

COMMISSION 10

Communes et organisation territoriale

Deuxième lecture

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

7 mai 2022

Table des matières

I. Projet de la commission	3
A. Composition de la commission.....	3
B. Organisation et programme de travail	3
C. Principales modifications par rapport à l'avant-projet de première lecture adopté par le plénum de la Constituante en automne 2021	3
II. Articles rédigés commentés	4
Régions, communes et communes bourgeoisiales	4
Régions.....	4
Communes.....	5
Communes bourgeoisiales	9
Dispositions finales et transitoires	11
III. Annexes	12
a. Auditions	12
b. Bibliographie	12

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la commission

German Eyer (Zukunft Wallis, président), Ida Häfliger (CSPO, vice-présidente), Philippe Bender (VLR, rapporteur), Vincent Günther (Les Verts et citoyens), Jacques Blanc (Appel Citoyen), Bernard Oberholzer (Appel Citoyen), Romain Udry (VLR), Jérôme Formaz (UDCVR), Lukas Jäger (SVPO), Rainer Mathier (CVPO), Patrice Tschopp (Le Centre), Nicolas Bonvin (Le Centre), Anne-Marie Grand (Le Centre).

B. Organisation et programme de travail

La commission s'est réunie à 5 reprises entre le 3 février et le 21 avril 2022, à Sion. De plus, une délégation de la commission a rencontré les représentants de la Fédération des Bourgeoisies valaisannes, le 19 avril, à Sion.

Le secrétariat et la tenue des procès-verbaux ont été assurés par Mélanie Mc Krory, que la commission tient à remercier vivement, tout comme le secrétaire général de la Constituante, Florian Robyr, et sa juriste, Stéphanie Nanchen.

La commission sait gré à la commission précédente du travail accompli. Elle n'entend ni « réinventer la roue », ni reprendre le tout de fond en comble. Telle n'est pas d'ailleurs la finalité d'une seconde lecture. Cependant, elle a tenu à reformuler certains projets d'articles par souci de clarté et de cohérence linguistique.

C. Principales modifications par rapport à l'avant-projet de première lecture adopté par le plénum de la Constituante en automne 2021

Les principales modifications apportées par la commission de deuxième lecture par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture sont les suivantes :

- Reformulation de l'article 113 sur l'autonomie communale ;
- Reformulation de l'article 120 sur l'extension possible du conseil général ;
- Modification terminologique concernant les bourgeoisies : l'avant-projet reprend les dénominations « communes » et « communes bourgeoisiales » ;
- Fusion des articles 126 et 127 : le nouvel article 126 reprend l'intégralité de l'article 127 ;
- Fusion des articles 131, 132 et 133 (art. 131) ;
- Ajout d'une disposition transitoire relative à l'introduction du conseil général prévue à l'article 120.

II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

Régions, communes et communes bourgeoisiales

Régions

Art. 109 Principes

¹ Le territoire cantonal est constitué de six régions organisées autour de Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey.

² La loi fixe le territoire des régions, leur organisation, les attributions des organes compétents ainsi que leur mode de financement.

A l'unanimité, la commission soutient la nouvelle division du canton proposée par la commission précédente et adoptée par le plénum de la Constituante, en lieu et place des districts actuels, jugés obsolètes. A noter que si le canton compte 13 districts, le district de Rarogne comporte, depuis la révision constitutionnelle de 1985, deux demi-districts égaux en droit : Rarogne-oriental et Rarogne-occidental.

Art. 110 Conférence régionale

¹ Chaque région dispose d'une conférence régionale composée des présidentes et présidents des communes de la région ainsi que de la coordinatrice ou du coordinateur régional.

² La conférence régionale facilite les collaborations intercommunales, examine l'opportunité des projets importants de portée intercommunale, les coordonne et participe le cas échéant à leur réalisation. Elle favorise un développement territorial harmonieux et optimise les relations entre les communes et l'État.

