

RAPPORT

Modification des articles 17 et 56 du Règlement de la Constituante du 5 juin 2019

Le Bureau de la Constituante à la Constituante

A. Modification de l'article 17 alinéa 4 du règlement

1. Introduction

Lors de l'élaboration de son règlement en séance plénière du 29 avril 2019, la Constituante a adopté, par 64 voix contre 57 et 4 abstentions, un amendement stipulant que lors de la deuxième lecture, les membres de la Constituante qui ont déjà participé aux travaux d'une commission lors de la première lecture ne peuvent être membre de cette commission. Le Bureau transitoire recommandait le rejet de cette proposition d'amendement par 7 voix contre 4 et 1 abstention.

Cette question est revenue à plusieurs reprises dans les discussions au sein du Bureau de la Constituante en lien avec la planification des travaux de la Constituante. Lors de sa séance du 4 mai 2021, le Bureau a décidé par 6 voix contre 5 et 1 abstention de proposer à la Constituante d'abroger l'article 17 alinéa 4 du règlement de la Constituante. Cette disposition prévoit un renouvellement intégral des commissions thématiques à l'issue de la première lecture.

2. Considérations du Bureau

Le Bureau estime que la disposition de l'article 17 alinéa 4 du règlement de la Constituante prévoyant un renouvellement intégral des commissions thématiques après la première lecture n'est pas opportune dans le contexte général des travaux de la Constituante. Lors de ces deux dernières années de travaux déjà effectuées par les commissions thématiques, soit une vingtaine de séances pour chaque commission, les membres des commissions thématiques ont mené un important travail de recherche et d'analyse sur les thématiques traitées par leur commission respective, ainsi qu'un certain nombre d'auditions. Elles ont ainsi constitué une volumineuse documentation à l'appui des dispositions soumises au plénum de la Constituante. Les membres des commissions ont donc acquis des connaissances au niveau de la matière et au niveau juridique, appuyées par des avis de droit, notes juridiques et travaux personnels, qu'il semble très difficile de transférer dans le court laps de temps qui est prévu entre la première et deuxième lecture à une commission thématique entièrement renouvelée. Pour le Bureau, il semble inévitable que les commissions renouvelées mènent à nouveau de longues discussions sur des aspects qui ont été déjà discutés de manière approfondie par la commission précédente.

En outre, les dispositions adoptées dans le cadre de la première lecture auront déjà fait l'objet de deux débats en plénum : un premier lors de la lecture des principes en automne 2020, puis lors de la première lecture en automne 2021. Les commissions renouvelées verraient donc leur marge de manœuvre considérablement limitée en ce qui concerne l'apport d'une « vision renouvelée », ce qui constituait le principal argument en faveur d'un renouvellement intégral des commissions thématiques lors de l'élaboration du règlement.

La question du renouvellement intégral des commissions thématiques avait été évoquée lors de la table ronde avec des membres des assemblées constituantes des cantons de Vaud, Genève et Fribourg organisée lors de la séance plénière du 3 décembre 2019. A cette occasion, il avait été indiqué par les intervenants qu'aucune de ces constituantes n'avait procédé à un renouvellement des commissions thématiques entre deux lectures par le plénum. Plusieurs intervenants avaient alors déconseillé de procéder à un tel renouvellement, pour les raisons évoquées ci-avant par le Bureau.

Enfin, le Bureau rappelle que la Constituante est tenue de respecter le calendrier fixé par le Décret sur la Constituante du 16 juin 2018 (état au 6 novembre 2020). Un renouvellement intégral des commissions thématiques impliquerait de facto un allongement du temps nécessaire à l'élaboration de l'avant-projet pour la deuxième lecture.

Pour le Bureau, les groupes politiques ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de procéder à des rocares au sein des commissions thématiques en concertation avec leurs membres, sans toutefois devoir procéder à un renouvellement intégral et systématique des commissions thématiques.

3. Considérations de la minorité

Une minorité du Bureau s'oppose à l'abrogation de l'article 17 alinéa 4 du règlement de la Constituante. Elle estime qu'il faut s'en tenir à ce qui avait été décidé par la Constituante lors de l'élaboration du règlement en avril 2019. Cette deuxième lecture avec un nouveau souffle permettrait une adaptation du projet de constitution en vue de la deuxième lecture par un regard différent, et faciliterait le processus d'amélioration du projet, étant donné que les dispositions initiales ont été élaborées par d'autres personnes. En outre, cela permettrait potentiellement de créer des consensus avec de nouvelles personnes. Enfin, cela correspond à la pratique du Grand Conseil valaisan, qui renouvelle ses commissions entre deux lectures d'un projet.

B. Modification de l'article 17 alinéa 3 du règlement

1. Introduction et considérations du Bureau

Le renouvellement des président-e-s, vice-président-e-s et rapporteur-e-s des commissions thématiques à l'issue de la première lecture tel que prévu à l'article 17 alinéa 3 (2^{ème} phrase) était prévu dans le projet de règlement du Bureau transitoire traité par la Constituante en séance plénière du 29 avril 2019.

