

## Rapport du Conseil d'Etat à la constituante

---

### *Le Conseil d'Etat du canton du Valais*

#### *à la constituante*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres de la constituante,

Conformément aux art. 11 al. 2 et 16 al. 1 du décret sur la constituante, le Conseil d'Etat a l'honneur de vous soumettre le présent rapport, qui comprend une proposition de règlement de la constituante ainsi que divers documents préparatoires en vue de vos travaux.

La première partie du rapport mentionne divers documents susceptibles de guider les premiers pas de la constituante et de susciter l'intérêt de ses membres. La deuxième partie présente et commente brièvement la proposition de règlement de la constituante établi par le Conseil d'Etat.

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle l'importance qu'il prête à l'indépendance de la constituante. Le présent rapport doit être compris comme un appui à la constituante dans le cadre de sa mise en œuvre, mais en aucun cas comme une manière pour le Gouvernement de s'immiscer dans les travaux de la constituante et de les influencer.

#### **I Généralités**

Selon l'art. 16 al. 1 du décret sur la constituante, le Conseil d'Etat transmet à la constituante divers documents préparatoires, assortis d'un rapport explicatif. Plusieurs documents sont susceptibles d'intéresser les membres de la constituante au moment de leur prise de fonction.

Au risque de décourager les meilleures volontés, il serait peu avisé de dresser ici une longue liste de documents ou textes consacrés à la révision totale d'une Constitution cantonale, de citer des manuels de droit constitutionnel ou des textes juridiques austères ou de recenser la totalité des documents déjà établis par d'autres constituantes. Lors de la mise en œuvre de la constituante, il serait peu opportun de se perdre dans des questions de détail ou des textes académiques. Aussi, nous nous limitons à adresser à la constituante des documents de base ou fondamentaux et à ouvrir des pistes pour les élus soucieux de se préparer au mieux à leur nouvelle fonction.

- a) Parmi les documents utiles, il faut évidemment citer la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (annexe 1). On relèvera que la Constitution actuelle a, sur bien des points, été revue par rapport au texte original de 1907; une dizaine de modifications partielles ont abouti depuis les années 1990.

Si le décret sur la constituante du 14 juin 2018 (annexe 2) règle principalement l'entrée en fonction de la constituante, il prévoit également quelques règles d'organisation et définit les relations de la constituante avec les autorités cantonales et la population. Les dispositions du décret s'imposent à la constituante, qui ne peut pas les modifier. Deux éléments doivent être rappelés. D'une part, la constituante exerce ses attributions de manière indépendante (art. 2 al. 1). D'autre part, elle doit remettre son projet de nouvelle Constitution au Conseil d'Etat au plus tard quatre ans après la séance constitutive; la révision totale a échoué en cas de non-respect de ce délai (art. 3 al. 1). Ce délai impératif devrait inciter la constituante à prévoir une planification de ses travaux (dans ce sens, voir l'annexe 2 à la proposition de règlement). A noter que le décret n'a pas fait l'objet d'un référendum résolutoire dans le délai utile.

La proposition de règlement sur la constituante du Conseil d'Etat s'inspire du droit cantonal, à savoir de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (annexe 3)

et du règlement du Grand Conseil (annexe 4). Il semble donc utile de joindre ces deux actes législatifs. Figurent aussi en annexe les règlements de la constituante des cantons de Vaud, Fribourg et Genève, dont le projet de règlement s'inspire (annexes 5 à 7).

Enfin, rappelons que l'ensemble du droit cantonal peut être consulté sur le site internet du canton (<https://lex.vs.ch>).

- b) Dans un Etat fédéral comme la Suisse, il peut être utile de procéder à une démarche comparative et d'examiner la manière dont les autres cantons ont rédigé leur Constitution et réglé certaines questions. Les Constitutions des 26 cantons suisses peuvent être consultées, en français et en allemand, sur le site internet de la Confédération à l'adresse suivante : [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/13.html#131](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/13.html#131).

L'examen des Constitutions cantonales permet de relever des constances, que ce soit au niveau de la systématique ou des dispositions constitutionnelles et de leur contenu.

- c) Si l'idée d'une révision totale de la Constitution est récente dans notre canton, elle a déjà été expérimentée par la Confédération et de nombreux cantons. En 1999, le peuple suisse a accepté la révision totale de la Constitution fédérale. Depuis les années 1980, la plupart des cantons ont procédé à une révision totale de leur Constitution. Parmi les cantons à l'avoir fait récemment avec une constituante, on peut citer Vaud (2003), Fribourg (2004) et Genève (2012).