³ La loi peut prévoir d'autres tâches.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

La commission soutient fermement l'introduction d'une conférence régionale en lieu et place de l'actuel conseil de district.

Art. 111 Coordinatrice régionale ou coordinateur régional

¹ La coordinatrice régionale ou le coordinateur régional est nommé par les présidentes et présidents ainsi que par les vice-présidentes et vice-présidents des communes de la région pour la durée de la législature.

² La coordinatrice régionale ou le coordinateur régional préside la conférence régionale. Pour le surplus, la loi définit ses tâches et fonctions.

³ Le mandat de coordinatrice régionale ou de coordinateur régional est incompatible avec toute charge publique électorale.

La commission rejette, par 10 voix contre 3, l'élection au suffrage universel de la personne appelée à coordonner la région. Au contraire, elle approuve sa nomination par le collège des présidents et présidentes, des vice-présidents et vice-présidentes des communes concernées, selon la version de la Constituante, en première lecture.

Communes

1. Dispositions générales

Art. 112 Forme juridique et garantie du territoire

¹ Les communes sont des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique.

² Leur territoire est garanti dans les limites de la Constitution et de la loi.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

Art. 113 Autonomie communale

L'autonomie des communes est garantie dans les limites de la Constitution et de la loi.

La commission décide, par 9 voix contre 4, la suppression de l'alinéa 2 adopté en première lecture, considéré comme étranger à la notion générale d'autonomie communale. Cependant, elle le reprend en partie dans l'article 114.

Art. 114 Tâches

¹ Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Elles peuvent assumer d'autres tâches, dans la mesure où la Confédération, le canton ou d'autres organisations n'en n'ont pas la charge exclusive.

² Elles administrent durablement le patrimoine communal.

³ Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable, disposent de services de proximité leur permettant de fournir les prestations définies par la loi et favorisent la participation citoyenne.

⁴ Elles sont attentives aux besoins spécifiques de leurs villages et quartiers.

La commission a procédé à quelques modifications au niveau de la formulation des alinéas 2 et 3. A l'alinéa 2, elle décide, par 6 voix contre 5 et 2 abstentions, de biffer le terme « judicieusement » en lien avec l'administration du patrimoine communal, considérant qu'il s'agit là d'une notion trop subjective. Par 11 voix contre 0 et 2 abstentions, elle décide en outre de biffer l'expression « dans toute la mesure utile » à l'alinéa 3 concernant l'encouragement de la participation citoyenne, considérant cette précision comme superflue.

L'alinéa 4 reprend le contenu de la seconde partie de l'ancien alinéa 2 de l'article 113, la commission voulant affirmer que les communes ne sauraient négliger les attentes de leurs composantes territoriales.

Art. 115 Collaborations intercommunales

¹ En vue de l'accomplissement de leurs tâches, les communes peuvent collaborer entre elles, ainsi qu'avec des collectivités voisines situées en dehors des frontières cantonales ou nationales.

² L'État encourage et favorise les collaborations intercommunales.

³ La loi définit la forme juridique, l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des collaborations intercommunales.

⁴ La loi peut imposer une collaboration lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches ou à la garantie de certaines prestations ainsi qu'à une répartition équitable des charges entre communes.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

Art. 116 Surveillance de l'État

¹ Les communes sont soumises à la surveillance de l'État dans les limites de l'article 113 (autonomie communale). La loi détermine la nature de cette surveillance. Dans la mesure où la Constitution et la loi ne prévoient pas expressément le contraire, le pouvoir d'examen de l'État se restreint à la légalité.

² Les règlements élaborés par les communes doivent être approuvés par l'État.

³ La loi peut prévoir que des projets importants des communes soient soumis à l'approbation de l'État.

⁴ La loi fixe les modalités de l'approbation.

La commission tient à préciser, par 10 voix contre 3, que la surveillance de l'Etat, prévue à l'alinéa 1, englobe déjà la gestion des communes, d'où la suppression de cette mention.

