



Constituante
Verfassungsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RAPPORT

Objet : Modification de l'article 3 alinéa 1 du décret du 14 juin 2018 sur la Constituante

La Constituante du Canton du Valais
au
Grand Conseil

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre appréciation le présent rapport concernant la modification de l'article 3 alinéa 1 du décret du 14 juin 2018 sur la Constituante.

1. Généralités

Le 4 mars 2018, la population valaisanne s'est prononcée en faveur de l'initiative populaire pour une révision totale de la Constitution cantonale par 72,8% de oui et a décidé par 61,5% des votes exprimés de confier les travaux à une Constituante. Fin mars 2018, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil le projet de décret sur la Constituante et le message y relatif, stipulant le cadre général des travaux ainsi que les modalités concrètes permettant la mise en place et l'entrée en fonction de la Constituante. Le Grand Conseil a adopté ce décret lors de sa session de juin 2018. Conformément à l'article 11 alinéa 2 du décret, le Conseil d'Etat a remis à la Constituante, en date du 24 octobre 2018, une proposition de règlement.

L'élection des membres de la Constituante a eu lieu le 25 novembre 2018. Ceux-ci se sont réunis pour la première fois le 17 décembre 2018 à Sion pour la séance constitutive de la Constituante. Entre le 29 avril et le 5 juin 2019, la Constituante s'est réunie à deux reprises afin d'approuver son règlement, d'élire son collègue présidentiel, les président-e-s des commissions thématiques et son secrétaire général et de désigner les membres des commissions thématiques et institutionnelles. La date du 5 juin a marqué l'entrée en fonction des organes de direction de la Constituante, à savoir le Collège présidentiel et le Bureau, ainsi que de ses commissions.

A partir de cette date, les commissions thématiques ont mené un intense travail de recherche, de discussion et de délibération en vue de l'élaboration de principes ou articles constitutionnels ainsi que d'un rapport préliminaire à l'attention du plénum de la Constituante. Plus de 100 séances de commission ont eu lieu durant cette première phase des travaux, entre juin 2019 et mars 2020. Les résultats du processus de participation citoyenne mené entre novembre 2019 et début janvier 2020 au moyen d'une plateforme numérique et d'ateliers citoyens organisés dans 6 localités du canton ont également été pris en compte par les commissions thématiques, qui les ont intégrés dans leur projet.

2. Base légale

Le Décret sur la constituante du 14 juin 2018 stipule qu'au plus tard quatre ans après la séance constitutive, la constituante remet au Conseil d'Etat un projet de nouvelle Constitution. En cas de non-respect de ce délai, la révision totale a échoué (art. 3 al. 1).

3. Impact de la crise du coronavirus sur l'agenda des travaux de la Constituante

La Constituante a divisé ses travaux en quatre grandes phases, qui figurent à l'Annexe 2 de son règlement :

- 1) Première phase (de juin 2019 à mars 2020) : élaboration des principes formulés en termes concrets et/ou des propositions d'articles rédigés par les commissions thématiques.
- 2) Deuxième phase (en parallèle et jusqu'à fin juin 2020) : examen par la Constituante des principes formulés en termes concrets et/ou des propositions d'articles arrêtés par les commissions thématiques.
- 3) Troisième phase (de juillet 2020 à décembre 2020) : mise en consultation du document de synthèse des délibérations de la Constituante (grandes lignes du projet, principes retenus). Synthèse de la consultation. Mise au point de l'avant-projet par les commissions thématiques.
- 4) Quatrième phase : examen du projet rédigé de Constitution : première lecture, deuxième lecture, éventuelle lecture supplémentaire; adoption du projet.

