

Rapport accompagnant la procédure de consultation concernant la réforme des dispositions de la Constitution cantonale relatives à l'organisation territoriale et aux institutions (Réforme R 21)

I INTRODUCTION

Le présent rapport accompagne la procédure de consultation concernant la réforme de la Constitution cantonale en matière d'organisation territoriale et des institutions.

Rédigé de manière succincte, il vise à faciliter la tâche des organismes consultés en présentant sous forme synthétique les enjeux de la réforme. Dans ce sens, le présent rapport intègre les questions de la procédure de consultation, en rappelant brièvement les propositions et arguments de la commission R 21.

Ceci dit, pour avoir une vision complète de la réforme des institutions, nous invitons les personnes et organismes consultés à prendre connaissance des documents suivants :

- Rapport de la commission R 21 intitulé : « R 21 Rapport – Territoire et institutions du 21^{ème} siècle en Valais »;
- Message du Conseil d'Etat 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.

Ces deux documents vous donneront toutes les informations utiles sur la réforme de nos institutions. Ils peuvent être consultés et téléchargés sur le site Internet du canton (www.vs.ch/r21-consultation).

Dans le présent rapport, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment l'homme ou la femme.

II GENERALITES

a) Commission R 21

Suite à plusieurs interventions parlementaires, le Conseil d'Etat a décidé d'ouvrir une réflexion de fond sur l'avenir des institutions. En juin 2011, il désignait une commission extraparlamentaire – « la commission R 21 » – chargée de formuler des propositions concernant la réforme de l'organisation territoriale et des institutions du canton. La commission était invitée à procéder à un examen large et global, en abordant les trois niveaux institutionnels (le canton, les districts/régions et les communes).

Cette commission, présidée par l'ancien Conseiller d'Etat M. Thomas Burgener, a déposé son rapport le 3 octobre 2012. Ce rapport, intitulé « R 21 Rapport – Territoire et institutions du 21^{ème} siècle en Valais » (ci-après : Rapport R 21), présente le contexte de la réforme, les travaux de la commission, la vision et les principes, les propositions de la commission.

Le rapport R 21 présente « les changements proposés en bref » (pp. 88-89). Les principales propositions de la commission sont les suivantes :

« Communes municipale et bourgeoisiale

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

Commune municipale

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

Commune bourgeoisiale

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

District – région

- Suppression du district comme entité territoriale (art. 26)
- Suppression des fonctions de préfet et sous-préfet (abrogation de l'art. 59)
- Suppression du Conseil de district (abrogation des 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) »

Toutes ces propositions sont présentées en détail dans le rapport de la commission R 21, auquel nous vous renvoyons pour davantage de précisions.

b) Une réforme importante et ambitieuse

La réforme des institutions – ou « Réforme 21 » ou « R 21 » – s'inscrit dans le cadre général de la révision par étapes de la Constitution cantonale.

Elle constitue une importante réforme de la Constitution cantonale. D'abord, parce qu'elle vise plus de la moitié des dispositions de notre Charte fondamentale. Ensuite, parce qu'elle touche de manière

générale aux institutions. Sont notamment visés les pouvoirs législatif et exécutif, au niveau du canton, des districts et des communes, et les élections.

Le Conseil d'Etat entend mener une réflexion large, ouverte et globale sur nos institutions au début du XXIème siècle. Il souhaite présenter un projet 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.

A noter qu'une initiative populaire intitulée « Chaque voix compte » a été déposée au Conseil d'Etat en décembre 2010. Cette initiative demande de modifier la Constitution cantonale en tant qu'elle concerne le mode d'élection des membres du Grand Conseil (art. 84). En session de septembre 2013, le Grand Conseil a refusé cette initiative mais il a chargé la commission des institutions et de la famille d'élaborer un contre-projet. Le dossier est dans les mains de ladite commission.

Le Conseil d'Etat propose le rejet de l'initiative « Chaque voix compte ». Il craint notamment que la proximité entre cette initiative et la réforme R 21 crée la confusion chez les citoyens et qu'elle ne contribue pas à la sérénité des débats. Ceci dit, le Gouvernement n'a pas souhaité suspendre les travaux de R 21 dans l'attente du traitement de l'initiative et du contre-projet. Le Conseil d'Etat a prévu un calendrier serré et il entend s'y tenir.

Suspendre R 21 jusqu'à ce que le Grand Conseil statue sur un contre-projet ou que le peuple vote sur l'initiative « Chaque voix compte » et un éventuel contre-projet ne serait pas judicieux. Le Conseil d'Etat entend aller de l'avant avec cette importante réforme de nos institutions.

III LE QUESTIONNAIRE

Le questionnaire relatif à la procédure de consultation passe en revue les principales questions que pose la réforme des institutions, en s'articulant autour des propositions de la commission R 21. Il va de soi que toutes les propositions (cf. l'énumération ci-dessus, p. 2) ne peuvent pas être abordées et faire l'objet d'une question. De fait, le Département n'a pas jugé opportun de présenter un questionnaire long ou comprenant des questions trop techniques. Le questionnaire n'a pas pour but de décourager les organismes consultés, mais bien plutôt d'inciter ceux-ci à s'intéresser à ce dossier, à saisir l'occasion de la consultation pour formuler leurs avis, propositions et idées concernant la réforme de nos institutions.

Ceci dit, chaque partie du questionnaire comporte une question ouverte qui permet de formuler des remarques, commentaires ou propositions. De cette manière, une proposition de la commission R 21 ou un thème qui ne fait pas l'objet d'une question pourra être soulevé.

Le questionnaire se divise en quatre parties :

- Le canton
- Les communes
- Les dispositions générales
- Remarques et propositions

IMPORTANT :

Si vous souhaitez participer à la consultation, vous ne devez EN AUCUN CAS compléter le présent rapport !

