

## LA CONSTITUANTE : DE L'IMPORTANCE D'UN REGLEMENT

### Légitimité de la question

Le 25 novembre prochain, l'élection des 130 membres de la Constituante aura lieu et ceux-ci<sup>1</sup> auront comme première tâche concrète de rédiger le Règlement de la Constituante (RC) qui organisera les travaux de cette assemblée durant les quatre années que dureront les débats jusqu'à l'approbation ou non par le peuple du nouveau texte constitutionnel. Il s'agit donc pour les constituants du mouvement Appel Citoyen (AC) qui seront élus de saisir rapidement l'enjeu et l'importance du contenu de ce règlement.

Dans un premier temps, il s'agit de remettre en perspective les travaux qui ont suivi la votation de mars 2018, puis de décrypter l'acte législatif qui en a découlé au travers du décret sur la Constituante, et enfin de mettre en évidence les points forts d'un futur Règlement de la Constituante (ci-après RC).

### Projet de décret et suite du processus

Le 4 mars 2018, les citoyens ont approuvé à une forte majorité l'initiative populaire : « pour une révision totale de la constitution valaisanne du 8 mars 1907<sup>2</sup> ». Le peuple valaisan décidait en outre de confier cette tâche à une Constituante<sup>3</sup>. A la suite de cette décision le Conseil d'État (CE) publiait le 21 mars 2018 le Message accompagnant le projet sur la Constituante qui prévoit des règles permettant l'entrée en fonction et la mise en place de l'assemblée<sup>4</sup>. La proposition du CE au parlement valaisan chargé d'examiner ce texte était de se rallier à son point de vue et de voter le projet de décret sur la Constituante. Fort de l'avis de la commission des institutions et de la famille qui avait préalablement accepté à l'unanimité le projet de décret le 10 avril 2018, le Grand Conseil (GC) a examiné le 12 juin 2018 l'entrée en matière du décret et la première lecture de ce projet. Le GC a définitivement accepté ce décret en lecture unique le 15 juin 2018 et renoncé à une deuxième lecture afin d'accélérer le processus. Par la suite, le CE a décidé que l'élection de la Constituante aurait lieu le 25 novembre 2018<sup>5</sup>, en même temps que des votations fédérales.

---

<sup>1</sup> Le masculin est utilisé pour alléger le texte, et ce, sans préjudice pour la forme féminine. Pour un exemple de recours au langage épïcène voir par exemple : *L'égalité s'écrit*, Guide de rédaction épïcène, Bureau de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Canton de Vaud, 2008.

<sup>2</sup> Par 83'502 voix pour et 31'190 contre, soit à 72,8% des voix avec une participation de 55,2 %.

<sup>3</sup> Décision de confier la révision totale de la Cst cantonale à une constituante (67'101 suffrages) plutôt qu'au Grand Conseil (41'485 suffrages), soit 61,6% des voix.

<sup>4</sup> Message accompagnant le projet de décret sur la constituante du 21 mars 2018.

<sup>5</sup> Élection de la constituante, 25 novembre 2018, Brochure du Canton du Valais.



## Nécessité d'un acte législatif

Comme les dispositions du droit cantonal qui régissent la constituante sont peu nombreux et de portée limitée, le CE a dû adopter un acte législatif réglant la mise en place et l'entrée en fonction de la Constituante. « *Il s'agit de fixer le cadre juridique permettant à la Constituante de se mettre en œuvre, tout en respectant son indépendance* » dit le Message<sup>6</sup>. L'acte législatif choisi a donc été un décret urgent sur la Constituante d'une durée maximale de 5 ans, parce que l'entrée en matière ne devait souffrir d'aucun retard. L'urgence était ici dictée par le souci de donner suite rapidement à la décision du peuple de réviser la Cst. Le décret a été soumis au GC lors de la séance de juin 2018 qui l'a donc approuvé en une seule lecture<sup>7</sup>.

