

PLAN POUR LA SESSION DE MARS 2015

LUNDI 9 MARS	MARDI 10 MARS	JEUDI 12 MARS	VENDREDI 13 MARS
1. Election de deux juges cantonaux 2. Entrée en matière: Modification des articles 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales (<i>deuxième lecture</i>) 3. Développements DFI: I1.0088, I1.0090, P1.0091, P1.0092, I1.0093, P1.0094 4. Entrée en matière: Loi sur la prostitution (<i>deuxième lecture</i>) 5. Entrée en matière: Modification de la loi d'application du code pénal suisse – articles 28a et 28b nouveaux (<i>deuxième lecture</i>) 6. Traitement DFS: P3.0094 10 h 00: Dernier délai pour le dépôt des questions et des urgences Séance du Bureau à l'issue des débats	1. Entrée en matière et lecture: Décision concernant l'octroi d'un crédit d'engagement pour la cinquième étape des travaux de restauration des bâtiments de Valère à Sion 2. Traitements DTEE: P5.0072, M5.0073 3. Développements DFS: I3.0128, P3.0129, P3.0130, I3.0131, M3.0132, I3.0133, M3.0134, I3.0135, M3.0136, P3.0137, P3.0138, I3.0139, I3.0140, P3.0141, P3.0142, P3.0143, M3.0144, I3.0145, I3.0147, P3.0149, I3.0150, M3.0151, M3.0156 4. Rapport annuel 2014 de la commission interparlementaire de contrôle HES-SO (CIP HES-SO) 5. Rapport annuel 2014 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) 6. Rapport de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (CIC As-So) aux Parlements des cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura pour l'année 2014 7. Rapport de la Commission interparlementaire 'détention pénale' aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l'année 2013	1. Deuxième lecture: Modification des articles 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales 2. Traitements DFI: P1.0062, P1.0066, M1.0068, P1.0076, P1.0077, P1.0086 3. Deuxième lecture: Loi sur la prostitution 4. Deuxième lecture: Modification de la loi d'application du code pénal suisse – articles 28a et 28b nouveaux 5. Traitements DEET: P4.0095, P4.0098, P4.0099, P4.0107 6. Traitement Présidence: P6.0021	1. Assermentation de deux juges cantonaux 2. Discussion et décision: R7.0039, R7.0040 3. Rapport de la commission de gestion sur le fonctionnement de l'Etat dans le cadre du dossier Giroud 4. Traitement Grand Conseil: M7.0021 5. Débat et décision sur l'opportunité: Initiative parlementaire 7.0033: Pour l'augmentation de la durée de validité des autorisations de construire 6. Développements Grand Conseil: I7.0023, M7.0024, M7.0027 11 h 00: Heure des questions
SEANCES DES GROUPES POLITIQUES	SEANCES DES COMMISSIONS	1. Urgences 2. Débat spécial sur la problématique de la pollution au mercure: - Développements: I4.0125, I5.0079, I5.0080, I5.0116, I5.0133, I5.0134, I5.0135, I5.0140, I5.0141, I5.0142, I5.0144, I5.0145, I5.0146, I5.0147, - Développements et traitements: P5.0114, P5.0117, P5.0123, P5.0124, P5.0128, P5.0136, P5.0138, P5.0143, P5.0148 - Développement et traitement: M5.0122 - Développements: R7.0039, R7.0040	SOUPE DES DEPUTES

Election de deux juges cantonaux

1. Déroulement des travaux

La Commission de justice (COJU) s'est réunie le 22 janvier 2015 de 13h30 à 17h45, et le 28 janvier 2015 de 11h00 à 12h45, à Sion, bâtiment du Grand Conseil, salle de conférence n°4.

COJU

Membres	22.01.2015	28.01.2015
METRAILLER Serge, PDCC, président	X	X
GRABER Michael, UDC, vice-président	X	X
PRALONG Jérémie, AdG/LA, rapporteur	X	X
ADDOR Jean-Luc, UDC	X	X
CENTELLEGHE Moreno, PLR	X	X
DELALOYE Olivier, PLR	X	X
FONTANNAZ Blaise, PDCC	X	X
GUEx Jean-Pierre, PDCB	X	X
HEINIGER Madeline, AdG/LA	X	X
NIGRO Pascal, PDCB	X	X
SCHNYDER Philipp, CSPO	X	X
VOCAT Jean-Claude, PLR	X	Excusé
WALTER Francesco, CVPO	X	X

Service parlementaire

ROUBATY Séverine, secrétaire de la COJU.

2. Mandats et travaux préparatoires

a. Rappel du mandat

En vertu de l'article 43 alinéa 1 du règlement du Grand Conseil (RS-VS171.100), la Commission de justice s'est investie de la mission assignée : « *Elle prépare l'élection des autorités judiciaires et du Ministère public* ». Actuellement, tous les groupes politiques sont représentés au sein de cette commission et il n'a donc pas été nécessaire de convoquer des députés externes à la COJU. Le plénum a demandé lors de précédentes élections et ce de manière récurrente que la COJU ne se borne pas à procéder à l'examen formel de l'éligibilité des candidates et candidats mais également de préavisier les candidatures pour les postes en tenant compte des entretiens, des postes à repourvoir respectivement des profils recherchés.

b. Les postes à repourvoir

Les juges cantonaux Françoise Balmer Fitoussi et Jean-Pierre Zufferey ayant faits valoir leurs droits à la retraite, deux postes de juges cantonaux sont à repourvoir. Les deux magistrats sont

domiciliés à Sierre. Madame la Juge Balmer a été présentée à son élection par le Parti socialiste et Monsieur le Juge Jean-Pierre Zufferey par le PDCC.

c. Mise au concours

L'annonce a été rédigée en la forme usuelle et publiée à deux reprises dans le Bulletin Officiel (12 et 19 décembre 2014), à une reprise dans Le Temps (19 décembre 2014) et le Nouvelliste (13 décembre 2014). Cette annonce a également été postée sur le site internet de l'Etat du Valais.

L'ouverture des dossiers a été effectuée par le Service parlementaire, sur délégation du Président de la Commission de justice.

Les dossiers déposés par les candidats ont pu être librement consultés par les membres de la Commission de justice.

Les cinq personnes ayant déposé une candidature aux postes mis en concours ont été invitées à un entretien les 22 et 28 janvier 2015 au Grand Conseil.

3. Audition des candidats

a. Remarques préalables

Les cinq candidats remplissent les critères fixés par la loi et sont éligibles. La Commission de justice tient à souligner l'excellente qualité des cinq dossiers. La COJU constate que cette élection revêt de par la législation un caractère politique. En effet, l'article 29 de la Loi sur l'organisation de la justice (LOJ) stipule que dans le cadre d'une élection de magistrats cantonaux, l'on doit tenir compte de l'égalité des sexes, d'une représentativité des régions et des partis politiques.

Cela étant et après discussion soutenue, la COJU décide de préavisier des candidatures en tenant comptes de ces éléments.

Le président présente les faits suivants :

Répartition politique

- ⇒ 63.64% des juges cantonaux actuels sont issus de la famille C
- ⇒ 27,27% du PLR
- ⇒ 9,09% de l'Alliance de gauche
- ⇒ Et aucun pour l'UDC

Répartition régionale

- ⇒ 27.27% des juges cantonaux sont de la partie germanophone du canton
- ⇒ 54.55% de la région constitutionnelle du Valais central
- ⇒ 18.18% du Bas-Valais

Répartition Homme-femme

- ⇒ 18.18% de femmes soit 2 sur 11 juges

La COJU établit des critères objectifs qu'elle juge essentiel pour arrêter son choix. Ces derniers sont :

- ⇒ Le cursus professionnel

- ⇒ L'expérience dans l'activité déployée au moment de l'audition
- ⇒ La maîtrise de la 2^{ème} langue
- ⇒ Les formations continues réussies
- ⇒ Les publications
- ⇒ La COJU a attribué à l'unanimité la pondération de ces critères

Les critères que l'on peut qualifier de politique à savoir la région, le sexe et l'appartenance politique sont également notés. Leur pondération sur la totalité, sous déduction du critère purement subjectif de la personnalité, s'élève à 27,77%. En effet, la COJU est d'avis que c'est la qualité des candidats qui doit prévaloir et non l'appartenance politique.

Demeurent ensuite, les critères subjectifs ressortant des entretiens et dont seuls les membres sont responsables.

Fort de ces éléments, la COJU procède à l'évaluation « objective » des candidats. C'est ainsi que

- ⇒ Bertrand Dayer obtient 18 points
- ⇒ Camille Rey-Mermet 17.5 points
- ⇒ Christophe Joris 16 points
- ⇒ Pierre Gapany 15 points
- ⇒ Frédéric Fellay 10.5 points.

b. Auditions

Le 22 janvier 2015, la Commission a procédé aux auditions de Bertrand Dayer, Frédéric Fellay, Pierre Gapany et Camille Rey-Mermet, lesquels ont été invités à se présenter par intervalles de trente minutes, dans l'ordre alphabétique. Christophe Joris ne pouvant pas être présent le 22 janvier, il a été entendu le 28 janvier 2015.

Les auditions sont conduites en français par le Président de la Commission et quelques questions sont posées en allemand par le Vice-président de la Commission. Des questions complémentaires sont également posées par des membres de la Commission.

Selon son habitude, la Commission de justice ne tient pas de procès-verbal de ces entretiens.

A l'issue des auditions, dans un souci de discrétion, les cinq candidats sont interpellés quant au maintien de leur candidature dans l'hypothèse où la Commission ne les préaviserait pas. Tous les candidats, sauf Pierre Gapany et Frédéric Fellay, maintiennent leurs candidatures.

c. Présentation des candidats

Bertrand Dayer (PCS)

Titulaire d'une licence en droit de l'Université de Fribourg, du brevet d'avocat et du diplôme de notaire, Bertrand Dayer a débuté son activité professionnelle en qualité de greffier ad hoc auprès des Cours civiles et pénales du Tribunal cantonal valaisan, puis en qualité de greffier auprès de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral. Bertrand Dayer exerce la fonction de juge de district au sein du Tribunal des districts d'Hérens et de Conthey depuis le mois de juin 2001. Il exerce également la fonction de juge suppléant auprès du Tribunal cantonal depuis 2002.

Frédéric Fellay (PDC)

Titulaire d'une licence en droit de l'Université de Fribourg, d'un LL.M de l'Université d'Augsburg (Allemagne), du brevet d'avocat et d'un Certificat de la Conférence suisse des impôts (CSI I), Frédéric Fellay a débuté son activité professionnelle en qualité de greffier auprès de l'Autorité de

recours pour les licences (Swiss Football League) et de juriste au sein de l'Administration fédérale des contributions. Frédéric Fellay exerce la fonction de greffier auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal depuis le 1^{er} janvier 2010.

Pierre Gapany (sans parti)

Titulaire d'une licence en droit de l'Université de Fribourg, du brevet d'avocat et du diplôme de notaire, Pierre Gapany a débuté son activité professionnelle en qualité de greffier ad hoc auprès du Tribunal du district de Sion. Il a ensuite exercé l'activité de greffier auprès des Cours civiles et pénales du Tribunal cantonal, et exerce désormais la fonction de juge du district de l'Entremont et juge suppléant des districts de Martigny et de St-Maurice depuis 1998. Depuis le 1^{er} août 2013, le magistrat exerce la fonction de juge du district de l'Entremont et de doyen du Tribunal des districts de Martigny et St-Maurice.

