



EXAMEN DES PRINCIPES

Synthèse des délibérations de la Constituante

Procédure de consultation

Janvier – mars 2021

Décembre 2020

Remarques générales

La Constituante du canton du Valais a découpé ses travaux en 4 phases. Lors de la première phase qui s'est déroulée de juin 2019 à avril 2020, les commissions thématiques ont élaboré des principes et/ou articles contenus dans un rapport préliminaire. La Constituante s'est ensuite réunie en séance plénière à l'occasion de trois sessions de deux à trois jours à Brigue et à Martigny, afin d'examiner les propositions des commissions thématiques présentées dans leur rapport préliminaire (deuxième phase). Ces propositions ont fait l'objet de près de 700 votes de la part du plénum, dans un contexte marqué par la pandémie de coronavirus. La crise sanitaire a en effet contraint la Constituante à reporter cet examen des principes d'avril à septembre 2020, l'empêchant également de siéger dans la salle du Grand Conseil à Sion. La présente procédure de consultation constitue la troisième phase, qui comprend également l'élaboration par les commissions thématiques de l'avant-projet de nouvelle Constitution. Enfin, dans une quatrième phase, la Constituante procédera à l'examen du projet rédigé de Constitution en plusieurs lectures.

Le présent rapport synthétise les délibérations de la Constituante lors de la phase d'examen des principes. Il résume brièvement les dispositions retenues, les principales innovations par rapport à la Constitution actuelle, ainsi que les propositions qui ont été les plus discutées par le plénum. Le texte issu des débats préliminaires de la Constituante s'articule provisoirement autour de principaux thèmes traités par les 10 commissions thématiques de la Constituante, à savoir dans l'ordre :

1. Préambule, dispositions générales, relations Eglises-Etat et révision de la Constitution ;
2. Droits fondamentaux, droits sociaux et société civile ;
3. Droits politiques ;
4. Tâches publiques ;
5. Autorités cantonales ;
6. Communes et organisation territoriale.

Les tâches publiques sont traitées respectivement par 3 commissions thématiques (commission thématique 4 à 6), tout comme les autorités cantonales (commission thématique 7 à 9). Il s'agit d'une structure provisoire qui devra être affinée dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale, tout comme les titres des articles et leur formulation finale. **Il ne s'agit pas ici d'un avant-projet de nouvelle Constitution**, mais des principes retenus par le plénum de la Constituante lors de la deuxième phase de ses travaux.

Afin que le présent projet ne soit pas assimilé à un avant-projet de nouvelle Constitution, la **numérotation** des principes ne suit pas un ordre continu, mais est associée à la commission thématique qui les a élaborés. Le premier chiffre du numéro de principe correspond donc au numéro de la commission thématique dans le cadre de laquelle le principe a été adopté par le plénum (respectivement les deux premiers chiffres pour les principes au-delà de 1000).

1. Préambule, dispositions générales, relations Eglises-Etat et révision de la Constitution

- Lien vers le rapport préliminaire de la commission thématique compétente (1) : <https://bit.ly/3cc1bY4>
- Lien vers le rapport de minorité de la commission concernant le préambule : <https://bit.ly/2Ed3I7J>
- Lien vers les débats de la Constituante concernant le rapport préliminaire de la commission compétente (1) : <https://vsconst.recapp.ch/viewer/> (*session de septembre 2020*)
- Lien vers les documents de session correspondants (amendements et résultats des votes) : <https://bit.ly/2Tfc0zE>

Préambule

Le Préambule proposé par la commission compétente comporte deux parties centrales, à savoir une « Invocatio » suivie d'une « Narratio ». La deuxième partie, un texte adapté à notre temps dans lequel est mentionné l'auteur de la Constitution, le Peuple valaisan, n'a pas été contestée par le plénum de la Constituante. Le texte déclare la volonté d'un peuple libre et souverain de se construire un ordre juridique fondé sur des valeurs fondamentales et sur une histoire commune. La première partie du préambule proposée par la commission compétente a, elle, fait l'objet d'un large débat. La Constituante a choisi par 61 voix contre 50 et 1 abstention l'invocation divine proposée par la commission telle qu'elle figure dans la Constitution actuelle¹, au détriment de la proposition de la minorité de la commission. Cette proposition demandait que l'invocation divine soit remplacée par la disposition de la Constitution du canton de Fribourg de 2004², jugée par la minorité plus ouverte et plus inclusive, estimant que beaucoup ne se reconnaissent pas ou plus dans l'invocation divine.

Dispositions générales

Les dispositions générales réunissent les principes fondamentaux qui définissent le canton du Valais, ses buts, ses caractéristiques, les éléments de cohésion sociale et ses relations avec l'extérieur (art. 100 à 109). La Constituante a souhaité ancrer dans la Constitution les armoiries actuelles et leurs 13 étoiles sur fond rouge et blanc (art. 103), ainsi que l'hymne cantonal (art. 104). Un accent particulier est porté sur le développement durable ainsi que sur la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Ainsi, l'Etat devra notamment viser à la neutralité climatique : cette disposition a été adoptée par la Constituante par 64 voix contre 48 et 7 abstentions (art. 106 al. 5). La question de la cohésion cantonale fait l'objet d'un article distinct portant sur le bilinguisme, la minorité linguistique, les particularités régionales, la solidarité (notamment entre les populations de montagne et de plaine), l'intégration et la qualité de vie (art. 109). Les propositions de la commission compétente relatives aux dispositions générales n'ont pas

¹ « *Au nom de Dieu tout puissant ! Nous, Peuple du Valais, libre et souverain ...* »

² « *Nous, Peuple du Valais, libre et souverain, croyant en Dieu ou puisant nos valeurs à d'autres sources, ...* »

été remises en question par le plénum de la Constituante, seules quelques adaptations mineures ont été apportées aux textes proposés par la commission.