Art. 117 Pouvoir fiscal et péréquation financière

¹ Le pouvoir fiscal des communes est fixé par la loi.

² L'État prend des mesures pour atténuer les effets des inégalités entre les communes. Il instaure notamment une péréquation financière. La loi définit les critères de contribution et de soutien.

La commission décide, par 11 voix contre 2, la suppression du terme « régions » dans l'alinéa 2, au motif que la péréquation financière, définie par la législation cantonale, ne déploie ses effets qu'entre les communes, et que les régions ne sauraient en être les bénéficiaires au regard de leur statut juridique. De plus, la commission préfère l'utilisation du terme « inégalités » à celui de « disparités », par analogie à l'article 1 de la Loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI).

2. Autorités

Art. 118 Organisation

¹ Chaque commune est dotée :

- a) d'une autorité législative : l'assemblée communale ou le conseil général ;
- b) d'une autorité exécutive : le conseil communal.

² La loi règle l'organisation des communes et de leurs autorités, sous réserve des dispositions qui suivent.

La commission adopte, par 8 voix contre 4 et 1 abstention, une nouvelle formulation de l'alinéa 2, en refusant toutefois d'y ajouter des dispositions particulières sur la durée des mandats, les incompatibilités et les récusations, qui doivent être réglées au niveau de la loi.

Art. 119 Assemblée communale

¹ Ont le droit de participer à l'assemblée communale les titulaires des droits politiques au niveau communal.

² L'assemblée communale décide notamment :

- a) des règlements communaux, sauf exceptions fixées par la loi ;
- b) des projets importants de vente, d'octroi de droits réels restreints, d'échange, de bail, d'aliénation de capitaux, de prêt, d'emprunt, de cautionnement, d'octroi et de transfert de concessions hydrauliques ;
- c) des dépenses nouvelles de caractère non obligatoire dont le montant est fixé par la loi ;
- d) du budget, qu'elle peut voter rubrique par rubrique ;
- e) des comptes.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

La commission est unanime à soutenir le vote « rubrique par rubrique » du budget communal, tant par l'assemblée communale que par le conseil général, amené, le cas échéant, à la remplacer.

Art. 120 Conseil général

¹ Dans les communes de plus de 5000 habitantes et habitants, le conseil général remplace l'assemblée communale.

² Par scrutin populaire, le corps électoral peut renoncer à l'institution d'un conseil général ou, dans les communes qui comptent moins de 5000 habitantes et habitants, en élire un.

³ Le conseil général a au moins les mêmes compétences que l'assemblée communale.

La commission, par 9 voix contre 4, s'en tient à la version de l'avant-projet adoptée en première lecture, et refuse d'étendre l'obligation d'introduire un conseil général aux communes de plus de 10'000 habitantes et habitants, sans possibilité d'y renoncer. Elle a donné une nouvelle formulation à l'alinéa 2 par souci de clarté.

Art. 121 Conseil communal

¹ Le conseil communal se compose de trois à onze membres dont une présidente ou un président ainsi qu'une vice-présidente ou un vice-président.

² Le conseil communal a les attributions suivantes :

- a) il pourvoit à l'administration communale ;
- b) il élabore et applique les règlements communaux ;
- c) il exécute la législation cantonale ;
- d) il nomme le personnel ;
- e) il élabore le budget ;
- f) il établit les comptes.

La commission propose la suppression de l'alinéa 3 qui renvoyait à la loi la compétence de déterminer l'organisation et les compétences du conseil communal, pour le motif qu'un renvoi général figure déjà à l'article 118.

Art. 122 Modes d'élection

¹ Les membres du conseil général sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.

² Les membres du conseil communal sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel. Le corps électoral peut décider un changement du système d'élection aux conditions fixées par la loi.

³ La présidente ou le président et la vice-présidente ou le vice-président de commune sont élus par le corps électoral selon le système majoritaire.

