

**Message
concernant la modification des articles 44, 52 et 85a de la Constitution cantonale**

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre appréciation le présent message concernant la modification des articles 44, 52 et 85a de la Constitution cantonale relatifs aux élections cantonales.

Selon l'art. 104 al. 2 de la Constitution cantonale, une révision partielle de la constitution doit faire l'objet d'un débat sur l'opportunité puis de deux débats sur le texte, avant d'être soumise au vote du peuple (référendum obligatoire; art. 30 al. 1 Cst. cant.). Les nouvelles dispositions constitutionnelles doivent ensuite être approuvées par la Confédération, conformément à l'art. 51 al. 2 de la Constitution fédérale¹. Le présent message introduit le débat sur le texte et présente les modifications qu'il est proposé d'apporter à notre Charte fondamentale.

La première partie (I) rappelle quelques généralités en lien avec la révision partielle de la Constitution cantonale. La seconde partie (II) présente et commente le projet de nouveaux textes constitutionnels. La troisième partie (III) fait référence à la planification intégrée pluriannuelle et aux incidences de la révision, avant une brève conclusion (IV).

I. Généralités

a) Vote sur l'opportunité

Lors de sa séance du 14 septembre 2018, le Grand Conseil a admis, par 123 voix, sans opposition et une abstention, l'opportunité de procéder à la révision partielle de la Constitution cantonale, soit à la modification des articles 44, 52 et 85a. Ceci dit, il convient de soumettre au Parlement le projet des nouveaux textes constitutionnels.

b) Projet de textes constitutionnels

Dans le message concernant l'opportunité de la révision partielle adressé au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a exposé non seulement les motifs justifiant l'opportunité de la réforme, mais il a aussi présenté les modifications qu'il entendait proposer et qui portent sur les points suivants :

1. La date de la session constitutive du Grand Conseil (art. 44 Cst. cant.).
2. La modification du délai entre le premier et le second tour lors des élections cantonales (Conseil d'Etat, Conseil des Etats; art. 52 et 85a Cst. cant.).
3. La suppression de la règle interdisant d'avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district (art. 52 Cst. cant.).

Le Conseil d'Etat a également annexé à son message sur l'opportunité les réponses aux interventions parlementaires relatives aux trois éléments précités. Ceci rappelé, il n'apparaît pas nécessaire de reproduire ici toute la motivation du Conseil d'Etat à l'appui de la présente

¹ La législation cantonale devra ensuite être adaptée à la modification de la Constitution cantonale. Il conviendra de modifier la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) et la loi sur les droits politiques (LcDP).

réforme constitutionnelle, ce d'autant plus que celle-ci a été très largement plébiscitée par le Grand Conseil lors de l'examen de l'opportunité. Le Conseil d'Etat peut donc se référer pour l'essentiel à son message sur l'opportunité du 20 juin 2018.

c) Procédure de consultation

La présente révision partielle n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation. Ceci dit, la suppression de la règle interdisant d'avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district a fait l'objet d'une question lors de la procédure de consultation relative à la réforme des institutions (« réforme R21 »)². Une majorité claire se dégageait en faveur de la suppression de la règle selon laquelle un district ne peut avoir qu'un seul Conseiller d'Etat (Oui : 62 %, Non : 34 %). « Tous les partis politiques sont favorables à cette proposition, à l'exception du MCC (La Gauche et les JDC sont favorables si le Conseil d'Etat compte sept membres) » (cf. Message du Conseil d'Etat concernant la modification des articles de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales, p. 9). La suppression de cette règle n'a pas fait l'objet de contestations ou critiques au Grand Conseil lors des débats de la « réforme R21 ». Les deux autres objets, de caractère technique, visent des dispositions qui ne donnent pas satisfaction et doivent être revues; la date de la session constitutive est un problème connu s'étant posé au début de la présente législature. Ces éléments expliquent l'absence de procédure de consultation, étant rappelé que la « réforme R21 » abordait ces questions, qui n'ont pas fait l'objet de longs débats.

d) La constituante

La présente révision ne veut pas interférer avec les travaux de la constituante, dont les membres seront élus le 25 novembre 2018. De fait, il ne s'agit pas pour le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil de s'immiscer dans les travaux de la constituante mais simplement de revoir, avant les élections cantonales de mars 2021, des dispositions constitutionnelles qui suscitent des difficultés ou ne donnent pas satisfaction (une nouvelle Constitution ne sera pas en vigueur à cette date). La constituante n'est pas liée par une éventuelle révision partielle de la Constitution; elle reste évidemment libre de régler comme elle l'entend les objets visés par celle-ci.

e) Principe de l'unité de la matière

La présente révision partielle de la Constitution cantonale est conforme au principe de l'unité de la matière et peut, le cas échéant, faire l'objet d'une seule question lors d'une votation cantonale.

