



# Modification du décret sur la Constituante

## Rapport de la commission

### 1. Déroulement des travaux

La Commission des institutions et de la famille (IF) s'est réunie le lundi 24 août 2020 de 11h00 à 12h00 dans la salle du Grand Conseil, à Sion

#### Commission IF

Membres	Remplacé par	24.08.20
GUEX Jean-Pierre, PDCB, président		X
DESSIMOZ Céline, Les Verts, vice-présidente		X
MARQUIS Gervaise, PLR, rapporteure	FELLAY Lysiane	X
AYMON Valentin, AdG/LA		X
BORGEAT Raymond, AdG/LA		X
GENOUD Méryl, PLR		X
GRABER Michael, SVPO	FUX Sandro	X
IMBODEN Mischa (Suppl.), CVPO	GARBELY Daniel	X
KUONEN Manfred (Suppl.), CSPO		X
LOGEAN Grégory, UDC		X
LÖTSCHER Martin, CVPO	ZENHÄUSERN Marcel	X
RODUIT Myriam, PDCC		X
VOEFFRAY BARRAS Chantal, PDCC, rapporteure ad hoc		X

#### Service parlementaire

MOULIN Benoîte, Collaboratrice scientifique

#### Constituante

RODUIT Yann, administrateur du Collège présidentiel de la Constituante ;  
RUPPEN Felix, administrateur du Collège présidentiel de la Constituante ;  
ROBYR Florian, secrétaire général de la Constituante.

## 2. Présentation du projet

La Constituante demande au Grand Conseil de prolonger de 6 mois le délai de 4 ans, prévu à l'article 3 du décret sur la Constituante du 14 juin 2018, la crise sanitaire du COVID-19 ayant bloqué l'avancée de ses travaux.

Conformément à son agenda, la Constituante prévoyait de se réunir à plusieurs reprises lors de 3 sessions de 2 à 4 jours, entre avril et juin 2020, afin de traiter les propositions de principes des commissions thématiques. La pandémie de coronavirus a conduit le Bureau de la Constituante à reporter ces sessions. Néanmoins, grâce à la mise sur pied de vidéo-conférences, les commissions thématiques ont pu terminer leurs travaux et déposer leurs rapports.

Le Bureau de la Constituante a examiné la possibilité d'organiser des séances plénières extra-muros afin de respecter les recommandations de l'OFSP en terme d'hygiène et de distance sociale. Cependant, il est à relever que 20% des constituants font partie d'un groupe à risque pour lesquels l'OFSP recommande d'éviter tout rassemblement. La Constituante ne dispose pas d'un système de suppléance qui aurait permis à ces personnes à risque de se faire remplacer. Elle aurait pu, certes, profiter du dispositif organisationnel mis en place par le Grand Conseil pour sa session de juin à Brigue pour se réunir également. Malheureusement, sans système de vote électronique, il était inconcevable de traiter les centaines de propositions des commissions en demandant aux constituants de se lever à chaque vote.

Fort de ces constatations, le Bureau de la Constituante a décidé de repousser les séances plénières à la fin de l'été 2020 afin que celles-ci se déroulent de manière optimale à la Simplonhalle de Brigue, un système de vote électronique ayant été mis en place entre-temps.

La prolongation du délai de 6 mois n'engendre pas de coûts supplémentaires directement liés aux travaux de la Constituante. Seule la prolongation de l'activité du secrétariat général de la Constituante engendrera des coûts supplémentaires. Il est à noter que l'organisation de séances plénières extra-muros génèrera un surcoût, celui-ci n'étant cependant pas en lien avec la prolongation du délai mais avec les mesures sanitaires imposées par l'OFSP.

## 3. Débat d'entrée en matière

Lors du débat d'entrée en matière, les discussions portent sur les impacts de cette prolongation de délai sur le mandat des membres de la Constituante.

L'article 85 alinéa 1 de la Constitution indique que « *le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils communaux et les conseils bourgeoisiaux sont nommés pour une période de quatre ans* ». L'article 103 al. 3 de la Constitution énonce que « *les élections à la constituante se font sur la même base que les élections du Grand Conseil* ». Dès lors, un commissaire conclut que la durée du mandat d'un membre de la Constituante est aussi de 4 ans, et que, la prolongation de délai demandé n'est pas conforme à la Constitution valaisanne.

