlement. Du point de vue de la commission, une indemnité personnelle constituerait avant tout un moyen de faciliter l'accès au Grand Conseil pour certains groupes socio-professionnels aujourd'hui sous-représentés. Par ailleurs, une rémunération fixe permettrait aux membres du Grand Conseil de diminuer leur taux d'activité professionnelle.

A l'heure du vote, ce principe est retenu par 6 voix contre 5 et 1 abstention.

B.5.1 Les membres du Grand Conseil perçoivent notamment une indemnité fixe.

B.5.1 Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten insbesondere eine feste Entschädigung.

En second lieu, les débats de la commission ont porté sur les **moyens mis à disposition des groupes parlementaires**. Le règlement du Grand Conseil prévoit que chaque groupe parlementaire reçoit une indemnité annuelle de 6000 francs. De plus, il est versé une indemnité supplémentaire de 5000 francs pour chaque député·e du groupe. Sans vote formel, la commission a décidé du maintien du principe d'indemnisation des groupes politiques. En revanche, par 10 non, 1 oui et 1 abstention, les commissaires n'ont pas souhaité conditionner le versement d'une partie des indemnités à l'engagement d'assistant·e·s parlementaires, dont le travail permettrait une analyse plus approfondie des dossiers. Dans l'objectif d'une professionnalisation institutionnelle du travail parlementaire, la commission a en effet abordé la possibilité de renforcer les moyens financiers mis à disposition des groupes parlementaires, respectivement les indemnités fixes dévolues aux membres du Grand Conseil, afin que des assistant·e·s parlementaires puissent être engagé·e·s de manière facultative.

Ensuite, les commissaires ont évoqué la qualité du suivi et la possible limitation du nombre d'interventions parlementaires. En effet, les représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil auditionné·e·s ont fréquemment pointé du doigt le manque de transparence et la lenteur du traitement des interventions parlementaires par l'administration dans certains dossiers. Convaincue par la nécessité de la mise sur pied d'un **registre public permettant le suivi des interventions parlementaires** – tel qu'il existe sur le plan fédéral –, la commission valide le principe suivant à l'unanimité :

B.5.2 Le service parlementaire tient un registre public des interventions parlementaires.

B.5.2 Der Parlamentsdienst führt ein öffentliches Register der parlamentarischen Vorstösse.

En revanche, la majorité de la commission considère qu'une **limitation du nombre d'interventions parlementaires**, envisagée au départ pour éviter la « théâtralisation » du Grand Conseil, est une restriction infondée du droit d'exercice des membres du Grand Conseil. La commission refuse donc ce principe par 7 voix contre 2 et 3 abstentions.

En outre, en ce qui concerne le **droit d'accès à l'information**, les commissaires ont adopté, par 8 oui, 2 non et 2 abstentions, l'idée d'un élargissement du droit d'accès des membres du Grand Conseil à des informations auxquelles le public n'aurait pas accès. La commission s'entend pour adopter le principe suivant, dans l'esprit de l'art. 7 (al. 1) LParl :

B.5.3 Dans la mesure où l'exercice de son mandat parlementaire l'exige, tout membre du Grand Conseil peut demander au Conseil d'État et à l'administration cantonale de lui fournir des renseignements et de lui ouvrir leurs dossiers sur toute question intéressant le canton.

B.5.3 Die Parlamentsmitglieder haben das Recht, vom Staatsrat und von der Kantonsverwaltung über jede Angelegenheit des Kantons Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist.

Finalement, les discussions ont longuement porté sur l'interdiction de percevoir de manière concomitante un salaire et des indemnités de député·e pour les employé·e·s d'État libéré·e·s un certain nombre de jours par année pour siéger sur leur temps de travail. Tout d'abord, les membres de la commission s'interrogent sur la pertinence d'inscrire un tel principe dans la constitution. Selon certains membres, cette disposition devrait trouver application à l'ensemble des travailleurs ; selon d'autres, seul·e·s les employé·e·s d'État devraient y être soumis·e·s, car leur salaire est prélevé sur de l'argent public. Or, il paraît difficile de vérifier l'application d'une telle disposition chez les employeurs privés. Par conséquent, la commission décide de ne pas voter sur ce sujet, mais de le mentionner dans son rapport. En effet, la commission souhaite faciliter davantage l'accès au Grand Conseil aux catégories socio-professionnelles actuellement sous-représentées plutôt que dissuader celles qui sont actuellement bien représentées.

6. Présidence du Grand Conseil

Au sujet de la présidence du Grand Conseil, les membres de la commission ont étudié deux variantes.

La première propose, selon le modèle actuellement en vigueur, un système avec un·e président·e et deux vice-président·e·s. De l'aveu des représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil auditionné·e·s, cette manière de procéder, qui permet aux minorités politiques d'être bien représentées grâce à la bonne volonté de tous les partis, fonctionne bien. En effet, le titre unique de président·e permet de représenter le canton de manière efficace.

