

*Appel Citoyen est un mouvement indépendant et non-partisan.  
Par le biais de documents de réflexion, Appel Citoyen veut enrichir  
le débat démocratique autour de la nouvelle Constitution valaisanne.  
Ces documents esquissent des scénarios sur les grands thèmes de la révision.  
Les Constituant-e-s et le grand public sont invités  
à discuter et nourrir ces réflexions.*

*Ensemble, nous sommes meilleur-e-s.*

## SYSTEME POLITIQUE

### Introduction

Le Valais est une république démocratique, forme politique en vigueur depuis deux siècles, et un État souverain. Ces caractéristiques politiques sont évidemment non-négociables, car l'appartenance à la Confédération helvétique exige une constitution adoptant les principes démocratiques et républicains.

### Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité régit la répartition des tâches au niveau fédéral entre la Confédération et les cantons ; au niveau cantonal, entre le canton et les communes<sup>1</sup>.

Différentes visions s'opposent quant à l'interprétation de cette logique, non pas sur le principe, mais sur les conséquences qu'elle implique pour des cantons (au niveau fédéral) et des communes (au niveau cantonal) qui ne disposent pas des mêmes moyens financiers.

### Tâches de l'Etat

Les tâches de l'État sont fixées dans la Constitution. Plus nous donnerons de tâches à l'État, plus il coûtera cher, et plus les impôts seront élevés. C'est pourquoi il est important d'établir ce qui est du ressort du public et ce qui doit être géré de manière privée. C'est là tout le débat sur la taille du service public et l'un des principaux champs de bataille politique de ces dernières décennies.

Le Valais est aussi très dépendant de la péréquation financière intercantonale versée par la Confédération et des diverses politiques publiques fédérales – comme la politique agricole, celle des agglomérations, des routes nationales ou autres. Ces sommes ne sont pas garanties à long terme et risquent de diminuer suite notamment aux problèmes financiers des villes et des cantons contributeurs. Il s'agit donc de trouver un bon équilibre entre les tâches attribuées au Canton et les possibilités de financement à sa disposition, sachant que celles-ci varient en fonction de la conjoncture économique.

Si le Canton rencontre des difficultés budgétaires, soit il va diminuer ses prestations, soit il va reporter des tâches sur les communes, sans mettre à leur disposition les ressources correspondantes. Deux questions se posent donc, à savoir comment trouver un optimum entre les tâches communales et les tâches cantonales, et comment éviter des transferts de

---

<sup>1</sup> Arrêté fédéral du 3.10.2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

tâches entre Canton et communes sans les transferts de ressources correspondants. Une solution consisterait à définir très clairement les tâches de chacune des parties afin d'éviter, dans la mesure du possible, de nouveaux transferts du Canton aux communes.

## Pouvoirs publics

### Introduction

La séparation des pouvoirs est un élément clé de notre régime démocratique. Cela signifie que les pouvoirs publics doivent être séparés en trois entités autonomes : **le pouvoir exécutif**, **le pouvoir législatif** et **le pouvoir judiciaire**. Une personne détenant une fonction au sein d'un ces pouvoirs ne peut pas exercer une autre fonction au sein des deux autres pouvoirs. C'est pourquoi un juge ne peut pas être membre du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat. Cette notion de séparation de pouvoirs n'exclut pas le fait que l'un d'eux puisse avoir l'ascendant sur les autres. Dans la plupart des républiques démocratiques, une des branches détient plus d'influence.

### Les trois pouvoirs en Valais

#### Le pouvoir législatif

A l'heure actuelle, le pouvoir législatif est exercé par le Grand Conseil. Il élabore les dispositions constitutionnelles, les lois et les décrets. Il a également la charge de nommer les membres du Tribunal cantonal, lui donnant l'ascendant sur le pouvoir judiciaire. A cela s'ajoute sa mission de surveiller l'exécutif (le Conseil d'Etat). A l'heure actuelle, le pouvoir législatif prime donc sur les deux autres, même si la séparation est garantie.