Vous devez impérativement répondre au questionnaire annexé, en ligne ou sur support papier.

IV LE CANTON

Conseil d'Etat

Actuellement, le Conseil d'Etat est composé de cinq membres (qui sont élus au système majoritaire pour une période de quatre ans).

La commission R 21 propose d'augmenter le nombre de Conseillers d'Etat de **cinq à sept**, pour les motifs suivants (cf. Rapport R 21, p. 47).

D'abord, ce changement permettrait de confier à un Conseiller d'Etat le soin de représenter et de défendre les intérêts du canton dans les dossiers fédéraux et intercantonaux qui touchent le Valais; il serait en quelque sorte « le Conseiller d'Etat chargé des affaires extérieures du canton ». Par ailleurs, chaque Conseiller d'Etat aurait davantage de temps à consacrer pour les conférences intercantionales et les dossiers fédéraux concernant directement le canton. Enfin, un Conseil d'Etat à sept membres conduirait à une représentation plus juste des forces politiques et régionales, en permettant notamment « au Haut-Valais de maintenir deux sièges au gouvernement, solution proche de la proportionnalité de sa population » (cf. Rapport R 21, p. 47).

Dans le Message concernant l'opportunité de réviser les articles de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions (ci-après : le Message), le Conseil d'Etat mentionnait :

« 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. » (cf. Message, p. 9)

1. Etes-vous favorable à l'augmentation du nombre des Conseillers d'Etat de 5 à 7 ?

* * * * *

Actuellement, le Conseil d'Etat est élu au **système majoritaire**. A deux exceptions près (le Tessin et Zoug), tous les cantons suisses élisent leur gouvernement au système majoritaire.

La commission R 21 a examiné le système électoral pour l'élection du gouvernement. Elle s'est prononcée pour le statu quo. Après avoir rappelé que le peuple valaisan a rejeté à plusieurs reprises l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Conseil d'Etat, la commission R 21 relève que ces refus successifs montrent la volonté des citoyens de « nommer les personnes qui composent le gouvernement, et non pas désigner les représentants de partis appelés à siéger dans le gouvernement » (cf. Rapport R 21, p. 80).

En d'autres termes, lors de l'élection du Conseil d'Etat, les citoyens privilégient la personnalité d'un candidat plutôt que son appartenance politique; ils choisissent des personnes pour gouverner, et non pas pour les représenter. En définitive, le système majoritaire semble judicieux pour élire les membres du gouvernement, c'est-à-dire des personnalités plus que des représentants des partis.

2. Etes-vous favorable à ce que les membres du Conseil d'Etat soient élus selon le système majoritaire ?

* * * * *

Selon l'actuel art. 52 al. 2 Cst. Cant., les trois régions du canton (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais) doivent être représentées au Conseil d'Etat. La commission R 21 propose de maintenir la représentation des trois régions, notamment pour des raisons linguistiques et économiques :

« Le haut du canton est germanophone, le centre et le bas francophones. Il est vrai que la différence de langue en soi n'est pas un facteur décisif. En revanche, l'absence de représentation dans un organe comme l'exécutif peut devenir rapidement un facteur diviseur ou créateur de sentiment d'injustice ou être perçu comme tel. [...] Enfin, l'économie des diverses régions n'a et ne poursuit pas les mêmes axes partout, pour des raisons structurelles et aussi pour des raisons conjoncturelles. Afin de tenir compte de ces réalités, il est plus prudent de maintenir des garanties de représentation régionale. » (cf. Rapport R 21, p. 48).

3. Etes-vous favorable à ce que la Constitution mentionne qu'un Conseiller d'Etat au moins doit venir du Haut-Valais, du Valais central, respectivement du Bas-Valais ?

* * * * *

Actuellement, il ne peut y avoir qu'un Conseiller d'Etat par district (art. 52 al. 3 Cst. cant.). Au cas où deux ou plusieurs citoyens du même district auraient obtenu la majorité absolue, celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix sera seul nommé (art. 52 al. 9 Cst. cant.).

Comme la commission R 21 propose de supprimer les districts, elle propose logiquement l'abrogation de cette règle. En fait, la commission R 21 est d'avis que la règle « un Conseiller d'Etat par district » doit être supprimée même en cas de maintien des districts, car elle repose sur une vision de la représentation locale qui est dépassée et qu'elle restreint le choix de l'électeur (cf. Rapport R 21, p. 48).

Dans ce sens, on notera que la Constitution fédérale a abrogé la règle prévoyant que le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres d'un même canton (art. 175 Cst. féd.).

4. Etes-vous favorable à la suppression de la règle prévoyant qu'un district ne peut avoir qu'un seul Conseiller d'Etat ?

* * * * *

Grand Conseil

Actuellement, le Grand Conseil compte 130 députés et 130 députés-suppléants, qui sont élus pour une période de quatre ans.

La commission R 21 est d'avis que le nombre total des députés et députés-suppléants (260) est trop important et doit être revu. Elle propose de maintenir les suppléants mais de redéfinir leur statut.

Deux propositions ont été examinées par la commission R 21 (100 députés et 50 suppléants; 130 députés et 65 suppléants; cf. Rapport R 21, p. 36).

S'agissant des députés, la commission R 21 est favorable au statu quo (130 députés). Ce chiffre permet à toutes les régions d'être représentées au Parlement, ce qui est positif pour l'unité et la cohésion du canton.

La commission R 21 propose de réduire à 65 le nombre de suppléants. Elle note que le suppléant doit remplacer un député empêché, au plénum ou en commission, de sorte qu'élire 65 suppléants semble suffisant.

