

COMMISSION 8

Autorités cantonales II Conseil d'État et administration

Deuxième lecture

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

6 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
Dispositions générales.....	4
Compétences.....	5
Dispositions transitoires	8
III. Annexes	10
a. Auditions	10
b. Bibliographie	10

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la commission

François Quennoz (UDC & Union des citoyens, président), Adeline Crettenand (Valeurs Libérales-Radicales, vice-présidente), Alina Darbellay (Les Verts et citoyens, rapporteure), Géraldine Pouget Zufferey (Le Centre), Frédéric Pitteloud (Le Centre), Lukas Kalbermatten (CVPO), Olivier Derivaz (Parti Socialiste et Gauche citoyenne), Marc-Antoine Genolet (UDC & Union des citoyens), Thomas Matter (CSPO), Claudia Alpiger (Zukunft Wallis), Claude Nançoz (Valeurs Libérales-Radicales), Jean Zermatten (Appel Citoyen), Jean-François Lovey (Appel Citoyen).

B. Organisation et programme de travail

La commission s'est réunie à 4 reprises entre le 8 février et le 5 mai 2022, 3 fois à Sion et la dernière fois à Blatten dans le Lötschental.

Le secrétariat de la commission était assuré avec compétence par Madame Christine Bitz, collaboratrice scientifique auprès du secrétariat général de la Constituante. La commission a également pu s'appuyer efficacement sur Florian Robyr, secrétaire général de la Constituante et Stéphanie Nanchen, juriste. A tous les trois, les membres de la Commission 8 adressent leurs remerciements.

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

Dans ses délibérations, la Commission 8 a confirmé les décisions principales prises par le plénum de la Constituante lors de la première lecture en automne 2021. Un effort important a été déployé pour alléger le texte autant que faire se peut. De nombreuses modifications rédactionnelles ont été effectuées pour plus de clarté et afin notamment d'intégrer les recommandations des experts Ammann et Mahon ainsi que certaines propositions issues de la première lecture. Afin de garantir une systématique, certains renvois à la loi jugés superflus ont été supprimés.

La principale modification apportée par la commission de deuxième lecture a été l'introduction de dispositions transitoires. Celles-ci fixent l'entrée en vigueur du nouveau système d'élection et d'organisation du Conseil d'État à l'élection qui suit l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Elles précisent aussi les principales règles liées à ce nouveau système d'élection et à la garantie de siège pour les 3 anciennes « régions constitutionnelles ». La commission a souhaité préciser ces éléments étant donné qu'il semble peu réaliste que le Grand Conseil puisse élaborer de telles dispositions légales dans le laps de temps relativement court qui séparerait l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution des élections cantonales 2025.

II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

Dispositions générales

Art. 80 Fonction

¹ Le Conseil d'État exerce le pouvoir exécutif et conduit la politique du canton.

² Il représente le canton.

La commission a enrichi cet article en déplaçant l'alinéa 2 de l'article 89. La représentation du canton, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de celui-ci, est clairement une fonction et nécessite d'être mise en évidence en introduction.

Art. 81 Composition et organisation

¹ Le Conseil d'État est composé de sept membres.

² Il prend et défend ses décisions en autorité collégiale et s'organise librement.

Suivant la volonté du plénum en première lecture la commission a confirmé par 9 voix contre 3 et 0 abstention sa préférence pour un Conseil d'État à 7 membres. A la demande de la commission 8, le Conseil d'État a transmis une estimation des coûts supplémentaires résultant de ce changement à environ 4'350'000 francs (Annexe 1). La commission estime ce montant surévalué et souhaite exprimer ses réserves.

Par souci de concision, la commission a supprimé l'ancien alinéa 3 et l'a intégrée dans l'alinéa 2.

Art. 82 Élection

¹ Les membres du Conseil d'État sont élus par le peuple, en même temps que les membres du Grand Conseil.

² L'élection se fait selon le système proportionnel.

³ Un des membres du Conseil d'État est choisi parmi le corps électoral des régions de Brigue et Viège, un parmi celui des régions de Sierre et Sion et un parmi celui des régions de Martigny et Monthey.

Concernant l'alinéa 2, la commission a décidé par 9 voix contre 3 et 0 abstention de suivre le plénum dans son choix du mode d'élection du Conseil d'État au système proportionnel.

