

Message

concernant l'opportunité de réviser les articles 26, 27, 36 à 59, 66 à 92 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre appréciation le présent message concernant l'opportunité de réviser les articles constitutionnels relatifs aux institutions (art. 26, 27, 36 à 59, 66 à 92 Cst. cant.).

Selon l'art. 104 al. 2 de la Constitution cantonale, la réforme de la constitution ou l'adoption d'une nouvelle disposition constitutionnelle doit faire l'objet d'un débat sur l'opportunité, introduit par le présent message, puis de deux débats sur le texte, avant d'être soumise au vote populaire (référendum obligatoire; art. 30 al. 1 Cst. cant.). Les nouvelles dispositions constitutionnelles devront ensuite recevoir l'approbation de la Confédération, conformément à l'art. 51 al. 2 de la Constitution fédérale.

La première partie (I) rappelle que la présente réforme s'inscrit dans le cadre de la révision totale, par étapes, de la Constitution cantonale (ch. 1). Elle revient ensuite sur la dernière réforme des institutions concernant le régime des districts et le statut des préfets, qui n'avait pas abouti (ch. 2). Le rappel des interventions parlementaires relatives aux institutions (ch. 3) sera suivi de la présentation des travaux préparatoires confiés à une commission extra-parlementaire, dite « commission R 21 » (ch. 4). Seront notamment rappelés le mandat du Conseil d'Etat, les propositions de la commission et le calendrier prévu de la réforme. La seconde partie (II) examine d'abord l'opportunité de la réforme (ch. 1) avant de mentionner les dispositions constitutionnelles concernées (ch. 2). Elle présente ensuite les objectifs visés par le débat sur l'opportunité (ch. 3) et offre l'occasion au Conseil d'Etat de présenter, pour ouvrir le débat, quelques réflexions concernant la réforme de nos institutions. Enfin, les conclusions (III) rappellent l'importance de cette révision constitutionnelle.

I. Considérations générales

1. Généralités

La présente réforme s'inscrit dans le cadre de la révision par étapes de la Constitution cantonale. A de nombreuses reprises, le Grand Conseil, en accord avec le Conseil d'Etat, a admis de procéder à la révision totale de la Constitution cantonale par étapes (p. ex. Bulletin des séances du Grand Conseil, Session ordinaire d'octobre 1997, p. 68 ss). En retenant cette option, le Parlement et le Gouvernement n'ont toutefois pas exclu des révisions ponctuelles (p. ex. nouvel art. 13bis; révision de l'art. 87; etc.).

Ceci rappelé, la présente réforme constitue un important chantier sur le chemin de la révision totale de la Constitution. D'abord, parce qu'elle vise plus de la moitié des dispositions de notre Charte fondamentale (en fait, la révision concerne 52 des 102 articles que compte actuellement la Constitution cantonale¹). Ensuite, parce qu'elle touche de manière générale aux institutions, c'est-à-dire en particulier aux trois niveaux institutionnels (canton, district, commune), aux pouvoirs législatif et exécutif, et aux élections, qui sont des domaines essentiels et sensibles.

¹ A noter que les art. 83, 91, 93 à 99 Cst. cant. ont été abrogés (la Cst. cant. comprend aussi les art. 13bis et 85 bis).

On précisera encore que la prochaine étape de la réforme de la Constitution cantonale portera sur le titre premier, qui traite notamment les bases de l'Etat et les droits fondamentaux. Il est prévu que le Parlement se penche cette année encore sur l'opportunité de réviser le titre premier de la Constitution cantonale.

Une fois ces deux importantes réformes menées à terme, c'est plus de 80 % de la Constitution cantonale qui aura été révisée et mise à jour récemment².

2. Historique

En guise d'introduction, il semble opportun de rappeler les étapes de la réforme constitutionnelle qui portait sur le régime des districts et le statut des préfets (art. 26, 26bis, 59 et 66 à 68 Cst. Cant.), projet dont on se souvient qu'il a été refusé par le Parlement à l'automne 2005. En effet, cette révision touchait aussi aux institutions (les préfets, districts et régions) et à l'organisation territoriale du canton.