Le secrétaire général de la Constituante estime que cette question mérite un approfondissement. Le Secrétariat général de la Constituante s'est penché avec soin sur cette problématique et a transmis aux membres de la Commission IF, deux semaines après la séance, le 9 septembre 2020, un avis de droit qui figure en annexe au présent rapport. Cet avis de droit indique qu'aucune disposition ne fait état d'une durée de mandat de membre de la Constituante. L'article 85 Cst. cant. cité précédemment ne s'applique pas directement aux membres de la Constituante, ceux-ci n'étant pas désignés dans la liste des autorités concernées. L'article 85 Cst. cant. ne s'applique pas non plus par analogie aux membres de la Constituante. Même si l'article 103 alinéa 3 Cst. cant. énonce que les élections à la constituante se font sur la même base que les élections du Grand Conseil, il

faut entendre par « base » non pas la durée du mandat mais le mode d'élection des membres de la Constituante. L'avis de droit conclut que le mandat d'un membre de la Constituante est lié aux travaux à effectuer. Une prolongation du délai à l'article 3 du décret sur la Constituante entraîne de fait une prolongation des mandats confiés.

Un membre de la commission trouve la demande soumise quelque peu impertinente. Il estime que la crise du coronavirus a touché tout le monde, y compris le Grand Conseil. Celui-ci n'a pas pour autant demandé une prolongation de la législature en cours pour boucler ses dossiers, mais a choisi de siéger en juin à Brigue, puis d'augmenter sa cadence de travail en rajoutant une session au mois d'octobre.

D'autres membres de la commission estiment qu'il est nécessaire de prendre en compte le handicap qu'ont représenté le confinement et la mise en place des mesures sanitaires dans la réalisation des travaux des constituants. Effectivement, il avait été décidé que la tâche devait être effectuée en 4 ans. Mais la Constituante a des contraintes que n'a pas le Grand Conseil. Elle ne connaît pas la continuité des travaux, comme le parlement, au-delà de la présente législature. Personne n'avait pu envisager que les constituants ne puissent faire leur travail. La situation actuelle demeure exceptionnelle et la révision de la Constitution devrait pouvoir se poursuivre dans le respect mutuel.

Un administrateur du Collège présidentiel de la Constituante explique que leur préoccupation première est de poursuivre les travaux et de terminer la révision de la Constitution. Cette demande de prolongation des délais traduit une réelle bonne foi et une intention ferme de respecter le mandat confié par le peuple. Il en appelle au soutien du Grand Conseil à cet égard.

**L'entrée en matière est acceptée par 11 voix contre 2 et aucune abstention.**

#### 4. Lecture de détail

Titre et considérants

Pas de remarque

Art. 3

**Proposition de modification :** retour au texte original

<sup>1</sup> Au plus tard quatre ans ~~et demi~~ 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.

**Vote :**

Pour : 2

Contre : 11

Abstentions : 0

**La proposition est refusée.**

**Proposition de modification :**

Le présent décret est soumis au référendum obligatoire ~~résolutoire~~.

**Vote :**

Pour : 2

Contre : 11

Abstentions : 0

**La proposition est refusée.**

## 5. Vote final

Par 11 voix pour, 2 voix contre et aucune abstention, la Commission des institutions et de la famille **accepte** le projet de modification du décret sur la Constituante.

Le président  
Jean-Pierre Guex

La rapporteure ad hoc  
Chantal Voeffray-Barras

## AVIS DE DROIT

<b>Date</b>	07.09.2020
<b>Sujet</b>	Prolongation du délai pour la remise du projet de nouvelle Constitution au Conseil d'Etat – mandats des membres de la Constituante
<b>Auteur(e)</b>	Secrétariat général de la Constituante, Stéphanie Nanchen, avocate

### 1. En faits

En séance du 24 août 2020, la Commission des institutions et de la famille (IF) du Grand Conseil a examiné la demande de la Constituante de prolonger de 6 mois le délai de 4 ans prévu à l'article 3 du décret sur la Constituante du 14 juin 2018 (101.100)<sup>1</sup> pour remettre au Conseil d'Etat un projet de nouvelle Constitution. La Constituante a motivé sa demande de prolongation par son impossibilité de se réunir en séance plénière durant la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 et donc du report de 6 mois de ses séances plénières initialement prévues en avril, mai et juin 2020, ce qui a de facto bloqué l'avancée de ses travaux.