La deuxième variante suggère d'instaurer un collège présidentiel de 4 membres calqué sur le modèle de gouvernance de la Constituante. Ce modèle permet la concrétisation de deux principes chers à notre pays : la collégialité et la concordance. Par ailleurs, ce système garantit une certaine sérénité politique et favorise l'émergence de nouvelles personnalités. Toutefois, la majorité des commissaires souligne les contextes différents dans lesquels s'inscrivent le Grand Conseil et la Constituante. En effet, la Constituante est un organe mis en place pour une durée limitée, ce qui justifie une prise en considération plus large de la représentation des différentes forces politiques.

A l'aune de ces considérations, 7 commissaires soutiennent le statu quo, à savoir le système de **présidence** actuellement ancré à l'art. 45 al. 1 Cst.-VS, alors que 4 membres de la commission accordent leur vote à un collège présidentiel. Une fois le système de présidence entériné, la commission s'est attelée à déterminer la durée des mandats en son sein. Pour garantir une représentativité aussi large que possible, les commissaires valident à l'unanimité le principe de **mandats présidentiels d'une année**.

La commission s'est également intéressée à la possibilité d'une réélection immédiate à la présidence et à la prise en compte d'une représentation équitable notamment des forces politiques, des genres et des langues, à l'image de l'art. 175 al. 4 Cst. féd. pour l'élection au Conseil fédéral. Si la commission a refusé tacitement la possibilité d'une réélection immédiate, elle a en revanche accepté l'idée d'une représentation équitable à la présidence des critères énoncés précédemment, à savoir les forces politiques, les genres et les langues.

B.6.1 Le Grand Conseil élit pour un an une présidente ou un président et deux vice-présidentes ou vice-présidents, en tenant compte d'une représentation équitable des forces politiques, des genres et des langues.
--

B.6.1 *Der Grosse Rat wählt für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten und zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten, wobei einer gerechten Vertretung nach politischen Kräften, Geschlecht und Sprache Rechnung getragen wird.*

7. Tâches et compétences du Grand Conseil

D'une manière générale, la commission a notamment discuté des compétences législatives, financières, électorales et de haute surveillance du Grand Conseil. Si la commission n'a pas souhaité faire de chaque catégorie de compétences un principe distinct dans son rapport, il a est entendu que chacune desdites catégories fera l'objet d'un article spécifique dans la constitution, dont la rédaction reste à définir.

En ce qui concerne les **compétences législatives** (art. 37, 38 et 42 Cst.-VS), la commission convient de maintenir l'art. 37 al. 1 et 2 Cst.-VS précisant notamment que le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif. Par ailleurs, les compétences suivantes ont été retenues :

- législation d'urgence (art. 38 al. 1 Cst.-VS) (*supra* II.A.9) ;
- délégation législative (art. 57 al. 2 Cst.-VS) (*supra* II.A.10) ;
- possibilité pour le Grand Conseil de proposer la révision de la constitution ;
- droit de veto du Grand Conseil sur un règlement d'exécution d'une loi adopté par le Conseil d'État (*supra* II.A.11).

Le mandat au Conseil d'État (cf. art. 98 al. 1 Cst.-FR) et la possibilité pour une fraction de député·e·s de demander un référendum financier (cf. art. 99 al. 3 Cst.-FR) n'ont en revanche pas été retenus.

Sur le plan des **compétences financières** (art. 41 Cst.-VS), la commission retient les attributions suivantes :

- le Grand Conseil arrête le budget et approuve les comptes, qui sont rendus publics ;
- le Grand Conseil participe à la planification financière dans la mesure fixée par la loi ;
- le Grand Conseil décide les dépenses et autorise les concessions, les tractations immobilières, les emprunts et l'octroi des cautionnements et autres garanties analogues, sauf exceptions prévues par la loi ;
- le Grand Conseil fixe le traitement des magistrat·e·s, fonctionnaires et employé·e·s de l'Etat, sauf exceptions prévues par la loi ;
- le Grand Conseil fixe les impôts cantonaux.

La commission a également traité des **compétences électorales** du Grand Conseil (art. 39 Cst.-VS). La commission a tacitement décidé de regrouper les attributions suivantes dans un seul article constitutionnel :

- le Grand Conseil statue sur la validité des élections de ses membres (art. 39 al. 1 Cst.-VS) ;
- le Grand Conseil élit les membres du Tribunal cantonal, son/sa président·e et son/sa vice-président·e ainsi que les membres du Bureau du Ministère public (art. 39 al. 2 Cst.-VS), sous réserve de décision contraire de la commission 9 ;
- le Grand Conseil élit les membres du Conseil de la magistrature qui ne sont pas désignés par la loi (art. 65a al. 4 Cst.-VS) ;
- le Grand Conseil élit les membres d'une éventuelle Cour des comptes, sous réserve de décision contraire des commissions 4, 8 et 9 ;
- le Grand Conseil élit un éventuel médiateur administratif/ombudsman, sous réserve de décision contraire de la commission 8 ;

- le Grand Conseil élit les membres d'une éventuelle Cour constitutionnelle, sous réserve de décision contraire de la commission 9.