En 1995, suite à de nombreuses interventions parlementaires, le Conseil d'Etat instituait une commission extra-parlementaire chargée d'établir des textes constitutionnels et législatifs concernant le régime des districts et le statut des préfets. Sur la base du rapport intermédiaire de la commission, le Conseil d'Etat adoptait, en décembre 1999, le message sur l'opportunité de cette révision constitutionnelle. Le 14 mars 2000, le Grand Conseil acceptait à l'unanimité, moins 6 abstentions, l'opportunité de modifier les articles constitutionnels concernant le régime des districts et le statut des préfets. En octobre 2002, la commission adoptait son rapport final.

Le 27 avril 2005, après une large procédure de consultation, le Conseil d'Etat approuvait le message et le projet de texte constitutionnel concernant la réforme du régime des districts et le statut des préfets. Les principales propositions du projet étaient les suivantes :

1. La reconnaissance constitutionnelle des trois régions (Haut, Centre et Bas), qui remplacent les 8 régions socio-économiques.
2. Le maintien des districts, principalement comme circonscriptions électorales.
3. Le maintien et la revalorisation de la fonction de préfet, qui est nommé par le Conseil d'Etat sur la proposition des présidents de communes.
4. La suppression de la fonction de sous-préfet.
5. La suppression du conseil de district.
6. L'institutionnalisation de la conférence des présidents de communes du district.

Le 13 septembre 2005, le Parlement décidait de renvoyer le projet de révision constitutionnelle au Conseil d'Etat, par 62 voix contre 54 et 7 abstentions. Le Grand Conseil demandait un rapport complémentaire sur l'organisation, le statut et les compétences des régions, des districts et des préfets. On peut penser que le remplacement des 8 régions socio-économiques par les 3 régions constitutionnelles a pesé sur la décision du Parlement.

Par la suite, la réforme de la Constitution a été formellement suspendue dans l'attente de la nouvelle politique régionale (redéfinition des régions socio-économiques). Le 12 décembre 2008, le Grand Conseil a approuvé la nouvelle loi sur la politique régionale, qui divise le canton en 3 régions socio-économiques (Haut, Centre et Bas).

Le vote négatif du Parlement de septembre 2005 a donné un coup de frein au processus de révision de la Constitution cantonale, en réfrénant les ardeurs du Conseil d'Etat pour la fin de la législature 2005-2009.

3. Interventions parlementaires

- a) Le 10 février 2009, le groupe PLR, par le député Aldo Resenterra, a déposé un postulat concernant l'organisation territoriale du canton du Valais. Il demandait au Conseil d'Etat de « reprendre les études sur les réformes relatives à nos structures politiques, notamment aux

² En fait, c'est même la totalité de la Cst. cant. qui aura été revue si l'on considère que le titre 3 a été révisé en 2006 et les titres 4 et 8 en 1993, c'est-à-dire il y a tout juste 20 ans.

régimes des districts et des régions », en notant que « notre canton ne peut plus se passer d'une réflexion globale; nos institutions méritent un large débat sur leurs capacités à affronter le 21^e siècle ». Le 18 juin 2009, le Grand Conseil a accepté ce postulat par 57 voix contre 16 et 49 abstentions.

- b) Le 10 mars 2010, le groupe PLR, par les députés René Constantin et Yves Mabillard (suppl.), a déposé une motion demandant « une refonte des circonscriptions électorales pour l'élection du Grand Conseil ».

Le Conseil d'Etat proposait d'accepter la motion. Dans sa réponse, il précisait : « Sur le fond, le Gouvernement partage toutefois l'avis des motionnaires selon lequel le mode d'élection du Parlement doit s'inscrire dans le cadre plus global de la réforme de nos institutions. Le Gouvernement est en effet convaincu que l'avenir de nos institutions mérite un débat large et ouvert, sans tabou ni a priori ». Le 17 mars 2011, le Grand Conseil a admis la motion du groupe PLR.