Le calendrier de la première phase a pu être parfaitement respecté, tant du point de vue du travail des commissions que de la première phase de consultation populaire. Cependant, le 16 mars 2020, face à la propagation fulgurante du covid-19, le Conseil fédéral a placé le pays en état de « situation extraordinaire » et décrété des mesures sanitaires exceptionnelles afin de freiner la propagation du virus. Ces mesures ont eu un impact important sur l'ensemble de la société suisse, ainsi que sur ses institutions. Jamais dans l'histoire des institutions de ce pays de telles mesures n'avaient été appliquées, comme par exemple la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum, l'interruption subite de la session des Chambres fédérales ou l'annulation de la votation populaire du 17 mai 2020. Au niveau cantonal, le Grand Conseil a été tenu d'annuler sa session de mai et de limiter le programme de sa session de juin aux objets les plus urgents. Cette dernière n'a par ailleurs pas pu se tenir dans la salle du Grand Conseil à Sion. Fait rare dans l'histoire du canton, le mandat du président du Grand Conseil a également été prolongé.

La Constituante n'a pas été épargnée par les conséquences de cette crise sanitaire. En effet, celle-ci aurait dû entamer, le 2 avril 2020, la deuxième phase de ses travaux conformément à l'agenda présenté ci-avant. A cet effet, la Constituante aurait dû se réunir à plusieurs reprises lors de 3 sessions d'une durée de 2 à 4 jours entre début avril et début juin 2020 afin de traiter les propositions de principes ou d'articles des commissions thématiques. La convocation et les documents relatifs à la session d'avril avaient par ailleurs déjà été transmis aux membres de la Constituante. En raison de la pandémie de coronavirus et des mesures sanitaires en vigueur pour lutter contre sa propagation, le Bureau de la Constituante a toutefois dû prendre la décision de reporter ces sessions.

Dès le début des mesures de restrictions fédérales et cantonales en lien avec cette pandémie, des dispositions ont été prises afin de permettre la poursuite des travaux de la Constituante. Les trois commissions thématiques qui devaient déposer leurs propositions de principes/articles et leur rapport préliminaire à la mi-avril ont ainsi pu poursuivre et achever leurs travaux via la mise en place de dispositifs virtuels.

Pour ce qui est de la tenue des séances plénières, le Bureau et le Collège présidentiel de la Constituante ont étudié plusieurs options, dont celle d'organiser des séances plénières extra muros afin de garantir le respect des recommandations de l'OFSP en matière d'hygiène et de distanciation. Il s'avère toutefois que plus de 20% des membres de la Constituante font partie d'un groupe à risque pour lesquelles l'OFSP a recommandé d'éviter tout rassemblement de personnes et de réduire au maximum les contacts avec l'extérieur. Dans ce contexte, la tenue de séances plénières avant l'été 2020 n'était pas une option réaliste, d'autant plus que la Constituante ne dispose pas de suppléant-e-s qui auraient permis aux personnes à risque de se faire remplacer. En outre, le dispositif mis en place par le Grand Conseil pour sa session de juin à Brigue ne permettait pas de procéder au traitement des propositions

des commissions thématiques. Le volume important de décisions à prendre rendait en effet l'utilisation d'un système de vote électronique indispensable. Enfin, les groupes politiques doivent eux aussi pouvoir se réunir dans de bonnes conditions afin de mener l'intense travail d'examen des propositions des commissions, ce qui n'était pas possible durant cette période.

Tenant compte de ces différents éléments, le Bureau de la Constituante s'est ainsi vu contraint de reporter les séances plénières à la fin de l'été 2020. Celles-ci se dérouleront donc entre début septembre et novembre 2020. Ce report a une influence directe sur le calendrier des travaux de la Constituante, dont la deuxième phase ne s'achèvera qu'à la fin novembre 2020, au lieu de début juin 2020. De manière totalement indépendante de sa volonté, et sans possibilité de modifier le cours des événements, la Constituante a ainsi « perdu » près de six mois de travail.