Par ailleurs, la commission R 21 note que « le suppléant n'a pas le statut de député, mais remplace le député de cas en cas ». Dans ce sens, elle propose de mieux distinguer les statuts de député et de suppléant; ces statuts doivent être différents, car les députés et les suppléants ne sont pas investis des mêmes droits et obligations. Ainsi, par exemple, un suppléant ne pourra plus être nommé dans une commission thématique ou ad hoc (il pourra remplacer un député de la commission empêché de fonctionner); un suppléant ne pourra pas siéger dans une commission de haute surveillance, même à titre de remplaçant.

En définitive, on peut comprendre la proposition de la commission R 21 comme la volonté de renforcer le mandat de député, qui est élu pour représenter ses électeurs, une région ou un village, et qui doit assumer en propre cette responsabilité, sans la déléguer au gré de ses envies à un suppléant. La proposition de la commission R 21 de prévoir dans la Constitution le principe d'indemnisation des groupes parlementaires et des députés procède aussi de cette volonté.

5. Etes-vous favorable à la réduction du nombre de députés ?

Si vous avez répondu « Oui » à cette question, combien de députés le Grand Conseil devrait-il compter ?

- 100 députés
- 80 députés
- Autre (à préciser)

6. Etes-vous favorable à la suppression des députés-suppléants ?

Si vous avez répondu « Non » à cette question, êtes-vous favorable à la réduction du nombre de députés-suppléants ?

Si vous avez répondu « Oui » à la réduction du nombre de députés-suppléants, combien de suppléants le Grand Conseil devrait-il compter ?

- 65 députés
- Autre (à préciser)

7. Etes-vous favorable à une différenciation de statut entre les députés et les députés-suppléants ?

* * * * *

Actuellement, l'élection des députés et suppléants se fait par district et demi-district, selon le système de la représentation proportionnelle. Les 130 sièges sont attribués aux arrondissements électoraux (districts et demi-districts) en fonction du chiffre de leur population suisse de résidence (art. 84 Cst. cant.).

La circonscription électorale pour l'élection des membres du Grand Conseil est une question sensible qui a largement occupé la commission R 21 (cf. Rapport R 21, pp. 73-79). S'agissant d'une question complexe, technique et politique, il est recommandé de consulter le rapport de la commission R 21.

Certains critiquent le système d'élection actuel, en relevant la disparité entre les circonscriptions électorales (le district de Conches élit 2 députés, celui de Sierre 17). Ainsi, pour avoir un député dans le district de Conches, une liste doit obtenir 33,33 % des suffrages, alors que ce pourcentage se monte à

5,55 % dans le district de Sierre (sous réserve du quorum légal de 8 %). De fait, la commission R 21 a jugé « politiquement inadéquat d'éliminer purement et simplement un élan électoral exprimé dans une circonscription minuscule par la voie d'un quorum naturel élevé sans qu'il soit possible de faire valoir cet élan électoral dans un rayon électoral plus grand » (cf. Rapport R 21, pp. 74-75); elle est d'avis que « le système actuel n'est plus défendable d'un point de vue démocratique » (cf. Rapport R 21, p. 75).

Par ailleurs, comme la commission R 21 propose de supprimer les districts en tant qu'entité territoriale ou administrative (cf. infra, p. 9, et question No 9), il convient de créer de nouvelles circonscriptions électorales. La commission a examiné plusieurs variantes ou possibilités (cf. Rapport R 21, p. 73 ss) :

-- L'idée de créer six circonscriptions électorales autour des villes (Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey) a été écartée parce qu'elle est peu soucieuse de la représentation des régions périphériques et de montagne.

-- Le système de la double proportionnelle (Système Pukelsheim)

« Les circonscriptions électorales (correspondant aux actuels districts) sont regroupées dans une région électorale (par ex. le Haut, le Centre et le Bas). Chaque circonscription électorale se voit attribuer un nombre de représentants en fonction de sa population. Dans une première phase, la répartition des sièges par listes s'effectue au niveau de la région électorale; cette manière de faire permet à chaque voix exprimée dans la région électorale d'être prise en compte et de produire un effet sur le résultat au niveau de la région. Dans une seconde phase, les sièges obtenus par les listes sont répartis entre les circonscriptions électorales de la région. Sont élus les candidats qui figurent sur les listes obtenant les sièges et qui réunissent le plus de voix dans leur circonscription électorale (correspondant au district actuel). Ce système est connu et pratiqué entre autres dans les cantons de Zurich, d'Argovie et de Schaffhouse sous le nom de double proportionnelle selon Pukelsheim (Doppelproport nach Pukelsheim) » (cf. Rapport R 21, pp. 75-76).

-- *« La création d'arrondissements électoraux englobant éventuellement deux ou plusieurs sous-arrondissements électoraux s'apparente au système de la double proportionnelle. Et ceci dans ce sens que la répartition des élus par listes se fait au niveau de l'arrondissement électoral dont les sous-arrondissements font partie; mais la personnalité des élus de chaque sous-arrondissement est déterminée par ses seuls électeurs. La conception de base diverge en ce sens que plusieurs districts existants sont regroupés dans une seule circonscription électorale. La commission R 21 est d'avis qu'il y a six circonscriptions électorales (avec des sous-circonscriptions électorales) alors que l'initiative « Chaque voix compte » prévoit trois régions électorales dont chacune regroupe les districts de la région concernée (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais).*

- *Exemples : l'arrondissement électoral de Brigue englobe les sous-arrondissements électoraux de Conches, de Rarogne oriental et de Brigue; ce sont les électeurs des trois unités qui déterminent l'attribution des sièges, mais ce sont les électeurs de chaque unité qui déterminent la personnalité des élus.*
- *Cette formule permet aussi de garder des arrondissements sans créer des sous-arrondissements. [...] » (cf. Rapport R 21, p. 76)*