- c) Dans ce contexte, il faut rappeler qu'une initiative populaire intitulée « Chaque voix compte » a été déposée le 6 décembre 2010. Cette initiative, qui se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, propose de revoir le mode d'élection des membres du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat a formulé son avis sur cette initiative³. Même s'il n'entend pas répéter ici ce qu'il a déjà dit, le Gouvernement tient à rappeler qu'il craint que l'initiative interfère sur la réflexion globale concernant nos institutions. On peut craindre que cette proximité crée la confusion chez les citoyens et qu'elle ne contribue pas vraiment à la sérénité des débats. En focalisant le débat sur le système d'élection des membres du Parlement, on court le risque de figer les positions, d'occulter les vraies questions et de réduire le débat à cette seule question.

En définitive, le Conseil d'Etat rappelle qu'il entend mener une réflexion large, ouverte et globale sur nos institutions au début du XXI^e siècle. Dans ce sens, le Gouvernement s'engage à présenter un projet de réforme ambitieux qui, d'une part, vise à moderniser nos institutions et à renforcer la démocratie et, d'autre part, contribue à renforcer nos communes, à améliorer encore leur efficacité et leur efficience.

4. Travaux préparatoires – la commission extra-parlementaire

- a) Mandat de la commission

Dans le cadre de la planification intégrée pluriannuelle 2010-2013, le Conseil d'Etat s'engageait à entamer une réflexion de fond sur l'avenir des institutions, en particulier quant au régime des districts et au statut des préfets. Cet objectif prioritaire a été rappelé dans la planification intégrée pluriannuelle 2011-2014.

Le 1^{er} juin 2011, le Conseil d'Etat a désigné une commission extraparlamentaire chargée d'établir un rapport et de formuler des propositions concernant l'organisation territoriale et les institutions du canton. Il a imparti à la commission – dite « commission R 21 » – un délai à fin septembre 2012 pour rendre ses propositions.

Le Conseil d'Etat demandait à la commission de procéder à un examen large et global de nos institutions et d'aborder les trois niveaux institutionnels, soit le canton, les régions et les communes. En particulier, sans vouloir être exhaustif, les thèmes et questions suivantes étaient mentionnés.

Au niveau communal, faut-il définir une commune idéale (nombre d'habitants) et adopter une politique volontariste de fusion de communes pour atteindre ce modèle idéal ? En matière de fusions, faut-il revoir les mesures incitatives, prévoir des fusions forcées dans certaines hypothèses ? Comment réduire le déficit démocratique en cas de transfert ou délégation

³ Message du Conseil d'Etat du 10 avril 2013 concernant l'initiative populaire cantonale « Chaque voix compte ».

d'une compétence communale à une association de communes ou à une personne morale de droit privé ? Faut-il revoir les compétences des organes communaux ? Faut-il obliger les communes qui comptent plus de x habitants à instituer un conseil général ?

La commune bourgeoisiale – qui a souvent une capacité financière faible – a-t-elle encore un sens ? Faut-il prévoir la possibilité pour la commune municipale de fusionner avec la bourgeoisie, voire de l'absorber ? Quels sont les rapports à établir entre les communes municipale et bourgeoisiale ? Faut-il obliger les communes bourgeoisiales à avoir un conseil bourgeoisial ?

Au niveau régional, faut-il introduire ou maintenir un échelon intermédiaire – la région ? – entre le canton et les communes ? Si oui, il convient d'en définir les organes, tâches et compétences. Faut-il maintenir le district comme cercle administratif ou uniquement comme circonscription électorale ? Le cas échéant, ses organes et ses compétences doivent être définis. Faut-il maintenir le préfet et le sous-préfet ? Si oui, quel doit être leur mode de désignation et leurs tâches ? Si non, à qui attribuer leurs compétences actuelles ? Le conseil de district doit-il être maintenu ?