La Commission IF s'est prononcée par 11 voix contre 2 en faveur de la modification du décret, mais a soulevé la question de l'impact de cette prolongation sur le mandat électif des membres de la Constituante.

Qu'en est-il du mandat des membres de la Constituante ? Y a-t-il une base légale qui le limite à 4 ans ? Qu'implique une prolongation du délai prévu à l'article 3 du décret sur la Constituante vis-à-vis de ce mandat ?

### 2. En droit

Il convient dans un premier temps d'examiner si une disposition particulière de la législation cantonale valaisanne prévoit la durée du mandat des membres de la Constituante.

Selon le message du Conseil d'Etat du 21 mars 2018 accompagnant le projet de décret sur la Constituante, « *les dispositions du droit cantonal qui régissent la constituante sont peu nombreuses et de portée limitée. De fait, la constituante est seulement mentionnée aux art. 101, 103 et 105 Cst. cant. ainsi qu'aux art. 54 LOCRP et 163 LcDP. Ces dispositions visent principalement l'élection des membres de la constituante, mais elles ne prévoient aucune règle particulière quant à l'entrée en fonction, l'organisation ou le fonctionnement de celle-ci. C'est pourquoi il convient d'adopter un acte législatif réglant la mise en place et l'entrée en fonction*

<sup>1</sup> **Art. 3 al. 1** : 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. 2** : Le Conseil d'Etat soumet au vote du peuple le projet de nouvelle Constitution.

*de la constituante. Il s'agit de fixer le cadre juridique permettant à la constituante de se mettre à l'œuvre, tout en respectant son indépendance. L'indépendance de la constituante signifie que celle-ci se constitue elle-même et qu'elle doit, comme tout organe législatif, adopter son propre règlement. »<sup>2</sup>*

Après examen des différents textes juridiques qui traitent de la Constituante, soit la Constitution cantonale, la LOCRP, la LcDP, le décret sur la Constituante ainsi que son règlement, il est constaté qu'aucune disposition ne prévoit expressément la durée du mandat des membres de la Constituante. Dans tous les cas, à aucun moment, il n'a été spécifié que celui-ci est d'une durée de 4 ans.

La durée de 4 ans dont il est fait état dans le décret (art. 3) concerne le délai pour remettre au Conseil d'Etat un projet de nouvelle Constitution. S'agissant de ce délai, le message du Conseil d'Etat accompagnant le décret indique que « *Le délai de quatre ans trouve ancrage à l'art. 85 Cst. cant., selon lequel tous les mandats électifs, qu'ils soient cantonaux ou communaux, ont une durée de quatre ans (« Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils communaux et les conseils bourgeoisiaux sont nommés pour une période de quatre ans »).* En outre, l'art. 122 LOCRP (Délais) prévoit que *le Grand Conseil adopte, dans le délai de deux ans, les textes d'une initiative conçue en termes généraux acceptée par le peuple (al. 1); si l'initiative porte sur la révision totale, ce délai est prolongé de deux ans (al. 2). Ainsi, si la révision totale de la Constitution cantonale est entreprise par le Grand Conseil, un délai de quatre ans est imparti à celui-ci. Il semble logique d'appliquer ce même délai de quatre ans à la constituante. »*

Les articles 85 Cst. cant. et 122 LOCRP, auxquels fait référence le Conseil d'Etat dans son message, ont uniquement servi de base pour fixer la durée des travaux de la Constituante. Ladite durée aurait toutefois très bien pu être autre, ce que confirme le Conseil d'Etat lui-même dans son message accompagnant le décret sur la Constituante en indiquant que « *à défaut de délai, on pourrait craindre que les travaux de la constituante se prolongent plus que de raison. »* On sait d'ailleurs que, suivant les cantons, la durée des travaux de révision totale s'est située dans une fourchette de trois ans et demi à neuf ans, avec une exception au Tessin, où la révision totale de la Constitution a pris une vingtaine d'années.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.vs.ch/documents/3914032/0/Message+accompagnant+le+projet+de+d%C3%A9cret+sur+la+constituante.pdf/473014f8-3802-4908-b71a-1a0cd4b12c43>

<sup>3</sup> Thierry Tanquerel, *La procédure d'adoption et de révision des Constitutions cantonales et communales*, in Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2020

L'article 85 Cst. cant. qui définit la durée des fonctions publiques ne s'applique ainsi pas directement aux membres de la Constituante. Ceux-ci ne sont en effet pas désignés dans la liste des autorités concernées.