Finalement, la commission R 21 a discuté des deux propositions suivantes :

« -- l'introduction de la double proportionnelle, à savoir

- *la création de la région électorale du Haut englobant les circonscriptions de Conches, de Rarogne oriental, de Brigue, de Viège, de Rarogne occidental et de Loèche;*
- *la création de la région électorale du Centre englobant les circonscriptions de Sierre, de Sion, de Hérens et de Conthey;*
- *la création de la région électorale du Bas englobant les circonscriptions de Martigny, d'Entremont, de St-Maurice et de Monthey.*

-- *et la création de six arrondissements avec sous-arrondissements, à savoir sur la base de l'arrêté fixant le nombre de députés à élire par district pour la législature 2013-2017*

1. *l'arrondissement de Brigue (16 députés) avec les sous-arrondissements formés par les*

- communes des anciens districts de Conches (2), Rarogne oriental (2) et Brigue (12);*
2. *l'arrondissement de Viège (22 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Viège (12), Rarogne occidental (4) et Loèche (6);*
 3. *l'arrondissement de Sierre (17 députés), sans sous-arrondissement;*
 4. *l'arrondissement de Sion (32 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Sion (17), Hérens (5) et Conthey (10);*
 5. *l'arrondissement de Martigny (22 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de Martigny (16) et Entremont (6);*
 6. *l'arrondissement de Monthey (21 députés) avec les sous-arrondissements formés par les communes des anciens districts de St-Maurice (5) et Monthey (16).* » (cf. Rapport R 21, p. 76-77)

La commission privilégie la création de six arrondissements (plutôt que trois), qui permet de tenir compte des sensibilités locales. « Par ailleurs, elle souhaite donner à certaines régions la possibilité de ne pas se subdiviser en sous-arrondissements électoraux » (cf. Rapport R 21, p. 77).

Au final, la commission R 21 propose de créer six arrondissements électoraux, chacun (sauf Sierre) pouvant être subdivisé en sous-arrondissements électoraux (cf. ci-dessus; Rapport R 21, p. 77).

Dans son Message, le Conseil d'Etat mentionne ceci :

« 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. » (cf. Message, p. 8)

8. Etes-vous favorable à redéfinir la circonscription électorale pour l'élection des membres du Grand Conseil ?

Si vous avez répondu « Oui » à cette question, quelle solution préconisez-vous ?

- **3 circonscriptions électorales (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais)**
- **6 circonscriptions électorales (Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey)**
- **Système Pukelsheim (double proportionnelle), avec 3 arrondissements et des sous-arrondissements**
- **Système Pukelsheim (double proportionnelle), avec 6 arrondissements et des sous-arrondissements**
- **Autre (à préciser)**

* * * * *

Structure intermédiaire et préfets

Selon l'art. 26 Cst. cant., le canton est divisé en districts (al. 1); les districts sont composés de communes (al. 2). Le district est un échelon intermédiaire entre le canton et les communes. Le canton se compose de 13 districts (le district de Rarogne se compose de deux demi-districts, chacun disposant de ses propres organes et compétences; cf. art. 84 al. 2 Cst. cant.). On l'a dit ci-dessus, le district est la circonscription électorale pour l'élection des membres du Grand Conseil (art. 84 Cst. cant.). Enfin, chaque district est doté d'un préfet et d'un sous-préfet, qui sont les représentants du gouvernement (art. 59 Cst. cant.), et d'un conseil de district (art. 66 à 68 Cst. cant.).

La commission R 21 propose de supprimer le district. En bref, elle note que cette structure se justifiait pour des motifs historiques à une époque « où la mobilité physique était limitée, fastidieuse et le déplacement prenait beaucoup de temps ». « La mobilité de l'information était, elle, tributaire de la mobilité physique puisque l'information circulait à la vitesse de l'homme, du cheval ou de la diligence.

Une telle situation justifiait le besoin du Conseil d'Etat de contrôler le territoire par une sorte de « quadrillage » et d'avoir – et de le savoir – un représentant de son pouvoir sur place, c'est-à-dire dans chaque district » (cf. Rapport R 21, p. 28).

Ceci dit, la commission R 21 relève que les attributions du district et du préfet ont perdu de leur substance au fil du temps, du fait « de l'affermissement de l'administration centrale, du développement économique et technique général ainsi que de l'introduction de l'informatique et des nouveaux moyens de communication » (cf. Rapport R 21, pp. 28-29).

Elle note que « le développement économique, la politique économique régionale, la planification du territoire et la mobilité dépassent de plus en plus les limites et les frontières du district. Il en est de même en ce qui concerne la vie économique, commerciale voire même culturelle qui s'oriente davantage vers les agglomérations, certains villages de plaine et de montagne devenant de plus en plus des lieux dortoirs ou de villégiature » (cf. Rapport R 21, p. 29). Ainsi, « [le maintien du district et de ses organes] ne répond plus aux réalités de la vie moderne, ni à la mobilité généralisée ou au développement économique » (cf. Rapport R 21, p. 31).

Enfin, la commission R 21 note que « la multiplicité et la diversité des formes de collaborations entre communes mettent bien en évidence que ces associations d'intérêts ne sont pas liées à l'appartenance au district, mais bien plutôt aux besoins concrets des communes et de leur population » (cf. Rapport R 21, p. 30). Autrement dit, les collaborations intercommunales ne coïncident pas avec les limites du district.

La commission R 21 est d'avis que le district ne constitue plus une structure utile ou indispensable à la vie institutionnelle, politique, économique et sociale des communes. Elle propose donc de supprimer le district. Elle ne souhaite pas remplacer le district par une autre structure intermédiaire entre le canton et les communes.