Le Conseil Grand Conseil se compose de 130 députés<sup>2</sup> et d'autant de suppléants répartis entre les districts et élus directement par le peuple selon le système de la représentation bi-proportionnelle. L'élection des députés et de députés-suppléants se fait selon des scrutins séparés. Le Conseil d'Etat fixe après chaque recensement de la population le nombre de sièges attribués à chaque districts et demi-districts. Le territoire cantonal est subdivisé en six arrondissements électoraux afin de garantir la répartition des sièges entre les diverses forces politiques.

- 1) **Composition** : à l'heure actuelle, le Grand Conseil est composé de représentants des districts et semi-districts. C'est un système purement représentatif : la personne élue se voit confier un mandat de la part des électeurs pour représenter leurs idées et besoins. Ce modèle ne prend toutefois pas en compte la personne du représentant et qui donc n'incarne pas ses administrés. Cela explique entre autres pourquoi le Grand Conseil a une faible diversité socio-économique. Il est certain que le système de *quorum* nuit à cette diversité, donc à la qualité des décisions du parlement cantonal car il empêche des petites formations d'y avoir accès. On peut aussi questionner l'utilité d'élire des députés suppléants.

La situation actuelle a l'avantage de favoriser ceux qui arrivent le mieux à gagner la confiance de l'électorat et donc à jouir de légitimité. Son désavantage est que le Grand Conseil ne reflète pas la diversité de la société valaisanne. Cela est tout particulièrement mis en avant au sujet du nombre de femmes au Grand Conseil. L'introduction éventuelle de quota devrait donc être discutée dans ce contexte.

---

<sup>2</sup> Le masculin est utilisé pour alléger le texte, et ce, sans préjudice pour la forme féminine. Parmi les scénarios envisageables, on pourrait imaginer que la Constitution valaisanne de 2023 recoure 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).

Pour changer le système, il faudrait donc revoir le système électoral à la base pour changer la composition du Grand Conseil.

- 2) **Pouvoir** : dans la Constitution actuelle, le Grand Conseil possède l'ascendant sur les deux autres pouvoirs, tout particulièrement concernant le Tribunal cantonal. La question est de savoir si cette situation est satisfaisante ou non en matière de séparation des pouvoirs. Certains pourraient argumenter que le Tribunal cantonal devrait être constitué différemment et sans intervention du Grand Conseil. Les arguments qu'on peut trouver en la matière concernent surtout des inquiétudes quant à une mainmise du pouvoir judiciaire et des enjeux clientélistes de la part des parlementaires.

La solution consisterait à faire élire le Tribunal cantonal par une assemblée de juristes ou par la population – mais chacune de ces approches présente ses propres avantages et inconvénients.

- 3) **Compétences** : les compétences du Grand Conseil sont héritées de celles de la Diète cantonale (dénomination maintenue jusqu'en 1848) ; en particulier, il légifère sur les objets qui lui sont confiés par mandat impératif par la Constitution cantonale (au moins formellement) et la Constitution fédérale (essentiellement). Cela concerne en particulier l'instruction publique, la culture, et, pour la majeure partie, l'aménagement du territoire. Il détermine également au premier chef l'organisation et le fonctionnement des services cantonaux (écoles, hôpitaux, transports, tribunaux, aides sociales, etc.), ainsi que les budgets liés, et par voie de conséquence la fiscalité cantonale ; à cela s'ajoute la politique d'investissement public. Il a également la prérogative de légiférer sur l'organisation judiciaire et de l'administration de la justice en matière de droit civil et pénal, ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal. Enfin, il peut rédiger des décrets qui sont promulgués par le Conseil d'État.
- 4) **Découpage électoral** : une autre question est celle des districts et demi-districts, à savoir si le Grand Conseil doit être toujours élu sur la base des districts ou des nouvelles régions. Une alternative serait de créer des circonscriptions électorales plus ou moins importantes en fonction des besoins actuels. Dans ce cas, il faudra discuter des critères et modalités de création de ces circonscriptions. Si les partis politiques peuvent constituer les commissions qui doivent définir les circonscriptions, nous courons des risques de manipulation dans ce domaine.