⁴ La loi fixe les modalités d'élection et la date du scrutin.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

La commission a rejeté, par 9 voix contre 3 et 1 abstention, l'abolition de l'élection du conseil général selon le système proportionnel, et son remplacement par le système majoritaire.

Art. 123 Publicité des séances

¹ Les séances de l'assemblée communale et du conseil général sont publiques.

² Les séances du conseil communal ne sont pas publiques.

³ La loi règle les exceptions.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

3. Fusion, réorganisation et division de communes

Art. 124 Principes

¹ L'État encourage et favorise les fusions de communes, notamment pour :

- a) renforcer l'autonomie communale ;
- b) accroître les capacités des communes ;
- c) accomplir efficacement les prestations communales.

² Deux ou plusieurs communes peuvent fusionner même sans avoir de limite commune.

³ Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'État.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

Art. 125 Procédure

¹ Le corps électoral de chacune des communes concernées vote sur la fusion. L'alinéa 2 est réservé.

² Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, le Grand Conseil peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

³ Les dispositions relatives aux fusions de communes s'appliquent par analogie à la modification des limites communales et à la division de communes.

⁴ La loi fixe les modalités d'application et prévoit des mesures incitatives, notamment financières.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

La commission entend toutefois souligner que les fusions ne doivent être ni systématiquement imposées, ni obéir à des critères strictement technocratiques. Faute de quoi, l'autonomie des communes serait vidée de son sens.

Communes bourgeoises

Art. 126 Forme juridique et organisation

¹ Les communes bourgeoises sont des collectivités de droit public qui exercent des tâches d'intérêt public fixées par la loi, en particulier la gestion de leurs biens communs.

² Chaque commune bourgeoise est dotée :

- a) d'une autorité législative : l'assemblée bourgeoise ;
- b) d'une autorité exécutive : le conseil bourgeois.

³ La loi règle l'organisation des communes bourgeoises ainsi que le droit de bourgeoisie.

Les alinéas 2 et 3 sont issus de l'ancien article 127 adopté en première lecture, qui a été fusionné avec l'article 126. Ainsi, l'article 127 a été supprimé.

La commission, par 8 voix contre 3 et 2 abstentions, se propose de revenir à la formulation en usage dans l'actuelle constitution, soit « communes bourgeoises » en lieu et place de « bourgeoisies ». Cette décision fait suite notamment à une rencontre avec des représentants de la Fédération des Bourgeoisies valaisannes, lesquels se sont montrés attachés à cette dénomination, par ailleurs plus précise en allemand (Burgergemeinden et Bürgergemeinden). De plus, la commission, par 6 voix contre 5 et 2 abstentions, propose d'utiliser la notion de « collectivité de droit public » plutôt que celle de « corporation de droit public », jugée en ces

termes par le Manuel de droit constitutionnel bernois (Kälin et Bolz, 1995) : « En parlant de « collectivité publique » plutôt que de « corporation », la version française utilise une terminologie plus moderne que le CCS (Code civil suisse) ». De plus, la notion de « collectivité » semble mieux traduire le caractère de groupement d'individus des « communes bourgeoises ».

Art. 128 Corps électoral bourgeois

Le corps électoral bourgeois est composé :

- a) des bourgeoises et bourgeois domiciliés sur le territoire bourgeois ;
- b) des bourgeoises et bourgeois qui ne sont pas domiciliés sur le territoire bourgeois et qui ont, à leur demande, été intégrés dans le corps électoral. La loi fixe l'étendue de leurs droits.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

Art. 129 Assemblée bourgeoise

¹ Les bourgeoises et bourgeois qui forment le corps électoral ont le droit de participer à l'assemblée bourgeoise.

² L'assemblée bourgeoise a, sur le plan bourgeois, les mêmes compétences que l'assemblée communale. Elle décide en outre de l'admission des nouvelles bourgeoises et des nouveaux bourgeois.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

Art. 130 Conseil bourgeois

¹ Le corps électoral bourgeois élit un conseil bourgeois de trois à sept membres, la présidente ou le président ainsi que la vice-présidente ou le vice-président.