## Décret sur la Constituante (DC)

Le DC a pour but de régler la mise en place et l'entrée en fonction de la Constituante. Il se borne à régler les points essentiels pour que la Constituante puisse entrer en fonction. Il se divise en six parties :

1. *Dispositions générale* (3 articles)
2. *Entrée en fonction de la Constituante* (7 articles)
3. *Organisation de la Constituante* (5 articles)
4. *Relations avec les autorités de l'Etat et la population* (5 articles)
5. *Fin des travaux* (2 articles)
6. *Dispositions finales* (1 article)

Un rapide examen du décret nous permet de résumer les éléments essentiels de ce document.

*Les dispositions générales* prévoient que le présent DC ne s'applique qu'à l'entrée en fonction de la Constituante (art. 1) et que le délai maximal pour présenter un projet de nouvelle Cst est de 4 ans après la séance constitutive (art. 3), ce qui fixe en principe le terme au mois de décembre 2022 et la votation populaire envisageable au début 2023.

*L'entrée en fonction de la Constituante* est prévue le 4<sup>ème</sup> lundi qui suit l'élection de ses membres (art. 4), soit le 17 décembre 2018. Un bureau provisoire est nommé, composé des trois membres les plus âgés après le doyen d'âge et des trois membres les plus jeunes (art. 5), lequel nomme immédiatement le président. La Constituante vérifie les mandats des constituants élus (art. 8), procède à l'assermentation de ses membres et nomme le président et 12 membres d'un bureau transitoire au sein duquel tous les partis et groupements doivent en principe être représentés (art. 9).

*L'organisation de la Constituante* permet aux membres d'édicter un règlement qui définit son organisation et son fonctionnement sur la base d'une proposition du CE (art. 11). **Ce point est central en lien avec notre sujet et nous y reviendrons plus en détails plus bas.**

*Les relations avec les autorités cantonales et la population* évoquent tant les rapports à établir entre la Constituante et les autorités (GC, CE et Tribunal cantonal (TC)) (art. 17) que les relations avec le public (art. 20). Le droit d'être entendu à titre consultatif de ces autorités est expressément évoqué (art. 18) et la Constituante peut requérir de son côté la participation des membres du CE aux commissions de la Constituante (art. 19).

Enfin *la fin des travaux* échoit lorsque le projet de Constitution est adopté par la Constituante et soumis au vote du peuple. La disposition finale prévoit que le décret entre

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Décret sur la constituante du 14 juin 2018 (état 06.07.2018).*

en vigueur dès sa publication dans le Bulletin officiel et qu'il n'est valable que pendant cinq ans.

## Règlement de la Constituante du canton du Valais

Sur la base des deux RC produits par les cantons de Fribourg<sup>8</sup> et de Genève<sup>9</sup> et des propos tenus lors de la conférence organisée par AC à St. Maurice le 7 juin 2018 à laquelle étaient invités Yves Lador, constituant genevois, et Claudine Brohy, constituante fribourgeoise, il est maintenant possible de mettre en exergue les éléments essentiels que devrait comporter le RC du canton du Valais et de rendre ainsi attentifs les constituants sur ces points du Règlement à rédiger.

La structure de ce RC reprend en gros les éléments du décret, à savoir *les dispositions générales, l'organisation de la constituante, les séances et débats de l'Assemblée et enfin les rapports avec les autorités et le public*. Ces chapitres sont repris et développés ci-après.

### Chapitre I - Dispositions générales

Les dispositions générales devraient essentiellement comporter les éléments suivants :

- L'inscription du principe que les constituants délibèrent et votent sans instruction
- L'inscription du principe de diligence selon lequel les membres assistent aux séances plénières et à celles des commissions dont ils sont membres
- L'inscription du principe qu'en cas de démission d'un membre, des modalités sont prises pour fixer son remplaçant
- L'inscription du principe d'immunité et de liberté d'expression des membres lors des travaux de la constituante
- L'instauration d'une assermentation des membres
- L'instauration du principe d'indemnisation des membres de la constituante
- L'inscription d'un droit de proposition écrite sur le contenu du projet de constitution par les membres de la constituante
- L'inscription d'un droit à l'information des membres sur l'ensemble des travaux de l'assemblée