Concernant les garanties de représentativité des régions mentionnées dans l'alinéa 3, la commission a opté par 11 voix contre 1 et 1 abstention pour la variante retenue par le plénum en 1^{er} lecture d'un siège garanti pour le Haut-Valais, le Valais central et le Bas-Valais. La commission a discuté plusieurs variantes, dont celle d'une garantie négative de 3 sièges par « paire » de régions au maximum (rejetée par 6 voix contre 4 et 3 abstentions), ainsi qu'une garantie de siège uniquement pour les régions de Brigue et Viège (rejetée par 11 voix contre 1 et 0 abstention), et une garantie de 2 sièges pour les régions de Brigue et Viège et de maximum 3 sièges pour les autres régions. Après réflexion, la majorité de ses membres a convenu de poser un minimum de contraintes afin de garantir une élection proportionnelle la plus ouverte possible et donc de s'en tenir à la variante soutenue par le plénum en première lecture.

La commission a en outre décidé la suppression de l'ancien alinéa 4 issu de la première lecture (« La loi règle les modalités »), jugeant ce renvoi à la loi superflu et allant de soi.

Art. 83 Présidence et vice-présidence

¹ Le collège gouvernemental désigne chaque année un de ses membres à la présidence et un deuxième à la vice-présidence. Ces mandats ne sont pas renouvelables dans la même législature.

² La présidente ou le président du Conseil d'État assure la cohérence de l'action gouvernementale.

Concernant l'alinéa 1, la commission a pris connaissance d'une remarque émise par le Conseil d'État, à savoir que l'expression « l'année suivante » qui figurait dans l'avant-projet de première lecture excluait pour un membre sortant du Conseil d'État la possibilité de pouvoir présider en dernière année de législature et, en cas de réélection et en fonction de la nouvelle composition du Conseil d'État, en 1^{ère} année de la législature suivante. La possibilité que ce scénario se présente n'étant effectivement pas nulle, la commission a décidé de remplacer « l'année suivante » par « dans la même législature ».

Compétences

Art. 84 Programme gouvernemental

¹ Dans un délai fixé par la loi, le Conseil d'État présente au Grand Conseil un programme gouvernemental définissant ses objectifs et les moyens pour les atteindre, ainsi que son calendrier.

² Le Conseil d'État peut amender ce programme. Il présente les modifications au Grand Conseil, qui en prend acte.

³ Au début de chaque année, le Conseil d'État rapporte au Grand Conseil sur l'état de réalisation du programme gouvernemental.

La commission a supprimé l'alinéa 2 issu de la première lecture (« Tous les membres du Conseil d'État sont liés par ce programme »), car le fait que les membres du Conseil d'État soient liés par le contenu du programme élaboré ensemble paraît évident, notamment sous l'angle du principe de collégialité qui figure à l'article 81 alinéa 2.

Concernant l'alinéa 2, et faisant écho à l'amendement du groupe PS-GC en première lecture, la commission a décidé de biffer l'expression « en cours de législature » dans la première phrase. De fait, le programme gouvernemental chevauche deux législatures. Cela ne change donc rien au fait que le Conseil d'État peut amender le programme en tout temps.

Art. 85 Direction de l'administration

¹ Le Conseil d'État dirige l'administration cantonale et l'organise en départements d'importance équivalente.

² Chaque membre du Conseil d'État dirige un département.

Par souci de clarté et concision, la commission a supprimé l'alinéa 3 (« Le Conseil d'État veille à ce que l'administration soit efficiente et assure un service de proximité »). D'une part, l'expression « assure un service de proximité » lui paraissait peu limpide et sans réelle portée normative. D'autre part, les principes d'efficience et de décentralisation sont déjà prévus aux articles 134 et 137 de l'avant-projet.

Art. 86 Compétences législatives

¹ Le Conseil d'État prépare les projets de dispositions constitutionnelles et législatives à l'intention du Grand Conseil.

² Il édicte, sous forme d'ordonnance, des règles de droit lorsque la loi l'y autorise ainsi que les dispositions d'application du droit fédéral, lorsque ce dernier lui en reconnaît expressément la compétence.

³ Il édicte sous forme de règlement les dispositions d'application des lois cantonales.

La commission a traité des remarques des experts Ammann et Mahon sur le possible manque de clarté terminologique entre ordonnances (renvoyant dans l'ordre juridique valaisan aux normes de substitution) et règlements (renvoyant aux normes d'exécution). Estimant toutefois que la pratique valaisanne est précise et bien établie, elle a privilégié le statu quo, tout en optant pour la formulation de l'article 91 alinéa 1 LOCRP : « Le Conseil d'État n'édicte des dispositions d'application du droit fédéral que dans la mesure où celui-ci lui en reconnaît expressément la compétence ».

Art. 87 Compétences comme instance de recours

Le Conseil d'État statue comme instance de recours administratif dans les cas définis par la loi.

Pas de modification par rapport à la disposition issue de la première lecture.

Art. 88 Compétences financières

¹ Le Conseil d'État soumet au Grand Conseil le budget, les comptes annuels de l'État et le rapport de gestion.

² Il décide des dépenses ainsi que des acquisitions et des aliénations du domaine public dans les limites fixées par la loi.