En lien avec la proposition du Bureau de ne pas procéder à un renouvellement intégral des membres des commissions thématiques, le Bureau a décidé par 4 voix contre 4 et 4 abstentions (départagé par le Coordinateur du Collège présidentiel en raison de l'égalité) de proposer à la Constituante de renoncer également au renouvellement systématique des président-e-s, vice-président-e-s et rapporteur-e-s à l'issue de la première lecture. Le Bureau estime que d'une part, la poursuite des travaux de la Constituante serait plus efficace en maintenant les président-e-s, vice-président-e-s et rapporteur-e-s déjà en place, et que d'autre part, cela est cohérent avec sa proposition de ne pas procéder à un renouvellement intégral des commissions thématiques. Toutefois, comme cela serait le cas pour les membres des commissions thématiques, les groupes politiques auraient la possibilité de procéder à des rocares dans ces fonctions, en concertation avec leurs membres ainsi qu'avec les autres groupes politiques de la Constituante.

2. Considération de la minorité

La minorité du Bureau estime, comme pour la modification de l'article 17 alinéa 4, qu'il faut s'en tenir à ce qui tenait à ce qui avait été décidé par la Constituante lors de l'élaboration du règlement en avril 2019. En outre, la répartition des présidences et vice-présidences des commissions thématiques entre les groupes politiques en fonction de leur représentation au sein de la Constituante pour la deuxième lecture avait déjà été effectuée par le Bureau transitoire, et celle-ci faisait partie de l'arrangement entre les groupes politiques concernant la répartition générale des fonctions au sein de la Constituante (Collège présidentiel, présidence et vice-présidence des commissions thématiques). Si la Constituante renonce à changer les président-e-s et vice-président-e-s, certains groupes politiques se retrouveraient ainsi pénalisés dans la répartition des fonctions, et d'autres favorisés.

C. Modification de l'article 56 du règlement

1. Introduction

Lors des travaux de planification de la première lecture, le Bureau avait, sur proposition du Collège présidentiel, décidé qu'une entrée en matière pour chaque commission thématique serait menée, afin de permettre le cas échéant le renvoi d'une partie de l'avant-projet à la commission thématique ayant élaboré les dispositions concernées par une éventuelle non-entrée en matière.

En ce qui concerne le déroulement de la deuxième lecture, le Bureau estime qu'il serait plus pertinent de ne mener qu'un seul débat d'entrée en matière portant sur l'ensemble du projet de nouvelle Constitution et de procéder dans la foulée à la lecture de détail. Il n'y aurait également qu'un seul délai pour le dépôt des amendements, quelques semaines avant le début de la deuxième lecture, afin que les membres de la Constituante soient en possession des propositions d'amendements concernant l'ensemble du projet, certaines pouvant potentiellement avoir un impact direct sur d'autres dispositions.

2. Considérations du Bureau

Le Bureau estime que lors de la deuxième lecture, le projet de Constitution doit pouvoir être traité dans son ensemble, et non plus de manière séquentielle selon les commissions thématiques qui ont élaboré les dispositions qui figurent dans le projet. Dans cette configuration de débat, le Bureau estime qu'un vote sur l'entrée en matière n'est pas nécessaire, étant donné qu'une non-entrée en matière aurait pour seule conséquence de retarder le déroulement des débats de deuxième lecture, sans que les commissions thématiques ne sachent véritablement ce qui doit être modifié dans le projet, étant donné que le vote sur l'entrée en matière porterait sur l'ensemble du projet. En ce sens, l'article 59 alinéa 5 prévoit d'ailleurs que « la Constituante peut en tout temps décider le renvoi d'une disposition du projet de Constitution en commission », ce qui permet tout de même à la Constituante de ne pas entrer en matière sur des dispositions spécifiques ou des parties du projet.

Bien que l'article 56 alinéa 1 prévienne déjà d'éventuelles exceptions au vote sur l'entrée en matière (« Les délibérations de la Constituante sont *en principe* précédées d'un vote sur l'entrée en matière »), le Bureau souhaite ancrer explicitement dans le règlement que lorsque les délibérations portent sur l'ensemble du projet de Constitution (deuxième et potentielle troisième lecture), l'entrée en matière ne fait pas l'objet d'un vote suite au débat d'entrée en matière. La décision du Bureau de proposer à la Constituante la modification de l'article 56 du règlement (ajout d'un alinéa 4) a été prise par 10 voix contre 0 et 2 abstentions.

Vu les développements qui précèdent, nous vous proposons, Mesdames et Messieurs les membres de la Constituante, d'accepter le projet de modification de l'article 17 et de l'article 56 du règlement de la Constituante.

Sion, le 7 septembre 2021.

Les administrateurs du Collège présidentiel de la Constituante :
Géraldine GIANADDA et Felix RUPPEN

Le rapporteur : **Fabien THÉTAZ**