A noter que toutes les personnes élues par le Grand Conseil peuvent également être révoquées par cette autorité aux mêmes conditions.

En outre, la commission a débattu de la possible **révocation des membres du Conseil d'État par le Grand Conseil**. Selon un avis de droit du Prof. Pascal Mahon, la révocation des autorités (cantonales ou communales) fait l'objet en Suisse de deux conceptions foncièrement différentes, qui ne s'excluent pas. Premièrement, la révocation peut être conçue comme une institution de nature essentiellement politique, relevant des droits populaires et dont le peuple est l'acteur principal sinon exclusif. Deuxièmement, la révocation peut être perçue comme une institution de nature plutôt « administrative », ou « politico-administrative », qui se fonde sur une série de motifs explicitement indiqués dans la législation (ou dans la constitution). Deux types de motifs distincts peuvent justifier une telle procédure. D'une part, il existe des motifs objectifs, comme p.ex. l'incapacité d'exercer la fonction pour des raisons de santé ou de disparition. D'autre part, une destitution peut découler de motifs subjectifs, liés à un comportement ou à une faute des personnes intéressées. Bien que la procédure varie d'un canton à l'autre, cette seconde forme de destitution ou de révocation fait intervenir en règle générale une ou plusieurs autorités, qui initient la procédure, la conduisent et décident, généralement sans intervention du peuple. La commission accepte à l'unanimité le principe de révocation d'un ou de plusieurs membres du Conseil d'État par le Grand Conseil. A l'unanimité, les commissaires entérinent ensuite la révocation des membres du Conseil d'État par le Grand Conseil pour des motifs objectifs. Par une plus courte majorité de 9 oui, 1 non et 3 abstentions, il est également décidé d'étendre le principe de révocation d'un membre du Conseil d'État pour des motifs subjectifs. Au final, les commissaires s'entendent pour retenir la notion de « justes motifs », qui recouvre tant des motifs objectifs que subjectifs :

B.7.1 Les membres du Conseil d'État peuvent être révoqués par le Grand Conseil pour de justes motifs, par une décision prise à la majorité des 2/3 des membres du Grand Conseil.

B.7.1 Die Mitglieder des Staatsrates können aus wichtigen Gründen mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Grossen Rates ihres Amtes enthoben werden.

Par ailleurs, les commissaires ont abordé la tâche de **haute surveillance** du parlement cantonal (art. 40 Cst.-VS). Les compétences suivantes ont été retenues :

- le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le Conseil d'État et l'administration (art. 40 al. 1 Cst.-VS) ;
- le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité administrative et financière des autorités judiciaires et du ministère public (art. 40 al. 1 Cst.-VS) ;
- le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les représentants de l'État dans les sociétés où le canton a une participation prépondérante (art. 40 al. 1 Cst.-VS) ;
- le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les délégués des tâches publiques (cf. art. 104 let. c Cst.-FR).

La commission s'est ensuite interrogée dans quelle mesure les notions de « représentants de l'État dans les sociétés où le canton a une participation prépondérante » et de « délégués des tâches publiques » (cf. ci-dessus) se recoupent. Cette discussion sera rouverte ultérieurement.

La commission a ensuite évoqué la question de l'approbation des traités internationaux et intercantonaux qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat (art. 38 al. 2 Cst.-VS). Cette compétence sera approfondie ultérieurement.

Finalement, la commission a traité des **autres compétences** attribuées au Grand Conseil. Tacitement, les commissaires entérinent le maintien de la possibilité, pour ce dernier, d'opposer un contre-projet à une initiative populaire, telle qu'actuellement prévue aux art. 34 et 102 Cst.-VS. Cette décision devra être coordonnée avec la commission 3 traitant du droit d'initiative. De plus, la commission prévoit tacitement de maintenir la compétence d'accorder le droit de grâce et d'amnistie (art. 41 let. e Cst.-VS). En outre, il est décidé d'ajouter l'octroi du droit de cité cantonal aux compétences du Grand Conseil (cf. art. 105 let. d Cst.-FR). En revanche, l'autorisation à la poursuite pénale des membres du Grand Conseil, des membres du Conseil d'Etat et du pouvoir judiciaire, tout comme la compétence de trancher les conflits de compétences entre les autorités cantonales (cf. art. 49 Cst.-LU), n'ont pas été retenues par la commission.

8. Organisation du Grand Conseil

La commission s'est penchée sur différents points liés au cadre organisationnel du Grand Conseil.