Relations Etat - Eglises et communautés religieuses

Le chapitre sur les relations Etat-Eglises (art. 110 à 114) reprend, pour l'essentiel, le contenu de l'article constitutionnel actuel qui reconnaît à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise réformée évangélique le statut de personne juridique de droit public. Les autres communautés religieuses sont soumises au droit privé. A leur demande, l'Etat peut leur conférer le statut d'intérêt public. Leur reconnaissance est liée notamment à leur importance, à la durée de leur implantation et à un fonctionnement respectueux des règles démocratiques et de la transparence financière (art. 113). Le statut d'intérêt public ne donne pas droit à des contributions financières, mais accorde par exemple aux communautés concernées un droit de consultation et la présence d'aumôniers dans les prisons et les hôpitaux. La Constituante a ainsi suivi les propositions de la commission compétente. Une proposition demandant que le statut de droit public soit conféré à toute collectivité religieuse qui en fait la demande et remplit les conditions a été refusée par 77 voix contre 42 et 2 abstentions.

Révision de la Constitution

Au niveau des dispositions relatives à la révision partielle ou totale de la Constitution (art. 115 à 118), ni la commission compétente, ni la majorité de la Constituante n'ont souhaité opérer de réformes majeures. Le nombre de signatures nécessaires à la modification de la Constitution demeure inchangé à 6000. Seule nouveauté, la prochaine révision totale de la Constitution devrait se faire sur la base d'un avant-projet rédigé par une commission ad hoc (art. 116). Cette proposition a toutefois été soutenue par une courte majorité du plénum de 64 voix contre 52 et 2 abstentions. Enfin, la Constituante a refusé par 94 voix contre 27 et 1 abstention de fixer un délai de 5 ans pour la mise en œuvre de la nouvelle Constitution comme proposé par un groupe politique, préférant mentionner que celle-ci devait se faire « dans un délai raisonnable » (art. 118).

2. Droits fondamentaux, droits sociaux et société civile

- Lien vers le rapport préliminaire de la commission thématique compétente (2) : <https://bit.ly/2ZLKH3S>
- Lien vers les rapports de minorité de la commission : <https://bit.ly/2FJvwvS>
- Lien vers les débats de la Constituante concernant le rapport préliminaire de la commission compétente (2) : <https://vsconst.recapp.ch/viewer/> (session de septembre 2020)
- Lien vers les documents de session correspondants (amendements et résultats des votes) : <https://bit.ly/2Tfc0zE>

Le débat du plénum de la Constituante concernant les droits fondamentaux a connu une issue peu habituelle. La commission compétente proposait au plénum de la Constituante un catalogue complet de droits fondamentaux. Les droits fondamentaux compris dans la Constitution fédérale auraient ainsi fait partie du catalogue valaisan. Une majorité de la commission estimait que la population valaisanne devait trouver dans sa Constitution cantonale toutes les bases constitutionnelles qui la concerne, notamment en matière de droits fondamentaux. La commission avait formulé des droits fondamentaux suffisamment clairs et précis pour être justiciables, c'est-à-dire directement utilisables par les individus devant un tribunal, et décidé de ne pas faire de distinction entre les droits fondamentaux et sociaux.

La commission compétente a estimé que plusieurs droits fondamentaux non traités ou peu traités jusqu'alors dans la Constitution fédérale ou les autres constitutions cantonales étaient importants pour notre société et devaient donc être intégrés dans la Constitution valaisanne. Il s'agit en particulier des droits des personnes vulnérables (enfants, personnes en situation de handicap, personnes âgées), en vue de leur inclusion dans la société. Il s'agit également des droits liés au numérique, notamment sous l'angle de la protection des données personnelles, des processus de décision automatisés et de l'importance du numérique dans les rapports des citoyen-ne-s avec l'Etat. Elle a enfin jugé essentiel de donner une place à l'environnement au niveau des droits fondamentaux.

Le plénum de la Constituante a toutefois décidé de ne pas traiter dans le détail les propositions de la commission thématique, préférant adopter en un seul vote et sans débat sur le fond la proposition d'un groupe politique. Celle-ci reprend sous une forme plus condensée et parfois modifiée un certain nombre de propositions de la commission thématique, dont notamment celles en matière d'identité numérique, de protection des lanceurs d'alerte et de droits des personnes vulnérables. La proposition de remplacement a été adoptée par le plénum par 71 voix contre 45 et 6 abstentions, rendant de ce fait les propositions de la commission caduques. Les rapports de minorités et les amendements des groupes politiques n'ont ainsi pas été traités par le plénum. Les thèmes suivants au sujet desquels la commission thématique avait formulé des propositions ne se retrouvent dès lors pas dans le texte adopté par le plénum : droit de communiquer avec l'autorité sans utiliser de technologie spécifique, droit de vivre dans un environnement sain et écologiquement harmonieux, droit à la protection de l'intégrité numérique, droit à l'éducation, à la formation et à la formation continue, droit pour les personnes dépourvues des ressources financières à une formation reconnue et à un soutien de l'Etat, droit d'accéder aux informations officielles, accès libre aux données publiques collectées par

l'Etat, droit de manifestation, droit à un congé parental, droit au partenariat enregistré pour tous, droit d'accéder aux biens et services publics qui relèvent d'un besoin usuel de la population. La commission proposait en outre que la réalisation des droits fondamentaux fasse l'objet d'une évaluation périodique indépendante, ainsi qu'un salaire minimum dans les secteurs dépourvus de convention collective.

Société civile

Au niveau de la société civile, la Constituante a souhaité inscrire dans la Constitution la reconnaissance par l'Etat de l'importance d'une société civile vivante et diverse, ainsi que la contribution des partis politiques et associations à la formation de l'opinion (art. 222 à 225). Le principe de consultation par l'Etat des organisations de la société civile, des partis et association a également été soutenu. Les associations voient ainsi leur rôle reconnu : l'Etat pourra non seulement les consulter, mais aussi leur déléguer des tâches et encourager, à travers elles, le bénévolat (art. 223). La Constituante a en outre souhaité à une courte majorité de 65 voix contre 54 et 2 abstentions remplacer l'expression « société civile » par « société » (art. 222). Enfin, pour ce qui est de la transparence du financement de la vie politique, la Constituante a préféré par 78 voix contre 39 et 5 abstentions s'en tenir à un principe général plutôt qu'à une formulation détaillant les éléments financiers qui doivent faire l'objet d'une publication (budgets et comptes annuels des partis politiques et des campagnes, identité des donateurs, revenus des membres élus des autorités cantonales tirés de leur mandat), telle que proposée par la commission compétente (art. 225).