Au niveau cantonal, faut-il revoir le système d'élection, l'organisation, le fonctionnement, les compétences du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ? Quelle doit être la circonscription pour l'élection des membres du Parlement ? Faut-il revoir le nombre de députés, maintenir les députés-suppléants, revoir le nombre de Conseillers d'Etat et les règles de représentativité de ceux-ci ?

Enfin, la date des élections et la durée des mandats, tant au niveau cantonal que communal, était soulevée par le Conseil d'Etat.

Le fait d'aborder l'ensemble de ces thèmes et de poser 37 questions concrètes manifeste la réelle volonté du Conseil d'Etat d'initier ce débat sans a priori ni tabou.

b) Composition de la commission

Afin de garantir un équilibre géographique, politique, et d'assurer une représentation féminine, la commission était composée des 20 membres suivants :

- M. BURGNER Thomas, ancien Conseiller d'Etat, ancien Conseiller national, ancien député, président de la commission,
- Mme PERRUCHOUD-MASSY Marie-Françoise, ancienne députée et cheffe de groupe, ancienne conseillère communale de Chalais, vice-présidente de la commission,
- Mme PACCOLAT Monique, ancienne présidente du Grand Conseil, ancienne Conseillère nationale, rapporteuse de la commission,
- M. BETRISEY Albert, ancien président du Grand Conseil,
- M. COPT Jean-François, ancien président du Grand Conseil, ancien conseiller communal d'Orsières,
- M. GRAND Adalbert, président de la Fédération des bourgeoisies valaisannes, conseiller bourgeoisial de Loèche,
- M. JOSSEN Hans-Josef, vice-président de Naters,
- M. LATTION Antoine, président de l'Association des préfets et sous-préfets, préfet du district de Monthey, ancien député, ancien président de Collombey-Muraz,
- M. LORETAN Gilbert, député et ancien président du Grand Conseil, président de Varen,
- M. MANGISCH Marcel, député et ancien président du Grand Conseil,
- Mme MARET Marianne, présidente de la Fédération des communes valaisannes, députée, présidente de la commune de Troistorrens,
- M. MARIETAN Georges, ancien président du Grand Conseil, ancien président de Champéry,
- M. MONNET Bernard, préfet du district de Martigny, ancien président de la bourgeoisie de Martigny, ancien président du Conseil général de Martigny,
- Mme MONNET-TERRETTAZ Marcelle, vice-présidente du Grand Conseil, conseillère communale de Riddes,

- Mme NANZER Edith, ancienne députée, ancienne présidente de la commune de Naters,
- M. PERRUCHOUD Edmond, député, ancien conseiller communal de Chalais,
- M. RUPPEN Franz, député, conseiller communal de Naters,
- M. SCHNYDER Wilhelm, ancien Conseiller d'Etat, ancien président du Grand Conseil, ancien président de Steg,
- Mme SCHWERY Marie-Therese, préfète du district de Brigue, ancienne présidente du Grand Conseil,
- M. SIERRO Dominique, ancien président du Grand Conseil, ancien président d'Hérémece.

c) Travaux de la commission

Le rapport de la commission, intitulé « R 21 Rapport – Territoire et institutions du 21^{ème} siècle en Valais » (ci-après : le rapport), présente le contexte de la réforme, les travaux de la commission, la vision et les principes, les propositions de la commission. Ce rapport est annexé au présent message, de sorte qu'il n'est pas utile de reprendre ici dans le détail ces éléments. Par ailleurs, le rapport reproduit intégralement les dispositions constitutionnelles faisant l'objet de la présente révision.

On précisera que la commission a constitué trois sous-groupes de travail, soit un par échelon : canton, région/district et commune (cf. rapport, pp. 16-17). Chaque sous-groupe était chargé de présenter, dans son domaine, des options et propositions à la commission. Soucieuse d'intégrer dans la réflexion l'avis de spécialistes et des autorités confrontées à la réalité du terrain, la commission et les sous-groupes ont procédé à de nombreuses auditions (cf. rapport, pp. 18-20). Le prof. Vincent Martenet a établi un avis de droit concernant l'avenir des communes bourgeoises en Valais.