Camille Rey-Mermet (PS)

Titulaire d'une licence en droit de l'Université de Neuchâtel, du brevet d'avocat et d'un CAS en magistrature, Camille Rey-Mermet a débuté son activité professionnelle en qualité de greffière ad hoc, puis de greffière aux Cours civiles et pénales du Tribunal cantonal. Camille Rey-Mermet a ensuite exercé l'activité de greffière à la IIe Cour de droit civil et de droit pénal du Tribunal fédéral. Elle exerce désormais la fonction de Juge au sein du Tribunal de district de Monthey depuis le 1^{er} janvier 2012. Elle exerce également la fonction de juge suppléante auprès du Tribunal cantonal depuis le 1^{er} juillet 2010.

Christophe Joris (UDC)

Titulaire d'une licence en droit de l'Université de Fribourg, du brevet d'avocat et d'un CAS « Enfants victimes, enfants témoins : la parole de l'enfant en justice », Christophe Joris a débuté son activité professionnelle en qualité de greffier auprès du Tribunal d'Hérens et Conthey, puis en qualité d'avocat au sein du service juridique de la Fortuna protection juridique. Il a par la suite exercé l'activité de greffier auprès du Tribunal des districts de Martigny et St-Maurice, puis du Tribunal cantonal. Christophe Joris exerce désormais la fonction de juge depuis le 1^{er} janvier 2002. D'abord au sein du Tribunal des districts de Martigny et St-Maurice, puis auprès du Tribunal du district de Monthey.

4. Délibérations et préavis

a. Délibérations

Après ces auditions, le Président de la Commission de justice ouvre la discussion. En premier lieu, la COJU relève les compétences des candidates et candidats. C'est un élément qui démontre la qualité de notre Justice et qui est réjouissant pour le remplacement des deux juges actuels, personnalités reconnues au sein de l'institution.

Les discussions sur les aspects subjectifs des candidates et candidats (vision de l'institution, analyse de la situation actuelle, des besoins, des défis, des carences ou lacunes, leur personnalité....) ne font que confirmer respectivement renforcer le classement initial.

Le président, après avoir mis en lumière les aspects subjectifs des candidatures, soit deux candidatures Bas-Valaisannes, une seule femme, deux issus de l'alliance de gauche et un de l'UDCVR, il propose de laisser ce choix politique, tenant compte des priorités que chaque parlementaire déterminera, au plenum en préavisant les trois candidatures.

Certains commissaires estiment que la COJU a toujours voulu dépolitiser le débat et préavisier autant de candidats que de postes vacants et qu'il en devrait être de même pour cette élection. Les propositions sont soumises au vote, lequel donne le résultat suivant :

7 commissaires sont pour un préavis de trois candidats contre 5.

5. Conclusions

La Commission de justice préavise favorablement **à l'unanimité** les candidatures de **Bertrand Dayer, Christophe Joris** et **Camille Rey-Mermet**. Elle laisse le soin au Parlement d'élire deux de ces trois personnes aux postes de juges cantonaux.

Sion, le 6 février 2015

Le président
Serge Métrailler

Le rapporteur
Jérémie Pralong

Constitution du canton du Valais

Modification du ...

Le Grand Conseil du canton du Valais

vu les articles 104 et 105 de la Constitution cantonale;
vu la décision du Grand Conseil du 10 septembre 2013 acceptant l'opportunité de réviser les articles 26, 27, 36 à 59, 66 à 92 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions;
sur la proposition du Conseil d'Etat,

ordonne:

I

La Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst. cant.; RS/VS 101.1) est modifiée comme il suit:

Art. 26 al. 1 à 4

¹ *Abrogé.*

² *Abrogé.*

³ Le Grand Conseil peut, les intéressés entendus, modifier par une décision le nombre et les limites des communes.

⁴ *Abrogé.*

Titre 5: Autorités cantonales (nouveau)

Chapitre 1: Dispositions générales (nouveau)

Art. 36 (nouveau) Elections cantonales

¹ Le corps électoral cantonal élit:

- a) les membres du Grand Conseil;
- b) les membres du Conseil d'Etat;
- c) les membres valaisans du Conseil des Etats.

² Les membres valaisans du Conseil des Etats sont élus par le peuple selon le système majoritaire à deux tours. L'élection a lieu en même temps et pour la même durée que celle des conseillers nationaux.

Art. 37 (nouveau) Pouvoirs publics

Les pouvoirs publics sont:

- a) le pouvoir législatif;
- b) le pouvoir exécutif;
- c) le pouvoir judiciaire.

Art. 38 (nouveau) Districts

¹ L'organisation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut se fonder sur les districts.

² Les 13 districts sont les suivants: Conches, Brigue, Viège, Rarogne (Rarogne oriental et Rarogne occidental), Loèche, Sierre, Sion, Hérens, Conthey, Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.

³ La loi détermine l'appartenance des communes aux districts.

Art. 39 (nouveau) Indépendance

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat exercent librement leur mandat.

² Ils rendent publics leurs liens d'intérêts.

³ Les autorités judiciaires exercent leurs fonctions d'une manière indépendante et impartiale.

Art. 39bis (nouveau) Eligibilité

Sous réserve des dispositions contraires de la Constitution ou de la législation, tout citoyen suisse est éligible aux fonctions publiques.

Art. 39ter (nouveau)
Incompatibilité

s

¹ Les fonctions suivantes sont incompatibles:

a) membre du Grand Conseil;

b) membre du Conseil d'Etat;

c) membre des autorités judiciaires.

² Un seul membre du Conseil d'Etat peut siéger aux chambres fédérales.

³ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Art. 39quater (nouveau) Immunité

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement devant le parlement et ses organes. Ils n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils y tiennent.

² Le Grand Conseil peut décider la levée de cette immunité selon les modalités prévues par la loi.

Chapitre 2: Pouvoir législatif (nouveau)

Art. 40 (nouveau) Principe

Le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple.

A. Composition (nouveau)

Art. 41 (nouveau) Composition

¹ Le Grand Conseil se compose de 130 députés et de 130 suppléants, élus pour une durée de quatre ans.

² La loi règle leur statut et leur indemnisation.

Art. 42 (nouveau) Mode d'élection

(Variante 1)

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.

² L'élection se fait par arrondissement électoral, d'après le système de la représentation proportionnelle.

³ Le Valais compte six arrondissements électoraux:

a) l'arrondissement de Brigue, comprenant les districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;

b) l'arrondissement de Viège comprenant les districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;

c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;

d) l'arrondissement de Sion comprenant les districts de Sion, Hérens et Conthey;

- e) l'arrondissement de Martigny comprenant les districts de Martigny et Entremont;
f) l'arrondissement de Monthey comprenant les districts de Saint-Maurice et Monthey.

⁴ Les sièges sont répartis entre les arrondissements électoraux selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.

⁵ La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.

(Variante 2)

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.

² L'élection se fait par arrondissement et sous-arrondissements électoraux, selon le système de la bi-proportionnelle.

³ Le Valais compte six arrondissements électoraux:

a) l'arrondissement de Brigue, divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;

b) l'arrondissement de Viège divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;

c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;

d) l'arrondissement de Sion divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts de Sion, Hérens et Conthey;

e) l'arrondissement de Martigny divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Martigny et Entremont;

f) l'arrondissement de Monthey divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Saint-Maurice et Monthey.

⁴ Les sièges sont répartis entre les arrondissements et sous-arrondissements selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.

⁵ La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.

B. Organisation

Art. 43 (nouveau) Présidence

Le Grand Conseil élit pour un an un président et deux vice-présidents.

Art. 43bis (nouveau) Sessions

¹ Le Grand Conseil se réunit en session constitutive avant le 1^{er} janvier de l'année qui suit son élection.

² Il se réunit en sessions ordinaires ou extraordinaires. Ces dernières sont convoquées à la demande de 20 de ses membres ou du Conseil d'Etat. La loi fixe les modalités.

³ Le Grand Conseil ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres sont présents. Il prend ses décisions à la majorité absolue.

Art. 43ter (nouveau) Publicité des séances

¹ Les séances du Grand Conseil sont publiques.

² Le Grand Conseil peut toutefois décider le huis clos lorsque les circonstances l'exigent.

Art. 44 (nouveau) Organisation

La loi fixe les grandes lignes de l'organisation du Grand Conseil et de ses rapports avec le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires. Pour le surplus, le Grand Conseil s'organise lui-même.

Art. 45 (nouveau) Droit d'intervention

¹ Les droits d'initiative, de motion, de postulat, d'interpellation, de résolution et de question écrite appartiennent à chaque membre du Grand Conseil.

² La loi définit ces droits et en règle l'exercice.

Art. 46 (nouveau) Commissions et groupes parlementaires

¹ Le Grand Conseil s'organise en commissions qui préparent ses délibérations.

² Les membres du Grand Conseil peuvent former des groupes parlementaires, qui doivent avoir au moins cinq députés.

³ En principe, les groupes parlementaires doivent être représentés de manière équitable dans les commissions.

Art. 46bis (nouveau) Service du Grand Conseil

Le Grand Conseil dispose de son propre service parlementaire.

C. Compétences (nouveau)

Art. 47 (nouveau) Compétences législatives

¹ Le Grand Conseil adopte les lois et les décrets. Il traite toutes les autres affaires sous forme de décision.

² Il approuve les traités, les concordats et les conventions, sous réserve des compétences du peuple et du Conseil d'Etat. Il peut également les proposer.

Art. 48 (nouveau) Compétences financières

Le Grand Conseil a notamment les attributions suivantes:

- a) il arrête le budget et approuve les comptes, qui sont rendus publics;
- b) il décide les dépenses, autorise les concessions, les transactions immobilières, les emprunts, et l'octroi des cautionnements et autres garanties analogues, sauf exceptions prévues par la Constitution ou la loi;
- c) il fixe le traitement des magistrats et du personnel de l'Etat, sauf exceptions prévues par la loi.

Art. 49 (nouveau) Compétences électives

¹ Le Grand Conseil élit le Tribunal cantonal, son président et son vice-président ainsi que le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs.

² La loi peut lui attribuer d'autres compétences électives.

Art. 50 (nouveau) Autres compétences

Le Grand Conseil a notamment les attributions suivantes:

- a) il statue sur la validité des élections de ses membres;
- b) il exerce le droit d'initiative cantonale;
- c) il exerce le droit de grâce.

Art. 51 (nouveau) Haute surveillance

¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil d'Etat, des corporations et établissements autonomes de droit public, les délégataires de tâches publiques, des autorités judiciaires, ainsi que sur les représentants du canton dans les sociétés où il a une participation prépondérante. Il peut en tout temps demander au pouvoir exécutif de rendre compte d'un acte de son administration.

² Il peut instaurer une commission d'enquête dans les circonstances fixées par la loi; celle-ci en fixe également les compétences et la procédure.

Chapitre 3: Pouvoir exécutif (nouveau)

Art. 52 (nouveau) Principe

Le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du canton.

A. Composition (nouveau)

Art. 53 (nouveau) Composition

¹ Le Conseil d'Etat se compose de cinq membres élus pour une durée de quatre ans. Les membres du Conseil d'Etat entrent en fonction le 1^{er} janvier de l'année qui suit leur élection.

² Tout siège vacant est repourvu dans les 60 jours à moins que l'élection générale n'intervienne dans les quatre mois.

Art. 53bis (nouveau) Mode d'élection

¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système proportionnel. L'élection a lieu en même temps que celle des membres du Grand Conseil.

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

³ La loi règle les modalités.

B. Organisation (nouveau)

Art. 54 (nouveau) Collégialité et autonomie

¹ Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale.

² Il s'organise librement dans le cadre de la loi.

Art. 54bis (nouveau) Présidence

¹ Le Conseil d'Etat désigne pour la durée d'une année son président et son vice-président.