3. Droits politiques

- Lien vers le rapport préliminaire de la commission thématique compétente (3) : <https://bit.ly/3kuxN28>
- Lien vers le rapport de minorité de la commission concernant le vote des étrangères et étrangers : <https://bit.ly/3krm2t8>
- Lien vers le rapport de minorité de la commission concernant le vote à 16 ans : <https://bit.ly/3iMQCNq>
- Lien vers les débats de la Constituante concernant le rapport préliminaire de la commission compétente (3) : <https://vsconst.recapp.ch/viewer/> (session de septembre 2020)
- Lien vers les documents de session correspondants (amendements et résultats des votes) : <https://bit.ly/2Tfc0zE>

La Constituante a souhaité renforcer de manière générale l'exercice des droits politiques, notamment en assurant l'éducation à la citoyenneté des enfants et des jeunes, ainsi que par des actions de formation civique pour le corps électoral (art. 300). Les frais d'acheminement postal des votes par correspondance devraient en outre être pris en charge par l'Etat (art. 306). L'Etat devra promouvoir une représentation équilibrée des genres au sein des autorités, et prendre des mesures pour permettre aux personnes élues de concilier leur vie familiale et professionnelle avec leur mandat (art. 305). Par 94 voix contre 25 et 1 abstention, la Constituante souhaite en outre que les votes blancs soient pris en compte dans le calcul de la majorité absolue pour les élections au système majoritaire, conformément à la proposition de la commission thématique compétente (art. 307). Enfin, la Constituante a également suivi la proposition de la commission concernant le fait que toute personne qui se porte candidate à une charge publique est tenue d'exercer le mandat pour lequel elle a été élue, sauf juste motif (art. 304).

Ni la commission compétente, ni la Constituante n'ont souhaité apporter de modifications significatives au niveau des instruments de démocratie directe (initiative législative et référendum), que ce soit au niveau du nombre de signatures nécessaires, des délais de récolte, ou des modalités de traitement (art. 311 à 315). En revanche, l'examen de la validité des initiatives populaires par le Grand Conseil aura lieu déjà avant la récolte des signatures, et non une fois l'initiative déposée comme c'est le cas actuellement (art. 311). La Constituante a refusé par 98 voix contre 21 une proposition demandant que cet examen soit effectué par le Conseil d'Etat. Un nouvel outil a en outre été intégré par une large majorité : la motion populaire. Celle-ci permet à 200 citoyen-ne-s d'adresser une proposition au Grand Conseil qui doit la traiter comme une motion de l'un de ses membres (art. 315).

Au niveau de la composition du corps électoral, le plénum de la Constituante n'a pas suivi la majeure partie des propositions de la commission compétente sur l'extension des droits politiques à certaines catégories de la population. Ainsi, la proposition de la commission d'abaisser l'âge de la majorité civique à 16 ans a été rejetée par 71 voix contre 47 et 2 abstentions (art. 308). La Constituante a également refusé par 71 voix contre 47 la proposition de la commission d'accorder le droit de vote au niveau cantonal aux étrangères et étrangers titulaires d'un permis C et domicilié-e-s dans le canton depuis au moins une année (art. 308). De même, la Constituante a refusé par une plus courte majorité de 63

voix contre 55 et 2 abstentions d'accorder le droit de vote aux étrangères et étrangers au niveau communal, ainsi que le droit d'éligibilité au niveau communal par 71 voix contre 46 et 2 abstentions (art. 310). La majorité de la Constituante estime que l'exercice des droits politiques doit passer par la naturalisation. Les Suissesses et Suisses domiciliés à l'étranger auront, eux, le droit d'élire la députation du canton au Conseil des Etats (art. 309), mais pas celui de s'y faire élire. Ils ne disposeront par contre pas d'autres droits civiques aux plans cantonal et communal.

L'élection de la députation du canton au Conseil des Etats a fait l'objet d'un débat nourri, en particulier concernant la représentation de la minorité germanophone du canton. Par 80 voix contre 33 et 4 abstentions, la Constituante a ainsi rejeté une proposition de deux groupes politiques demandant une élection de la députation au sein de deux circonscriptions électorales, à savoir une par région linguistique. Une autre proposition demandant qu'un siège soit garanti pour chaque région linguistique a également été rejetée par le plénum. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat se sont déjà penchés à plusieurs reprises sur cette question et sont parvenus à la conclusion qu'un tel système est contraire à l'ordre constitutionnel suisse. En outre, un amendement demandant l'élection d'une femme et d'un homme lors de deux scrutins séparés a été rejetée par 86 voix contre 32 et 1 abstention. Par contre, la Constituante a suivi par 63 voix contre 50 et 4 abstentions la proposition de la commission compétente, selon laquelle l'élection au Conseil des Etats se fait au système majoritaire, mais, contrairement au système actuel, sans scrutin de liste. Tous les candidates et candidats se retrouveraient ainsi sur le même bulletin de vote.

En matière communale apparaissent de nouveaux droits politiques. Le droit d'initiative, et, dans les communes disposant d'un conseil général, de référendum, sera étendu à toutes les communes (art. 316). La Constituante a également suivi une proposition de la commission accordant à un nombre de communes encore à déterminer un droit d'initiative législative soumise au Grand Conseil, ainsi qu'un droit de référendum contre les décisions de celui-ci (art. 312 et 314). Enfin, la Constituante a accepté par 57 voix contre 48 et 13 abstentions une proposition concernant la mise à disposition de listes électorales dites « neutres » (non partisans) pour les élections au Conseil général (art. 317).