## Le pouvoir exécutif

En Valais, l'exécutif est représenté par le Conseil d'État. Celui-ci est composé de cinq membres. Selon la constitution actuelle, il y a trois sièges attribués aux trois régions : un pour le Haut, un pour le Centre et un pour le Bas. Les deux autres sièges sont libres, avec pour règle qu'il ne peut y avoir plus qu'un conseiller venant du même district. Actuellement, c'est autour des deux sièges libres qu'ont lieu la plupart des batailles politiques, surtout par rapport au deuxième siège haut-valaisan. Les membres du Conseil d'État sont élus directement par le peuple, ce qui fait que l'exécutif reçoit son pouvoir du peuple et non du parlement.

Le Conseil d'État exerce le pouvoir exécutif et administratif. Cela englobe donc tout ce qui touche à la mise en place et l'exécution des lois. Usuellement, ce sont les directives et règlements qui permettent au Conseil d'État de mettre en œuvre la législation votée par le Grand Conseil.

## Enjeux

- 1) **Nombre** : le nombre de membres du Conseil d'État est une question qui peut gagner de l'importance, si l'on prend en compte le besoin de permettre à chaque région d'être représentée. Dans le système actuel, un siège est attribué d'office à chaque région culturelle du canton. Les deux restants sont libres, ce qui crée un système hybride entre un gouvernement représentant des aires culturelles et un gouvernement représentant le « peuple valaisan » dans sa globalité.

L'enjeu est de savoir s'il faut renouveler ce système hybride ou au contraire opter pour un autre modèle. On peut imaginer un Conseil d'État élu par tout le peuple valaisan sans prise en compte des régions culturelles. Si cela peut être plus démocratique, le désavantage est qu'on risque de créer des insécurités culturelles, voire même de favoriser d'hypothétiques velléités sécessionnistes du Haut-Valais et du Chablais, car le Valais central a l'ascendant démographique et donc électoral. Le système politique, le découpage territorial, la répartition des tâches entre le Canton et les communes (principe de subsidiarité) et le système de péréquation financière intercommunale entre autres auront une forte influence sur l'identité et l'unité cantonales.

L'autre option, à savoir attribuer tous les sièges aux régions culturelles, Haut et Bas, pourrait avoir l'effet inverse ; elle pourrait renforcer la cohésion interne du Canton, mais au prix de la démocratie, car sur le long terme, présupposant que les tendances démographiques restent similaires, le vote d'un Haut-Valaisan aura plus d'impact que celui d'un Valaisan du Bas. Cela pourrait entraîner une profonde insatisfaction dans l'électorat des grandes villes, des tensions entre les minorités culturelles.

- 2) **Compétences** : de manière générale, on constate une lente centralisation au fil du XX<sup>ème</sup> siècle. Le Gouvernement cantonal doit-il continuer à détenir des compétences toujours croissantes, ou doit-on au contraire prévoir une redistribution des compétences en faveur des communes et d'autres formes d'organisations plus localisées ?

## **Le pouvoir judiciaire**

Le pouvoir judiciaire est indépendant et a pour vocation d'assurer la mise en place de procédures judiciaires conformes aux notions et exigences établies dans la Constitution. Cela concerne avant tout le droit à la protection de l'arbitraire et à des dédommagements en cas d'injustice.

De manière générale, nous avons en Valais des tribunaux de districts, des juges locaux élus par la population et un Tribunal cantonal, élu par le Grand Conseil qui fait office de cour d'appel ou qui prend en charge les questions d'ampleur cantonale.

## Enjeux

- 1) **Découpage judiciaire** : la répartition des zones d'autorité des juges peut être débattue dans le but de chercher des structures plus simples, par exemple en prenant comme base les districts ou des ensembles d'agglomérations.
- 2) **Juges de commune** : la question est de savoir si nous voulons maintenir le système actuel ou le remplacer. Les juges doivent-ils être élus par la population ? Chaque système a ses avantages et désavantages. Un juge élu possède une forte légitimité, mais peut être soumis à des pressions électorales. Toutefois, il faut noter que celles-ci sont souvent beaucoup plus faibles au niveau communal que cantonal. Si le juge doit être nommé autrement, alors par qui : le Conseil communal ? Tiré au sort parmi des personnes éligibles au poste ? Nommé par le Canton ?