4. Modification de l'article 3 alinéa 1 du décret sur la Constituante

Au vu des éléments développés sous le chiffre 3, le Bureau de la Constituante a décidé d'adresser au Grand Conseil une demande de modification de l'article 3 alinéa 1 du décret sur la Constituante visant à **prolonger de six mois le délai de quatre ans accordé à la Constituante pour la remise au Conseil d'Etat d'un projet de nouvelle Constitution**. La crise sanitaire du coronavirus étant intervenue au plus mauvais moment pour la Constituante, il ne lui est malheureusement pas possible de rattraper les mois durant lesquels celle-ci n'a pas pu se réunir en séance plénière à un autre moment du processus d'élaboration du projet de nouvelle Constitution. L'élaboration d'une nouvelle Constitution cantonale est un processus qui demande beaucoup d'application et des travaux minutieux. Les différentes phases présentées ci-dessus ne peuvent être raccourcies, d'autant plus que la Constituante a clairement exprimé sa volonté d'impliquer la population valaisanne et les acteurs institutionnels dans ce processus, via des consultations à différentes étapes des travaux.

5. Impact sur l'organisation du canton

La prolongation du délai de remise du projet de nouvelle Constitution de six mois n'a pas d'impact direct sur l'organisation du canton. Des modifications ponctuelles de la Constitution cantonale actuelle ont été effectuées encore récemment par le Grand Conseil. Il n'y a donc à notre sens pas de lacunes constitutionnelles importantes qui exigeraient l'entrée en vigueur aussi rapide que possible d'une nouvelle Constitution.

6. Impact pour les finances et le personnel

La prolongation du délai de remise du projet de nouvelle Constitution de six mois n'engendre pas de coûts supplémentaires directement liés aux travaux de la Constituante. Des coûts supplémentaires seront par contre engendrés par la prolongation de l'activité du secrétariat général de la Constituante (4 EPT), qui soutient les travaux de cette dernière, d'une durée correspondante à la prolongation du délai de remise du projet de nouvelle Constitution. Toutefois, une majeure partie des collaboratrices et collaborateurs du secrétariat général de la Constituante ont été mis-e-s à la disposition d'autres services de l'administration cantonale durant la période pendant laquelle la Constituante n'a pas pu siéger, par l'intermédiaire de la « bourse des compétences » mise en place par le Service des ressources humaines de l'Etat du Valais dans le contexte de la pandémie de coronavirus. Une petite partie des collaboratrices et collaborateurs ont opté pour un congé non payé durant cette période.

Par contre, si la Constituante devait être tenue, à l'instar du Grand Conseil, de siéger dans une autre salle que celle du Grand Conseil à Sion, il faudrait compter sur des coûts supplémentaires relatifs à la mise sur pied d'une telle infrastructure extra muros. Ces surcoûts ne sont toutefois pas liés à la prolongation du délai, mais aux mesures sanitaires imposées par l'OFSP dans le cadre de la pandémie de coronavirus.

7. Conclusion

Les mesures de restrictions sanitaires pour lutter contre la propagation du coronavirus sont intervenues au plus mauvais moment des travaux de la Constituante, à savoir quelques jours seulement avant le début de la deuxième phase, soit celle qui consiste à traiter les propositions des commissions thématiques en séance plénière en vue de l'élaboration d'un avant-projet de nouvelle Constitution. L'impossibilité pour la Constituante de se réunir en séance plénière durant cette période de crise sanitaire l'a obligée à reporter cette deuxième phase au début du mois de septembre 2020, pour des raisons totalement indépendantes de sa volonté. Il s'avère que ce report a une influence directe sur le calendrier de ses travaux, qui avait pu être parfaitement respecté jusqu'à ce que cette crise sanitaire ne survienne. La modification du délai pour remettre le projet de nouvelle Constitution au Conseil d'Etat s'avère ainsi inévitable.

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le projet de modification de l'article 3 alinéa 1 du décret sur la Constituante du 14 juin 2018 et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 1^{er} juin 2020.

Les administrateurs du Collège présidentiel de la Constituante : **Yann Roduit et Felix Ruppen**

Le secrétaire général : **Florian Robyr**