² Le président assure la cohérence de l'action gouvernementale et coordonne l'activité des départements. La chancellerie l'assiste dans sa tâche.

Art. 54ter (nouveau) Départements

¹ Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un département.

² Le nombre et l'attribution des départements sont fixés dans une ordonnance, approuvée par le Grand Conseil.

C. Compétences (nouveau)

Art. 55 (nouveau) Compétences législatives

¹ Le Conseil d'Etat élabore et présente au Grand Conseil les projets soumis à sa délibération. Il rapporte sur les initiatives populaires et les initiatives des membres du Grand Conseil.

² Il édicte sous forme de règlement les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets cantonaux.

³ La loi peut déléguer au Conseil d'Etat, dans un domaine déterminé, la compétence d'édicter des ordonnances en fixant leur but et les principes qui régissent leur contenu. Les ordonnances peuvent être subordonnées à l'approbation du Grand Conseil.

⁴ Le Conseil d'Etat promulgue les lois; il les met en vigueur, à moins que le Grand Conseil ne le décide lui-même.

⁵ Il traite toutes les autres affaires sous forme d'arrêté ou de décision.

Art. 56 (nouveau) Planification

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature et le plan financier.

Art. 57 (nouveau) Compétences financières

¹ Le Conseil d'Etat prépare et soumet au Grand Conseil le projet de budget, les comptes de l'Etat et le rapport de gestion.

² Il décide des dépenses ainsi que des acquisitions et des aliénations du domaine public dans les limites fixées par la loi.

Art. 58 (nouveau) Compétences administratives

¹ Le Conseil d'Etat dirige l'administration, planifie et coordonne ses activités.

² Il peut conclure des conventions.

³ Il surveille les autorités inférieures ainsi que les corporations et établissements de droit public.

⁴ Il nomme le personnel de l'Etat sauf exceptions prévues par la Constitution et la loi.

Art. 58bis (nouveau) Relations extérieures

¹ Le Conseil d'Etat représente le canton.

² Il peut conclure des concordats et des traités internationaux lorsqu'une loi, un concordat ou un traité international approuvés par le Grand Conseil le prévoient.

Art. 58ter (nouveau) Ordre public

Le Conseil d'Etat assure la sécurité et l'ordre public.

Art. 58quater (nouveau) Etat de nécessité

¹ Le Conseil d'Etat peut, sans base légale, prendre toutes les mesures nécessaires pour parer à des dangers graves et imminents.

² Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année après leur entrée en vigueur.

Art. 58quinquies (nouveau) Autres compétences

¹ Le Conseil d'Etat a notamment les compétences suivantes:

a) il statue sur les recours qui relèvent de sa compétence en vertu de la loi;

b) il adopte les prises de position lors des consultations fédérales.

² Il remplit les autres tâches qui lui incombent en vertu de la Constitution ou de la loi.

Art. 59

Abrogé.

Chapitre 4: Pouvoir judiciaire (nouveau numéro de chapitre)

Titre 6: Régime communal (nouveau)

Chapitre 1: Conseil de district

Abrogé.

Art. 66

Abrogé.

Art. 67

Abrogé.

Art. 68

Abrogé.

Titre 7: Mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques

Art. 84

Abrogé.

Art. 85

¹ Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils communaux et les **conseils** bourgeoisiaux sont nommés pour une période de quatre ans.

² *Abrogé.*

Art. 85bis

Abrogé.

Art. 86

Abrogé.

Art. 88 al. 2

² *Abrogé.*

Art. 90

Abrogé.

Titre 9: Dispositions transitoires

Art. 108 (nouveau)

Abrogation et maintien en vigueur provisoire de l'ancien droit

¹ Les dispositions de l'ancien droit qui sont contraires aux règles directement applicables de la présente modification constitutionnelle sont abrogées.

² L'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation d'application, requise par les dispositions constitutionnelles modifiées, n'aura pas été édictée.

Art. 109 (nouveau)

Election des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat

¹ La première élection des membres du Grand Conseil, qui suit l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, aura lieu le premier dimanche du mois de mars 2017. Ces membres demeurent en fonction jusqu'à la session constitutive ouvrant la législature suivante, laquelle se tiendra en fin d'année 2021.

² La première élection des membres du Conseil d'Etat qui suit l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions aura lieu le premier dimanche du mois de mars 2017. Ces derniers demeurent en fonction jusqu'au 31 décembre 2021.

Art. 110 (nouveau)

Dispositions transitoires particulières

Le Grand Conseil est habilité à modifier l'ordre et la numérotation des articles dans la mesure utile.

II

¹ La présente réforme est soumise au vote du peuple. Elle fait l'objet de trois questions distinctes, la première portant sur les articles 41 et 42 nouveaux et sur l'abrogation de l'article 84, la deuxième portant sur les articles 53 et 53bis et la troisième sur l'ensemble des autres articles modifiés. Chacune des trois questions porte également sur l'article 110 relatif à l'ordre et à la numérotation des articles.

² Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur.

Ainsi adopté en première lecture en séance du Grand Conseil, à Sion, le 11 septembre 2014.

Le président du Grand Conseil: **Grégoire Dussex**
Le chef du Service parlementaire: **Claude Bumann**

INTERPELLATION

Auteur	Marcel Delasoie, PLR
Objet	Initiative pour la suppression de l'imposition au forfait – le Conseil d'Etat doit informer la population des conséquences d'une acceptation
Date	08.09.2014
Numéro	1.0088

La suppression dans toute la Suisse de l'imposition au forfait sera soumise aux citoyens suisses en novembre prochain. L'imposition au forfait revêt une signification considérable pour notre canton. Les impositions au forfait représentent une part non négligeable de nos recettes fiscales et, par leurs investissements et leur consommation, les contribuables concernés maintiennent de nombreux emplois.

En vue de la votation fédérale, j'adresse au gouvernement les questions suivantes.

1. Quelle importance revêt l'imposition au forfait dans notre canton?
 - a. en matière de recettes fiscales.
 - b. en matière de développement économique / d'emploi.
2. Si l'initiative venait à être adoptée: à combien s'élèveraient les pertes fiscales dans notre canton?
3. Peut-on estimer l'ampleur des pertes fiscales dans les communes?
4. Quelles seraient les conséquences pour les comptes de l'Etat et la péréquation intracantonale?
5. Quelles seraient les conséquences d'une adoption de l'initiative pour le développement économique de notre canton en ce qui concerne les emplois et le soutien aux prestations culturelles et caritatives?
6. Fin 2012, les Chambres fédérales ont adopté un durcissement de l'imposition au forfait. En conséquence, les personnes imposées au forfait paieront dorénavant davantage d'impôts. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà une idée des conséquences de cette modification sur les recettes fiscales et l'économie de notre canton?
7. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que notre canton a tout intérêt que soit maintenue l'imposition au forfait?
8. Avec l'initiative sur l'abolition des forfaits fiscaux, la Confédération porterait gravement atteinte à la souveraineté fiscale des cantons. Comment le Conseil d'Etat s'engage-t-il pour maintenir ladite souveraineté fiscale et pour que les cantons puissent continuer à décider eux-mêmes d'appliquer ou non l'imposition au forfait?

Conclusion

Au vu de la menace que représente l'initiative sur l'abolition des forfaits fiscaux à l'égard des recettes fiscales, des emplois et de la souveraineté fiscale, le Conseil d'Etat est-il disposé à s'exprimer ouvertement contre cette initiative ?

INTERPELLATION

Auteur	PLR, par Julien Monod (suppl.)
Objet	Pour une procédure administrative fiscale simple, efficace et moderne
Date	08.09.2014
Numéro	1.0090

Depuis plusieurs années, les moyens de communication se sont beaucoup développés grâce aux nouvelles technologies. Néanmoins, le dépôt et le traitement généralisés des réclamations fiscales par emails, ou mieux directement par le portail informatique du Service des contributions n'est toujours pas possible ni admis.

Le gain de temps, la diminution du délai de traitement, l'augmentation de la réactivité, le meilleur respect des délais, la diminution du risque d'erreur, la diminution du risque de perte: voici seulement un échantillon des conséquences positives qu'une telle évolution pourrait occasionner.

Conclusion

Quelle est la position du Conseil d'Etat, et du Service des contributions en particulier, sur cette problématique ?

Est-il envisagé d'intégrer dans la réforme de la loi fiscale ces possibilités afin de rendre la procédure administrative fiscale simple, efficace et moderne ?

POSTULAT

Auteur	Mischa Imboden (suppl.), CVPO, et Manfred Schmid, CVPO
Objet	Participation du canton du Valais dans la Banque cantonale du Valais (BCVs)
Date	09.09.2014
Numéro	1.0091

Le capital-actions de la Banque cantonale du Valais se monte à CHF 150 millions et est constitué d'actions nominatives (CHF 110 millions) détenues par le canton et d'actions au porteur librement négociées (CHF 40 millions). La participation du canton dans le capital de la BCVs s'élève ainsi à 73,3%.

Selon l'article 7, al. 2 de la loi sur la Banque cantonale du Valais, la participation du canton doit donner droit à au moins 51% du nombre des actions et du droit de vote. Le canton ne peut aliéner cette participation minimale de 51%.

Le canton détient donc une participation correspondant à 22,3% du capital-actions, qui est en principe librement cessible. Elle correspond à une valeur nominale de CHF 33'500'000.-, pour une valeur de marché sensiblement plus élevée.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est prié d'examiner la possibilité de procéder à une réduction au moins partielle de l'engagement du canton.

Sachant qu'une cession partielle de la participation détenue par le canton au sein de la BCVs relève d'une décision stratégique, avec les conséquences que cela suppose sur le marché boursier et sur l'évolution du cours de l'action, nous proposons au Conseil d'Etat dans un premier temps de définir en collaboration avec les représentants de la BCVs une «stratégie du propriétaire à long terme» concernant la participation majoritaire que le canton du Valais détient dans le capital-actions de la banque. Un tel accord réciproque et contraignant, que d'autres cantons suisses ont d'ores et déjà conclu avec leurs banques cantonales respectives, permettra à la BCVs d'anticiper les changements à venir.

S'agissant de l'utilisation des fonds qu'une vente d'actions permettrait de dégager, nous proposons d'affecter une partie au moins de cet argent à des mesures de soutien de l'économie valaisanne, et notamment du tourisme.

POSTULAT

Auteur Manfred Schmid, CVPO, et Mischa Imboden (suppl.), CVPO
Objet Action BCVs unique
Date 11.09.2014
Numéro 1.0092

Le capital-actions de CHF 150 millions de la Banque cantonale du Valais se compose pour CHF 110 millions d'actions nominatives détenues par le canton et pour CHF 40 millions d'actions au porteur librement négociables.

Selon l'article 8 des Statuts de la BCVs, le dividende des actions nominatives et au porteur est calculé sur la base d'un taux identique de 5%. Un dividende supplémentaire est versé sous forme dissociée. Le taux de ce dividende supplémentaire appliqué aux actions au porteur est un multiple du taux de dividende appliqué aux actions nominatives. Ce multiple est fixé en fonction de la capacité financière de la banque ainsi que de la situation des marchés financiers.

Pour sa participation de 73,3%, le canton du Valais encaisse ainsi un dividende proportionnellement inférieur à ce que perçoivent les détenteurs d'actions au porteur:

2013: action nominative 16,0%, action au porteur 27,0%

2012: action nominative 15,0%, action au porteur 23,5%

2011: action nominative 14,0%, action au porteur 25,0%

Moyennant un taux identique à celui de l'action au porteur, le canton encaisserait en 2014 CHF 12 millions de plus au total pour l'exercice 2013. Il est bien évident que la BCVs ne peut pas simplement relever le taux de distribution appliqué à l'action nominative au niveau de l'action au porteur. Néanmoins, dans l'hypothèse d'un dividende total inchangé à CHF 28,4 millions pour 2014, la part du canton augmenterait de CHF 3,2 millions pour atteindre CHF 20,9 millions.