Comme le note la commission, « la forme rédactionnelle de la Constitution cantonale est le reflet des époques de révision. Une reformulation de plusieurs dispositions de la Constitution s'avérerait nécessaire. Cependant, la tâche de révision rédactionnelle des dispositions constitutionnelles n'incombait pas à la commission R 21 » (cf. rapport, p. 21). De fait, la commission s'est contentée de corriger ou supprimer les articles constitutionnels actuels; elle n'avait pas mandat de rédiger de nouveaux textes constitutionnels. A cet égard, le Conseil d'Etat précise qu'un projet de texte constitutionnel entièrement revu, tant sur la forme (systématique) que sur le fond (contenu), sera présenté lors de la première lecture. Il semble en effet opportun de présenter un texte clair, concis et moderne dans sa rédaction.

Le rapport a été déposé officiellement auprès du Conseil d'Etat le 3 octobre 2012.

d) Propositions de la commission

Dans son chapitre V, le Rapport présente « les changements proposés en bref » (cf. Rapport, p. 88). Les principales propositions de la commission sont les suivantes :

« **Communes municipale et bourgeoise**

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

Commune municipale

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

- *Impossibilité pour le conseil municipal de remplir la fonction de conseil bourgeoisial (art. 79)*

Commune bourgeoisiale

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

District – région

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

Canton

Grand Conseil

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

Conseil d'Etat

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

Conseil des Etats

- *Allongement du délai entre les deux tours de scrutin (3 semaines au lieu de 2) »*

e) Suite de la procédure

Le 24 octobre 2012, le Conseil d'Etat a pris connaissance officiellement du rapport de la commission R 21. Même s'il n'a pas souhaité prendre position formellement sur celui-ci et les propositions présentées par la commission, il a salué la qualité du rapport. Par souci de transparence et pour susciter un débat aussi large que possible, il a décidé la publication du rapport sur le site Internet du canton (http://www.vs.ch/Press/DS_3/CO-2012-10-25-20497/fr/R21_rapport.pdf).

A cette occasion, le Gouvernement a aussi adopté le calendrier de la révision, confirmant par là sa volonté de faire de la réforme de nos institutions une priorité pour la législature 2013-2017. Une fois l'opportunité de la réforme admise par le Parlement (automne 2013), il est prévu d'organiser une large procédure de consultation des milieux intéressés (partis politiques, communes et bourgeoisies, préfets, autorités judiciaires, départements, etc.). Les deux lectures sur les textes constitutionnels se dérouleront durant le deuxième semestre 2014. Si ce calendrier est respecté, cet objet sera soumis au vote populaire au printemps 2015. Une fois la modification de la Constitution approuvée par les citoyens, il conviendra d'adapter et de modifier la législation cantonale topique (p. ex. loi sur les communes, loi sur les droits politiques, etc.), le but étant que la réforme des institutions puisse entrer en vigueur avec la nouvelle législature en 2017.

II. Considérations particulières

1. Opportunité de la réforme

L'opportunité d'entreprendre la révision des articles 26, 27, 36 à 59, 66 à 92 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions semble aller de soi. En plus des interventions parlementaires qui ont demandé une telle révision (cf. notamment le postulat du groupe PLR par le député Resenterra, supra, p. 2), la réforme s'inscrit dans le cadre de la révision totale de la Constitution cantonale, par étapes.

Par ailleurs, il n'est guère contesté que nos institutions méritent un examen approfondi. Pour s'en convaincre, il suffit de citer les dispositions concernant le conseil de district, qui ont perdu toute portée (art. 66 à 68). Ainsi, le conseil de district ne prend plus « connaissance du compte rendu de l'administration financière de l'Etat » (art. 67 al. 2 Cst. cant.), ni ne « veille spécialement à son développement économique et à l'écoulement de ses produits agricoles » (art. 67 al. 3 Cst. cant.). Cette institution est aujourd'hui tombée en désuétude, ce qui justifie déjà de revoir notre Charte fondamentale.