4. Tâches publiques

- Liens vers les rapports préliminaires des commissions thématiques compétentes :
 - I. Principes, finances et développement économique (4) : <https://bit.ly/2UhctSs>
 - II. Développement territorial et ressources naturelles (5) : <https://bit.ly/3n9OGjV>
 - III. Tâches sociales et autres tâches (6) : <https://bit.ly/2UcE1Zn>
- Lien vers les débats de la Constituante concernant les rapports préliminaires des commissions compétentes (4, 5, 6) : <https://vsconst.recapp.ch/viewer/> (session de novembre 2020)
- Lien vers les documents de session correspondants (amendements et résultats des votes) : <https://bit.ly/2UjN3U8>

La Constitution cantonale actuelle ne contient que quelques articles au chapitre des principes généraux qui peuvent être assimilés à des tâches de l'Etat. La Constituante s'est ainsi chargée d'élaborer un large, mais non exhaustif, catalogue de tâches publiques couvrant les tâches actuelles dévolues à l'Etat tout en les inscrivant dans une perspective évolutive et de long terme. Ce catalogue s'ouvre par une série de principes généraux concernant les tâches de l'Etat et la manière de les réaliser (art. 400 à 407), dont notamment la subsidiarité, la décentralisation, la collaboration, l'exemplarité et la proportionnalité.

Finances, développement et promotion économique

Au chapitre des finances est clairement posé le principe d'économie, afin notamment de permettre une politique économique anticyclique. En matière d'équilibre budgétaire, la Constituante a repris sans modification l'article constitutionnel actuel portant sur le frein aux dépenses et à l'endettement (art. 411). Une proposition d'assouplissement de ce mécanisme d'une autre commission thématique a été refusée par 58 voix contre 43 et 3 abstentions. Au niveau du régime fiscal, la Constituante a soutenu par une courte majorité de 53 voix contre 50 et 1 abstention une proposition de plusieurs groupes politiques concernant l'introduction de l'imposition individuelle des personnes physiques (art. 410). Une proposition d'ancrer le principe d'un impôt sur les successions et les donations a été en revanche largement refusée par 81 voix contre 22 et 1 abstention, tout comme celle demandant la suppression de l'imposition d'après la dépense (« forfaits fiscaux »), par 70 voix contre 31 et 2 abstentions. Enfin, la lutte contre la fraude et la soustraction fiscale est élevée au rang constitutionnel (art. 410).

Au niveau du développement économique, les dispositions reposent sur deux axes principaux. Le premier axe vise la création de conditions cadres favorables à une économie performante, durable, diversifiée et équilibrée du point de vue structurel et territorial, en limitant notamment la réglementation et la charge administrative. Les compétences locales et la valeur ajoutée locale sont valorisées par des circuits courts, et l'innovation et la recherche sont encouragées (art. 413). L'Etat veillera également à promouvoir le Valais en tant que canton innovant, authentique et durable, et à soutenir tous les secteurs d'activité intéressant le canton (art. 418). Le deuxième axe se concentre sur l'emploi, où il s'agit de favoriser la préservation et la création d'emplois dans un objectif

de plein emploi, tout en veillant à de bonnes conditions de travail, à la santé physique et psychique sur le lieu de travail et à soutenir les mesures de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion professionnelle (art. 413 et 415). Une proposition visant à inscrire dans la Constitution le principe d'un salaire minimum fixé par la loi a été refusée par 66 voix contre 34 et 1 abstention.

Tourisme, développement durable et infrastructures

Pour la première fois, le tourisme est mentionné dans la Constitution cantonale (art. 418), sans toutefois faire l'objet d'un article spécifique, comme demandé par un groupe politique dont la proposition a été refusée par une courte majorité de 52 voix contre 48 et 2 abstentions. Les questions de monopoles publics et des régales sont également abordées dans ce chapitre (art. 414). L'article 408 est consacré au développement durable. L'Etat doit ainsi veiller à un usage économe des ressources naturelles en veillant au respect des limites planétaires dans le but de garantir aux générations futures un environnement sain et sûr. Canton et communes réalisent ainsi leurs activités en considérant de manière interdépendante les aspects environnementaux, culturels, économiques, politiques et sociaux de leurs actions. L'Etat définit en outre une politique des infrastructures et du patrimoine qui soit exemplaire, efficiente et respectueuse de l'environnement (art. 417).

Développement territorial, ressources naturelles et agriculture

Des dispositions totalement absentes dans la Constitution actuelle en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, d'énergie et climat, de ressources naturelles, de biodiversité, d'environnement, de nature et paysage, des tâches publiques sont introduites (art. 500 à 505). Les dispositions adoptées en matière de développement territorial visent une occupation rationnelle du territoire et une utilisation judicieuse et mesurée du sol (art. 500). Il y a en outre lieu de tenir compte des disparités géographiques et des besoins de la population, notamment en matière de mobilité. Dans le domaine de l'énergie, l'accent doit être mis sur une production et un approvisionnement indigènes et renouvelables, ainsi que sur l'efficacité énergétique (art. 501). En outre, l'Etat doit s'engager à la préservation des ressources naturelles et de l'environnement. Une importance particulière est accordée à l'eau. Cette précieuse ressource doit être utilisée de manière rationnelle et demeurer la propriété du canton et des communes (art. 503).

Les propositions de la commission thématique compétente n'ont pas été fondamentalement remises en question, bien qu'elles aient fait l'objet de plusieurs amendements visant à clarifier ou à modifier leur portée. Ces amendements ont tous été rejetés, bien que parfois à une courte majorité.