Compte tenu de la garantie d'Etat que le canton du Valais octroie en outre à la BCVs, le traitement de faveur actuellement accordé aux actionnaires privés ne se justifie pas. Dans son rapport, la Commission des finances réclame également depuis des années que cette inégalité soit corrigée.

Conclusion

Nous prions le Conseil d'Etat d'examiner – en collaboration avec les responsables de la Banque cantonale du Valais – la possibilité d'introduire une action unique ou tout au moins d'instaurer une égalité de traitement entre les actions nominatives et les actions au porteur lors de la distribution des dividendes. Un tel changement aura évidemment des répercussions sur le cours des actions. Raison pour laquelle les ajustements doivent se faire de manière prudente et progressive. En tant qu'actionnaire majoritaire, le canton doit établir une «stratégie de propriétaire» conjointement avec la BCVs, sur le modèle mis en place par d'autres cantons, afin de fixer à temps et de manière contraignante les objectifs réciproques.

INTERPELLATION

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Des employés de la BCVs sacrifiés sur l'autel des relations Suisse-USA?
Date	11.09.2014
Numéro	1.0093

En exécution de l'accord que la Suisse a signé avec les Etats-Unis pour régler le différend fiscal qui divisait les deux pays, la Banque cantonale du Valais a décidé de participer à un programme qui l'a obligée à livrer les noms de divers administrateurs et employés en pâture aux autorités américaines.

Cette opération de délation a semble-t-il déjà été réalisée alors même que dans certains cantons (Zurich et Genève), des tribunaux ont remis en cause certaines pratiques des banques en la matière dans des arrêts qui ont fait l'objet de recours que le Tribunal fédéral n'a pas encore tranchés.

Conclusion

Dans ce contexte, nous posons les questions suivantes :

1. Combien de noms la BCVs a-t-elle finalement livré aux autorités américaines et quelle est (ou était) la position et le niveau de responsabilité de ces personnes dans la banque?
2. Le Conseil d'Etat, qui représente les intérêts de l'Etat du Valais, actionnaire majoritaire de la BCVs et qui en désigne la majorité des administrateurs, a-t-il été consulté avant que les organes dirigeants de la banque décident de participer à ce programme de délation et si oui, quelle position a-t-il prise à ce sujet?
3. Considère-t-il que la participation de la BCVs à ce programme était, pour notre banque cantonale, une nécessité incontournable et si oui, pourquoi?
4. Les risques que les personnes dénoncées encourent aux Etats-Unis ont-ils été évalués et si oui, par qui ? Le Conseil d'Etat les a-t-il lui-même évalués?
5. Quels sont ces risques? Les personnes dénoncées risquent-elles en particulier des poursuites judiciaires (civiles ou pénales), voire même une arrestation?
6. Les personnes dénoncées ont-elles été informées de la communication de leur nom aux autorités américaines avant que cette dénonciation n'intervienne? Ont-elles été alors informées des risques encourus et si oui, en quels termes?
7. En fonction des conséquences que ces dénonciations pourraient avoir sur les personnes concernées, la responsabilité de l'Etat du Valais, actionnaire majoritaire de la BCVs, pourrait-elle être engagée?

POSTULAT

Auteur	PDCC, par Jean-Claude Savoy
Objet	Certificats de salaire de l'Etat du Valais – service minimum
Date	11.09.2014
Numéro	1.0094

Comme tout employeur, l'Etat de Valais, par le Service des traitements, transmet aux contribuables employés d'Etat, fonctionnaires et enseignants, une attestation de salaire à joindre à la déclaration fiscale. Or, force est de constater que ledit certificat de salaire est extrêmement minimaliste. Il ne comporte pas d'indication sur le taux d'emploi et le lieu de travail. Par ailleurs, il ne donne aucune indication sur d'autres types de prestations, à part une énigmatique croix qui figure dans une case.

Conclusion

Le certificat de salaire des collaborateurs au service de l'Etat du Valais doit être complété par une indication sur le taux d'emploi et le lieu de travail. Ces indications figurent dans les certificats de salaire de bien des entreprises privées. L'Etat du Valais doit à cet égard être au moins aussi clair. Cela facilitera le travail des taxateurs et commissions d'impôts.

Loi sur la prostitution (LPr)

du

Le Grand Conseil du canton du Valais

vu les articles 10, 13, 27, 36 et 41 de la Constitution fédérale;
vu l'article 199 du code pénal suisse (CP);
vu les articles 4 et 10 de la Constitution cantonale;
sur la proposition du Conseil d'Etat,

ordonne¹:

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

La présente loi s'applique à toute forme de prostitution pratiquée sur le territoire cantonal, en particulier à:

- a) la prostitution de rue;
- b) la prostitution de salon;
- c) la prostitution d'escorte;
- d) toute autre forme de prostitution par racolage.

Art. 2 Buts

La présente loi a pour buts:

- a) de renforcer les moyens de lutte contre la prostitution forcée et contre toute autre forme d'exploitation dans le milieu de la prostitution;
- b) d'assurer la mise en œuvre de mesures de prévention et de promotion socio-sanitaires et d'informer les personnes qui se prostituent sur les possibilités de soutien;
- c) d'arrêter les restrictions auxquelles est subordonnée toute activité en lien avec l'exercice de la prostitution et de lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de cette activité en vue du maintien de l'ordre public;
- d) de protéger les mineurs dans le domaine de la prostitution.

Art. 3 Réserve

Demeurent réservées les dispositions de droit fédéral et de droit cantonal dont le champ d'application ou le but sont connexes à ceux de la présente loi, en particulier le code pénal suisse et les dispositions concernant l'aide aux victimes d'infractions, ainsi que la législation concernant la santé publique, les étrangers, la police du commerce et la protection des travailleurs.

Art. 4 Définition

La prostitution est l'activité d'une personne qui se livre à des actes sexuels ou d'ordre sexuel, avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération.

Art. 5 Limite d'âge

¹ L'exercice de la prostitution est interdit à toute personne n'ayant pas 18 ans révolus.

² Toute personne n'ayant pas 18 ans révolus:

- a) ne peut contacter une personne indépendante s'adonnant à la prostitution;
- b) n'a pas accès à un salon de prostitution (ci-après: salon) ou à une agence d'escorte.

¹ Dans la présente loi, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment l'homme ou la femme.

³ Le responsable du salon ou de l'agence d'escorte doit contrôler la limite d'âge.

Art. 6 Obligation d'annonce des prostitué(e)s - a) début d'activité

¹ Toute personne exerçant la prostitution est tenue de s'annoncer préalablement à l'autorité compétente. A défaut, celle-ci peut exiger les données de la part de la personne concernée et les enregistrer. La police municipale signale à l'autorité compétente toute personne exerçant la prostitution.

² La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) s'applique au traitement des données.

³ Lors de son annonce, la personne exerçant la prostitution obtient des informations circonstanciées, y compris dans le domaine de la prévention sanitaire.

⁴ La procédure d'annonce implique l'obligation de se présenter personnellement à l'autorité compétente. La procédure est gratuite. Pour le surplus, le Conseil d'Etat arrête, dans une ordonnance, la procédure et le contenu de l'annonce.

Art. 7 b) cessation d'activité

¹ La personne qui cesse toute activité liée à la prostitution est tenue d'en informer l'autorité compétente.

² A réception de cette annonce, l'autorité compétente, sans délai,

a) procède à la radiation des données se rapportant à l'exercice de la prostitution dans le fichier des prostitué(e) dans le dossier de l'intéressé(e);

b) informe de la cessation de l'activité les autorités auxquelles un renseignement tiré du fichier des prostitué(e)s avait été communiqué et les somme de procéder aux radiations utiles.

³ Le Conseil d'Etat arrête, par ordonnance, la procédure qui est gratuite.

Chapitre 2: Prostitution de rue

Art. 8 Définition

La prostitution de rue est l'activité consistant à se tenir sur le domaine public ou dans des lieux accessibles au public ou, encore, dans des lieux exposés à la vue du public, avec l'intention reconnaissable de pratiquer la prostitution.

Art. 9 Restrictions

¹ L'exercice de la prostitution de rue est interdit dans les endroits et aux moments où il est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics, à entraver la circulation, à engendrer des nuisances ou à blesser la décence.

² Constituent, notamment, de tels endroits:

a) les rues ayant un caractère prépondérant d'habitation;

b) les abords immédiats des écoles, des lieux de culte, des cimetières et des hôpitaux;

c) les parcs, les places de jeux, les arrêts de transports publics, les toilettes publiques et leurs abords immédiats.

³ Dans le règlement de police, la commune peut, en outre, arrêter les lieux, heures et modes d'exercice de la prostitution de rue, et édicter des dispositions pour lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses.

⁴ Les infractions à ces dispositions sont passibles de la peine prévue à l'article 199 CP; le tribunal de police est compétent.

Chapitre 3: Prostitution de salon

Art. 10 Définition

¹ La prostitution de salon s'exerce dans des lieux de rencontre soustraits à la vue du public.

² Ces lieux, quels qu'ils soient, sont qualifiés de salons par la présente loi.

³ Le local utilisé par une personne qui s'y prostitue seule, sans recourir à des tiers, n'est pas qualifié de salon au sens de la présente loi. Cette personne est soumise à l'obligation d'annonce selon les articles 6 et 7 de la présente loi.

Art. 11 Obligation d'annonce de l'exploitant de salon

¹ Toute personne physique qui, en tant que locataire, sous-locataire, usufruitière, propriétaire ou copropriétaire, exploite un salon en mettant à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution, doit s'annoncer, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui y exercent la prostitution.

² Lorsque les locaux destinés à l'exploitation d'un salon sont mis à la disposition de tiers par une personne morale, celle-ci communique, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente les coordonnées de la personne physique qu'elle a désignée pour assumer les obligations découlant de la présente loi, notamment pour effectuer l'annonce prévue à l'alinéa 1.

³ La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la présente loi.

⁴ La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage s'applique au traitement des données communiquées initialement (art. 11 al. 1) et ultérieurement (art. 13).

Art. 12 Conditions personnelles

La personne responsable d'un salon doit remplir les conditions personnelles suivantes:

- a) être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse;
- b) avoir l'exercice des droits civils;
- c) offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée;
- d) ne pas avoir été responsable, au cours des dix dernières années, d'un salon ou d'une agence d'escorte ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter au sens des articles 17 alinéa 2 lettre c et 24 alinéa 2 lettre c.

Art. 13 Communication ultérieure à l'autorité

La personne responsable d'un salon est tenue de communiquer immédiatement à l'autorité compétente tout changement des personnes exerçant la prostitution et toute modification des conditions personnelles intervenus depuis l'annonce initiale.