Tout d'abord, les commissaires ont choisi de durcir les critères nécessaires à la **convocation d'une session extraordinaire**. Actuellement, l'art. 44 al. 2 let. c Cst.-VS prévoit que 20 député·e·s peuvent effectuer une telle demande. Par 6 voix pour et 5 abstentions, la commission décide d'augmenter le nombre de membres du Grand Conseil nécessaires à la convocation d'une session extraordinaire. La fixation du nombre exact sera discutée lors de la prochaine phase des travaux de la commission.

B.8.1 Le nombre de membres du Grand Conseil nécessaires à la convocation d'une session extraordinaire est supérieur à 20.

B.8.1 Die Zahl der Abgeordneten, die für die Einberufung einer ausserordentlichen Session erforderlich ist, beträgt mehr als 20.

Ensuite, afin d'assurer une réelle valeur démocratique aux décisions du Grand Conseil, la commission accepte, par 7 voix et 4 abstentions, d'augmenter le **quorum** pour que le parlement puisse valablement délibérer. Actuellement, la majorité absolue des membres du Grand Conseil est requise selon l'art. 47 al. 1 Cst.-VS. La fixation d'un seuil supérieur interviendra à l'occasion des prochaines délibérations.

B.8.2 Le quorum pour que le parlement puisse valablement délibérer est supérieur à la majorité absolue.

B.8.2 Das Quorum, mit dem das Parlament gültig beraten kann, ist höher als die absolute Mehrheit.

En outre, les commissaires entérinent à l'unanimité le principe de la nécessité d'une **majorité qualifiée des 2/3 des membres du Grand Conseil pour certaines décisions importantes** telles que les décisions de révocation (*supra* II.B.7) et la déclaration d'urgence des lois (*supra* II.A.9).

B.8.3 Une majorité qualifiée des 2/3 des membres du Grand Conseil est nécessaire pour certaines décisions importantes.

B.8.3 Für bestimmte wichtige Entscheidungen ist eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit erforderlich.

Dans un autre registre, la commission a pris note d'une proposition provenant de la plateforme de participation citoyenne, visant à introduire un **devoir de présence des députés**. Sur la base des chiffres en leur possession, les commissaires ont constaté que le taux de remplissage des sièges au Grand Conseil est actuellement satisfaisant et n'ont dès lors pas jugé opportun de voter sur ce principe.

En ce qui concerne la **périodicité des séances plénières**, le Grand Conseil siège actuellement au rythme de 6 sessions d'environ une semaine par an. L'unanimité de la commission et la majorité des représentant·e·s des groupes politiques du Grand Conseil auditionné·e·s sont d'avis que cette manière de planifier les travaux n'est pas la plus opportune. D'une part, le système des semaines-blocs constitue un frein à l'accession au Grand Conseil pour certains milieux socio-économiques. Selon l'activité professionnelle de l'élu·e, il paraît en effet compliqué de se libérer une semaine complète pour accomplir de manière satisfaisante son mandat. D'autre part, le système actuel impose aux député·e·s un volume de travail – et notamment de lectures – très important lors des semaines consacrées aux séances plénières et à leur préparation.

Afin de favoriser une meilleure conciliation entre vies professionnelle et familiale et un mandat de député·e et dans l'optique de mieux répartir dans le temps la charge de travail de l'élu·e, la commission entérine à l'unanimité le principe de sessions organisées selon le **système du jour bloqué** tel que l'applique p.ex. le canton de Vaud (cf. art. 81 ss de la loi vaudoise sur le Grand Conseil).

B.8.4 Les sessions du Grand Conseil et les séances de commissions sont organisées selon le système du jour bloqué.

B.8.4 Die Sessionen des Grossen Rates und die Kommissionssitzungen werden nach dem Sperrtagessystem organisiert.

Ce système consiste à bloquer un jour de la semaine durant toute l'année (hors vacances scolaires), qui serait consacré aux séances plénières ordinaires et aux séances de commissions. À raison de 30 semaines par an, les 6 semaines de 5 jours des sessions actuelles seraient intégralement compensées par le système du jour bloqué. Au besoin, des séances supplémentaires peuvent être prévues, sans préjudice des séances extraordinaires pouvant être convoquées par une fraction déterminée de député·e·s.

Ce principe fera vraisemblablement l'objet d'une concrétisation infra-constitutionnelle.

Finalement, les commissaires ont discuté des **commissions du Grand Conseil** et de leur cadre organisationnel. Estimant que préciser la nature de certaines commissions permanentes (transversales ou non) dans la constitution serait contre-productif du fait de leur évolution dans le temps, les commissaires décident de ne pas les ancrer dans la constitution.