En matière d'agriculture et sylviculture, les quelques dispositions constitutionnelles existantes ont toutes été remplacées, car elles ne sont plus d'actualité. La commission compétente est d'avis que seule une implication significative des collectivités publiques permettra d'assurer la pérennité des activités agricoles et sylvicoles, notamment en garantissant des conditions cadres attractives. La Constituante a refusé par 61 voix contre 39 et 3 abstentions un amendement demandant de mentionner explicitement la viticulture en plus de l'agriculture et la sylviculture. La commission compétente était d'avis que la viticulture est un secteur de l'agriculture, et qu'il n'y a donc pas lieu de mentionner explicitement certains secteurs et pas d'autres. Les fonctions économiques (également au

niveau touristique), protectrices, écologiques et sociales de ces secteurs sont en outre reconnues. L'Etat doit ainsi accompagner les changements structurels vers une agriculture moderne et la transition vers des modes de production respectueux de l'environnement et des animaux axés sur des produits locaux et de qualité. Souhaitant aller plus loin que la commission thématique compétente, la Constituante a accepté par 58 voix contre 39 et 5 abstentions une proposition visant à ce que l'Etat encourage la transition vers une agriculture biologique (art. 504).

La question de l'intégration ou non dans la Constitution de dispositions supplémentaires en matière de production et de consommation a été largement discutée. La commission compétente a estimé que les grands principes en la matière étaient déjà intégrés dans les dispositions relatives à l'agriculture, à l'énergie et au climat, ainsi qu'aux ressources naturelles. Des dispositions spécifiques sur la protection des consommateurs ont été rejetées par la commission, car la réglementation dans ce domaine est du ressort de la Confédération. A l'issue des votes sur les différentes propositions des groupes politiques, le plénum de la Constituante a suivi la commission thématique et n'a retenu aucune disposition dans ce domaine.

Famille, santé et sécurité sociale

Un accent particulier a été mis sur la famille ainsi que sur les proches-aidants. La famille (art. 601 à 605) est ainsi reconnue dans sa diversité, en tant que cellule de base de la société. Les solidarités primaires sont reconnues, et l'action des proches-aidants soutenue. Pour la première fois, le terme « enfant » apparaît dans la Constitution cantonale. La Constituante a suivi dans une large mesure les dispositions proposées dans ce domaine par la commission compétente. Par 86 voix contre 26 et 1 abstention, la Constituante approuve ainsi la mise en place d'un dispositif de congé parental cantonal, en l'absence d'un congé parental fédéral (art. 605). En matière d'accueil pré- et parascolaire, le plénum a largement rejeté un amendement visant à garantir la gratuité de cet accueil.

Dans le domaine de la santé (art. 607 à 611), l'accent est mis sur la promotion de la santé et la prévention, sur les mesures visant à prolonger l'autonomie des personnes âgées dans leur cadre de vie, sur la couverture adéquate des besoins en matière de soins de santé ainsi que sur les soins-palliatifs. Par 61 voix contre 42 et 9 abstentions, la Constituante a en outre accepté une proposition que l'Etat prenne toutes les mesures adéquates en faveur d'une fin de vie digne en respectant les choix des personnes concernées.

Pour ce qui est de la sécurité sociale (art. 612 et 613), Etat et communes devront prendre des mesures pour prévenir les situations de précarité, l'exclusion sociale et économique ainsi que le surendettement. Le maintien de la propriété du logement pour les bénéficiaires de l'aide sociale sera favorisé, et l'aide sociale sera en principe non remboursable, à l'instar de la décision récente du Grand Conseil en ce sens. Ce dernier principe a été soutenu par 79 voix contre 30 et 3 abstentions.

Formation

Dans le domaine de la formation (art. 617 à 620), l'enseignement de base doit viser à la transmission des savoirs et au développement humain intégral. Le rôle des parents dans

l'instruction et l'éducation est relevé. S'inspirant de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Constituante a souhaité ancrer la liberté du choix du modèle d'instruction dans la Constitution (art. 618), suivant une proposition de la commission thématique compétente légèrement modifiée par le plénum. Ce principe accorde aux parents la liberté dans le choix du modèle d'instruction sous réserve d'un contrôle de l'Etat, sans que cela soit confondu avec le libre choix de l'école. Une proposition d'amendement qui demandait l'inscription de la garantie de neutralité confessionnelle et politique de l'enseignement a été rejetée par une courte majorité de 57 voix contre 52 et 5 abstentions, le plénum estimant que la neutralité dans le domaine de l'enseignement était difficile à définir, et qu'il valait mieux mettre l'accent sur le respect des convictions de chacun, la bienveillance, l'esprit critique et l'autonomie dans la pensée qui suffisent à proscrire toute forme de prosélytisme. Un développement harmonieux entre les différents niveaux de formation devra être assuré, ainsi que le travail en réseau des professionnels de la branche. Etat et communes devront en outre encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Le principe de l'enseignement de l'autre langue officielle du canton comme première langue étrangère enseignée est également ancré (art. 618), tout comme le système d'aide à la formation post-obligatoire ainsi que le soutien à la formation permanente et continue.

Tâches diverses

Plusieurs dispositions concernant l'engagement de l'Etat en matière de culture, de sport de loisir et de préservation du patrimoine ont été adoptées sans grands débats. Le rôle de l'Etat en matière d'intégration et d'inclusion est également ancré dans la Constitution (art. 614). En outre, la Constituante a accepté par 61 voix contre 49 et 3 abstentions une proposition visant à assurer des procédures de naturalisation uniformes, simples et rapides, pour lesquelles seuls les frais administratifs sont perçus, instaurant également pour les candidat-e-s un droit de recours contre les décisions négatives (art. 615). Les propositions de la commission compétente en matière d'encouragement à l'accès à la propriété du logement principal, de création de logements d'utilité publique, de rénovation des bâtiments, de politique intergénérationnelle et de sécurité publique n'ont pas été fondamentalement remises en question par le plénum (art. 606, 616, 625). La Constituante ancre en outre le principe du monopole de l'Etat de la force publique en acceptant un amendement en ce sens par 64 voix contre 47 et 1 abstention (art. 625). Le principe de la collaboration de l'Etat et des communes à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce équitable a été accepté par 82 voix contre 29 et 3 abstentions (art. 626). Enfin, à une très courte majorité de 57 voix contre 55 et 1 abstention, la Constituante soutient la création d'un organe de prospective dans le but d'anticiper les enjeux de l'avenir (art. 628). La proposition de la commission compétente de mettre en place un système d'indicateurs de mesure du bien-être a, elle, été rejetée de justesse, par 56 voix contre 54 et 4 abstentions.