### Chapitre II - Organisation de la constituante

L'organisation de la constituante devrait idéalement comporter l'organigramme suivant :

- a) Un bureau de la constituante
- b) Une présidence
- c) Un secrétariat général
- d) Des commissions thématiques
- e) Une conférence des présidents
- f) Des groupes et cercles
- g) Une commission de rédaction
- h) Autres commissions

Dans le détail :

#### a) Bureau de la constituante

Le bureau est l'exécutif de la constituante et il s'organise librement. Le nombre de personnes nommées dans ce bureau est variable selon les modalités de son

---

<sup>8</sup> Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg.

<sup>9</sup> Règlement de l'Assemblée constituante de la République et canton de Genève du 2 février 2009.

fonctionnement. Il est normalement composé d'un président, de vice-présidents (2-3), d'un membre par groupe, voire des présidents de chaque commission thématique. Il faudrait aussi envisager l'idée d'une présidence collégiale tournante (à GE) et prévoir que le mandat des membres du bureau soit limité dans le temps, d'une durée d'une année ou deux par exemple.

Les tâches du bureau sont principalement :

- La validation de l'élection des membres de la constituante ou des nouveaux membres
- La nomination du secrétaire général et personnel du secrétariat général
- La convocation des membres de la constituante pour chaque séance plénière
- La nomination des scrutateurs pour les séances plénières
- L'organisation et planification des travaux des commissions thématiques
- La désignation des membres, président et vice-président des commissions
- Le recueil des propositions du public et transmission aux commissions concernées
- Les rapports avec les autorités de l'Etat
- Les rapports avec le public et l'information de la population
- L'établissement des budgets et des comptes et finances de la constituante

## b) Présidence

La présidence travaille en étroite collaboration avec le secrétaire général et a les attributions suivantes :

- Veiller à l'observation du Règlement de la Constituante
- Présider la constituante, le bureau et la conférence des présidents
- Assurer l'ordre des débats de l'assemblée plénière de la constituante
- Représenter la constituante vis-à-vis de l'extérieur
- Signer tous les actes et lettres émanant de la constituante ou du bureau

Il faudrait prévoir une présidence limitée dans le temps et une durée de mandat de 1 à 2 ans comme pour le bureau.

## c) Secrétariat général

Le secrétariat général est composé d'un secrétaire général et du personnel de secrétariat et devrait notamment comporter un juriste, un traducteur, un archiviste et un cahier spécifique des charges devrait être établi pour chaque membre du secrétariat.

Le personnel du secrétariat général devrait être mis à disposition par l'administration cantonale et le financement de ce service assuré dans le cadre du budget alloué annuellement par le Grand Conseil.

## d) Commissions thématiques

Le nombre de commissions thématiques est déterminé par le bureau qui répartit aussi les présidences de ces commissions selon les groupes. Le nombre de commissions est variable et on peut imaginer un nombre minimum de cinq commissions pouvant aller jusqu'à une dizaine selon le découpage envisagé des thématiques. A GE, les 5 commissions étaient les suivantes : Dispositions générales et droits fondamentaux, Droits politiques, y compris la révision de la Constitution, Institutions : les trois pouvoirs, Organisations territoriale et relations extérieures, Rôle, tâches de l'État et finances.

Les principes régissant la composition et la désignation devraient être que chaque membre siège dans une commission thématique et que chaque groupe soit représenté dans toutes les commissions thématiques. Chaque groupe désignerait les membres qui le représentent au sein des commissions et le remplacement en cas d'absence par une autre personne serait possible, tout comme le fait qu'un membre pourrait faire partie de deux commissions thématiques au maximum.

Les commissions thématiques pourraient créer si nécessaire des sous-commissions, voire des sous-commissions communes à plusieurs commissions thématiques. Les commissions

peuvent entendre experts, groupes, associations et traiter des propositions écrites qui relèvent de leurs compétences thématiques.