En revanche, la majorité de la commission convient d'ajouter – au nom de la représentation des genres, des régions et des langues – un alinéa similaire à l'art. 1 al. 2 du règlement de la Constituante à l'art. 46 al. 3 Cst.-VS. Si la formulation exacte demande encore à être précisée, les commissaires retiennent, par 9 voix contre 3, le principe suivant :

B.8.5 Le Grand Conseil veille à une répartition équitable des fonctions et responsabilités entre les groupes politiques, les hommes et les femmes et respecte les critères régionaux et linguistiques.

B.8.5 Der Grosse Rat achtet auf eine ausgewogene Verteilung der Funktionen und Verantwortlichkeiten zwischen den politischen Fraktionen und zwischen Männern und Frauen und hält die regionalen und sprachlichen Kriterien ein.

9. Divers

La commission a également traité de trois propositions émanant de ses membres, à savoir : l'instauration d'un Conseil citoyen, la mise en place d'un Conseil d'évaluation de l'impact législatif et la création d'une commission extraparlamentaire chargée du contrôle de la mise en œuvre de la nouvelle constitution.

Premièrement, la commission s'est intéressée à l'institution du **Conseil citoyen** tel qu'il en existe p.ex. en France dans le cadre de la convention citoyenne sur le climat ou en Belgique dans la région germanophone d'Ostbelgien. L'opération Demoscan, expérimentée en 2019 par la ville de Sion, s'inscrit dans cette même logique participative. En effet, l'idée de base est d'augmenter la participation politique des citoyen·ne·s et de les intéresser à la chose publique (l'un des sept grands objectifs ayant guidé les propositions contenues dans le rapport R21). En tant qu'organe consultatif, le Conseil citoyen n'aurait pas pour but de se substituer au Grand Conseil et ses propositions ne lieraient pas le Grand Conseil.

Concrètement, cet outil comporterait deux groupes tirés au sort, un plus petit qui déterminerait la thématique à traiter et en définirait le cadre, et un second, plus important, chargé de décortiquer, de discuter de cette thématique et d'adresser des propositions législatives au Grand Conseil, qui devrait ensuite les traiter et, cas échéant, y donner suite. Chaque personne tirée au sort serait libre d'accepter ou non d'y participer. Pour s'assurer que les citoyen·ne·s tirés au sort se limitent à la thématique déterminée par le premier groupe, le deuxième groupe bénéficierait d'un encadrement professionnel.

Convaincue que l'instauration d'un Conseil citoyen à l'échelle cantonale constituerait un excellent moyen d'intéresser un plus grand nombre de citoyen·ne·s à la vie politique, la commission accepte, par 12 voix contre 1, le principe de créer un tel organe consultatif.

B.9.1

¹ Le Conseil citoyen est un organe consultatif composé de citoyennes et de citoyens désignés par tirage au sort, qui a pour but de formuler des propositions législatives à l'attention du Grand Conseil.

² L'organisation du Conseil citoyen est réglée par la loi.

B.9.1

¹ *Der Bürgerrat ist ein beratendes Gremium, das sich aus Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzt, die durch Auslosung ernannt werden, und dessen Zweck es ist, Gesetzesvorschläge zuhanden des Grossen Rates zu formulieren.*

² *Die Organisation des Bürgerrates wird durch das Gesetz geregelt.*

Deuxièmement, la commission s'est penchée sur la proposition de créer un **Conseil d'évaluation de l'impact législatif (aussi appelé « analyse d'impact réglementaire »)**. Indépendant, bien que rattaché à la Chancellerie, cet organe dépendrait uniquement du mandat qui lui serait attribué par la constitution. Son rôle est d'évaluer l'impact législatif avant l'adoption d'une loi (*ex ante*) et après sa mise en œuvre (*ex post*). Au niveau fédéral,

l'Assemblée fédérale est actuellement chargée d'évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération (art. 170 Cst. féd.), tâche qu'elle délègue principalement à l'administration, créant ainsi un relatif flou. Au niveau cantonal, Genève a mis en place une Cour des comptes indépendante chargée, entre autres, de l'évaluation des politiques publiques (art. 128 al. 3 Cst.-GE). La majorité de la commission estime qu'il revient aux commissions extraparlimentaires de préparer les projets de lois avant de les transmettre au Grand Conseil. Composées d'expert·e·s, de député·e·s et parfois de Conseiller·ère·s d'État, ces dernières disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour mener à bien l'évaluation de l'impact d'une loi avant sa mise en œuvre.

Par 10 non, 1 oui et 2 abstentions, la commission refuse l'instauration d'un Conseil d'évaluation de l'impact législatif.

Enfin, la mise sur pied d'une **commission extraparlimentaire visant à contrôler la mise en œuvre de la constitution** a été analysée. L'objectif de cette démarche vise à garantir la mise en œuvre de la nouvelle constitution de manière adéquate et ce dans des délais raisonnables. Bien que trouvant cette idée intéressante, le Prof. Jacques Dubey a indiqué qu'une telle mesure n'avait jamais été mise en place ailleurs en Suisse. Par ailleurs, la majorité de la commission est d'avis que cette problématique concerne les dispositions transitoires, qui sont du ressort de la commission 1. A l'aune de ces considérations, la commission 7 renonce à mettre cette proposition au vote.