On peut encore se demander jusqu'à quel niveau il faut professionnaliser la charge de juge de commune dans une société où le droit devient de plus en plus complexe. Actuellement, les communes travaillent, en principe, avec un greffier juriste qui assiste le juge dans ses fonctions. Une alternative serait de considérer le/la Juge de commune

comme une personne de bon sens, bien intégrée dans la société locale, qui produit en premier lieu des arbitrages et qui transfère les cas qui nécessitent plus de connaissances juridiques à la justice. Ceci correspond à l'idée originale. L'important est de garantir à tous les citoyens et citoyennes un accès équitable à la justice et ceci à des coûts supportables.

Il est à noter aussi que la nomination de juges non-juristes serait également possible au niveau cantonal (quand bien même ça n'est pas le cas aujourd'hui) ; en dépit de l'unification de la procédure au niveau suisse, le Tessin a même maintenu ses jurys populaires, car l'organisation de la justice est en effet toujours une prérogative des cantons (c.f. Art. 122 et 123 de la Constitution fédérale), et notre alignement sur le niveau fédéral n'est en rien nécessité.

- 3) **Cour constitutionnelle** : on peut poser la question de constituer, à partir du Conseil des Magistrats, une cour constitutionnelle permettant d'assurer que les dispositions de la Constitution soient appliquées conformément à son esprit. Dans ce cadre, la question se pose de savoir qui devra élire ou nommer le Conseil des Magistrats. Le choix devra se faire selon les compétences et non l'appartenance politique ou d'autres critères - mis à part le critère de l'équilibre des genres.

## Les droits populaires

Outre leurs compétences en matière d'élections, de votations et de référendum obligatoire en matière constitutionnelle, les citoyens jouissent des droits d'initiative et de référendum facultatif.

**Droit de référendum** : trois mille citoyens peuvent demander dans les nonante jours qui suivent la publication officielle que certaines décisions soient soumises au vote du peuple. Le référendum peut aussi être demandé par la majorité du Grand Conseil.

**Droit d'initiative** : quatre mille citoyens peuvent demander l'élaboration, l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi, d'un décret ou de toute décision susceptible de référendum. La nullité d'une initiative est décidée par le Grand Conseil – ce qui lui donne beaucoup de pouvoir sans contrôle.

Les chiffres ci-dessus devront être reconsidérés en regard de l'augmentation de la population qui a eu lieu depuis 1907, date d'entrée en vigueur de la Constitution actuelle, soit environ 2.4%, et de l'introduction du suffrage féminin. Il faudra aussi tenir compte de la numérisation prévisible de l'exercice des droits populaires dans un proche avenir. Ces chiffres devront certainement être revus à la hausse, mais pas de manière exagérée pour éviter que seuls des groupes ou partis fortunés ne puissent avoir accès à ces outils fondamentaux de notre démocratie. A la place d'un chiffre absolu, on pourrait imaginer de fixer le nombre de signatures nécessaires sous forme d'un pourcentage des électeurs et électrices.

Dans la nouvelle Constitution, il sera fondamental de concevoir des mécanismes démocratiques performants au niveau communal, intercommunal et cantonal : élections, parlement, initiatives, référendums obligatoire et facultatif, pétitions, droit de recours. Les droits populaires devront être conçus de manière optimale en évitant de surcharger les citoyens ou d'attribuer un pouvoir exagéré aux trois pouvoirs de l'État. Il s'agit d'un équilibre subtil auquel il faut porter une grande attention. Le système actuel – qui fonctionne bien – peut servir de base de discussion sans forcément devoir être modifié.