5. Autorités cantonales

- Liens vers les rapports préliminaires des commissions thématiques compétentes :
 - I. Dispositions générales et Grand Conseil (7) : <https://bit.ly/3iCekev>
 - Rapports de minorités concernant le Grand Conseil : <https://bit.ly/3d1YDMm>
 - II. Conseil d'Etat, administration et préfets (8) : <https://bit.ly/3iv62oA>
 - III. Autorités judiciaires (9) : <https://bit.ly/2Syofa9>
 - Rapport de minorité concernant la Cour environnementale : <https://bit.ly/2F6mIVV>
 - Rapport de minorité concernant la nationalité des juges : <https://bit.ly/3lgzEb4>
- Lien vers les débats de la Constituante concernant les rapports préliminaires des commissions compétentes (7, 8, 9) : <https://vsconst.recapp.ch/viewer/> (sessions d'octobre et de novembre 2020).
- Lien vers les documents de session correspondants (amendements et résultats des votes) :
 - Pouvoir législatif (7), pouvoir exécutif, administration, préfets (8) : <https://bit.ly/2Tfc0zE>
 - Pouvoir judiciaire (9) : <https://bit.ly/2UjN3U8>

Au niveau des dispositions générales relatives aux autorités cantonales, la Constituante ancre le principe de la séparation des pouvoirs dans la Constitution cantonale (art. 700). En outre, elle lie la durée des mandats politiques cantonaux (Grand Conseil et Conseil d'Etat) à celle des mandats fédéraux (art. 145 Cst. féd.), à savoir 4 ans actuellement.

Pouvoir législatif

La Constituante a affirmé sa volonté de moderniser le parlement cantonal pour garantir un système de milice durable et satisfaire aux attentes de la population en terme de transparence et d'indépendance (p. ex. exigence de publication des liens d'intérêt des membres du Grand Conseil mais aussi des candidat-e-s à l'élection (art. 716), registre public des interventions parlementaires (art. 719), droit à l'information étendu des membres du Grand Conseil (art. 720), principe de récusation en cas de conflit d'intérêts (art. 704)). Pour ce qui est de l'organisation du Grand Conseil, la Constituante a décidé par 79 voix contre 35 et 5 abstentions d'ancrer le principe du jour bloqué pour les sessions parlementaires et les séances de commissions, cela afin de faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et familiale et la fonction de député-e (art. 717). En revanche, la proposition de la commission d'ancrer le principe d'une indemnité fixe pour les membres du Grand Conseil a été refusée de justesse, par 58 voix contre 57 et 2 abstentions. La Constituante souhaite enfin abroger la règle selon laquelle le personnel de l'administration cantonale ne peut pas siéger au Grand Conseil. L'incompatibilité est maintenue uniquement pour les cadres supérieurs de l'Etat et des entreprises publiques (art. 703).

La question du nombre de député-e-s et député-e-s suppléant-e-s du Grand Conseil a fait l'objet d'une intense discussion. La Constituante a décidé par 69 voix contre 41 et 2 abstentions de ne pas abaisser le nombre de député-e-s et de le maintenir ainsi à 130 (art. 712), suivant ainsi la commission compétente. Une minorité de la commission proposait

de réduire le nombre de député-e-s à 100. En revanche, dans un souci d'efficacité et de responsabilisation accrue des membres du Grand Conseil, la Constituante souhaite réduire le nombre de député-e-s suppléant-e-s à 85, tout en affirmant son attachement au système de la suppléance. Une forte minorité souhaitait maintenir ce nombre à 130, alors qu'une autre minorité importante souhaitait à l'inverse abaisser le nombre de suppléant-e-s à 65.

La question des circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Grand Conseil a également été largement débattue. La Constituante a opté pour une élection des membres du Grand Conseil selon le système proportionnel simple au sein de 6 circonscriptions électorales organisées autour des villes de Brigue-Glis, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey (art. 713), ceci afin de garantir une meilleure représentativité des forces politiques. Par une courte majorité de 55 voix contre 54 et 2 abstentions, la Constituante a décidé que les circonscriptions électorales ne seront pas divisées en sous-circonscriptions, suivant en cela la commission, au détriment de la division en sous-circonscriptions proposée par une minorité de la commission et plusieurs groupes politiques. En outre, la Constituante a décidé par 58 voix contre 54 et 1 abstention d'abaisser le quorum légal pour l'obtention d'un siège au Grand Conseil fixé actuellement à 8%, sans toutefois le supprimer. Enfin, la Constituante a décidé par 58 voix contre 57 et 1 abstention, et contrairement à la proposition de la commission, que les sièges du Grand Conseil seront répartis entre les circonscriptions électorales proportionnellement à leur population résidante totale, et non uniquement à la population suisse.

Plusieurs propositions émanant de minorités de la commission compétente ont été rejetées par le plénum, à savoir l'introduction d'une mesure corrective garantissant une proportion minimale d'hommes et de femmes dans l'élection du Grand Conseil si celui-ci comporte moins de 40% de député-e-s d'un genre (rejet par 61 voix contre 51 et 1 abstention), la parité au niveau des listes électorales, une représentation des genres d'au moins 40% au niveau des listes électorales (rejet par 67 voix contre 42 et 8 abstentions) et l'introduction de critères de représentation adoptés par scrutin populaire (rejet par 84 voix contre 30 et 3 abstentions). Enfin, la Constituante rejette par 73 voix contre 42 et 2 abstentions une proposition demandant un Grand Conseil composé d'un nombre égal d'hommes et de femmes élue-s lors de scrutins séparés.