En outre, il semble opportun d'aborder la réforme des institutions de manière globale et de ne pas se limiter à une approche partielle, notamment au regard des relations et interactions existant entre les pouvoirs et les niveaux institutionnels. Par exemple, il semble inutile de prévoir dans la Constitution un organe intermédiaire entre le canton et les communes, avec des organes et des compétences propres (p. ex. la région), si on entend renforcer encore et dynamiser l'institution communale.

Certes, une approche large et globale n'est pas sans risque; le Conseil d'Etat en est conscient. Il est toutefois convaincu qu'un projet ambitieux se justifie. Au demeurant, l'échec de la réforme du régime des districts et du statut des préfets, en 2005, montre qu'un projet plus concis n'est pas un gage de réussite.

2. Dispositions constitutionnelles concernées

Il semble utile de préciser les titres, chapitres et articles de la Constitution cantonale que la présente réforme vise. Suivant la systématique de la Constitution, la révision porte sur les objets et dispositions suivants :

-- <u>Titre 2 : Division du canton</u>	(art. 26 et 27)
-- <u>Titre 5 : Pouvoirs publics</u>	(art. 36 à 59)
Chapitre 1 : Pouvoir législatif	(art. 37 à 51)
A. Attributions	(art. 37 à 42)
B. Organisation	(art. 43 à 49)
C. Droit des députés	(art. 50 et 51)
Chapitre 2 : Pouvoir exécutif	(art. 52 à 59)
A. Election	(art. 52)
B. Organisation et attributions	(art. 53 à 59)
-- <u>Titre 6 : Régime de district et de commune</u>	(art. 66 à 82)
Chapitre 1 : Conseil de district	(art. 66 à 68)
Chapitre 2 : Régime communal	(art. 69 à 82)
A. Dispositions générales	(art. 69 à 76)
B. Communes municipales	(art. 77 à 79)
C. Communes bourgeoisiales	(art. 80 à 82)
D. Communes ecclésiastiques	(art. 83) ⁴

⁴ L'art. 83 Cst. cant. a été abrogé lors de la modification du 10 juin 1990.

-- Titre 7 : Mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques (art. 84 à 92)⁵

3. Objectifs visés

Selon l'art. 95 al. 2 du Règlement du Grand Conseil, le débat sur l'opportunité doit servir à déterminer le but et la nature de la révision et en dégager les grandes lignes. En principe, le débat sur l'opportunité ne doit pas servir à discuter de propositions précises et concrètes ou de textes constitutionnels rédigés. Le Parlement est en effet en droit de se prononcer uniquement sur l'opportunité de la réforme, c'est-à-dire sur les grandes lignes de la réforme. Le Conseil d'Etat souhaite toutefois que le Grand Conseil saisisse l'occasion du débat sur l'opportunité pour lui faire connaître son avis, ses idées et ses éventuelles critiques sur la réforme de nos institutions ainsi que sur les principales propositions de la commission R 21.

En exposant ses avis, ses arguments et ses propositions, le Parlement serait en mesure de participer activement à la réforme dès le début du processus législatif. Une telle manière de faire semble d'autant plus souhaitable que le Rapport R 21 – annexé au présent Message – présente précisément les propositions de la commission. Ainsi, le débat sur l'opportunité permettrait de dégager des principes et des tendances, c'est-à-dire d'orienter la procédure de consultation (le cas échéant en proposant des variantes aux organes consultés). Le Conseil d'Etat pourra tenir compte des avis et arguments exprimés lorsqu'il s'agira d'établir le projet de la réforme et les nouveaux textes constitutionnels.

Il va de soi que le Conseil d'Etat ne demande pas au Grand Conseil de se prononcer de manière définitive. Toute question pourra évidemment être revue ou rediscutée lors des débats sur les textes constitutionnels (première et deuxième lecture).

Ceci dit, même s'il ne souhaite pas non plus se prononcer de manière irrévocable sur la réforme de nos institutions et les propositions de la commission, le Conseil d'Etat accepte d'émettre quelques réflexions et commentaires. Il le fait de manière toute générale, en suivant les deux axes importants de la réforme qui sont, à ses yeux, la modernisation des institutions, d'une part, et le renforcement des communes, d'autre part.