Rapport approuvé par voie de circulation, après la dernière séance de décisions de la commission du 19 février 2020.

Le président de la commission : **Mathieu Caloz**

Le rapporteur de la commission : **Nicolas Bonvin**

III. ANNEXES

a. Auditions

La commission a auditionné les personnes suivantes :

Sur la proposition d'un parlement bicaméral :

- Antoine Fournier, membre JDCVr/PDCVr et conseiller communal de Grône

Sur le thème de l'organisation et du fonctionnement du Grand Conseil :

- Maude Kessi Praz, députée-suppléante, Les Verts
- Emmanuel Amoos, député, PS/SP
- Diego Clausen & Joachim Rausis, députés, Famille C
- Christophe Claivaz, député, PLR
- Bruno Perroud, député, UDC/SVP

Sur le thème du droit constitutionnel :

- Jacques Dubey, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Fribourg

Sur le thème des parlements cantonaux et de leurs dispositions générales :

- Pascal Sciarini, professeur de science politique à l'Université de Genève

Sur le thème des modes d'élection au Grand Conseil :

- Grégoire Nicollier, professeur à la HES·SO Valais/Wallis

b. Bibliographie

Sources officielles

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) et autres constitutions cantonales (disponibles au RS 131).

R21 Rapport, territoire et institutions du 21^{ème} siècle en Valais, 2012.

https://www.vs.ch/documents/529400/553098/R21_rapport.pdf/d9ebc907-a8f9-4eee-b227-3378871366c5

Office cantonal de statistique et de péréquation, brochure « *Le Valais en chiffres* », 2018.

<https://www.vs.ch/documents/189618/1547712/Le+Valais+en+chiffres+2018.pdf/4d1dbeb3-5446-4000-9183-9c1fb4607d0e>

Pascal MAHON, *Destitution des autorités et révocation des membres des autorités exécutives, législatives et judiciaires dans le canton de Neuchâtel*, Avis de droit établi à la demande du Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel, 2013.

Documents explicatifs internes à la commission (disponibles sur la plateforme extranet) :

Grégoire NICOLLIER, *Résultat des élections au Grand Conseil 2017 et à la Constituante 2018*.

Présentation du Prof. Grégoire NICOLLIER, *Mode d'élection du Grand Conseil valaisan*, décembre 2019.

Présentation du Prof. Pascal SCIARINI, décembre 2019.

Florian EVEQUOZ, *Présence des députés et suppléants au Grand Conseil valaisan (2018-2019)*, janvier 2020.

c. Liste des principes/articles adoptés par la commission

A. Dispositions générales

A.1.1 Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. Elles comprennent le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

A.1.1 Die Organisation der Behörden richtet sich nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Sie umfassen die gesetzgebende Gewalt, die vollziehende Gewalt und die richterliche Gewalt.

A.2.1 Toute personne de nationalité suisse âgée de 18 ans révolus est éligible au Grand Conseil, au Conseil d'État et au pouvoir judiciaire, sous réserve de domiciliation dans le canton du Valais dans un délai raisonnable.

A.2.1 Alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr erreicht haben, können in den Grossen Rat, in den Staatsrat und in ein Richteramt gewählt werden, vorbehaltlich eines Wohnsitzes im Kanton Wallis innerhalb einer angemessenen Frist.

A.3.1 La durée des mandats cantonaux (Grand Conseil et Conseil d'État) est liée à celle des mandats fédéraux (cf. art. 145 Cst. féd.). La durée des mandats du pouvoir judiciaire est réservée.

A.3.1 Die Dauer der kantonalen Mandate (Grosser Rat und Staatsrat) entspricht der Dauer der Bundesmandate (vgl. Art. 145 BV). Die Dauer der richterlichen Mandate bleibt vorbehalten.

A.4.1

¹ La fonction de membre du Conseil d'Etat est incompatible avec celle de membre de l'Assemblée fédérale.

² La fonction de membre du Conseil d'Etat est incompatible avec toute autre activité lucrative.

A.4.1

¹ Das Amt eines Mitglieds des Staatsrates und des Bundesparlaments sind unvereinbar.

² Das Amt des Staatsrates ist mit jeder anderen Erwerbstätigkeit unvereinbar.

A.4.2 La fonction de membre du Grand Conseil est incompatible avec celle de cadre supérieur·e de l'État et des entreprises en mains publiques.

A.4.2 Das Amt eines Mitglieds des Grossen Rates ist unvereinbar mit einer Stelle als höheren Beamten des Staates und in öffentlichen Unternehmen.

A.4.3 Deux membres d'une même famille ne peuvent siéger au sein d'une même autorité.