² Les dispositions relatives à l'élection du conseil communal (art. 122) s'appliquent par analogie à l'élection du conseil bourgeois.

Aucune modification par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

Art. 131 Fusion et dissolution

¹ Le corps électoral de chacune des communes bourgeoises concernées peut décider de leur fusion par un vote au scrutin secret.

² La commune bourgeoise peut décider de sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeois doit être repris par la commune.

³ Si une commune bourgeoise n'est pas en mesure de constituer un conseil bourgeois, elle doit fusionner avec une autre commune bourgeoise ou décider de sa dissolution avant la prochaine législature.

Cet article est le résultat de la fusion des articles 131, 132 et 133, issus de la première lecture, dont le contenu n'a pas été modifié. Ainsi, les articles 132 et 133 ont été supprimés. La commission souligne que l'application de l'alinéa 3, adopté déjà en première lecture, permettrait de sauvegarder les intérêts pérennes des communes bourgeoises.

Dispositions finales et transitoires

Art. 206 Élection du conseil général

¹ Les dispositions relatives au conseil général s'appliquent pour la première fois à l'élection générale des autorités communales de 2028.

² Dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente constitution, le corps électoral de chacune des communes comptant plus de 5000 habitantes et habitants et ne disposant pas d'un conseil général se prononce par un vote à bulletin secret sur la renonciation à l'instauration d'un conseil général, au sens de l'article 120 alinéa 2.

L'alinéa 2, adopté par le plénum en première lecture, prévoit que les communes comptant plus de 5'000 habitantes et habitants et dépourvues d'un conseil général, disposent d'un délai de deux ans pour se prononcer sur la renonciation à l'instauration d'une telle institution. En ce sens, une règle fixant l'entrée en vigueur des dispositions relatives au conseil général pour les élections communales de 2028 s'avère nécessaire, les prochaines élections communales ayant lieu en 2024 déjà, soit dans tous les cas avant le délai de deux ans fixé à l'alinéa 2.

Aucun rapport de minorité n'a été déposé.

Au vote final, le 21 avril 2022, la commission 10 a adopté, par 12 voix et 1 abstention, la partie de l'avant-projet de constitution soumise à son examen, en vue de la seconde lecture du plénum de la Constituante.

Esquissé dans ses grandes lignes lors de la séance de la commission du 21 avril 2022, puis rédigé en tenant compte des remarques des commissaires, de la secrétaire de la commission, du secrétaire général de la Constituante, ce rapport a été adressé dans le délai prescrit au Bureau de la Constituante.

Le président de la commission : **German Eyer**

Le rapporteur de la commission : **Philippe Bender**

III. ANNEXES

a. Auditions

Une délégation de la commission a rencontré des représentants de la Fédération des Bourgeoisies valaisannes le 19 avril 2022 à Sion.

b. Bibliographie

Manuel de droit constitutionnel bernois, Walter Kälin, Urs Bolz, Haupt et Stämpfli, Berne, 1995.

Die Burgergemeinden des Kantons Wallis, Franziska Ruff, Schulthess, Zurich, 2018.

Annales valaisannes 1965, Mélanges, Grégoire Ghika, Etat du conseil municipal et du conseil bourgeoisial des chefs-lieux de district du Valais romand (1848-1965), Sion, 1965.

Geschichte der Verfassung des Kantons Wallis, vom 8. März 1907, Thomas Troger, Diss.jur. Fribourg, Rotten-Verlag, Visp, 1987.

Odile Ammann et Pascal Mahon, « Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais », rapport établi à la demande et sur mandat du Bureau de l'Assemblée constituante de la République et Canton du Valais, 8 février 2022.

Odile Ammann et Pascal Mahon, « Commentaire détaillé de l'avant-projet », annexe au rapport d'examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale, 8 février 2022.