En préambule, rappelons que la Constitution cantonale fixe les règles les plus importantes de notre système politique; il lui incombe notamment de définir la composition, les attributions et le fonctionnement des principaux organes de l'Etat, les rapports entre eux, etc. Si notre Charte fondamentale doit prévoir les règles importantes et les principes généraux, elle ne doit pas entrer dans les moindres détails, ceux-ci devant être inscrits dans la législation cantonale d'application. Le Conseil d'Etat veillera donc à soumettre au Grand Conseil un projet de texte constitutionnel précis et concis, qui porte sur l'essentiel et évite les lourdeurs et approximations.

En rapport avec l'adaptation des institutions, les réflexions suivantes peuvent notamment être faites :

- Le Gouvernement est disposé à engager une réflexion sur la circonscription pour l'élection des membres du Grand Conseil. Il juge important que le système électoral retenu soit simple et compréhensible; il n'est pas certain qu'un système comportant deux niveaux de répartition (arrondissements et sous-arrondissements; régions et districts) réponde à ce souci de simplicité.
- Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'augmentation de la durée des mandats cantonaux à 5 ans, proposition qui vise à inscrire un mandat dans la durée et le mouvement (le temps des élections est peu propice à l'examen des projets importants ou novateurs).
- La suppression du conseil de district semble aller de soi. Le maintien ou la suppression de la fonction de préfet est une question largement politisée, dont on peut craindre qu'elle soit abordée avec quelques préjugés. Le Conseil d'Etat tient à relever l'engagement des préfets au service des communes et de leurs associations. Aujourd'hui, le préfet est, dans certains

⁵ Les art. 93 à 99 Cst. cant. ont été abrogés lors de la modification du 24 octobre 1993.

districts, un coordinateur efficace et un conseiller expérimenté à disposition des collectivités. Il est regrettable que le droit n'ait pas suivi et pris acte des tâches actuellement accomplies par le préfet.

- La proposition de passer de 5 à 7 Conseillers d'Etat mérite d'être examinée. Pour faire sens, cette modification doit répondre à un nouveau modèle de gouvernement; on peut penser à renforcer la présidence (pour conduire les dossiers importants et ceux qui nécessitent une coordination ou collaboration), à assurer une présence plus marquée du canton à Berne, etc. Quel que soit le nombre de Conseillers d'Etat, le scrutin majoritaire à deux tours semble le système électoral le mieux adapté pour élire les membres de l'exécutif, c'est-à-dire des personnalités plus que des représentants des partis.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la réforme doit conduire au renforcement des communes.