Plusieurs principes concernant les compétences du Grand Conseil ont été intégrés, notamment concernant les actes législatifs urgents (art. 706) ainsi que la possibilité pour le Grand Conseil d'opposer son veto aux actes du Conseil d'Etat (art. 708). La Constituante n'a pas soutenu par 70 voix contre 48 et 1 abstention la proposition de la commission compétente concernant la création d'un conseil citoyen, organe consultatif composé de citoyennes et citoyens tirés au sort et chargé d'adresser des propositions au Grand Conseil.

Pouvoir exécutif et administration

Actuellement, le Conseil d'Etat est composé de 5 membres, élus au système majoritaire. La Constituante souhaite modifier à la fois la composition du Conseil d'Etat, ainsi que son mode d'élection. En raison du très grand développement des tâches et missions dévolues au gouvernement, la Constituante a suivi par 66 voix contre 48 et 1 abstention la proposition de la commission thématique compétente d'augmenter le nombre de membres

du Conseil d'Etat de 5 à 7 (art. 800). Ceux-ci seraient élus non plus au système majoritaire, mais au système proportionnel (art. 801), afin de garantir une meilleure représentation des forces politiques au gouvernement. Cette décision a été prise par 71 voix contre 44 et 2 abstentions. Par 78 voix contre 36 et 2 abstentions, la Constituante a souhaité maintenir le système actuel découlant de l'article 52, alinéa 2 de la Constitution valaisanne, soit de garantir à chaque grande région (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais) un siège au Conseil d'Etat (art. 801). Une minorité demandait que deux sièges soient garantis à chaque région. Pour la commission compétente, une telle garantie générerait pour les citoyen-ne-s un choix trop restreint. Par 72 voix contre 39 et 2 abstentions, la Constituante a en outre rejeté la proposition d'un groupe politique que le Conseil d'Etat soit composé d'au moins 3 hommes et d'au moins 3 femmes.

Les incompatibilités au niveau de la fonction de membre du Conseil d'Etat sont étendues à toute autre fonction élective et toute autre activité lucrative (art. 703). La charge que représente un mandat à l'Exécutif cantonal n'est à l'évidence pas conciliable avec une activité annexe, élective ou professionnelle. En outre, les membres du gouvernement doivent pouvoir être révoqués par le Grand Conseil pour de justes motifs, par une décision prise à la majorité des 2/3 (art. 721) La Constituante a largement rejeté, par 86 voix contre 26 et 2 abstentions, la proposition de la commission compétente d'instituer une présidence du Conseil d'Etat fixe pour toute la durée de la législature. La présidente ou le président ainsi que la vice-présidente ou le vice-président du Conseil d'Etat continueront ainsi d'être désigné-e-s chaque année par le collège gouvernemental.

La Constituante s'est également déclarée favorable au principe proposé par la commission thématique compétente selon lequel le Conseil d'Etat ne doit pas être systématiquement l'instance de premier recours administratif (art. 807), principe qui devra encore être affiné dans la suite des travaux. Pour ce qui est des nominations qui sont de sa compétence, le Conseil d'Etat devra veiller à assurer une représentation équitable des forces politiques représentées au Grand Conseil dans les conseils d'administration des entreprises en mains publiques, le plénum ayant suivi par 59 voix contre 52 et 1 abstention une proposition d'un groupe politique en ce sens (art. 811).

Pour ce qui est de l'administration, le Conseil d'Etat devra l'organiser en départements d'importance équivalente (art. 805). La Constituante a en outre suivi sans opposition la proposition de la commission thématique compétente concernant l'institution d'une instance de médiation indépendante pour traiter de manière extrajudiciaire les différends entre l'administration et les administré-e-s (art. 815).

Préfètes et préfets / président-e-s de régions

Une large majorité de la Constituante partage le constat de la commission thématique compétente selon lequel l'institution actuelle du préfet en tant que représentant du Conseil d'Etat dans les districts ne correspond plus aux besoins actuels. La Constituante s'est toutefois clairement exprimée par 103 voix contre 10 pour le maintien d'une fonction intermédiaire entre les communes et le canton. Elle suit ainsi la proposition de la commission thématique compétente de créer une fonction de « président-e de région » pour les 6 régions organisées autour des villes du canton, qui dirigerait notamment la conférence des président-e-s de communes de la région concernée et agirait en tant que

médiatrice ou médiateur entre les communes et entre les communes et le canton (art. 816 et 817). Suivant la proposition de la commission compétente, la Constituante a décidé par 68 voix contre 41 et 4 abstentions que cette personne serait élue par le corps électoral des communes concernées, et non par la conférence des présidentes et présidents des communes concernées comme privilégié par plusieurs groupes politiques. Par 58 voix contre 51 et 4 abstentions, le plénum rejette en outre la proposition d'une autre commission thématique de prévoir l'élection d'un-e vice-président-e de région.

Pouvoir judiciaire

Au niveau du pouvoir judiciaire, la Constituante a opéré certains changements significatifs. Elle a tout d'abord affirmé l'importance de l'indépendance de la justice. La proposition de la commission compétente de ne pas lier la nomination ou l'élection des juges et procureur-e-s à des critères politiques a ainsi été suivie par la Constituante par 57 voix contre 22 et 6 abstentions. En outre, elles/ils ne seront plus soumis régulièrement à réélection ou reconduction, mais seront élue-e-s ou nommé-e-s pour une durée indéterminée sur la base de critères tels que la formation, les compétences et l'expérience. Cette décision a été prise par 67 voix contre 36 et 3 abstentions (art. 917).