Art. 14 Obligations du responsable de salon

La personne responsable d'un salon a notamment pour obligations:

- a) de tenir constamment à jour un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et de travail et sa validité, les dates d'arrivée et de départ des personnes exerçant la prostitution dans le salon, ainsi que les prestations qui leur sont fournies et les montants demandés en contrepartie;
- b) de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers;
- c) de prendre les mesures adéquates et proportionnées visant à prévenir ou à faire cesser toute atteinte à l'ordre public, notamment à la tranquillité, à la santé, à la salubrité des locaux et environs ainsi qu'à la sécurité publique;
- d) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution sont conformes à la législation, en particulier qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;
- e) d'éviter tout rapport de subordination avec les personnes exerçant la prostitution et de s'abstenir de leur donner des instructions relatives à leur activité;

- f) d'autoriser l'accès des collaborateurs des services en charge de la santé publique et de l'aide sociale, ainsi que des collaborateurs des associations (art. 26) afin de leur permettre de procéder aux activités de prévention relevant de leur compétence;
- g) d'intervenir si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres a à e et de les dénoncer aux autorités de poursuite pénale;
- h) d'exploiter de manière personnelle et effective son établissement et d'être facilement atteignable par les autorités compétentes.

Art. 15 Autorisation

¹ L'ouverture d'un salon ainsi que le changement d'affectation d'une installation en un salon sont soumis à une autorisation de construire au sens du droit de l'aménagement du territoire et du droit des constructions.

² La commune peut, dans son plan d'affectation des zones, limiter l'ouverture d'un salon à une zone déterminée.

³ L'autorisation de construire peut être refusée si l'ouverture d'un salon entraîne des émissions immatérielles excessives. Sont des émissions immatérielles excessives au sens de la présente loi les interactions de l'ouverture et de l'exploitation d'un salon qui, en particulier:

- a) provoquent des impressions psychiques désagréables, notamment en générant un cadre de vie inamical ou désécurisant;
- b) importunent directement les voisins, par exemple en portant préjudice à la réputation du quartier;
- c) exercent des effets indirects dommageables, tel le fait de rendre plus difficile la location d'appartements ou d'éloigner les clients des commerces.

Art. 16 Contrôles

¹ La police cantonale peut en tout temps, dans le cadre de ses attributions et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des salons, de l'identité du responsable du salon et de celle des personnes qui exercent la prostitution.

² Elle peut procéder au contrôle de l'identité d'un client du salon en présence d'une circonstance particulière propre à légitimer une intervention de police.

³ Dans le cadre de leurs attributions, les services dont relèvent le commerce, l'industrie et la protection des travailleurs sont également habilités à visiter les locaux en lien avec la prostitution de salon.

Art. 17 Sanctions administratives

¹ Peut faire l'objet d'une sanction administrative la personne responsable d'un salon:

- a) qui n'a pas contrôlé la limite d'âge (art. 5);
- b) qui n'a pas rempli son obligation d'annonce (art. 11);
- c) qui ne remplit pas ou plus les conditions personnelles (art. 12);
- d) qui n'a pas procédé aux communications ultérieures à l'autorité (art. 13);
- e) qui n'a pas respecté les obligations du responsable de salon (art. 14).

² L'autorité compétente prononce, selon la gravité de l'infraction et les antécédents de son auteur, une des sanctions administratives suivantes:

- a) l'avertissement;
- b) la fermeture temporaire du salon, pour une durée de un à six mois, et l'interdiction d'exploiter tout autre salon, pour une durée identique;
- c) la fermeture définitive du salon et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pour une durée de dix ans.

Chapitre 4: Prostitution d'escorte

Art. 18 Définitions

¹ La prostitution d'escorte s'exerce en déplacement, sur requête du client, de façon directe ou par l'intermédiaire d'une agence.

² Est réputée agence d'escorte au sens de la présente loi toute personne ou entreprise qui, contre rémunération régulière, met en contact des clients potentiels avec des personnes qui exercent la prostitution.

Art. 19 Obligation d'annonce de l'exploitant d'agence

¹ Toute personne physique qui exploite une agence d'escorte est tenue de s'annoncer, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui exercent la prostitution par son intermédiaire.

² Lorsque l'agence est exploitée par une personne morale, celle-ci communiquera préalablement et par écrit à l'autorité compétente les coordonnées de la personne physique qu'elle aura désignée pour assumer les obligations découlant de la présente loi, notamment pour effectuer l'annonce prévue à l'alinéa 1.

³ La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la présente loi.

⁴ La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage s'applique au traitement des données communiquées initialement (art. 19 al. 1) et ultérieurement (art. 21).

Art. 20 Conditions personnelles

La personne responsable d'une agence d'escorte doit remplir les conditions personnelles suivantes:

- a) être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse;
- b) avoir l'exercice des droits civils;
- c) offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée;
- d) ne pas avoir été responsable, au cours des dix dernières années, d'une agence d'escorte ou d'un salon ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter au sens des articles 17 alinéa 2 lettre c et 24 alinéa 2 lettre c.

Art. 21 Communication ultérieure à l'autorité

La personne responsable d'une agence d'escorte est tenue de communiquer immédiatement à l'autorité compétente tout changement des personnes exerçant la prostitution par son intermédiaire et toute modification des conditions personnelles intervenues depuis l'annonce initiale.

Art. 22 Obligations du responsable d'agence

La personne responsable de l'agence d'escorte a notamment pour obligations:

- a) de tenir constamment à jour un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et de travail et sa validité, et les dates d'arrivée et de départ des personnes exerçant la prostitution par l'intermédiaire de l'agence, ainsi que les prestations qui leur sont fournies et les montants demandés en contrepartie;
- b) de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers;
- c) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution sont conformes à la législation, en particulier qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;

- d) d'éviter tout rapport de subordination avec les personnes exerçant la prostitution et de s'abstenir de leur donner des instructions relatives à leur activité;
- e) d'intervenir si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres a à d, et de les dénoncer aux autorités de poursuite pénale;
- f) d'exploiter de manière personnelle et effective son agence, et d'être facilement atteignable par les autorités compétentes.

Art. 23 Contrôles

¹ La police cantonale peut en tout temps, dans le cadre de ses attributions et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des agences d'escorte, de l'identité du responsable de l'agence et de celle des personnes qui exercent la prostitution.

² Elle peut procéder au contrôle de l'identité d'un client de l'agence d'escorte en présence d'une circonstance particulière propre à légitimer une intervention de police.

Art. 24 Sanctions administratives

¹ Peut faire l'objet d'une sanction administrative la personne responsable d'une agence d'escorte:

- a) qui n'a pas contrôlé la limite d'âge (art. 5);
- b) qui n'a pas rempli son obligation d'annonce (art. 19);
- c) qui ne remplit pas ou plus les conditions personnelles (art. 20);
- d) qui n'a pas procédé aux communications ultérieures à l'autorité (art. 21);
- e) qui n'a pas respecté les obligations du responsable d'agence (art. 22).

² L'autorité compétente prononce, selon la gravité de l'infraction et les antécédents de son auteur, une des sanctions administratives suivantes:

- a) l'avertissement;
- b) la fermeture temporaire de l'agence d'escorte, pour une durée de un à six mois, et l'interdiction d'exploiter toute autre agence, pour une durée identique;
- c) la fermeture définitive de l'agence d'escorte et l'interdiction d'exploiter toute autre agence pour une durée de dix ans.

Chapitre 5: Mesures d'encadrement socio-sanitaires

Art. 25 Tâches de l'Etat

¹ Le Conseil d'Etat arrête:

- a) un programme de prévention et d'encadrement social en faveur de toutes les personnes s'adonnant à la prostitution dans le canton;
- b) un programme de prévention des dangers sanitaires liés à la prostitution, en particulier concernant les infections sexuellement transmissibles.

² Il s'assure que les personnes exerçant la prostitution soient renseignées sur leurs droits et leurs devoirs.

Art. 26 Concertation et collaboration

¹ Les autorités compétentes au sens de la présente loi collaborent avec les associations indépendantes dont un des buts est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution (ci-après: associations).

² Des données sans référence aux personnes concernées au sens de la loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage peuvent être communiquées aux associations dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un programme d'aide et de prévention.

³ Ces autorités renseignent les personnes exerçant la prostitution sur l'existence, le statut et l'activité des associations.

Art. 27 Subventions

¹ L'Etat peut soutenir financièrement:

- a) une association, en lui allouant une subvention sur la base d'un mandat de prestations;

b) un projet retenu dans le programme de prévention et d'encadrement social et sanitaire (art. 25 al. 1) en allouant, par décision, une subvention au chef de projet.

² La nature et le cadre des subventions sont arrêtés dans une ordonnance du Conseil d'Etat.

³ Pour le surplus, les dispositions de la législation cantonale sur les subventions sont applicables directement et dans leur intégralité aux subventions prévues par la présente loi (art. 26).

Art. 28 Commission consultative dans le domaine de la prostitution

Abrogé.

Chapitre 6: Autorités compétentes et procédure

Art. 29 Police cantonale

¹ Sauf disposition contraire, la police cantonale est l'autorité compétente pour l'application des dispositions traitant de l'exercice de la prostitution (art. 6 à 24).

² Elle peut faire appel aux autorités cantonales en charge de la police des étrangers, de la police du commerce, de la police des constructions, de la police du feu et de la protection des travailleurs.

³ Les autorités communales de police sont tenues de prêter leur concours à la police cantonale, à sa demande.

⁴ La police cantonale doit informer:

a) toute autre autorité ou institution d'une situation pouvant nécessiter une intervention de leur part;

b) l'autorité de protection des mineurs lorsqu'une personne n'ayant pas 18 ans révolus s'adonne à la prostitution, contacte une personne indépendante s'adonnant à la prostitution, s'est rendue dans un salon de prostitution ou une agence d'escorte.

Art. 30 Service de l'action sociale - Service de la santé publique

¹ Sauf disposition contraire:

a) le service de l'action sociale est l'autorité compétente pour l'application des dispositions traitant des mesures d'encadrement social;

b) le service de la santé publique est l'autorité compétente pour l'application des dispositions traitant des mesures d'encadrement sanitaire.

² Ils peuvent faire appel aux autorités cantonales en charge de la protection des travailleurs, de la formation professionnelle et des finances publiques.

³ Les autorités communales socio-sanitaires sont tenues de prêter leur concours au service de l'action sociale et à celui de la santé publique, à leur demande.

Art. 31 Collaboration

¹ Les autorités compétentes collaborent pour assurer une application concertée de la présente loi.

² A cette fin, elles se transmettent leurs informations, se donnent connaissance des infractions qu'elles constatent et se communiquent les décisions qu'elles rendent.

Art. 32 Procédure

La loi sur la procédure et la juridiction administratives s'applique aux décisions prises sur la base de la présente loi.

Art. 33 Prononcé pénal administratif

¹ Indépendamment des sanctions administratives prévues et sous réserve de l'alinéa 2, la police cantonale peut infliger une amende administrative de 100 francs au moins et de 20'000 francs au plus à toute personne ayant enfreint les prescriptions de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

² Est passible d'une amende de 2'000 francs au moins et de 50'000 francs au plus la personne indépendante s'adonnant à la prostitution avec une personne mineure, ainsi que le responsable d'un salon ou d'une agence d'escorte qui manque à son obligation d'empêcher l'accès d'une personne mineure à son établissement.

³ Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une entreprise au sens de l'article 102 alinéa 4 lettres a, c et d CP, l'amende administrative est prononcée à l'encontre de la personne qui a agi ou aurait dû agir en son nom; l'entreprise répond solidairement de l'amende. L'amende administrative est prononcée directement à l'encontre de l'entreprise si l'infraction ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise.

⁴ Les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives traitant des prononcés pénaux administratifs s'appliquent.

Chapitre 7: Dispositions finales et transitoires

Art. 34 Modifications du droit en vigueur

1. La loi concernant les dossiers de police judiciaire du 26 juin 1984 est modifiée comme suit:

Art. 13 Système d'information

¹ La police cantonale gère un système de traitement de données relatives:

- a) aux personnes s'adonnant à la prostitution;
- b) aux personnes ayant commis des infractions liées à la pratique de la prostitution *ou soupçonnées de telles infractions*.