Sur ce sujet, le Conseil d'Etat a formulé les remarques suivantes :

« 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). » (cf. Message, p. 9)

« [...] 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. » (cf. Message, p. 7).

9. Etes-vous favorable à ce que la Constitution impose une structure intermédiaire entre le canton et les communes ?

Si vous avez répondu « Oui » à cette question :

- **Quel doit être le découpage (géographique) de cette structure intermédiaire ?**
- **Quelles sont les compétences que vous souhaitez attribuer à cette structure intermédiaire ?**
- **Quels doivent être les organes de cette structure intermédiaire ?**

* * * * *

On l'a dit, actuellement, le Conseil d'Etat a dans chaque district un représentant sous le nom de préfet et un sous-préfet (art. 59 al. 1 Cst. cant.).

La commission R 21 propose de supprimer le district en tant qu'entité territoriale (cf. ci-dessus, p. 9). Corollaire, elle prévoit la suppression des fonctions de préfet et sous-préfet ainsi que du conseil de district, institution obsolète qui n'a plus guère de compétences.

La commission R 21 reconnaît que, « en particulier dans le Valais romand, les préfets entreprennent et assument des actions et des initiatives au niveau intercommunal et régional, voire transfrontalier et font le lien entre les intérêts des communes et de l'Etat, assurant dans une certaine mesure un travail de médiateur » (cf. Rapport R 21, p. 29). Aux yeux de la commission, la présence d'un représentant du Conseil d'Etat dans chaque district se justifiait à l'époque; elle ne se justifie plus aujourd'hui.

La commission R 21 reconnaît que les petites communes notamment peuvent éprouver le besoin d'un médiateur, coordinateur ou intermédiaire pour régler leurs relations avec d'autres communes ou le canton. Dans ce sens, elle propose la mise en place d'une Conférence des présidents de communes, qui serait constituée au niveau de la circonscription électorale envisagée pour l'élection du Grand Conseil (cf. question No 15).

S'agissant de la fonction de préfet, le Conseil d'Etat mentionne ceci :

« 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 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. » (cf. Message, pp. 8-9)

10. Etes-vous favorable au maintien de la fonction de préfet ?

* * * * *

Les organismes consultés ont la possibilité de formuler toutes les remarques et propositions concernant les institutions cantonales.

11. Avez-vous d'autres remarques ou propositions à formuler concernant les institutions cantonales (Conseil d'Etat, Grand Conseil, préfets, etc.) ?

* * * * *

V LES COMMUNES

Conseil municipal

Actuellement, chaque commune élit un conseil municipal de trois à quinze membres (art. 78 al. 2 Cst. cant.).

La commission R 21 s'est penchée sur le nombre de conseillers municipaux; elle propose que l'exécutif communal compte entre **cinq et neuf** membres.

Un conseil de trois membres risque d'être empêché de fonctionner (absence de quorum) en cas d'absence, maladie ou récusation, ce qui justifie de fixer à cinq au minimum le nombre de conseillers. Un tel chiffre semble correct et admissible. En revanche, un nombre trop élevé de conseillers risque de compliquer la prise de décision. La commission R 21 propose qu'un conseil municipal compte neuf membres au maximum. Actuellement, six communes du Haut-Valais ont un exécutif de trois membres; six communes du Valais romand comptent plus de neuf conseillers municipaux (cf. Rapport R 21, p. 68).

Le Conseil d'Etat se montre favorable à cette proposition :

« 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. » (cf. Message, p. 9)

12. Etes-vous favorable à ce que le conseil municipal compte entre 5 et 9 conseillers municipaux ?

* * * * *

Conseil général

Actuellement, dans les communes de plus de 700 habitants, l'assemblée des citoyens peut élire un conseil général (art. 73 al. 1 Cst. cant.). Il s'agit d'une possibilité donnée aux communes et non d'une obligation. 11 communes – toutes du Valais romand – ont un conseil général.

La commission R 21 souhaite laisser aux communes le choix d'instituer un conseil général, tout en proposant une mise en œuvre selon des modalités différentes. La proposition de la commission R 21 tient compte de la taille des communes; elle est la suivante :

Commune de plus de 5'000 habitants

Ces communes sont censées avoir un conseil général; toutefois, elles peuvent par un vote remplacer le conseil général par l'assemblée primaire.

Communes entre 1'000 et 5'000 habitants

Ces communes sont censées avoir une assemblée primaire; toutefois, elles peuvent par un vote remplacer l'assemblée primaire par le conseil général.

Commune de moins de 1'000 habitants

Ces communes ont une assemblée primaire.

La commission R 21 prévoit qu'au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, chaque commune concernée devra organiser un vote sur le remplacement du conseil général par l'assemblée primaire (dans les communes de plus de 5'000 habitants) et sur le remplacement de l'assemblée primaire par le conseil général (dans les communes entre 1'000 et 5'000 habitants).

Cette proposition flexible semble s'expliquer par la perception différente que l'on a du conseil général de part et d'autre de la Raspille.

Dans son Message, le Conseil d'Etat a abordé cette question :

« 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. » (cf. Message, p. 9)

13. Etes-vous favorable à l'obligation de principe faite aux communes les plus peuplées d'instituer un conseil général ?

Si vous avez répondu « Oui » à cette question, l'obligation doit-elle concerner les communes :

- de plus de 3'000 habitants
- de plus de 5'000 habitants
- Autre (à préciser)

* * * * *

Fusion des communes et collaborations intercommunales

Actuellement, la Constitution cantonale ne comprend aucune disposition concernant la fusion des communes (l'art. 26 al. 3 Cst. cant. se contente d'indiquer que le Grand Conseil peut modifier le nombre et les circonscriptions des communes). De fait, la fusion des communes est réglée dans la loi sur les communes (art. 129 à 143 LCo).