Les compétences des commissions thématiques sont, dans une première phase, de rédiger des avant-projets de normes constitutionnelles, des propositions sous forme d'articles rédigés, de principes formulés en termes généraux ou de « thèses » préalables à un premier rapport comme à FR.

Les séances des commissions thématiques et sous-commissions ne sont pas publiques.

#### e) Conférence des présidents

Une conférence de coordination devrait être mise sur pied qui s'assurerait de la cohérence des travaux des commissions thématiques et réglerait les conflits de compétences entre celles-ci.

#### f) Groupes et cercles

Les membres élus sur une même liste forment un groupe et les membres intéressés par un même sujet pourraient former des cercles, à condition d'être au moins 5 membres, indépendamment des groupes auxquels ils appartiennent. Ces cercles s'organiseraient librement. Cela permettrait la composition de cercles linguistiques par exemple.

Chaque groupe devrait avoir droit à une présidence au moins d'une commission thématique.

#### g) Une commission de rédaction

Une commission de rédaction devrait être mise sur pied, composée de deux sous-commissions, à raison d'une par langue officielle. Elle aura pour but de vérifier la concordance entre les deux langues officielles, de la clarté, de la forme et de la cohérence du texte constitutionnel et de mettre au point le projet de Cst sur la base des décisions adoptées par l'Assemblée.

#### h) Autres commissions

D'autres commissions pourraient être éventuellement mises sur pied comme une commission du règlement (à GE), une commission de contrôle financier (à GE) ou des commissions spéciales (à GE et FR) chargées de rapporter sur des objets particuliers. Il ne faudrait pas pour autant surcharger un organigramme de la Constituante déjà assez complexe qui doit néanmoins tenir compte de deux contraintes existantes : la présence probable de plusieurs groupes (PDC-PLR-UDC-PS-Verts-AC) et de deux groupes linguistiques.

### **Chapitre III - Séances et débats de l'Assemblée**

Les lieux, dates, ordres du jour des séances sont fixées par le bureau et des séances extraordinaires peuvent avoir lieu sur requête d'un nombre minimal de membres. Les séances de l'Assemblée sont publiques et la convocation est publiée dans le Bulletin officiel.

Chaque membre reçoit dans sa langue maternelle l'ensemble des documents relatifs aux objets à traiter. La majorité absolue des membres présents (66) doit être présente pour que le quorum soit atteint, faute de quoi l'Assemblée ne peut délibérer. Les délibérations se font en français ou en allemand. Une traduction est assurée.

Les délibérations portent d'abord sur une entrée en matière et si celle-ci est acceptée, l'Assemblée passe à la discussion détaillée. L'ordre de la discussion est classique avec d'abord un rapport de majorité, puis de minorité de la commission, puis les groupes et les

membres peuvent intervenir. Chaque membre dispose d'un droit de proposition oral ou d'un droit d'amendement écrit.

Lorsque la parole n'est plus demandée, la discussion est close. La réouverture de la discussion ne peut intervenir que sur des articles du projet de Cst et l'Assemblée se prononce alors sans débat sur cette proposition.

Le projet de Cst devrait faire l'objet de deux délibérations au moins et en cas de divergence entre la première et la deuxième lecture, il y a une troisième lecture. Lors de la 3<sup>ème</sup> lecture, le texte de la première lecture est opposé au texte de la deuxième lecture et il ne peut y avoir d'autres propositions, à moins que la majorité des membres n'en décide autrement.

La Constituante vote sur chaque article du projet. Une fois les articles d'un chapitre adoptés, elle vote sur l'ensemble du chapitre. Enfin, après l'adoption du dernier chapitre, elle vote sur l'ensemble du projet.

Il n'est pas souhaitable que le projet de Cst contienne des variantes mais le processus d'élaboration de la Cst devrait idéalement se composer des phases préliminaires suivantes : d'abord des « thèses » qui formeraient un premier rapport, qui conduirait à la rédaction d'un avant-projet de Cst et qui serait discuté en Assemblée, voire soumis en parallèle à une large consultation populaire. Et enfin un projet qui ferait l'objet des délibérations prévues selon le schéma présenté ci-dessus.