## Les communes municipales

Les communes constituent la base du système politique. Elles sont autonomes dans le cadre de la Constitution et des lois. Elles sont compétentes pour accomplir les tâches locales et celles qu'elles peuvent assumer seules ou en s'associant avec d'autres communes. Les tâches de base des communes sont fixées par la loi à l'article 6 :

*« Sous réserve des législations cantonale et fédérale, la commune municipale a notamment les attributions suivantes: a) la gestion et le contrôle des finances municipales; b) la police locale; c) l'aménagement local et la police des constructions; d) la construction et l'entretien des bâtiments, rues, routes et chemins municipaux; e) l'alimentation en eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, le traitement des ordures; f) la protection contre le feu; g) la protection de l'environnement; h) l'enseignement dans les écoles enfantines, dans les écoles primaires et au cycle d'orientation; i) la promotion du bien-être social; j) l'aide sociale et la tutelle; k) l'encouragement des activités culturelles et sportives; l) la promotion de l'économie locale; m) l'approvisionnement en énergie; n) le contrôle des habitants; o) l'adoption de mesures en vue de remédier aux éventuelles carences en matière d'approvisionnement en énergie, denrées alimentaires et autres produits de première nécessité. »*

Les organes communaux sont l'assemblée primaire, organe délibérant, et le conseil municipal / communal, organe exécutif élu. L'assemblée primaire est constituée de tous les électeurs domiciliés sur le territoire communal. Elle peut être remplacée par un conseil général élu, sauf en matière électorale et en cas de référendum.

Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches d'utilité publique et constituer à cet effet des associations de droit public ou privé dotées de la personnalité juridique ou collaborer de toute autre manière, par exemple sur la base de conventions. Les communes peuvent déléguer certaines tâches à des privés par des contrats de prestations.

Les citoyens disposent du droit de référendum facultatif et d'initiative conçue en termes généraux.

## Les communes bourgeoises ou bourgeoisies

La commune bourgeoise est une collectivité de droit public chargée de réaliser des tâches d'intérêt public fixées par la loi. L'assemblée bourgeoise est composée, sauf exceptions, des bourgeois domiciliés sur le territoire bourgeois. Elle a les mêmes compétences sur le plan bourgeois que l'assemblée primaire. Elle décide en outre de la réception des nouveaux bourgeois. Les bourgeoisies sont souvent gérées par le Conseil communal si les territoires sont identiques.

Supprimer les bourgeoisies, qui exercent parfois le rôle de contre-pouvoir moral face aux autorités communales, serait compliqué et culturellement dommageable, car on supprimerait ainsi l'ancrage culturel de beaucoup de personnes.

## Enjeux

- Garantir le pouvoir des citoyens comme force de proposition et de contrôle
- Redonner aux communes l'autonomie nécessaire à la maîtrise de leur avenir
- Mettre à disposition des communes des outils de collaboration intercommunale et régionale performants
- Mettre en place un système de péréquation intercommunale qui permette à toutes les communes d'assumer correctement leurs tâches
- Interdire les transferts de tâches sans transferts correspondants de compétences et de moyens

- Obliger les élus à prendre en compte les propositions des citoyens, notamment celles issues des initiatives populaires
- Obliger les élus communaux, cantonaux et nationaux à respecter leur devoir de transparence et de redevabilité envers la population et la presse
- Créer une conférence des présidents dans les nouvelles régions ou districts
- Repenser les rôles et tâches des préfets
- Réfléchir aux droits politiques aux étrangers : lesquels, à quels niveaux et à quelles conditions
- Veiller à ce que le Grand Conseil reflète la composition de la population
- Elire les Conseillers d'État selon leurs compétences plutôt que selon la répartition géographique.

**François Parvex, Alexandre Loretan (Coordination),** Hervé Zermatten, Quentin Chevalley, Thierry Crettol, Sophie Ducret, Bertrand Girard, Amel Mafhoud, Olivier Marcoz, Roland Puijpe, Christel Rey-Mermet

Vos réflexions sont les bienvenues : merci d'écrire à [hello@appelcitoyen.ch](mailto:hello@appelcitoyen.ch) !