Par ailleurs, notre canton compte aujourd'hui 135 communes (134 communes dès le 1^{er} janvier 2014), contre 163 communes en 1999. Cette réduction conséquente du nombre des communes en une quinzaine d'années (-28 communes, soit -17 %) montre l'acuité et l'actualité de ce thème.

L'importance de la problématique n'a pas échappé à la commission R 21. De manière générale, celle-ci est d'avis que « l'augmentation et la spécialisation des tâches incombant aux communes et la mobilité générale accrue rendent la fusion de communes utile, profitable et nécessaire » (cf. Rapport R 21, p. 59).

Selon la commission R 21, la Constitution doit prévoir que le canton peut autoriser, promouvoir et encourager les fusions de communes, voire qu'il peut imposer ou contraindre une fusion dans des cas particuliers. Une disposition constitutionnelle doit montrer la volonté du canton de mener une politique volontariste en matière de fusion de communes.

Dans ce sens, la commission R 21 propose de mettre en place un plan directeur de fusions. Ce plan doit décrire les objectifs et les conditions de la fusion, fixer un délai aux communes pour réaliser une fusion, d'entente entre les communes concernées. Si ce délai n'est pas utilisé, le canton devra intervenir par voie de substitution et contraindre une fusion si les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. Il s'agit d'une procédure en deux étapes : l'initiative est laissée aux communes, le canton n'intervenant qu'en cas d'inaction de celles-ci (cf. Rapport R 21, p. 59). La commission R 21 a présenté un objectif chiffré ambitieux pour les fusions de communes : « d'ici 2035, le canton comptera entre 40 et 60 communes, à savoir le Valais germanophone 20 +/- 5 communes, le Valais francophone 30 +/- 5 communes » (cf. Rapport R 21, p. 60).

Enfin, comme le rappelle la commission R 21, il va de soi que les communes concernées et leurs organes seront toujours consultés sur une fusion de communes.

Dans le Message, la question de la fusion des communes a été abordée de manière générale :

« 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 ambitieux ? 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. » (cf. Message, p. 9)

14. Etes-vous favorable à une politique plus volontariste du canton en matière de fusion de communes ?

Si vous avez répondu « Oui » à cette question, quelle(s) mesure(s) préconisez-vous pour encourager ou accélérer les fusions de communes dans notre canton ?

En particulier, êtes-vous favorable notamment aux mesures suivantes (il est possible de cocher plusieurs cases) :

- **Augmenter les aides financières aux communes qui fusionnent.**
- **Etablir un projet cantonal de fusions de communes, doté d'une large enveloppe financière, d'un délai et d'un objectif chiffré ambitieux (p. ex. 60 communes en 2035).**
- **Prévoir l'obligation pour une commune de fusionner si elle ne répond pas à certains critères objectifs (p. ex. moins de 500 habitants, situation financière mauvaise, difficulté à accomplir ses tâches légales, etc.).**
- **Prévoir l'obligation pour une commune de fusionner si elle ne peut pas fournir un standard minimum de prestations.**
- **Autres (à préciser)**

* * * * *

On l'a dit, la commission R 21 propose de supprimer les districts, les fonctions de préfet et sous-préfet ainsi que le conseil de district. Elle ne prévoit pas de créer un autre échelon ou organe intermédiaire entre le canton et les communes (cf. supra, p. 9).

La commission R 21 craint toutefois que l'absence de structure intermédiaire provoque une « bipolarisation des institutions territoriales entre le canton et les communes », sans que l'on sache si cela contribuerait à concentrer le pouvoir au canton ou au contraire à renforcer les communes (cf. Rapport R 21, p. 57).

Pour éviter une concentration des pouvoirs au canton, la commission R 21 juge important d'instituer un organe intercommunal, à savoir la Conférence des présidents de communes, qui serait constituée sur la base de l'arrondissement électoral pour l'élection du Grand Conseil. La Conférence regrouperait les présidents des communes de l'arrondissement. Selon la commission R 21 :

« Il appartient aux communes d'en faire un instrument réellement efficace. Pour ce faire, les communes auront la liberté de mettre en place un outil d'action sous forme d'un secrétariat ou d'une délégation et de lui confier un pouvoir d'action et, en cas de mandat des communes, de décision » (cf. Rapport R 21, p. 57).

La responsabilité du financement de la Conférence relève des communes, le canton apportant toutefois une contribution. Enfin, il appartiendra à la loi de régler le fonctionnement, les tâches et attributions de la Conférence (p. ex. la réalisation du plan des fusions; cf. Rapport R 21, p. 58).

Cette Conférence ne doit pas être confondue avec les conférences de présidents de communes prévues par la loi sur les communes (art. 110 LCo). La terminologie de celle-ci pourrait être revue.

Dans son Message, le Conseil d'Etat a formulé des remarques générales sur cette Conférence :

« 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. » (cf. Message, p. 9)

15. Etes-vous favorable à l'institution d'une conférence des présidents de communes de la circonscription électorale envisagée ?

* * * * *

Droits politiques

Aux termes de l'art. 73 al. 2 Cst. cant., les citoyens ont un droit de référendum facultatif contre les décisions prises par le conseil général. C'est dire qu'actuellement le référendum facultatif ne concerne que les communes avec un conseil général. La loi formalise l'exercice de ce droit (art. 69 et 70 LCo).