La commission a complété l'alinéa 1 en y ajoutant la mention du rapport de gestion, comme cela figure dans l'article 54 de la Constitution cantonale actuelle. Il semble en effet indispensable que le rapport de gestion soit également soumis au Grand Conseil, en plus du budget et des comptes.

Art. 89 Relations extérieures

¹ Le Conseil d'État négocie et signe les accords intercantonaux et transfrontaliers, sous réserve des compétences du Grand Conseil. Il informe régulièrement ce dernier des négociations en cours.

² Il répond aux consultations fédérales.

³ Le Conseil d'État et la députation valaisanne aux Chambres fédérales constituent, selon les modalités fixées par la loi, une commission permanente d'échange d'informations relatives aux affaires fédérales.

Comme mentionné plus avant, l'ancien alinéa 1 a été transféré à l'article 80 (alinéa 2).

A l'alinéa 3, la commission estime que la dénomination de « Conférence des affaires fédérales » ne nécessite pas de figurer dans la constitution, raison pour laquelle elle a supprimé cette mention.

Art. 90 Surveillance des communes et des communes bourgeoisiales

¹ Le Conseil d'État exerce la surveillance sur les communes et sur les communes bourgeoisiales.

² Il est compétent pour révoquer les membres du conseil communal et du conseil bourgeoisial.

³ La loi définit les motifs ainsi que la procédure de révocation.

Pas de modification par rapport à la disposition issue de la première lecture, si ce n'est l'adaptation formelle concernant l'appellation des bourgeoisies (« communes bourgeoisiales ») suite à la décision de la commission 10 de deuxième lecture.

Art. 91 Nominations

¹ Le Conseil d'État procède aux nominations qui ne sont pas réservées à une autre autorité en se fondant sur les compétences et l'expérience des candidates et candidats et en assurant une représentation équitable des régions ainsi que des femmes et des hommes.

² Pour les conseils d'administration des institutions et entreprises publiques, il applique les mêmes principes et veille à assurer une représentation équitable des forces politiques élues au Grand Conseil.

La commission a revu en profondeur la formulation de cet article, en intégrant une proposition présentée par l'un de ses membres, et déjà abordée par le plénum lors de la première lecture. En comparaison avec l'article issu de la première lecture, les libellés sont inversés dans le but de présenter l'essentiel dans l'alinéa 1 puis de l'appliquer aussi dans l'alinéa 2.

La commission a également convenu de retirer l'expression « en toute transparence », questionnée notamment par les experts Ammann et Mahon. La commission doute de la réelle applicabilité de cette disposition, eu égard notamment à la protection des données. Le principe de transparence est en outre déjà établi à l'article 134 alinéa 1 de l'avant-projet.

Art. 92 Sécurité et ordre publics

Le Conseil d'État répond de la sécurité et de l'ordre publics.

Pas de modification par rapport à la disposition issue de la première lecture.

Art. 93 Situations extraordinaires

¹ Le Conseil d'État peut prendre toutes les mesures nécessaires pour parer à de graves menaces ou à d'autres situations d'exception. Leur durée de validité est limitée dans le temps.

² Les mesures extraordinaires doivent être ratifiées par le Grand Conseil dans un délai de six mois, à défaut de quoi, elles ne peuvent pas être renouvelées.

³ La loi fixe la procédure de ratification par le Grand Conseil.

Pas de modification par rapport à la disposition issue de la première lecture.

Art. 94 Médiation administrative

¹ La loi institue un organe cantonal de médiation indépendant pour traiter de façon extrajudiciaire les différends entre l'administration cantonale et les administrées et administrés.

² Le Grand Conseil élit la médiatrice ou le médiateur.

La commission a pris connaissance en cours de travail de la mise en consultation par le Conseil d'État d'un avant-projet de loi sur la médiation administrative (LMA) et des documents y relatifs (cf. annexes 3 à 5). Se distanciant de la proposition du Conseil d'État que la médiatrice ou le médiateur soit nommé par le Conseil d'État, elle confirme la décision du plénum en première lecture que cette personne soit élue par le Grand Conseil.

En outre, elle a requis auprès de la Chancellerie d'État une évaluation de l'impact financier de la création d'un tel organe. La commission juge sous-évalué le montant de 200'000 francs articulé par le Conseil d'État dans sa réponse.

La commission a également longuement discuté de la terminologie utilisée dans les deux langues (ex. médiateur versus organe de médiation). Après réflexion, elle a convenu de parler dans le titre de l'article de « administrative », afin d'éviter la confusion avec la médiation dans le domaine judiciaire, et en allemand de « Mediation in Verwaltungsangelegenheiten ». Pour plus de clarté, elle a également remplacé en allemand le terme de « Mediationsstelle » (alinéa 1), respectivement « Mediatorin oder Mediator » (alinéa 2) par respectivement, « Ombudsstelle » et « Ombudsperson ». La commission reprend ainsi la terminologie utilisée par le Conseil d'État dans son avant-projet de loi à l'attention du Grand Conseil, la formulation française restant inchangée.