A.4.3 *Zwei Mitglieder derselben Familie dürfen nicht in der gleichen Behörde sitzen.*

A.5.1 Les membres du Grand Conseil remplissent librement leur mandat.

A.5.1 *Die Mitglieder des Grossen Rates üben ihr Mandat frei aus.*

A.5.2 Les candidates et candidats à l'élection au Grand Conseil publient la liste de leurs liens d'intérêts avant l'élection, dès le dépôt de leur candidature.

A.5.2 *Die Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in den Grossen Rat müssen eine Liste ihrer Interessenbindungen vor der Wahl veröffentlichen, sobald sie ihre Kandidatur einreichen.*

A.5.3

¹ Les membres du Grand Conseil sont tenus de publier la liste de leurs liens d'intérêts.

² Le service parlementaire établit un registre public des liens d'intérêts, actualisé annuellement, sur la base des indications fournies par les membres du Grand Conseil.

³ Les membres du Grand Conseil dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération sont tenus de le signaler lors de leur prise de parole sur cet objet au Grand Conseil ou en commission.

⁴ Tout membre du Grand Conseil ne respectant pas le devoir de signalement des liens d'intérêts s'expose à des sanctions.

A.5.3

¹ *Die Abgeordneten sind verpflichtet, eine Liste ihrer Interessenbindungen zu veröffentlichen.*

² *Der Parlamentsdienst richtet ein öffentliches Register der Interessenbindungen ein, das jährlich auf der Grundlage der von den Abgeordneten bereitgestellten Informationen aktualisiert wird.*

³ *Jede/r Abgeordnete/r, dessen/deren persönliche Interessen von einem Geschäft direkt betroffen sind, muss dies angeben, wenn er/sie zu diesem Geschäft im Grossen Rat oder in der Kommission spricht.*

⁴ *Jede/r Abgeordnete/r, der/die der Pflicht zur Meldung von Interessenbindungen nicht nachkommt, wird mit Sanktionen belegt.*

A.6.1 Tout membre d'une autorité cantonale doit se récuser lorsqu'il a un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération.

A.6.1 *Jedes Mitglied einer kantonalen Behörde hat in den Ausstand zu treten, wenn es ein direkt persönliches Interesse an einem zu beratenden Geschäft hat.*

A.7.1

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'État ne peuvent en principe être poursuivis pour les propos qu'ils tiennent au parlement et devant les organes de celui-ci.

² La loi décrit les conditions de la levée de l'immunité.

A.7.1

¹ *Die Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats können für ihre Äusserungen im Parlament und vor seinen Organen grundsätzlich nicht rechtlich zur Verantwortung gezogen werden.*

² *Das Gesetz umschreibt die Voraussetzungen für die Aufhebung der Immunität.*

A.8.1

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

² La loi fixe les conditions de la responsabilité pour fait licite.

A.8.1

¹ *Die Gemeinwesen haften für den Schaden, den ihre Amtsträger bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben widerrechtlich verursachen.*

² *Die Voraussetzungen der Haftung für rechtmässig verursachten Schaden regelt das Gesetz.*

A.9.1

¹ Un acte du Grand Conseil dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclaré urgent et mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité des 2/3 de ses membres. Sa durée de validité doit être limitée.

² Lorsqu'un tel acte est soumis obligatoirement au référendum ou que celui-ci est demandé, il cesse de produire effet un an après son adoption par le Grand Conseil s'il n'a pas été accepté par le peuple dans ce délai.

A.9.1

¹ *Erlasse des Grossen Rates, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, können von der Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder als dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Sie sind zu befristen.*

² *Unterliegt ein solcher Erlass dem obligatorischen Referendum oder wird ein solches verlangt, so tritt der Erlass ein Jahr nach Annahme durch den Grossen Rat ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen worden ist.*

A.10.1 La loi peut déléguer au Conseil d'État 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.

A.10.1 *Das Gesetz kann dem Staatsrat die Befugnis zum Erlass von Verordnungen übertragen, indem es deren Zweck und die ihren Inhalt bestimmenden Grundsätze festlegt. Die Delegation muss sich auf einen genau umschriebenen Bereich beziehen. Die Verordnungen können der Genehmigung des Grossen Rates unterstellt werden.*

A.11.1 Le Grand Conseil peut opposer son veto aux actes de l'autorité délégataire.

A.11.1 *Der Grosse Rat kann gegen Rechtssätze, die in Wahrnehmung der Delegationsbefugnisse ergangen sind, sein Veto einlegen.*

B. Grand Conseil

B.1.1 Le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple.

B.1.1 *Der Grosse Rat ist die oberste Behörde des Kantons; die Rechte des Volkes bleiben vorbehalten.*

B.2.1 Le Grand Conseil est composé de 130 député·e·s et de 85 député·e·s-suppléant·e·s.