La Constituante a également clairement montré sa volonté de professionnaliser les structures judiciaires, notamment au niveau de la justice de proximité et de la protection de l'enfant et de l'adulte. Dans cette optique, la création d'un tribunal du droit de la famille sur proposition de la commission compétente a été largement approuvée par 90 voix contre 15, notamment afin de remplacer le système actuel des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) (art. 907). En outre, celui-ci sera compétent pour statuer en première instance sur toutes les questions qui se rapportent au droit de la famille et du partenariat enregistré. La justice communale devrait également être professionnalisée. Ainsi, un-e juge de paix sera désigné-e par cercle ou par arrondissement pour connaître des causes civiles et pénales qui lui sont attribuées par la loi (art. 908). La loi veillera à garantir une certaine proximité dans la détermination des cercles (qui peuvent également être composés d'une seule commune) ou circonscriptions. Cette nouvelle organisation de la justice de proximité a été approuvée par la Constituante par 64 voix contre 39 et 1 abstention, par rapport au statu quo en la matière. A cette nécessité de professionnalisation s'ajoute une indispensable spécialisation : des instances judiciaires spécialisées doivent pouvoir être mises sur pied afin de traiter des affaires nécessitant des connaissances particulières. En outre, certaines instances judiciaires pourront compter sur la contribution d'assesseur-e-s, soit des juges laïcs, non permanent-e-s, mais disposant des compétences spécialisées requises (art. 905). La Constituante a également soutenu la proposition de la commission thématique compétente d'instituer une Cour constitutionnelle, chargée de contrôler sur requête la conformité des normes cantonales et communales au droit supérieur et de juger sur recours les litiges relatifs aux droits politiques et les conflits de compétence entre autorités (art. 912). En revanche, la Constituante a refusé par 52 voix contre 49 et 4 abstentions la création d'une cour environnementale qui aurait disposé de professionnels spécialisés dans cette matière afin de connaître des causes liées à l'application de tout le droit de l'environnement et de la protection de la nature et des êtres vivants.

Le Conseil de la Magistrature, dont la création est toute récente, n'a pas connu de modifications substantielles. Il sera toutefois nouvellement chargé de sélectionner et proposer au Grand Conseil les candidat-e-s pour les postes de membres des autorités judiciaires (art. 919). Concernant la surveillance des autorités, la Constituante a également soutenu la proposition de création d'une autorité judiciaire de contrôle de l'administration (Cour des comptes), qui agirait en complément et non en substitution de l'actuel Inspectorat des finances (art. 412), s'inspirant du modèle vaudois. Ce dernier deviendrait un organe de contrôle interne, tandis que la Cour des comptes composée de magistrat-e-s élu-e-s par le Grand Conseil aurait pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle de la performance.

6. Communes et organisation territoriale

- Lien vers le rapport préliminaire de la commission thématique compétente (10) : <https://bit.ly/3lgPCSp>
- Lien vers les débats de la Constituante concernant le rapport préliminaire de la commission compétente (10) : <https://vsconst.recapp.ch/viewer/> (session d'octobre 2020)
- Lien vers les documents de session correspondants (amendements et résultats des votes) : <https://bit.ly/2Tfc0zE>

Au niveau de la structure territoriale, l'objectif est de proposer une vision globale du canton et de son organisation pour les prochaines décennies, en tenant compte des spécificités et des identités propres aux communes et aux régions (villes, communes de plaine ou de montagne, etc.). La Constituante a ainsi largement suivi la proposition de la commission thématique compétente en décidant la suppression des districts actuels au profit d'un découpage territorial en 6 régions organisées autour des villes-centres que sont Brigue-Glis, Viège, Sierre, Sion, Martigny et Monthey (art. 1013). Ce découpage a été préféré par le plénum de la Constituante par 88 voix contre 29 et 4 abstentions à un découpage en 3 régions (Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais). Chaque région aura à sa tête une conférence des présidentes et présidents des communes concernées, elle-même présidée par un-e président-e de région. Les régions auront pour tâches de faciliter les collaborations intercommunales, notamment en ce qui concerne des projets importants, de favoriser un développement territorial harmonieux et d'optimiser les relations entre les communes et l'Etat.

Le rôle des communes est valorisé, en leur assignant des objectifs élevés : bien-être de la population, qualité de vie durable et prestations de service de proximité (art. 1001). La fusion étant souvent le passage nécessaire pour gagner en force et en autonomie, un article lui est consacré (art. 1011). Dans des cas où les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, le Grand Conseil pourra imposer une fusion. Il pourrait notamment s'agir d'une commune qui ne serait plus apte à remplir ses obligations. La Constituante reste cependant consciente qu'une partie considérable des tâches communales est accomplie par des associations de communes. Elle entend donc favoriser et faciliter la collaboration intercommunale en prévoyant la possibilité de constituer des associations de communes de droit public dotées de la personnalité juridique (art. 1009). Le principe de la péréquation financière entre les communes est également ancré dans la Constitution (art. 1010).

Au niveau des autorités communales, la Constituante prévoit l'obligation pour les communes de plus de 5'000 habitant-e-s d'avoir un conseil général (art. 1004), suivant ainsi la commission thématique compétente. Par 76 voix contre 40 et 3 abstentions, elle a toutefois approuvé un amendement selon lequel le corps électoral des communes concernées peut, par votation populaire, renoncer à l'institution d'un conseil général. D'autres propositions ont, elles, été rejetées par le plénum, à savoir d'une part que toutes les communes de plus de 3'000 habitant-e-s se déterminent par votation populaire sur l'institution d'un conseil général, ainsi que d'autre part le maintien du statu quo dans ce domaine. Pour ce qui est des attributions de l'assemblée communale, celle-ci pourra voter

le budget rubrique par rubrique, et non uniquement de manière globale comme c'est le cas aujourd'hui.

Les exécutifs communaux devraient à l'avenir comporter entre 5 et 9 membres (art. 1005), contre 3 à 11 membres actuellement. Cette proposition de la commission compétente a été largement préférée par le plénum à une proposition de maintenir le nombre minimum de membres à 3 (décision par 76 voix contre 39 et 6 abstentions).

Pour ce qui est des Bourgeoisies, la Constituante a également largement suivi la proposition de la commission thématique compétente de contraindre les bourgeoises d'élire un conseil bourgeoisial distinct du conseil communal et donc de fonctionner de manière autonome (art. 1015). La bourgeoisie doit en outre pouvoir décider sa dissolution. Dans ce cas, le patrimoine bourgeoisial doit être repris par la commune (art. 1018).