Il y aurait lieu de prévoir en détail le mode de scrutin (majorité simple) en fonction des installations électroniques à disposition, ainsi que l'ordre des votes tout comme le mode d'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau de la Constituante.

Le secrétariat général assurerait la publication du bulletin officiel de l'Assemblée constituante qui devrait contenir le procès-verbal de l'Assemblée, la retranscription intégrale des débats de l'Assemblée enregistrés électroniquement, les rapports des commissions, voire d'autres documents utiles.

## **Chapitre IV - Les rapports avec les autorités**

La Constituante informe régulièrement de l'avancement de ses travaux le Conseil d'État et selon les objets, les autres autorités de l'État, notamment le Grand Conseil et le Tribunal Cantonal. En retour, les autorités de l'État informent la Constituante des projets ou activités en cours pouvant avoir des conséquences sur la révision totale de la Cst.

Le CE, le GC et le TC devraient avoir un droit acquis d'être entendus par les commissions de la Constituante mais ne devraient pas participer activement aux séances de l'Assemblée de la Constituante.

L'administration cantonale devrait prêter sans autre son concours aux travaux de la Constituante en fournissant tous les documents nécessaires.

## **Chapitre V - Les rapports avec le public**

Afin de garantir une participation la plus large possible de la population valaisanne au processus de la révision totale de la Cst, un concept de communication publique devrait être mis sur pied et inscrit dans le RC.

Le concept de communication devrait être à la fois ascendant et descendant. Ascendant, en ce sens qu'il devrait favoriser la remontée des avis des citoyens vers la Constituante. Ainsi, il faudrait prévoir :

- Un droit en tout temps de pétition individuelle adressé aux commissions thématiques concernées via le bureau avec un droit à une réponse individuelle.

- Un droit de proposition collective d'amendement écrit émanant de la population et soutenue par au moins 500 signatures.
- Un droit d'audition des milieux et groupements représentatifs de la vie valaisanne.
- Une procédure de consultation publique de l'avant-projet, avec éventuellement un questionnaire à retourner à la Constituante.

Le concept de communication descendante devrait prévoir :

- Une information régulière de la population de l'avancement de ses travaux par des communiqués de presse ou par une lettre de la Constituante comme à GE.
- Un compte-rendu annuel des travaux de la Constituante.
- Une revue de presse des articles publiés en relation avec la révision de la Cst.
- Des manifestations publiques organisées par la Constituante avec discours et allocutions.
- La mise à disposition des archives vidéo des séances publiques de l'Assemblée.
- La mise à disposition en ligne des documents produits par l'Assemblée.

## Conclusion

Comme on peut le constater, l'élaboration d'un Règlement de la Constituante n'est pas un acte anodin. Les constituants issus du mouvement AC doivent avoir à l'esprit d'être représentés dans toutes les strates de l'organigramme de la Constituante afin d'avoir la maîtrise la plus complète possible des informations et décisions. Le Règlement doit être pensé afin de faire en sorte que AC puisse s'allier avec d'autres formations sur des thèmes rassembleurs, des valeurs communes et jouent ce rôle de « passeur » entre les partis en présence dans une dynamique altruiste et innovante. Il s'agit enfin que la Constituante favorise l'émanation la plus participative et la plus démocratique possible de la vox populi valaisanne afin que la Cst issue des travaux de la Constituante soit agréée par en fin de compte par la majorité des citoyens. A cet égard, la mise sur pied d'un concept de communication avec le public est un élément clé du dispositif.

## Sources

Décret sur la constituante du 14 juin 2018 (état 06.07.2018)

Message accompagnant le projet de décret sur la constituante du 21 mars 2018

Historique de l'initiative populaire « pour une révision de la Constitution du canton du Valais du 08.03.1907, Jean-Yves Riand, août 2018

Élection de la constituante, 25 novembre 2018, Brochure du Canton du Valais

Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg

Règlement de l'Assemblée constituante de la République et canton de Genève du 2 février 2009

*Jean-Yves Riand – octobre 2018*