Les sites internet des constituantes comprennent une documentation large et détaillée (cf. rapports des commissions, procès-verbaux des séances, avant-projet, etc.). La consultation de certains documents peut se révéler intéressante et utile.

Constituante du canton de Vaud :

[www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/lois-constitution/constitution/archives-constituante](http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/lois-constitution/constitution/archives-constituante)

Constituante du canton de Fribourg : <http://appl.fr.ch/constituante>

Constituante du canton de Genève : [www.ge.ch/constituante](http://www.ge.ch/constituante)

- d) Ces dernières années, deux importantes révisions partielles de la Constitution cantonale ont été engagées mais n'ont pas abouti. Elles portaient respectivement sur la révision du titre premier de la Constitution et sur la réforme des institutions cantonales (« Réforme R21 »). Il semble opportun d'adresser les principaux documents y relatifs à la constituante, soit :

- le rapport du groupe de travail à l'appui de l'avant-projet de révision du titre premier de la Constitution valaisanne du 8 mars 1907 (Rapport Rouiller) et le projet y relatif (annexes 8 et 9);
- le rapport de la commission extraparlamentaire (ou commission R21) « R 21 Rapport – Territoire et institutions du 21<sup>ème</sup> siècle en Valais » (annexe 10);
- le message du Conseil d'Etat concernant la modification des articles de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales (art. 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 Cst. cant.) et le projet y relatif (« Réforme R21 »; annexes 11 et 12);
- la notice explicative du Conseil d'Etat concernant la votation cantonale du 14 juin 2015 (« Réforme R21 » : composition et mode d'élection du Grand Conseil; organisation des autorités cantonales; annexe 13).

- e) Pour plonger dans l'univers de la constituante et de la Constitution, deux textes peuvent être cités :

- Antoine Geinoz, « La Constituante, auteur éphémère d'une œuvre durable » (annexe 14).

Dans ce texte, l'auteur, secrétaire général de la constituante du canton de Fribourg, présente les travaux de la constituante, de ses débuts jusqu'à l'adoption de la nouvelle Constitution fribourgeoise<sup>1</sup>.

-- Peter Hänni, « Nature et objectifs d'une Constitution cantonale » (annexe 15).

Il s'agit de l'exposé tenu par l'auteur, professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université de Fribourg, devant les membres de la constituante fribourgeoise le 30 mai 2000.

## II Proposition de règlement sur la constituante

La proposition de règlement sur la constituante annexée fait suite au mandat attribué au Conseil d'Etat par l'art. 11 al. 2 du décret sur la constituante. On l'a dit, cette proposition s'inspire du droit cantonal (LOCRP, RGC) et des règlements de la constituante des cantons de Vaud, Fribourg et Genève.

Le Conseil d'Etat a été guidé par le souci de proposer un texte praticable et complet. Ceci dit, la constituante reste évidemment libre de modifier certains articles, de prévoir de nouvelles règles et d'en supprimer d'autres, voire de réécrire entièrement son règlement. En définitive, il faut garder à l'esprit le but visé par le règlement, qui est de doter la constituante d'une **organisation efficace** et de **règles de fonctionnement claires et simples**. Le règlement ne doit en aucun cas être un frein ou une source de difficulté pour les membres de la constituante et ses organes.

Ceci dit, le règlement de la constituante n'est pas gravé dans le marbre et peut être modifié (cf. art. 89). Suivant les expériences faites, les problèmes rencontrés, il sera loisible à la constituante de modifier son règlement en cas de nécessité. Cette faculté ne saurait dispenser la constituante d'un examen minutieux de son règlement (il serait peu judicieux de revoir son organisation en cours de route). A relever aussi l'art. 88 qui prévoit, comme d'autres cantons<sup>2</sup>, que la constituante peut décider de déroger à son règlement à la majorité des deux tiers des membres présents. Cette disposition donne une certaine souplesse à la constituante.