- Le Conseil d'Etat est favorable à une politique plus active et plus volontariste du canton en matière de fusion des communes. Faut-il revoir et élargir les cas dans lesquels le canton peut procéder à des fusions forcées ? Est-il utopique d'envisager l'engagement de moyens financiers importants en vue d'un objectif ambitieux⁶ ? Ces questions méritent d'être posées. Une commune de moins de 500 habitants peut-elle faire face à toutes ses tâches légales et fournir à ses habitants des prestations et des services de qualité ? Quelle est la marge de manœuvre financière d'une telle commune une fois qu'elle a procédé aux dépenses légales ? Renforcer la commune, c'est aussi renforcer l'autonomie communale, dans l'intérêt bien compris de ses habitants qui sont en droit d'exiger des prestations de qualité.
- L'obligation pour les communes d'une certaine importance d'avoir un conseil général est une proposition à laquelle le Conseil d'Etat souscrit. Il faut admettre qu'organiser une assemblée primaire dans une commune de 5'000 citoyens, voire même 3'000, pour approuver des dépenses qui se chiffrent en millions n'a plus guère de sens, surtout que ces assemblées sont souvent peu fréquentées. Un conseil général, qui comprend notamment une commission de gestion, doit renforcer les communes en les obligeant à encore plus d'excellence; le conseil général peut être compris comme un moyen de professionnaliser l'assemblée primaire, étant toutefois entendu que le conseil général n'a pas vocation à être un « conseil municipal bis » chargé d'examiner la gestion de l'exécutif communal.
- La réduction du nombre maximum de conseillers municipaux (de 15 à 9) et l'augmentation de la durée des mandats communaux à 5 ans procèdent du souci d'une certaine professionnalisation des élus et de renforcement des communes. Le Conseil d'Etat se rallie à ces propositions.
- L'institution d'une conférence des présidents de l'arrondissement est une idée intéressante. Cette conférence pourrait s'occuper de coordination et de collaborations intercommunales, des rapports ou liens entre le canton et les communes, etc. Le cas échéant, il conviendra de veiller à éviter toute confusion avec la conférence instituée par la loi sur les communes (art. 132 LCo) et à clarifier les tâches de chaque organe. On peut aussi se demander si la conférence des présidents doit être inscrite dans la Constitution cantonale. Ces questions méritent d'être examinées.
- Compte tenu du renforcement souhaité des communes, il ne se justifie pas d'instituer dans la Constitution une structure intermédiaire entre le canton et les communes. Au demeurant, on voit mal quelles tâches confier à un tel organisme (qu'il s'appelle région ou district). Ceci dit, il sera toujours possible de prévoir dans une loi spéciale une structure intermédiaire dans tel ou tel domaine d'activité (cf. loi sur la politique régionale).
- La présente réforme doit aussi porter sur les bourgeoisies. Le Conseil d'Etat souhaite qu'une solution soit proposée, qui tienne compte des particularités de chaque bourgeoisie. Il n'est pas question de supprimer une institution parfois très vivante et fortement ancrée dans la population. Par contre, il ne faut pas occulter la réalité : aujourd'hui, seules 49 bourgeoisies

⁶ Selon le rapport de la commission R 21 (p. 60), d'ici 2035, le canton devrait compter entre 40 et 60 communes, à savoir le Valais germanophone 20 +/- 5 communes, le Valais romand 30 +/- 5 communes.

(sur 147) ont un conseil bourgeoisial séparé; nombre de bourgeoisies ont une situation financière difficile. Des solutions réalistes devront être trouvées pour ces dernières (fusion avec la commune municipale correspondante, absorption, etc.), parce qu'il n'est pas sain que les communes municipales financent, souvent à bien plaisir, leur déficit chronique.

Ces quelques réflexions montrent à quel point la tâche du Parlement et du Gouvernement sera ardue et délicate, mais aussi passionnante. Il s'agira d'esquisser des solutions pragmatiques et praticables. Le Conseil d'Etat est persuadé que le Parlement saura faire preuve d'ouverture et de créativité et répondre aux attentes des citoyens.

III. Conclusions

Fort des considérations qui précèdent, conforté par les décisions récentes du Parlement et par les conclusions de la commission extraparlamentaire, le Conseil d'Etat espère vivement que la Haute Assemblée puisse se rallier à son point de vue et voter l'opportunité d'entreprendre la réforme de la Constitution cantonale concernant l'organisation du territoire et les institutions. Au demeurant, cette réforme s'inscrit dans le cadre de la révision totale de la Constitution cantonale, entreprise par étapes.

Comme déjà mentionné, le Gouvernement souhaite que le Parlement profite du débat sur l'opportunité pour exprimer ses avis et ses propositions quant à la réforme de nos institutions. Le Grand Conseil serait ainsi en mesure de participer à la réforme dès le début du processus législatif, notamment en orientant par ses réflexions les questions à poser dans la procédure de consultation. Une telle manière de faire faciliterait aussi la tâche du Conseil d'Etat lorsqu'il s'agira d'élaborer le nouveau texte constitutionnel (les questions disputées seront examinées avec plus de soin et d'attention que celles qui font l'objet d'un large consensus).

Nous saisissons l'occasion du présent message pour vous renouveler, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le 5 juin 2013

Le président du Conseil d'Etat : **Maurice Tornay**
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**