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst. féd.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 26 février 2013, 1C_305/2012, cons. 2.1; ATF 137 I 200, cons. 2.2; 130 I 185, cons. 3).

Les modifications proposées ici visent le même but, à savoir revoir certaines modalités des élections cantonales. Sur ce point, on soulignera que la date de la session constitutive du Grand Conseil est liée à la date du second tour de l'élection du Conseil d'Etat, c'est-à-dire au délai entre le premier et le second tour de cette élection. Il existe un rapport de connexité étroit entre les objets visés par la présente révision partielle de la Constitution cantonale.

² La procédure de consultation s'est déroulée d'octobre 2013 au 15 février 2014.

II. Projet de textes constitutionnels

La présente révision partielle propose de modifier les art. 44, 52 et 85a Cst. cant. Les projets de nouveaux textes constitutionnels ne suscitent pas de problème particulier. Toutefois, s'agissant de notre Charte fondamentale et par souci de précision, il semble opportun de présenter le texte actuel de la Constitution, suivi du nouveau texte proposé.

a) Date de la session constitutive du Grand Conseil (art. 44 al. 1 let. a)

Texte actuel

Art. 44

¹ *Le Grand Conseil s'assemble de plein droit:*

a) en session constitutive le quatrième lundi qui suit son renouvellement intégral;

Nouveau texte

Art. 44

¹ *Le Grand Conseil s'assemble de plein droit:*

*a) en session constitutive **le septième lundi** qui suit son renouvellement intégral;*

Revoir la date de la session constitutive du Grand Conseil s'impose avec évidence (cf. postulat No 1.0020 du Groupe AdG/LA, par MM. Gaël Bourgeois et Julien Délèze (suppl.) concernant « des délais acceptables lors du renouvellement du Grand Conseil », et la réponse du Conseil d'Etat). De fait, avec le droit actuel, un recours contre le second tour de l'élection du Conseil d'Etat peut être déposé le jour de la session constitutive du Grand Conseil, alors même que l'élection des membres du gouvernement doit être validée lors de cette session et les élus assermentés (art. 61 LOCRP). Un tel recours pourrait donc n'être porté à la connaissance du Parlement qu'après la session constitutive. Cette règle n'est guère praticable et doit être revue.

La session constitutive du Parlement doit précéder l'entrée en fonction des membres du Conseil d'Etat. Sur ce point, rappelons que si le Grand Conseil nouvellement élu entre en fonctions à l'ouverture de la session constitutive (art. 86 al. 2 Cst. cant.), les membres du Conseil d'Etat entrent en fonctions le 1^{er} mai suivant leur élection (art. 52 al. 4 Cst. cant.). La session constitutive du Parlement doit donc se dérouler avant le 1^{er} mai.

La date proposée – le septième lundi – garantit que la session constitutive se déroule avant le 1^{er} mai. Elle tient aussi compte du nouveau délai de trois semaines entre le premier et le second tour de l'élection du Conseil d'Etat (cf. infra, let. b, pp. 3-4).

Les résultats de l'élection du Conseil d'Etat (second tour) seront publiés dans le Bulletin officiel le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection du Grand Conseil. Le délai de recours échoira au début de la cinquième semaine (art. 215 al. 2 LcDP). La commission de validation du Grand Conseil bénéficiera d'une dizaine de jours pour prendre connaissance d'un éventuel recours et, le cas échéant, rédiger un projet de décision qu'elle pourra ensuite soumettre au plénum lors de la session constitutive.

La date de la session constitutive devra être revue et corrigée dans la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (cf. art. 54 al. 1 LOCRP).

b) Délai entre le premier et le second tour des élections cantonales (art. 52 al. 6 et 85a al. 2)

Texte actuel

Art. 52

⁶ *La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.*

Art. 85a

² *La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de reprise des opérations seront publiés immédiatement.*

Nouveau texte

Art. 52

⁶ *La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises **le troisième dimanche** qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.*

Art. 85a

² *La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises **le troisième dimanche** qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de reprise des opérations seront publiés immédiatement.*

L'élection des membres du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats a lieu selon le système majoritaire à deux tours. Le délai actuel de deux semaines entre le premier tour et le second tour (ou scrutin de ballottage) est court. Pour le second tour, les listes doivent être déposées le mardi qui suit le premier tour, à 17 heures au plus tard (art. 128 al. 1 LcDP). Les bulletins de vote doivent ensuite être imprimés, manutentionnés et livrés aux communes le jeudi au plus tard. Enfin, les communes doivent préparer et envoyer le matériel de vote aux citoyens, qui doivent le recevoir au plus tard le mardi précédant le second tour (art. 56 al. 1 LcDP).