### a) Systématique

La systématique du règlement répond à la logique. Après quelques règles générales (ch. 1), le règlement précise l'organisation de la constituante, définit ses organes et leurs compétences (ch. 2). Sont ensuite réglées les séances de la constituante (ch. 3) et les relations de celle-ci avec les autorités cantonales et la population (ch. 4), avant quelques dispositions finales (ch. 5). Le règlement comprend également trois annexes. Dans le détail :

1	Dispositions générales	(art. 1 à 7)
2	Organisation de la constituante	
2.1	Organes de direction	(art. 8)
2.1.1	Présidence	(art. 9 à 12)
2.1.2	Bureau	(art. 13 à 15)
2.2	Commissions	
2.2.1	Dispositions générales	(art. 16 à 20)
2.2.2	Commissions thématiques	(art. 21 à 28)
2.2.3	Commission de coordination	(art. 29)
2.2.4	Commission de rédaction	(art. 30)
2.2.5	Commissions spéciales	(art. 31)
2.3	Groupes politiques	(art. 32 à 34)
2.4	Secrétariat général	(art. 35 à 41)

<sup>1</sup> Ce texte figure dans le Numéro spécial 2005 de la Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ) entièrement consacré à la nouvelle Constitution fribourgeoise ([www.fr.ch/tc/institutions-et-droits-politiques/justice/revue-fribourgeoise-de-jurisprudence](http://www.fr.ch/tc/institutions-et-droits-politiques/justice/revue-fribourgeoise-de-jurisprudence)). Ce Numéro spécial comprend une dizaine des contributions qui couvrent nombre de thèmes qu'une Constitution doit régler.

<sup>2</sup> cf. art. 53 du règlement interne de l'Assemblée constituante du canton de Vaud; art. 72 du règlement de la Constituante du canton de Fribourg.

3	Séances de la constituante	
3.1	Principes généraux	(art. 42 à 47)
3.2	Dispositions d'ordre	(art. 48 à 52)
3.3	Délibérations	(art. 53 à 62)
3.4	Votes	(art. 63 à 71)
3.5	Elections	(art. 72 à 81)
4	Relations avec les autorités cantonales et la population (art. 82 à 87)	
5	Dispositions finales	(art. 88 à 90)

Annexe 1 : Indemnités des membres de la constituante

Annexe 2 : Planification des travaux de la constituante

Annexe 3 : Liste des commissions thématiques

#### b) Commentaires et remarques

Le chapitre premier (Dispositions générales) n'appelle pas de remarque particulière. Tout au plus faut-il noter que, selon l'art. 5, la démission d'un membre de la constituante est réglée par les art. 160 et 157 LcDP (cf. art. 103 Cst. cant., art. 163 LcDP). En fait, le démissionnaire est remplacé par le premier des viennent-ensuite de la liste concernée.

Le chapitre 2 prévoit que l'organisation de la constituante s'inspire de celle du Grand Conseil, avec des organes de direction (la présidence et le bureau), des commissions, des groupes politiques et un secrétariat général (qui correspond au service parlementaire).

Le projet définit la composition et les compétences de chaque organe de la constituante. Sur le modèle du Grand Conseil, il est proposé que le bureau soit composé des membres de la présidence et des présidents des groupes politiques (art. 13). Ainsi, les présidents des groupes peuvent se faire le relais du bureau au sein des groupes.

La liste des commissions thématiques figure dans l'annexe 3.

Les commissions s'organisent librement dans le cadre du règlement (art. 16). Dès leur constitution, les commissions devront régler leur organisation, définir une méthode de travail, prévoir un plan de travail et un calendrier des séances.

La commission de coordination remplit une tâche importante : assurer la coordination et la cohérence des travaux des commissions thématiques (art. 29). Cette tâche est confiée à une commission ad hoc pour éviter de surcharger le bureau. Par souci d'efficacité, il semble judicieux de procéder à une répartition équilibrée de la charge de travail entre les organes de la constituante.

D'après l'art. 12 du décret sur la constituante, la constituante élit son secrétaire général. L'art. 36 prévoit que le secrétaire général dirige le secrétariat général. Dans les faits, il reviendra au bureau transitoire, en charge des formalités préparatoires en vue des travaux de la constituante (art. 10 du décret sur la constituante), d'établir le cahier de charges du secrétaire général, de procéder à la mise au concours du poste et au tri des candidatures, puis de porter à la connaissance de la constituante le cahier des charges avec une proposition. Ainsi, la constituante pourra élire le secrétaire général aussitôt qu'elle aura adopté son règlement.

Selon l'art. 37, dans les limites de son budget, le bureau décide du nombre et du profil des personnes engagées auprès du secrétariat général. Il serait fastidieux de confier cette tâche aux 130 membres de la constituante. Concrètement, le bureau transitoire devra préparer le cahier de charges des membres du secrétariat général, procéder à la mise au concours des postes et au tri des candidatures, puis transmettre le dossier complet au bureau constitué qui, après examen, prendra les décisions utiles en la matière. A titre d'exemples, le secrétariat de la constituante du canton de Fribourg était composé d'un secrétaire général, d'une collaboratrice administrative, de deux conseillers juridiques (50 %) et de quatre juristes

secrétaires de commissions. Dans le canton de Genève, le secrétariat de la constituante comprenait une secrétaire générale, une secrétaire juriste, une secrétaire en charge de la communication, du système d'information et du Mémorial, une rédactrice-mémorialiste et deux secrétaires de coordination.