B.2.1 Der Grosse Rat setzt sich aus 130 Abgeordneten und 85 Suppleantinnen und Suppleanten zusammen.

B.3.1 Les membres du Grand Conseil sont élus selon le système proportionnel (simple) au sein de 6 circonscriptions électorales organisées autour des villes de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.

B.3.1 Die Mitglieder des Grossen Rates werden im (einfachen) Proporzverfahren innerhalb der 6 Wahlkreise gewählt, die um die Städte Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey organisiert sind.

B.4.1 Le mode d'élection du Grand Conseil se base sur une méthode sans biais.

B.4.1 Die Methode zur Wahl des Grossen Rates basiert auf einer Methode ohne Verzerrungen.

B.4.2 La population suisse constitue la base de calcul pour la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales pour l'élection au Grand Conseil.

B.4.2 Die Schweizer Bevölkerung ist die Grundlage für die Sitzverteilung auf die Wahlkreise für die Wahl in den Grossen Rat.

B.4.3 Afin d'éviter une trop grande fragmentation du Grand Conseil, l'accès au premier siège est rendu plus difficile.

B.4.3 Um eine zu starke Zersplitterung des Grossen Rates zu vermeiden, wird der Zugang zum ersten Sitz erschwert.

B.5.1 Les membres du Grand Conseil perçoivent notamment une indemnité fixe.

B.5.1 Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten insbesondere eine feste Entschädigung.

B.5.2 Le service parlementaire tient un registre public des interventions parlementaires.

B.5.2 Der Parlamentsdienst führt ein öffentliches Register der parlamentarischen Vorstösse.

B.5.3 Dans la mesure où l'exercice de son mandat parlementaire l'exige, tout membre du Grand Conseil peut demander au Conseil d'État et à l'administration cantonale de lui fournir des renseignements et de lui ouvrir leurs dossiers sur toute question intéressant le canton.

B.5.3 Die Parlamentsmitglieder haben das Recht, vom Staatsrat und von der Kantonsverwaltung über jede Angelegenheit des Kantons Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist.

B.6.1 Le Grand Conseil élit pour un an une présidente ou un président et deux vice-présidentes ou vice-présidents, en tenant compte d'une représentation équitable des forces politiques, des genres et des langues.

B.6.1 Der Grosse Rat wählt für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten und zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten, wobei einer gerechten Vertretung nach politischen Kräften, Geschlecht und Sprache Rechnung getragen wird.

B.7.1 Les membres du Conseil d'État peuvent être révoqués par le Grand Conseil pour de justes motifs, par une décision prise à la majorité des 2/3 des membres du Grand Conseil.

B.7.1 Die Mitglieder des Staatsrates können aus wichtigen Gründen mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Grossen Rates ihres Amtes enthoben werden.

B.8.1 Le nombre de membres du Grand Conseil nécessaires à la convocation d'une session extraordinaire est supérieur à 20.

B.8.1 Die Zahl der Abgeordneten, die für die Einberufung einer ausserordentlichen Session erforderlich ist, beträgt mehr als 20.

B.8.2 Le quorum pour que le parlement puisse valablement délibérer est supérieur à la majorité absolue.

B.8.2 Das Quorum, mit dem das Parlament gültig beraten kann, ist höher als die absolute Mehrheit.

B.8.3 Une majorité qualifiée des 2/3 des membres du Grand Conseil est nécessaire pour certaines décisions importantes.

B.8.3 Für bestimmte wichtige Entscheidungen ist eine qualifizierte 2/3-Mehrheit erforderlich.

B.8.4 Les sessions du Grand Conseil et les séances de commissions sont organisées selon le système du jour bloqué.

B.8.4 Die Sessionen des Grossen Rates und die Kommissionssitzungen werden nach dem Sperrtagesystem organisiert.

B.8.5 Le Grand Conseil veille à une répartition équitable des fonctions et responsabilités entre les groupes politiques, les hommes et les femmes et respecte les critères régionaux et linguistiques.

B.8.5 Der Grosse Rat achtet auf eine ausgewogene Verteilung der Funktionen und Verantwortlichkeiten zwischen den politischen Fraktionen und zwischen Männern und Frauen und hält die regionalen und sprachlichen Kriterien ein.

B.9.1

¹ Le Conseil citoyen est un organe consultatif composé de citoyennes et de citoyens désignés par tirage au sort, qui a pour but de formuler des propositions législatives à l'attention du Grand Conseil.

² L'organisation du Conseil citoyen est réglée par la loi.

B.9.1

¹ *Der Bürgerrat ist ein beratendes Gremium, das sich aus Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzt, die durch Auslosung ernannt werden, und dessen Zweck es ist, Gesetzesvorschläge zuhanden des Grossen Rates zu formulieren.*

² *Die Organisation des Bürgerrates wird durch das Gesetz geregelt.*