Le délai de deux semaines poserait un vrai problème si l'imprimerie chargée de l'impression des bulletins de vote devait rencontrer des difficultés techniques (p. ex. panne des rotatives). Ce bref délai n'est pas non plus idéal pour les communes. Pour le second tour, la mise sous pli et l'envoi du matériel de vote doivent se faire dans un court délai; or, on sait que le stress et la précipitation favorisent les erreurs, avec les conséquences que l'on peut imaginer. Avec le délai actuel, les frais postaux à la charge des communes sont aussi plus importants, parce que l'envoi du matériel de vote en courrier B n'est pas possible pour le second tour.

Le Valais est le dernier canton – ou l'un des rares – à prévoir un délai de deux semaines entre le premier et le second tour lors des élections cantonales. Dans les autres cantons, un délai de trois semaines (p. ex. Genève, Vaud, Fribourg, Neuchâtel) voire plus (p. ex. Berne) est la règle. Un délai de trois semaines entre les deux tours donne plus de souplesse aux différents partenaires engagés dans l'organisation du scrutin. Ce délai permet de minimiser les risques quant à l'organisation et à la tenue du second tour.

Cette nouveauté entraîne une modification de la loi sur les droits politiques (cf. art. 127 al. 4 LcDP).

c) Suppression de la règle « pas plus d'un seul Conseiller d'Etat par district » (art. 52 al. 3 et 9)

Au regard de l'importance de cette proposition, l'art. 52 Cst. cant. est repris ici in extenso, même si la suppression de la règle interdisant d'avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district ne concerne que les al. 3 et 9.

Texte actuel

Art. 52

¹ *Le pouvoir exécutif et administratif est confié à un Conseil d'Etat composé de cinq membres.*

² *Un d'entre eux est choisi parmi les électeurs des districts actuels de Conches, Brigue, Viège, Rarogne et Loèche; un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens et Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.*

³ *Les deux autres sont choisis sur l'ensemble de tous les électeurs du canton. Toutefois, il ne pourra y avoir plus d'un conseiller d'Etat nommé parmi les électeurs d'un même district.*

⁴ *Les membres du Conseil d'Etat sont élus directement par le peuple, le même jour que les députés au Grand Conseil, pour entrer en fonction le premier mai suivant. Leur élection a lieu avec le système*

majoritaire. Le Conseil d'Etat se constitue lui-même chaque année; le président sortant de charge n'est pas immédiatement rééligible.

⁵ Il est pourvu à toute vacance au Conseil d'Etat dans les soixante jours, à moins que le renouvellement intégral n'intervienne dans les quatre mois.

⁶ La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.

⁷ Si tous les membres à élire ne réunissent pas la majorité au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre de sièges à pourvoir correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à pourvoir.

⁸ Si le nombre des citoyens qui ont obtenu la majorité absolue dépasse celui des citoyens à élire, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés.

⁹ Au cas où deux ou plusieurs citoyens du même district auraient obtenu la majorité absolue, celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix sera seul nommé.

¹⁰ En cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

Nouveau texte

Art. 52

³ Les deux autres sont choisis sur l'ensemble de tous les électeurs du canton.

⁹ abrogé.

Au contraire des deux objets précédents, de caractère technique, la modification de la règle constitutionnelle interdisant d'avoir plus d'un Conseiller d'Etat par district présente un aspect plus politique. Actuellement, il ne peut y avoir qu'un Conseiller d'Etat par district (art. 52 al. 3 Cst. cant.). Si deux ou plusieurs candidats du même district obtiennent la majorité absolue, celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix est seul nommé (art. 52 al. 9 Cst. cant.).

Un élément doit être souligné : la présente révision partielle ne modifie pas la règle selon laquelle chaque région constitutionnelle (Haut, Centre et Bas) doit être représentée au sein du Conseil d'Etat. L'art. 52 al. 2 Cst. cant. n'est pas modifié; il reste en vigueur dans sa teneur actuelle.