Le chapitre 3 règle les séances de la constituante. Celle-ci devra notamment décider des dates et horaires des sessions (art. 44). Pour des motifs d'organisation, il semble judicieux de fixer des principes et règles dans le règlement, qui pourront être revus si nécessaire.

La constituante doit prévoir une traduction simultanée pour les séances de la constituante (art. 47).

Les dispositions d'ordre (art. 48 à 52), les règles concernant les délibérations (art. 53 à 62), les votes (art. 63 à 71) et les élections (art. 72 à 81) sont très – peut-être trop – détaillées. Il a été jugé opportun de présenter un règlement complet, qui puisse, le cas échéant, être revu ou allégé par la constituante.

Le chapitre 4 reprend les art. 17 à 20 du décret sur la constituante. Il semble important de rappeler ces règles dans le règlement. Pour le reste, la constituante adopte un concept de communication (art. 86) et prévoit une procédure de consultation sur les principes et les grandes lignes du projet qu'elle a retenus (art. 87).

Le chapitre 5 n'appelle pas de commentaire particulier.

## Annexes

L'annexe 1 fixe les indemnités auxquelles ont droit les membres de la constituante. Selon l'art. 12 du décret sur la constituante, les membres de la constituante ont droit aux mêmes indemnités que les députés au Grand Conseil (al. 5). Les éventuelles autres indemnités des membres de la constituante font l'objet d'une annexe à son règlement, laquelle est soumise à l'approbation du Grand Conseil (al. 6). En cas de modification de l'annexe 1 proposée, la constituante devra, le cas échéant, soumettre celle-ci à l'approbation du Parlement.

L'annexe 2 prévoit, dans les grandes lignes, la planification des travaux de la constituante. L'annexe doit être mis en rapport avec l'art. 3 al. 1 du décret sur la constituante, selon lequel la révision totale a échoué si la constituante ne remet pas son projet de nouvelle Constitution au Conseil d'Etat au plus tard quatre ans après la séance constitutive. De l'avis du Conseil d'Etat, il est important de fixer une planification précise et praticable. L'annexe s'inspire de la planification des travaux des constituantes vaudoise et fribourgeoise<sup>3</sup>.

L'annexe 3 énumère les (sept) commissions thématiques, qui sont chargées de rédiger des principes et des articles constitutionnels dans leurs domaines de compétence. La liste proposée tente de trouver un équilibre entre les commissions. Le cas échéant, il est possible à la constituante de moduler le nombre de membres des commissions – chaque membre doit siéger dans une commission thématique – en fonction du domaine considéré.

Les constituantes de Vaud<sup>4</sup>, Fribourg<sup>5</sup> et Genève<sup>6</sup> comptaient respectivement six, huit et cinq commissions thématiques.

---

<sup>3</sup> cf. Planification des travaux de l'assemblée constituante (Vaud); ordonnance du 31 janvier 2001 relative à la planification-cadre des travaux de la Constituante fribourgeoise. Pour information, le délai entre la séance constitutive et l'adoption du projet de nouvelle Constitution par la constituante se monte à moins de quatre ans : Vaud : 3 ans et 1 mois (14 avril 1999-17 mai 2002); Fribourg : 3 ans et 8 mois (30 mai 2000-30 janvier 2004); Genève : 3 ans et 6 mois (20 novembre 2008-31 mai 2012).

<sup>4</sup> Soit : 1. Le statut du canton, les principes généraux, les rapports avec l'extérieur (autres cantons et Etats étrangers); 2. Le rôle, les tâches de l'Etat, les finances; 3. Les droits et devoirs fondamentaux; 4. Les droits politiques; 5. Les trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire; 6. L'organisation territoriale et les communes.

<sup>5</sup> Soit : 1. Principes fondamentaux, relations extérieures, langues; 2. Droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux; 3. Tâches de l'Etat, finances; 4. Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires; 5. Parlement et gouvernement (y compris l'administration); 6. Autorités judiciaires et médiation; 7. Structure territoriale; 8. Eglises reconnues et autres communautés religieuses, associations, partis politiques.