L'article 85 Cst. cant. ne semble pas non plus s'appliquer par analogie aux membres de la Constituante. L'article 103 alinéa 3 Cst. cant.<sup>4</sup> énonce certes que « *Les élections à la constituante se font sur la même base que les élections au Grand Conseil* ». On doit toutefois entendre par « base », le mode d'élection prévu entre autres par l'article 84 Cst. cant., et non la durée des fonctions publiques prévue à l'article 85 Cst. cant. L'article 163 LcDP confirme cette assertion. Celui-ci prévoit en effet que « *Les dispositions régissant l'élection des députés sont applicables à celle des membres de la constituante (art. 103 Cst. cant.)*. » Or, lesdites dispositions sont prévues au chapitre 6 de la LcDP, et traitent des élections à proprement parler (répartition des sièges entre les districts, système d'élection, listes des candidats et groupes de listes, modalités de vote, décompte des suffrages et répartition des sièges, cas particuliers, vacance, démission et Constituante) et non de la durée des mandats.

On doit enfin constater que ni la brochure du canton accompagnant l'élection des membres de la Constituante<sup>5</sup>, ni l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'élection des membres de la Constituante du 8 août 2018<sup>6</sup> ou les arrêtés qu'il prononce pour proclamer l'élection d'un nouveau membre de la Constituante ne mentionnent que le mandat de membre de la Constituante est d'une durée de 4 ans, ni ne font référence à l'article 85 Cst. cant. Les considérants de l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'élection des membres de la Constituante mentionnent par ailleurs exclusivement les articles 84 (mode d'élection) et 103 (révision totale de la Constitution et élections à la Constituante) Cst. cant.

Au vu de ce qui précède, on doit en conclure que ce mandat n'est pas fixé à 4 ans et ne saurait ainsi être assimilé, par exemple, à un mandat de député au Grand Conseil, dont l'institution a un caractère de permanence.

---

<sup>4</sup> **Art. 103 al. 3** : Les élections à la constituante se font sur la même base que les élections au Grand Conseil. Aucune des incompatibilités prévues par ces dernières ne leur est applicable.

<sup>5</sup> <https://www.vs.ch/documents/3914032/0/Brochure+-+Election+de+la+Constituante/e80188f7-2a02-42a9-8ff2-cd233282e9d0?t=1554802592772>

<sup>6</sup> <https://www.vs.ch/documents/3914032/0/Arr%C3%AAt%C3%A9+du+Conseil+d%E2%80%99Etat+concernant+l%E2%80%99%C3%A9lection+des+membres+de+la+constituante+du+8+ao%C3%BBt+2018/f5e07e29-b433-4479-b0ba-334c21904eb1?t=1554802592771>

Dans un deuxième temps, on doit dès lors se demander quelle est la durée de ce mandat. A cette question, il ne peut être répondu que « pour une durée correspondante aux travaux qui lui sont confiés ». L'article 22 du décret du 14 juin 2018 sur la Constituante tend à confirmer cette réponse, puisqu'il prévoit que la Constituante se réunit à nouveau après le vote populaire sur le projet de Constitution pour prendre acte du résultat du vote et prononcer sa dissolution. Or, le vote populaire aura dans tous les cas lieu après le dépôt du projet de Constitution au Conseil d'Etat, soit après le délai de 4 ans dès la séance constitutive de la Constituante, prévu à l'article 3 du décret. Partant, on voit bien que le mandat de membre de la Constituante dépasse, déjà actuellement, le délai de 4 ans et ne peut être que lié aux travaux à exécuter.

**3. Conclusion** En conclusion, dès lors que le mandat de membre de la Constituante est lié aux travaux à effectuer, une prolongation du délai de l'article 3 du décret sur la Constituante entraîne *de facto* une prolongation des mandats confiés. Il n'y a pas lieu de procéder à une prolongation par réélection, ou de modifier quelconque disposition légale, étant donné qu'aucune disposition ne fait état d'une durée de mandat de membre de la Constituante.