La commission R 21 constate que la fréquentation des assemblées primaires est « souvent modeste », avec le risque que des groupes d'intérêt particuliers tentent d'instrumentaliser l'assemblée. Plutôt que de fixer un quorum de présence à l'assemblée, elle propose d'instituer un référendum facultatif contre les décisions de l'assemblée primaire. Concrètement, une fois la décision prise par l'assemblée primaire, les citoyens pourront demander par voie du référendum que ce vote soit répété et soumis au vote à l'urne, qui sera décisif. Comme le note la commission R 21 :

« Il s'agit là d'un référendum tout à fait particulier, puisque le même corps électoral s'offre le privilège de voter deux fois sur le même objet, la première fois dans le cadre d'une assemblée à laquelle tous ont participé ou auraient pu participer, la seconde fois dans le cadre d'un vote à l'urne. Il est vrai que c'est là une voie insolite que celle de faire voter deux fois le même corps électoral sur le même sujet. Mais c'est le prix à payer pour maintenir l'assemblée primaire dans son indépendance et la liberté du citoyen d'y prendre part ou pas. » (cf. Rapport R 21, p.. 62)

16. Etes-vous favorable à l'institution d'un référendum facultatif contre les décisions de l'assemblée primaire ?

* * * * *

Selon l'art. 74 al. 1 Cst. cant., les communes ont la *faculté* d'introduire le droit d'initiative. La loi sur les communes règle en détail l'introduction de ce droit (art. 59 ss LCo), qui exige un vote favorable des citoyens. A ce jour, environ 70 communes ont introduit le droit d'initiative.

La commission R 21 propose de généraliser le droit d'initiative au niveau communal, « puisque l'initiative est dans la tradition suisse un instrument politique bien reconnu » (cf. Rapport R 21, p. 63).

17. Etes-vous favorable à la généralisation du droit d'initiative communale ?

* * * * *

Bourgeoisies

La commune bourgeoisiale est une collectivité de droit public chargée de réaliser des tâches d'intérêt public fixées par la loi (art. 80 Cst. cant.). De manière générale, la loi sur les communes et la loi sur les bourgeoisies règlent l'organisation, les tâches et compétences des bourgeoisies.

Une bourgeoisie comprend une assemblée bourgeoisiale (art. 81 Cst. cant.). Toutefois, la Constitution n'oblige pas une bourgeoisie à avoir un conseil bourgeoisial, c'est-à-dire son propre organe exécutif (art. 82 a contrario Cst. cant.). Dans les communes sans conseil bourgeoisial, le conseil municipal en remplit les fonctions (art. 79 al. 2 Cst. cant.). Dans les faits, parmi les 147 bourgeoisies du canton, seules 49 d'entre elles – un tiers des bourgeoisies – possèdent leur conseil bourgeoisial, élu par les bourgeois.

Les réflexions de la commission R 21 partent du double constat suivant :

D'une part, les bourgeoisies « ont une tradition de vieille date »; il s'agit d'une institution vivante qui est parfois fortement ancrée parmi les bourgeois. Les bourgeoisies doivent être maintenues, « car c'est le moyen de maintenir une culture ancienne et ressentie comme proche de la personne/citoyen et de garantir une certaine conservation de la nature sous forme de forêts, de vignobles, de mayens, d'alpages et de biens agricoles de toute sorte » (cf. Rapport R 21, p. 69).

D'autre part, certaines bourgeoisies connaissent une situation financière précaire et/ou s'appuient sur l'administration et la gestion exercée par les communes municipales (cf. Rapport R 21, p. 69).

Ainsi, si la bourgeoisie doit être maintenue, il est nécessaire « d'assainir la situation de celles qui sont obérées et de clarifier les principes de la gestion ». Il est patent que nombre de bourgeoisies survivent en se reposant sur la commune municipale, qui procède à la gestion de la bourgeoisie voire participe à son financement (cf. Rapport R 21, p. 69).

Dans ce sens, la commission R 21 souhaite responsabiliser les bourgeoisies.

La commune bourgeoisiale doit gérer ses propres affaires. Elle doit pouvoir fonctionner de manière indépendante, sans l'appui logistique ou financier de la municipalité. Elle doit désormais élire ses autorités (le conseil bourgeoisial, le président et le vice-président) et s'assumer financièrement. Si une bourgeoisie n'est pas en mesure de le faire, une solution doit être trouvée. Dans cette hypothèse, la commission R 21 propose que la bourgeoisie fusionne, soit avec la commune municipale correspondante, soit avec une autre bourgeoisie (cf. Rapport R 21, p. 69).

En définitive, la commission R 21 place la bourgeoisie devant ses responsabilités. Si elle est capable d'élire son conseil bourgeoisial et de gérer seule ses affaires, elle doit subsister. Si elle n'arrive pas à s'administrer ou à s'assumer financièrement, il convient alors de procéder à une fusion volontaire voire contrainte. La commune bourgeoisiale est maintenue en tant que collectivité de droit public; mais elle devra dorénavant assumer son administration et sa gestion, sans pouvoir les transférer à la commune municipale; à défaut, elle devra être fusionnée avec (ou intégrée dans) la commune municipale (ou une autre bourgeoisie). Corollaire, la commune municipale sera totalement déchargée de la gestion de la bourgeoisie.

Le Conseil d'Etat a formulé quelques considérations générales concernant les bourgeoisies :

« 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 (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. » (cf. Message, pp. 9-10)

18. Etes-vous favorable à l'obligation faite aux bourgeoisies d'élire leur propre conseil bourgeoisial ?

19. Etes-vous favorable à la possibilité donnée à la bourgeoisie de fusionner avec la commune municipale correspondante ?

Si vous avez répondu « Non » à cette question, quelle(s) mesure(s) préconisez-vous pour assurer la pérennité des bourgeoisies, notamment de celles rencontrant des difficultés financières ?