<sup>6</sup> Soit : 1. Dispositions générales et droits fondamentaux (principes d'action de l'Etat, droits fondamentaux, droits et buts sociaux); 2. Droits politiques (y compris modalités de révision de la Constitution); 3. Institutions : les trois pouvoirs (Exécutif

Le Conseil d'Etat souhaite que la constituante puisse adopter son règlement dans les meilleurs délais, de manière à pouvoir rapidement se mettre au travail, c'est-à-dire notamment constituer et organiser son secrétariat général et ses commissions thématiques.

### III Conclusions

Le Conseil d'Etat saisit pleinement l'importance et l'ampleur de la tâche confiée à la constituante et à ses membres. La révision totale d'une Constitution cantonale est une tâche passionnante mais exigeante. Rédiger une Charte fondamentale équilibrée et moderne, susceptible d'emporter l'adhésion du plus grand nombre – à tout le moins d'une majorité de citoyennes et citoyens – n'est pas chose aisée. Selon un ancien Conseiller d'Etat fribourgeois, la révision totale d'une Constitution est « un travail à la fois patient et imaginatif, transparent et déterminé, sans concession mais avec des compromis négociés ».7 Il faudra à la constituante une bonne dose d'humilité et de pragmatisme, mais aussi de ténacité et d'enthousiasme pour accomplir la tâche que le peuple lui a confiée. Le chemin vers une nouvelle Constitution cantonale n'est pas un long fleuve tranquille. Le parcours sera parfois escarpé et semé d'embûches. Dans les moments de doute, vous ferez vôtre la sagesse chinoise : « Là où il y a une volonté, il y a un chemin » (Lao Tseu).

Le Conseil d'Etat forme le vœu que le projet de nouvelle Constitution cantonale présente une unité et une cohérence, mais aussi et surtout qu'il tienne compte des réalités de la société valaisanne du XXI<sup>ème</sup> siècle. Pensons, par exemple, au bilinguisme et aux équilibres régionaux. L'exercice doit être l'occasion de mener une large réflexion sur les fondements de notre Etat et le futur de nos institutions. On le constate, la tâche qui vous attend est exaltante.

Le Conseil d'Etat est convaincu que les membres de la constituante sauront faire preuve d'ouverture et d'imagination, de pragmatisme et d'audace, afin de répondre aux attentes de la population valaisanne.

Nous saisissons l'occasion du présent rapport pour vous présenter, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la constituante, l'assurance de notre haute considération.

Sion, le 28 novembre 2018

La présidente du Conseil d'Etat : Esther Waeber-Kalbermatten  
Le chancelier d'Etat : Philipp Spörri

Annexes :

1. [Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907](#)
2. [Décret sur la constituante du 14 juin 2018](#)
3. [Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996 \(LOCRP\)](#)
4. [Règlement du Grand Conseil du 13 septembre 2001 \(RGC\)](#)
5. [Règlement interne de l'Assemblée constituante du Canton de Vaud du 30 juin 1999](#)
6. [Règlement de la Constituante du canton de Fribourg du 4 octobre 2000](#)
7. [Règlement de l'Assemblée constituante de la République et canton de Genève du 2 février 2009](#)
8. [Rapport du groupe de travail à l'appui de l'avant-projet de révision du titre premier de la Constitution valaisanne du 8 mars 1907 \(Rapport Rouiller\)](#)
9. [Projet de textes constitutionnels relatif au rapport précité](#)

---

cantonal, Parlement cantonal et Pouvoir judiciaire); 4. Organisation territoriale (communes, y compris répartition des compétences) et relations extérieures; 5. Rôle et tâches de l'Etat et finances.

<sup>7</sup> Pascal Cominboeuf, ancien Conseiller d'Etat fribourgeois, in La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, p. 1

10. [Rapport de la commission extraparlamentaire \(ou commission R21\) « R 21 Rapport – Territoire et institutions du 21<sup>ème</sup> siècle en Valais »](#)
11. [Message du Conseil d'Etat concernant la modification des articles de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales \(art. 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 Cst. cant.\) \(« Réforme R21 »\)](#)
12. [Projet de textes constitutionnels relatif au message précité \(« Réforme R21 »\)](#)
13. [Notice explicative du Conseil d'Etat concernant la votation cantonale du 14 juin 2015 \(« Réforme R21 »\)](#)
14. [Antoine Geinoz, La Constituante, auteur phémère d'une œuvre durable, in La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, p. 7 ss](#)
15. [Peter Hänni, Nature et objectifs d'une Constitution cantonale, in RFJ 2000, p. 123 ss](#)
16. [Proposition de règlement de la constituante](#)