La commission a en outre décidé de ne plus fixer de durée du mandat de médiatrice ou médiateur comme c'était le cas dans l'alinéa 2 de l'avant-projet issu de la première lecture (« pour la durée de la législature ») afin, notamment, de maximiser les chances de recruter les meilleurs profils possibles, de limiter l'incertitude liée au renouvellement de ce mandat (cf. situation actuelle concernant le préposé cantonal à la protection des données) et de s'aligner sur les modalités décidées par la Constituante concernant les membres des autorités judiciaires. L'idée étant de viser l'essentiel et de faire confiance au législateur pour le surplus.

Dispositions transitoires

Art. 211 Élection et organisation du Conseil d'État

¹ Les dispositions concernant l'élection et l'organisation du Conseil d'État s'appliquent dès l'élection qui suit l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

² Les règles suivantes sont applicables à l'élection du Conseil d'État qui suit l'entrée en vigueur de la présente Constitution :

- a) les règles concernant l'élection du Conseil national, notamment en matière d'établissement des listes, d'apparementements et de sous-apparementements, s'appliquent par analogie ;
- b) si, après une première distribution des sièges selon le système proportionnel, aucune personne élue au Conseil d'État n'est issue du corps électoral des régions de Brigue et Viège, de Sierre et Sion ou de Martigny et Monthey selon l'article 82 alinéa 3, est élue la personne domiciliée dans les régions concernées qui a obtenu le plus grand nombre de voix au sein de l'apparementement de listes qui obtient le plus de suffrages sur l'ensemble du canton, à la place de la personne élue qui a obtenu le moins de voix au sein du même apparementement de listes.

³ Jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions légales concrétisant l'article 82 alinéa 3 de la présente Constitution :

- les régions de Brigue et Viège sont constituées des anciens districts et demi-districts de Conches, Rarogne-oriental, Brigue, Viège, Rarogne-occidental et Loèche ;

- les régions de Sierre et Sion sont constituées des anciens districts de Sierre, Sion, Hérens et Conthey ;
- les régions de Martigny et Monthey sont constituées des anciens districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.

La commission a décidé de fixer l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions concernant l'élection et l'organisation du Conseil d'État à l'élection qui suit l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (alinéa 1), à savoir à 2025. Elle estime que, même si ce délai peut sembler court pour l'organisation d'une élection au Conseil d'État sous un nouveau système, la population ne comprendrait pas de devoir attendre plus d'une législature après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution pour que le nouveau système s'applique.

Les alinéas 2 à 4 ont pour but d'éviter au Grand Conseil de devoir établir une législation d'application dans un délai très court, ce qui semble à priori relativement irréaliste. Il y a donc lieu de fixer provisoirement (uniquement pour l'élection de 2025) le territoire des régions (alinéa 2) concernées par la « garantie de siège » figurant à l'article 82 alinéa 3, de fixer provisoirement les règles concernant l'organisation de l'élection (alinéa 3) et d'établir une règle provisoire sur le fonctionnement de la garantie de siège, dans le cas où une « paire » de régions n'obtiendrait aucun siège au Conseil d'État suite à une première distribution des sièges (alinéa 4).

Au vote final, l'avant-projet de la commission 8 de deuxième lecture a été adopté par 10 voix contre 1 et 2 abstentions. Aucun rapport de minorité n'a été annoncé.

Rapport approuvé lors de la séance de la commission 8 du 5 mai 2022.

Le président de la commission : **François Quennoz**

La rapporteure de la commission : **Alina Darbellay**

III. ANNEXES

a. Auditions

La commission n'a pas procédé à de nouvelles auditions durant les travaux de deuxième lecture.

Elle a toutefois sollicité auprès de la Chancellerie d'État une évaluation des coûts de l'augmentation du nombre de membres du Conseil d'État de 5 à 7, ainsi que de la création d'un organe de médiation administrative. La réponse du Conseil d'État est à la disposition des membres de la Constituante sur la plateforme extranet.

b. Bibliographie

Stojanovic Nenad et Müller Sean (2022) : [Des sièges garantis sous la proportionnalité au Conseil d'État Valaisan ?](#) Article en ligne sur la plateforme web DeFacto.

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.

[Avant-projet de loi](#) sur la médiation administrative (LMA)

[Rapport explicatif](#) sur l'avant-projet de la LMA

[Lettre accompagnant](#) le rapport explicatif de la LMA