² Le but de ce système d'information est de faciliter le travail de la police cantonale dans sa mission de prévention et de répression des infractions présentant ou pouvant présenter un lien de connexité avec la prostitution, en particulier:

- a) l'usure (art. 157 CP);
- b) la traite d'êtres humains (art. 182 CP);
- c) l'exploitation de l'activité sexuelle ou l'encouragement à la prostitution (art. 195 CP);
- d) l'exercice illicite de la prostitution (art. 199 CP);
- e) l'organisation criminelle (art. 260ter CP);
- f) les crimes contre l'humanité (art. 264a al. 1 lettres d, g et h CP);
- g) le blanchiment d'argent (art. 305bis CP);
- h) l'inobservation de la législation sur les étrangers et de la législation sociale.

Art. 14 Obligation d'annonce

¹ Toute personne s'adonnant à la prostitution ou désireuse de s'y adonner est tenue de s'annoncer sans délai à la police cantonale.

² L'obligation d'annonce est régie par la législation sur la prostitution.

Art. 15 Traitement des données: a) principe

Le traitement des données s'opère conformément à la présente loi, *subsidiairement conformément à la loi sur la prostitution*, sous réserve des dispositions spécifiques prévues ci-après.

Art. 16 al. 2 b) enregistrement

¹ Sont enregistrées dans le système d'information:

- a) les données concernant les personnes s'adonnant à la prostitution, quelles qu'en soient les formes;
- b) les données relatives à des tierces personnes ou les indications les concernant dans la mesure où ces personnes sont soupçonnées de se livrer aux activités délictueuses au sens de l'article 13 alinéa 2 de la présente loi, d'y être impliquées, d'y participer ou d'en retirer bénéfice.

² Abrogé.

Art. 17 c) protection des données

¹ Les données *contenues dans le système d'information* doivent être adéquates, pertinentes, exactes, complètes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées.

² Les données au sens de l'article 16 alinéa 1 lettre b de la présente loi ne doivent être utilisées que dans le cadre de la prévention et de la répression des infractions mentionnées à l'article 13 alinéa 2 de la présente loi.

2. La loi d'application du code pénal suisse du 14 septembre 2006 (LACP) est modifiée comme suit:

Art. 61 Prostitution de rue
Abrogé.

Art. 35 Régime transitoire

Les personnes relevant du champ d'application de la présente loi ont un délai de trois mois dès son entrée en vigueur pour s'y conformer.

Art. 36 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'application de la présente loi.

Art. 37 Entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif¹.

² Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ainsi adopté en première lecture en séance du Grand Conseil, à Sion, le 13 novembre 2014.

Le président du Grand Conseil: **Grégoire Dussex**
Le chef du Service parlementaire: **Claude Bumann**

¹Délai pour le dépôt des 3'000 signatures du référendum:

Loi sur la prostitution (LProst)

du

Le Grand Conseil du canton du Valais

vu les articles 10, 13, 27, 36 et 41 de la Constitution fédérale;
vu l'article 199 du code pénal suisse (CP);
vu les articles 4 et 10 de la Constitution cantonale;
sur la proposition du Conseil d'Etat,

*ordonne*¹:

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

La présente loi s'applique à toute forme de prostitution pratiquée sur le territoire cantonal, en particulier à:

- a) la prostitution de rue;
- b) la prostitution de salon;
- c) la prostitution d'escorte;
- d) toute autre forme de prostitution par racolage.

Art. 2 Buts

La présente loi a pour buts:

- a) de renforcer les moyens de lutte contre la prostitution forcée et contre toute autre forme d'exploitation dans le milieu de la prostitution;
- b) d'assurer la mise en œuvre de mesures de prévention et de promotion socio-sanitaires et d'informer les personnes qui se prostituent sur les possibilités de soutien;
- c) ~~d'arrêter les restrictions~~ **de fixer les conditions** auxquelles est subordonnée toute activité en lien avec l'exercice de la prostitution et de lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de cette activité en vue du maintien de l'ordre public;
- d) de protéger les mineurs dans le domaine de la prostitution.

Art. 3 Réserve

Demeurent réservées les dispositions de droit fédéral et de droit cantonal dont le champ d'application ou le but sont connexes à ceux de la présente loi, en particulier le code pénal suisse et les dispositions concernant l'aide aux victimes d'infractions, ainsi que la législation concernant la santé publique, les étrangers, la police du commerce et la protection des travailleurs.

¹ Dans la présente loi, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment l'homme ou la femme.

Art. 4 Définition

La prostitution est l'activité d'une personne qui se livre à des actes sexuels ou d'ordre sexuel, avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération.

Art. 5 Limite d'âge

¹ L'exercice de la prostitution est interdit à toute personne n'ayant pas **atteint** 18 ans **révolus**.

² Toute personne n'ayant pas **atteint** 18 ans **révolus**:

- a) ne peut contacter une personne indépendante s'adonnant à la prostitution;
- b) n'a pas accès à un salon de prostitution (ci-après: salon) ou à une agence d'escorte.

³ Le responsable du salon ou de l'agence d'escorte doit contrôler la limite d'âge.

Art. 6 Obligation d'annonce des **prostitué(e)s personnes qui se prostituent** – a) début d'activité

¹ Toute personne exerçant la prostitution est tenue de s'annoncer préalablement à l'autorité compétente. A défaut, celle-ci peut exiger les données de la part de la personne concernée et les enregistrer. La police municipale signale à l'autorité compétente toute personne exerçant la prostitution.

² La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (**ci-après: LIPDA**) s'applique au traitement des données.

³ Lors de son annonce, la personne exerçant la prostitution obtient des informations circonstanciées, y compris dans le domaine de la prévention sanitaire.

⁴ La procédure d'annonce implique l'obligation de se présenter personnellement à l'autorité compétente. La procédure est gratuite. Pour le surplus, le Conseil d'Etat arrête, dans une ordonnance, la procédure et le contenu de l'annonce.

Art. 7 b) cessation d'activité

¹ La personne qui cesse toute activité liée à la prostitution est tenue d'en informer l'autorité compétente.

² A réception de cette annonce, l'autorité compétente, sans délai,

a) procède à la radiation des données se rapportant à l'exercice de la prostitution dans le fichier des **prostitué(e)s personnes qui se prostituent** ainsi que dans le dossier de **l'intéressé(e) la personne concernée**;

b) informe de la cessation de l'activité les autorités auxquelles un renseignement tiré du fichier des **prostitué(e)s personnes qui se prostituent** avait été communiqué et les somme de procéder aux radiations utiles.

³ Le Conseil d'Etat arrête, par ordonnance, la procédure qui est gratuite.

Chapitre 2: Prostitution de rue

Art. 8 Définition

La prostitution de rue est l'activité consistant à se tenir sur le domaine public ou dans des lieux accessibles au public ou, encore, dans des lieux exposés à la vue du public, avec l'intention reconnaissable de pratiquer la prostitution.

Art. 9 Restrictions

¹ L'exercice de la prostitution de rue est interdit dans les endroits et aux moments où il est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics, à entraver la circulation, à engendrer des nuisances ou à blesser la décence.

² Constituent, notamment, de tels endroits:

- a) les rues ayant un caractère prépondérant d'habitation;
- b) les abords immédiats des écoles, des lieux de culte, des cimetières et des hôpitaux;

c) les parcs, les places de jeux, les arrêts de transports publics, les toilettes publiques et leurs abords immédiats.

³ Dans le règlement de police, la commune peut, en outre, arrêter les lieux, heures et modes d'exercice de la prostitution de rue, et édicter des dispositions pour lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses.

⁴ Les infractions à ces dispositions sont passibles de ~~la peine~~ l'amende prévue par le CP à l'article 199 CP; le tribunal de police est compétent.

Chapitre 3: Prostitution de salon

Art. 10 Définition

¹ La prostitution de salon s'exerce dans des lieux de rencontre soustraits à la vue du public.

² Ces lieux, quels qu'ils soient, sont qualifiés de salons par la présente loi.

³ Le local utilisé par une personne qui s'y prostitue seule, sans recourir à des tiers, n'est pas qualifié de salon au sens de la présente loi. Cette personne est soumise à l'obligation d'annonce selon les articles 6 et 7 de la présente loi.

Art. 11 Obligation d'annonce de l'exploitant de salon

¹ Toute personne physique qui, en tant que locataire, sous-locataire, usufruitière, propriétaire ou copropriétaire, exploite un salon en mettant à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution, doit s'annoncer, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui y exercent la prostitution.

² Lorsque les locaux destinés à l'exploitation d'un salon sont mis à la disposition de tiers par une personne morale, celle-ci communique, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente les coordonnées de la personne physique qu'elle a désignée pour assumer les obligations découlant de la présente loi, notamment pour effectuer l'annonce prévue à l'alinéa 1.

³ La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la présente loi.

⁴ ~~La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage~~ LIPDA s'applique au traitement des données communiquées initialement (art. 11 al. 1) et ultérieurement (art. 13).

Art. 12 Conditions personnelles

La personne responsable d'un salon doit remplir les conditions personnelles suivantes:

- a) être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse;
- b) avoir l'exercice des droits civils;
- c) offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée;
- d) ne pas avoir été responsable, au cours des dix dernières années, d'un salon ou d'une agence d'escorte ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter au sens des articles 17 alinéa 2 lettre c et 24 alinéa 2 lettre c.

Art. 13 Communication ultérieure à l'autorité

La personne responsable d'un salon est tenue de communiquer immédiatement à l'autorité compétente tout changement des personnes exerçant la prostitution et toute modification des conditions personnelles intervenus depuis l'annonce initiale.

Art. 14 Obligations du responsable de salon

La personne responsable d'un salon a notamment pour obligations:

- a) de tenir constamment à jour un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et de travail et sa validité, les dates d'arrivée et de départ des personnes exerçant la prostitution dans le salon, ainsi que les prestations qui leur sont fournies et les montants demandés en contrepartie;
- b) de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers;
- c) de prendre les mesures adéquates et proportionnées visant à prévenir ou à faire cesser toute atteinte à l'ordre public, notamment à la tranquillité, à la santé, à la salubrité des locaux et environs ainsi qu'à la sécurité publique;
- d) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution **sont soient** conformes à la législation, en particulier qu'il **n'est ne soit** pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne **sont soient** pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;
- e) d'éviter tout rapport de subordination avec les personnes exerçant la prostitution et de s'abstenir de leur donner des instructions relatives à leur activité;
- f) d'autoriser l'accès des collaborateurs des services en charge de la santé publique et de l'aide sociale, ainsi que des collaborateurs des associations (art. 26) afin de leur permettre de procéder aux activités de prévention relevant de leur compétence;
- g) d'intervenir si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres a à e et de les dénoncer aux autorités de poursuite pénale;
- h) **d'exploiter de gérer** de manière personnelle et effective son établissement et d'être facilement atteignable par les autorités compétentes.

Art. 15 Autorisation

¹ L'ouverture d'un salon ainsi que le changement d'affectation d'une installation en un salon sont soumis à une autorisation de construire au sens du droit de l'aménagement du territoire et du droit des constructions.

² La commune peut, dans son plan d'affectation des zones, limiter l'ouverture d'un salon à **une des zones** déterminées.

³ L'autorisation de construire peut être refusée si l'ouverture d'un salon entraîne des émissions immatérielles excessives. Sont des émissions immatérielles excessives au sens de la présente loi les interactions de l'ouverture et de l'exploitation d'un salon qui, en particulier:

- a) provoquent des impressions psychiques désagréables, notamment en générant un cadre de vie inamical ou désécurisant;
- b) importunent directement les voisins, par exemple en portant préjudice à la réputation du quartier;
- c) exercent des effets indirects dommageables, tel le fait de rendre plus difficile la location d'appartements ou d'éloigner les clients des commerces.