En particulier, êtes-vous favorable aux mesures suivantes (il est possible de cocher plusieurs cases) :

- Inscrire dans la loi l'obligation pour la commune municipale de financer ou de subventionner la bourgeoisie.
- Inscrire dans la loi l'obligation pour la commune municipale de couvrir totalement ou partiellement le déficit de la bourgeoisie.
- Donner la possibilité à la bourgeoisie de percevoir un impôt auprès des bourgeois.
- Autre (à développer)

* * * * *

Les organismes consultés ont la possibilité de formuler toutes les remarques et propositions concernant les institutions communales.

20. Avez-vous d'autres remarques ou propositions à formuler concernant les institutions communales (fusion de communes, bourgeoisies, etc.) ?

* * * * *

VI DISPOSITIONS GENERALES

Durée des mandats

Actuellement, la durée des mandats cantonaux et communaux est de **quatre ans** (art. 85 al. 1 Cst. cant.). Les autorités cantonales (Grand Conseil, Conseil d'Etat, Conseil des Etats), municipales (conseil municipal, conseil général, président et vice-président, juge et vice-juge) et bourgeoisiales (conseil bourgeoisial, président et vice-président) sont toutes élues pour quatre ans.

A l'instar de ce que prévoient d'autres cantons (Vaud, Fribourg, Jura), la commission R 21 propose de porter la durée des mandats cantonaux et communaux à **cinq ans**. Les arguments de la commission R 21 sont les suivants :

« L'allongement de la durée des mandats à cinq ans offre l'avantage que les membres des différents conseils peuvent accomplir leur tâche pendant deux périodes et assumer une durée de mandat de 10 ans. L'expérience de ces dernières années montre que bon nombre d'élus quittent leur fonction après deux périodes, donc après seulement huit ans, déclinant l'opportunité

d'entamer une troisième période qui amènerait l'élu à accomplir sa fonction pendant une durée de 12 ans. L'allongement du mandat ne pourra sans doute pas résoudre le problème à lui seul, mais y contribuerait dans le contexte d'autres mesures (meilleur soutien par l'appareil administratif et technique dans les grandes communes, meilleure indemnisation etc.). En plus, une période de cinq ans permettra aux élus de travailler avec sérénité et efficacité pendant une durée allongée, la première année de fonction étant consacrée à l'introduction. » (cf. Rapport R 21, p. 81-82)

En d'autres termes, fixer à cinq ans la durée des législatures cantonale et communale va renforcer l'efficacité de l'action publique et faciliter la gestion de projets, en permettant aux autorités élues de travailler sereinement un an de plus.

A noter une exception : la proposition ne vise pas les deux Conseillers des Etats, qui resteront élus pour une période de quatre ans. Cette exception s'explique parce que les élections du Conseil national et du Conseil des Etats ont lieu le même jour. Or, comme les membres du Conseil national sont élus pour quatre ans (art. 149 al. 2 Cst. féd.), il semble opportun de maintenir l'élection simultanée des représentants du canton aux Chambres fédérales. D'ailleurs, tous les cantons prévoient que leurs deux Conseillers des Etats sont élus pour une période de quatre ans.

La Commission R21 a conscience des difficultés découlant, chaque 20 ans, du chevauchement des élections fédérales avec celles cantonales ou communales (cf. ci-après : il est prévu de déplacer les élections cantonales à l'automne).

Le Conseil d'Etat est en principe favorable à l'augmentation de la durée des mandats cantonaux et communaux à cinq 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; cf. Message, pp. 8-9).

21. Etes-vous favorable à l'augmentation de la durée des mandats des autorités cantonales et communales à 5 ans ?

* * * * *

Date des élections cantonales

Actuellement, les élections cantonales ont lieu le premier dimanche du mois de mars suivant les élections communales (qui ont lieu le mois d'octobre précédent). Autrement dit, moins de cinq mois séparent les élections communales des élections cantonales.

De l'avis de la commission R 21, ce court délai n'est pas adéquat pour les partis politiques, qui doivent solliciter des candidats, préparer la campagne, etc.

Il est opportun que les partis bénéficient de plus de temps pour préparer ces échéances. Dans ce sens, la Commission R 21 propose de fixer les élections cantonales à l'automne (en principe le deuxième dimanche du mois d'octobre). Les élections cantonales auront donc lieu en automne de l'année qui suit celle des élections communales.

22. Etes-vous favorable à ce que les élections cantonales se déroulent à l'automne ?

* * * * *

VII REMARQUES ET PROPOSITIONS

Les organismes consultés ont la possibilité de formuler toutes les remarques et propositions – générales ou détaillées – concernant la réforme des institutions.

23. De manière générale, avez-vous d'autres remarques ou propositions à formuler concernant la réforme de nos institutions ?

* * * * *

VIII CONCLUSIONS

Pour rappel, vos observations et remarques concernant la réforme de nos institutions ainsi que le questionnaire annexé dûment rempli et signé doivent être adressés **jusqu'au 15 février 2014** au Service des affaires intérieures et communales, Avenue de la Gare 39, 1950 Sion (ou par e-mail à l'adresse suivante : maurice.chevrier@admin.vs.ch).

Vous avez également la possibilité de remplir le questionnaire en ligne à l'adresse www.vs.ch/r21-consultation.

Le Service des affaires intérieures et communales se tient à votre disposition pour tout renseignement complémentaire (M. Maurice Chevrier : 027 / 606.47.55).

D'avance, nous vous remercions de votre précieuse collaboration, qui permettra au Conseil d'Etat de fixer définitivement les axes de la réforme de nos institutions.

Sion, octobre 2013

Annexe :

-- Questionnaire relatif à la procédure de consultation concernant la réforme des institutions (R 21).