La règle « pas plus d'un Conseiller d'Etat par district » restreint de manière importante le choix des électeurs. Elle peut faire obstacle à la candidature ou à l'élection de personnes de valeur et priver le canton de personnalités compétentes. La suppression de cette règle permet d'élargir le choix des personnalités. Il serait regrettable de devoir se priver de personnes de talent à cause de leur appartenance à tel ou tel district. Le but visé par cette proposition est d'élargir le choix donné aux citoyens et de permettre à ceux-ci d'élire au gouvernement les personnes les plus compétentes.

La règle dont la suppression est proposée a été instaurée en 1848. Elle pouvait se justifier à l'époque pour des motifs historiques, mais il faut bien admettre qu'une telle règle apparait aujourd'hui dépassée. En raison notamment d'une mobilité de plus en plus grande des personnes, l'appartenance ou l'attachement à un district a perdu de son importance au fil du temps et n'a, à vrai dire, plus guère d'importance au début du XXIème siècle.

Par ailleurs, compte tenu des fortes disparités de population entre les districts – p. ex. la population suisse de résidence se monte à 3'911 habitants dans le district de Conches et à 35'546 habitants dans celui de Sion – cette règle conduit à désavantager les districts les plus peuplés, ce qui semble peu équitable. L'évolution de la population dans les districts renforce le caractère obsolète de l'art. 52 al. 3 Cst. cant.

La crainte de voir un district compter trois Conseillers d'Etat et être surreprésenté au sein du Conseil d'Etat est peu réaliste. Dans sa grande sagesse, le peuple a souvent montré son souci du respect des équilibres régionaux (cf. la représentation équitable des districts du Haut-Valais et de la minorité de langue allemande au sein du Conseil d'Etat). Les districts les plus peuplés – Sion, Martigny, Sierre – comptent chacun moins de 14 % des électeurs

valaisans et ne peuvent imposer leur volonté au canton. Le risque de voir un district être surreprésenté n'est pas l'hypothèse la plus probable. On peut aussi compter sur les partis politiques pour veiller au respect de l'équilibre entre les régions et les districts.

La Constitution fédérale a abrogé la disposition selon laquelle le Conseil fédéral ne peut pas compter plusieurs membres d'un même canton. Selon le nouvel art. 175 al. 4 Cst. féd., les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. Que l'on sache, cette modification n'a pas conduit à la surreprésentation d'un canton, ni à créer des tensions découlant de l'appartenance d'un Conseiller fédéral à l'un ou l'autre canton. Ce qui compte finalement, ce sont les compétences des membres du Conseil fédéral plus que leur appartenance à tel ou tel canton. Il en va de même pour les Conseillers d'Etat.

La réforme des institutions (« réforme R21 ») prévoyait la suppression de la règle « pas plus d'un Conseiller d'Etat par district ». Les débats au Grand Conseil ont montré que cette proposition suscite un large consensus de la part des partis politiques, confirmant de fait les résultats enregistrés lors de la procédure de consultation.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat est convaincu que la modification proposée se justifie.

III. Planification intégrée pluriannuelle (PIP) et répercussions financières

La révision partielle de la Constitution cantonale figure dans la planification intégrée pluriannuelle 2018-2021 (p. 69). Par ailleurs, le Parlement a admis, le 14 septembre 2018, l'opportunité de réviser partiellement la Constitution cantonale.

La révision partielle n'a aucune incidence sur le personnel, les finances cantonales et l'autonomie des communes. Au contraire, prévoir un délai de trois semaines entre les deux tours de scrutin des élections cantonales facilitera la tâche des communes. Le projet n'a pas d'incidence sur la RPT II.

IV. Conclusions

Fort des considérations qui précèdent, conforté par les décisions et débats récents du Parlement, notamment sa décision sur l'opportunité, le Conseil d'Etat espère vivement que la Haute Assemblée puisse se rallier à son point de vue et adopter le projet de révision partielle des articles 44, 52 et 85a de la Constitution cantonale.

Cette révision partielle permet de faciliter la validation de l'élection du Conseil d'Etat par le Grand Conseil lors de la session constitutive, de favoriser le bon déroulement des élections cantonales au système majoritaire (second tour) et de supprimer une règle obsolète concernant l'élection du Conseil d'Etat, règle qui ne trouve plus guère de justification aujourd'hui.

Nous saisissons l'occasion du présent message pour vous renouveler, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le 26 septembre 2018

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