Art. 16 Contrôles

¹ La police cantonale peut en tout temps, dans le cadre de ses attributions et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des salons, de l'identité du responsable du salon et de celle des personnes qui exercent la prostitution.

² Elle peut procéder au contrôle de l'identité d'un client du salon en présence d'une circonstance particulière propre à légitimer une intervention de police.

³ Dans le cadre de leurs attributions, les services dont relèvent le commerce, l'industrie et la protection des travailleurs sont également habilités à visiter les locaux en lien avec la prostitution de salon.

Art. 17 Sanctions administratives

¹ Peut faire l'objet d'une sanction administrative la personne responsable d'un salon:

- a) qui n'a pas contrôlé la limite d'âge (art. 5);
- b) qui n'a pas rempli son obligation d'annonce (art. 11);
- c) qui ne remplit pas ou plus les conditions personnelles (art. 12);
- d) qui n'a pas procédé aux communications ultérieures à l'autorité (art. 13);
- e) qui n'a pas respecté les obligations du responsable de salon (art. 14).

² L'autorité compétente prononce, selon la gravité de l'infraction et les antécédents de son auteur, une des sanctions administratives suivantes:

- a) l'avertissement;
- b) la fermeture temporaire du salon, pour une durée de un à six mois, et l'interdiction d'exploiter tout autre salon, pour une durée identique;
- c) la fermeture définitive du salon et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pour une durée de dix ans.

Chapitre 4: Prostitution d'escorte

Art. 18 Définitions

¹ La prostitution d'escorte s'exerce en déplacement, sur requête du client, de façon directe ou par l'intermédiaire d'une agence.

² Est réputée agence d'escorte au sens de la présente loi toute personne ou entreprise qui, contre rémunération régulière, met en contact des clients potentiels avec des personnes qui exercent la prostitution.

Art. 19 Obligation d'annonce de l'exploitant d'agence

¹ Toute personne physique qui exploite une agence d'escorte est tenue de s'annoncer, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui exercent la prostitution par son intermédiaire.

² Lorsque l'agence est exploitée par une personne morale, celle-ci communiquera préalablement et par écrit à l'autorité compétente les coordonnées de la personne physique qu'elle aura désignée pour assumer les obligations découlant de la présente loi, notamment pour effectuer l'annonce prévue à l'alinéa 1.

³ La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la présente loi.

⁴ ~~La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage~~ LIPDA s'applique au traitement des données communiquées initialement (art. 19 al. 1) et ultérieurement (art. 21).

Art. 20 Conditions personnelles

La personne responsable d'une agence d'escorte doit remplir les conditions personnelles suivantes:

- a) être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse;
- b) avoir l'exercice des droits civils;
- c) offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée;
- d) ne pas avoir été responsable, au cours des dix dernières années, d'une agence d'escorte ou d'un salon ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter au sens des articles 17 alinéa 2 lettre c et 24 alinéa 2 lettre c.

Art. 21 Communication ultérieure à l'autorité

La personne responsable d'une agence d'escorte est tenue de communiquer immédiatement à l'autorité compétente tout changement des personnes exerçant la

prostitution par son intermédiaire et toute modification des conditions personnelles intervenues depuis l'annonce initiale.

Art. 22 Obligations du responsable d'agence

La personne responsable de l'agence d'escorte a notamment pour obligations:

- a) de tenir constamment à jour un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et de travail et sa validité, et les dates d'arrivée et de départ des personnes exerçant la prostitution par l'intermédiaire de l'agence, ainsi que les prestations qui leur sont fournies et les montants demandés en contrepartie;
- b) de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers;
- c) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution **sont soient** conformes à la législation, en particulier qu'il **n'est ne soit** pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne **sont soient** pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;
- d) d'éviter tout rapport de subordination avec les personnes exerçant la prostitution et de s'abstenir de leur donner des instructions relatives à leur activité;
- e) d'intervenir si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres a à d, et de les dénoncer aux autorités de poursuite pénale;
- f) d'exploiter de manière personnelle et effective son agence, et d'être facilement atteignable par les autorités compétentes.

Art. 23 Contrôles

¹ La police cantonale peut en tout temps, dans le cadre de ses attributions et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des agences d'escorte, de l'identité du responsable de l'agence et de celle des personnes qui exercent la prostitution.

² Elle peut procéder au contrôle de l'identité d'un client de l'agence d'escorte en présence d'une circonstance particulière propre à légitimer une intervention de police.

Art. 24 Sanctions administratives

¹ Peut faire l'objet d'une sanction administrative la personne responsable d'une agence d'escorte:

- a) qui n'a pas contrôlé la limite d'âge (art. 5);
- b) qui n'a pas rempli son obligation d'annonce (art. 19);
- c) qui ne remplit pas ou plus les conditions personnelles (art. 20);
- d) qui n'a pas procédé aux communications ultérieures à l'autorité (art. 21);
- e) qui n'a pas respecté les obligations du responsable d'agence (art. 22).

² L'autorité compétente prononce, selon la gravité de l'infraction et les antécédents de son auteur, une des sanctions administratives suivantes:

- a) l'avertissement;
- b) la fermeture temporaire de l'agence d'escorte, pour une durée de un à six mois, et l'interdiction d'exploiter toute autre agence, pour une durée identique;
- c) la fermeture définitive de l'agence d'escorte et l'interdiction d'exploiter toute autre agence pour une durée de dix ans.

Chapitre 5: Mesures d'encadrement socio-sanitaires

Art. 25 Tâches de l'Etat

¹ Le Conseil d'Etat arrête:

- a) un programme de prévention et d'encadrement social en faveur de toutes les personnes s'adonnant à la prostitution dans le canton;
- b) un programme de prévention des dangers sanitaires liés à la prostitution, en particulier concernant les infections sexuellement transmissibles.

² Il s'assure que les personnes exerçant la prostitution soient renseignées sur leurs droits et leurs devoirs.

Art. 26 Concertation et collaboration

¹ Les autorités compétentes au sens de la présente loi collaborent avec les ~~associations indépendantes~~ organismes de droit privé ou public dont un des buts est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution (~~ci-après: associations~~).

² Des données sans référence aux personnes concernées au sens de la ~~loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage LIPDA~~ peuvent être communiquées aux associations à ces organismes dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un programme d'aide et de prévention.

³ Ces autorités renseignent les personnes exerçant la prostitution sur l'existence, le statut et l'activité des associations de ces organismes.

Art. 27 Subventions

¹ L'Etat peut soutenir financièrement:

- a) ~~une association~~ un organisme de droit privé, en lui allouant une subvention sur la base d'un mandat de prestations;
- b) un projet retenu dans le programme de prévention et d'encadrement social et sanitaire (art. 25 al. 1) en allouant, par décision, une subvention au chef de projet.

² La nature et le cadre des subventions sont arrêtés dans une ordonnance du Conseil d'Etat.

³ Pour le surplus, les dispositions de la législation cantonale sur les subventions sont applicables directement et dans leur intégralité aux subventions prévues par la présente loi (art. 26).

Art. 28 ~~Commission consultative dans le domaine de la prostitution~~ Réseau socio-sanitaire

~~Abrogé.~~

¹ Le Conseil d'Etat, par ses services compétents (art. 30), recherche et encourage la collaboration d'associations, de fondations et d'autres organismes de droit privé ou public, actifs dans le domaine socio-sanitaire, qui peuvent être amenés, en raison de leurs statuts ou de leurs missions, à accompagner des personnes s'adonnant à la prostitution et leurs clients.

² Il alloue aux entités de droit privé concernées une aide financière au sens de l'article 27, dans les limites du budget.

Chapitre 6: Autorités compétentes et procédure

Art. 29 Police cantonale

¹ Sauf disposition contraire, la police cantonale est l'autorité compétente pour l'application des dispositions traitant de l'exercice de la prostitution (art. 6 à 24).

² Elle peut faire appel aux autorités cantonales en charge de la police des étrangers, de la police du commerce, de la police des constructions, de la police du feu et de la protection des travailleurs.

³ Les autorités communales de police sont tenues de prêter leur concours à la police cantonale, à sa demande.

⁴ La police cantonale doit informer:

- a) toute autre autorité ou institution d'une situation pouvant nécessiter une intervention de leur part;
- b) l'autorité de protection des mineurs lorsqu'une personne n'ayant pas 18 ans révolus s'adonne à la prostitution, contacte une personne indépendante s'adonnant à la prostitution, s'est rendue dans un salon de prostitution ou une agence d'escorte.

Art. 30 Service de l'action sociale - Service de la santé publique

¹ Sauf disposition contraire:

- a) le service de l'action sociale est l'autorité compétente pour l'application des dispositions traitant des mesures d'encadrement social;
- b) le service de la santé publique est l'autorité compétente pour l'application des dispositions traitant des mesures d'encadrement sanitaire.

² Ils peuvent faire appel aux autorités cantonales en charge de la protection des travailleurs, de la formation professionnelle et des finances publiques.

³ Les autorités communales socio-sanitaires sont tenues de prêter leur concours au service de l'action sociale et à celui de la santé publique, à leur demande.

Art. 31 Collaboration

¹ Les autorités compétentes collaborent pour assurer une application concertée de la présente loi.

² A cette fin, elles se transmettent leurs informations, se donnent connaissance des infractions qu'elles constatent et se communiquent les décisions qu'elles rendent.

Art. 32 Procédure

La loi sur la procédure et la juridiction administratives s'applique aux décisions prises sur la base de la présente loi.

Art. 33 Prononcé pénal administratif

¹ Indépendamment des sanctions administratives prévues et sous réserve de l'alinéa 2, la police cantonale peut infliger une amende administrative de 100 francs au moins et de 20'000 francs au plus à toute personne ayant enfreint les prescriptions de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

² Est passible d'une amende de 2'000 francs au moins et de 50'000 francs au plus la personne indépendante s'adonnant à la prostitution avec une personne mineure, ainsi que le responsable d'un salon ou d'une agence d'escorte qui manque à son obligation d'empêcher l'accès d'une personne mineure à son établissement.

³ Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une entreprise au sens de l'article 102 alinéa 4 lettres a, c et d CP, l'amende administrative est prononcée à l'encontre de la personne qui a agi ou aurait dû agir en son nom; l'entreprise répond solidairement de l'amende. L'amende administrative est prononcée directement à l'encontre de l'entreprise si l'infraction ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise.

⁴ Les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives traitant des prononcés pénaux administratifs s'appliquent.

Chapitre 7: Dispositions finales et transitoires

Art. 34 Modifications du droit en vigueur

1. La loi concernant les dossiers de police judiciaire du 26 juin 1984 est modifiée comme suit:

Art. 13 Système d'information

¹ La police cantonale gère un système de traitement de données relatives:

- a) aux personnes s'adonnant à la prostitution;

b) aux personnes ayant commis des infractions liées à la pratique de la prostitution ou soupçonnées de telles infractions **dans le cadre d'une procédure d'investigation (art. 299 du code de procédure pénale suisse).**

² Le but de ce système d'information est de faciliter le travail de la police cantonale dans sa mission de prévention et de répression des infractions présentant ou pouvant présenter un lien de connexité avec la prostitution, en particulier:

a) l'usure (art. 157 CP);

b) la traite d'êtres humains (art. 182 CP);

c) l'exploitation de l'activité sexuelle ou l'encouragement à la prostitution (art. 195 CP);

d) l'exercice illicite de la prostitution (art. 199 CP);

e) l'organisation criminelle (art. 260ter CP);

f) les crimes contre l'humanité (art. 264a al. 1 lettres d, g et h CP);

g) le blanchiment d'argent (art. 305bis CP);

h) l'inobservation de la législation sur les étrangers et de la législation sociale.

Art. 14 Obligation d'annonce

¹ Toute personne s'adonnant à la prostitution ou désireuse de s'y adonner est tenue de s'annoncer sans délai à la police cantonale.

² L'obligation d'annonce est régie par la législation sur la prostitution.

Art. 15 Traitement des données: a) principe

Le traitement des données s'opère conformément à la présente loi, *subsidiairement conformément à la loi sur la prostitution*, sous réserve des dispositions spécifiques prévues ci-après.

Art. 16 al. 2 b) enregistrement

¹ Sont enregistrées dans le système d'information:

a) les données concernant les personnes s'adonnant à la prostitution, quelles qu'en soient les formes;

b) les données relatives à des tierces personnes ou les indications les concernant dans la mesure où ces personnes sont soupçonnées de se livrer aux activités délictueuses au sens de l'article 13 alinéa 2 de la présente loi, d'y être impliquées, d'y participer ou d'en retirer bénéfice.

² Abrogé.

Art. 17 c) protection des données

¹ Les données *contenues dans le système d'information* doivent être adéquates, pertinentes, exactes, complètes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées.

² Les données au sens de l'article 16 alinéa 1 lettre b de la présente loi ne doivent être utilisées que dans le cadre de la prévention et de la répression des infractions mentionnées à l'article 13 alinéa 2 de la présente loi.

2. La loi d'application du code pénal suisse du 14 septembre 2006 (LACP) est modifiée comme suit:

Art. 61 Prostitution de rue

Abrogé.

Art. 35 Régime transitoire

Les personnes relevant du champ d'application de la présente loi ont un délai de trois mois dès son entrée en vigueur pour s'y conformer.

Art. 36 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'application de la présente loi.

Art. 37 Entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif¹.

² Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

¹Délai pour le dépôt des 3'000 signatures du référendum:

Projet de loi sur la prostitution

1. Déroulement des travaux

La Commission de 2^{ème} lecture s'est réunie le vendredi 16 janvier 2015 de 09h00 à 15h00, à Sion, bâtiment du Grand Conseil, salle de conférence 4

Commission de 2^{ème} lecture

Membres	Remplacé par	
REY Bernard, PLR, président		X
ROCH Jean-Didier, PDCB, vice-président		X
BUMANN Konstantin, suppl., CSPO		X
COPPEY Véronique, PDCB		X
DELEZE Julien, suppl., AdG/LA		X
FELIX Gilles, suppl., PLR		X
MUDRY Doris, suppl., AdG/LA		X
PELLOUCHOUD François, UDC		X
SCHAFEITEL Fabien, suppl., PDCC		X
VERGERES Jean-Daniel, suppl., PLR		X
VOEFFRAY BARRAS Chantal, suppl., PDCC, rapporteur		X
WALTER Francesco, CVPO		X
ZENKLUSEN Andreas, CVPO		X

Service parlementaire

ROUBATY Séverine, collaboratrice scientifique.

Administration cantonale

FREYSINGER Oskar, Conseiller d'Etat, chef du DFS ;

PERRIN Michel, Chef du Service juridique de la sécurité et de la justice ;

NANCHEN Stéphanie, Juriste, SJSJ.

Invités

BITTEL Sylvia, coordinatrice de l'Antenne Sida du Haut-Valais ;

MOIX Jean-Bernard, directeur de Promotion Santé Valais.

2. Présentation du projet de loi

2.1. Eléments de discussion issus des débats de 1^{ère} lecture

Le Chef du Département relève quatre éléments principaux ressortant des débats de 1^{ère} lecture et devant être approfondis par la commission de 2^{ème} lecture.

1) Âge limite de la protection

La Convention de Lanzarote et le code pénal suisse (CP) protègent le mineur exploité en matière de prostitution, mais ne traitent pas du mineur-consommateur d'une prestation sexuelle tarifée.

La proposition du Conseil d'Etat de protéger les mineurs-consommateurs va plus loin que le droit fédéral et répond à un intérêt public de protection de la jeunesse. Ce projet prévoit l'interdiction pour un mineur de consommer des prestations sexuelles tarifées et l'obligation pour l'exploitant d'un salon ou d'une agence d'escorte de refuser à un mineur l'accès aux services offerts.

2) Le système d'information en matière de prostitution

Pour le Conseil d'Etat, il ne s'agit en aucun cas de ficher les personnes qui se prostituent pour des raisons de moralité publique ou de stigmatisation sociale. La tenue de ce dossier est nécessaire au vu de la dangerosité de ce métier, les personnes qui se prostituent étant souvent rackettées par les milieux mafieux voire agressées physiquement et psychiquement. Ces personnes ne peuvent pas être protégées si les services de police ignorent leur existence. Leur inexistence administrative profiterait ainsi aux proxénètes. La sécurité de ces personnes doit être garantie pour que leurs droits puissent également l'être. L'ancienne préposée cantonale à la protection des données avait donné son aval quant à cette procédure.

3) Localisation des salons de massage traitée dans la loi sur la prostitution (LProst) au lieu de celle sur l'aménagement du territoire (LcAT)

Le Tribunal fédéral a admis qu'une loi administrative énonce quelques règles touchant à l'aménagement du territoire si les intérêts publics visés n'étaient pas ceux de la loi sur l'aménagement du territoire. Le Tribunal fédéral a ajouté que cette manière de faire devait permettre au législateur de procéder sélectivement en fonction des buts recherchés. Les buts recherchés ici sont la paix sociale et la sécurité publique.

4) Encadrement socio-sanitaire

Pour des raisons d'ordre financier, il n'est pas possible de créer de nouvelles structures. En revanche, par une reconnaissance des organismes de droit privé déjà existants, un compromis satisfaisant peut être trouvé.

2.2. Plus-value de ce projet de loi

- Les cantons romands et celui de Berne se sont tous dotés d'une loi sur la prostitution. Si le Valais n'en adopte pas, cela aura pour conséquence d'attirer les pratiques illégales en Valais ;
- Ce projet de loi offre une meilleure protection du mineur-consommateur que le droit fédéral ;
- Réglementer les devoirs des responsables de salons, c'est conférer une protection supplémentaires aux personnes qui se prostituent (au niveau sanitaire, social et sécuritaire) ;

- Ce projet répond à la motion du 17 mars 2011 déposée par les députés Xavier Moret, Nicolas Voide, Yves Fournier et Willy Giroud, dont les buts d'intérêts publics ont été reconnus par le Grand Conseil lors de l'acceptation de cette motion.

2.3. Situation valaisanne

Il n'existe pas, en Valais, de quartiers dédiés à la prostitution, même s'il existe certains bars connus pour faciliter le contact. Le fichier de la police contient 2000 personnes alors que le nombre de personnes se prostituant est estimé à 400 personnes réparties dans environ 90 salons de massages. Le 90% des personnes qui se prostituent sont des femmes et le 80% de cette population cible est issue de l'immigration. Les personnes en provenance des pays de l'Est obtiennent un permis L qui leur permet de travailler 90 jours/année dans notre pays. Etant très mobiles, elles exercent leur activité dans plusieurs cantons avant de quitter notre pays puis d'y revenir. Cela explique la différence entre le nombre de personnes enregistrées et le nombre de personnes en activité.

Chaque jour, environ 100 femmes travaillent ; chacune de ces femmes paie environ CHF 100.- /jour pour une chambre. La somme totale de ces loyers est estimée à plus de 3,5 millions par an. Les loyers sont perçus par des intermédiaires, sans quittance. Demander une quittance signifierait une mise à la porte pour ces personnes. Ce projet de loi permettra de lutter contre les loyers abusifs et l'usure.

2.4. Entretien avec Mme Bittel et M. Moix

En Valais, 300 personnes sont atteintes du SIDA alors que dix à vingt nouvelles infections ont lieu chaque année. Lorsque l'on sait que moins de 1% de la population générale est touchée par le virus du SIDA alors que plus de 5% du public cible est porteur du virus et que les coûts directs de traitement s'élèvent à Fr. 20'000.- par an/malade, on se rend compte que la prévention est indispensable à la fois d'un point de vue de santé publique afin d'enrayer la progression du virus mais également d'un point de vue économique, afin de maîtriser les coûts de la santé. Il existe toujours un foyer épidémique dans le milieu de la prostitution.

Le programme de prévention « Belladonna » pour les travailleuses du sexe existe depuis 2002 dans notre canton. Ce programme comprend la prévention du VIH ainsi que des IST et est assuré par une médiatrice, à raison de 23 heures mensuelles, soit 17 heures pour le Bas-Valais et 6 heures pour le Haut-Valais. En 2014, 700 contacts (entretiens) ont pu être effectués. Actuellement ce programme ne s'adresse qu'aux femmes alors que beaucoup de transsexuels se prostituent également dans notre canton. Dans ce domaine, rien n'a été entrepris jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit d'un nouveau domaine pour lequel aucun système de prévention n'a encore été mis en place. Il s'agira de trouver comment s'adresser à ces personnes qui ne sont ni organisées (en raison de la concurrence), ni physiquement localisées dans des salons. Ce manque de visibilité et d'homogénéité les rend encore plus vulnérables.

Elargir le mandat des antennes SIDA permettrait d'augmenter le nombre d'heures de prévention sur le terrain, y inclure un aspect de conseils aux femmes et d'encadrement social (violence, exploitation, maladie, discrimination) et d'en faire un organisme reconnu auprès de toutes ces personnes.

Le Département examinera cette question dans le cadre du contrat de prestation conclu entre l'association et l'Etat.

Ces structures ont également besoin d'une plus grande collaboration avec les différents services de l'Etat. Le Chef du Département s'engage à mettre en place cette collaboration sans créer de

nouvelle commission. Les intervenants tiennent à souligner l'excellente collaboration avec la Police cantonale et l'en remercient.

3. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 13 membres présents.

4. Lecture article par article

Art. 1

Discussion :

L'exemple d'une femme qui prend contact avec des hommes depuis sa cuisine, par le biais d'un ordinateur, est défini sous la lettre d, dans la notion de « racolage »

Une artiste de cabaret n'est pas considérée comme une prostituée, car le client n'a pas de contacts avec son corps. Les artistes de cabaret ne tombent pas sous le coup de cette loi.

Un député reproche à ce projet de loi d'imposer de trop nombreuses contraintes aux patrons de salons contrairement aux patrons de bars de contacts, car ces derniers peuvent dire que l'entrée est libre, et ne sont pas obligés d'effectuer des contrôles stricts. Il est répondu que si le patron d'un bar met régulièrement à disposition un espace à cet effet, il peut entrer dans le cadre de la définition d'une agence d'escorte et de ce fait, être soumis aux mêmes contraintes.

Art. 2 let. c

Proposition de modification :

- c) **d'arrêter les restrictions de fixer les conditions** auxquelles est subordonnée toute activité en lien avec l'exercice de la prostitution et de lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de cette activité en vue du maintien de l'ordre public;

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Discussion :

Il est plus approprié de parler de fixation des conditions cadres plutôt que de parler de restrictions.

Les manifestations secondaires fâcheuses sont par exemple les allées et venues la nuit et les problèmes de salubrité publique.

Art. 5

Proposition de modification :

¹ L'exercice de la prostitution est interdit à toute personne n'ayant pas **atteint** 18 ans **révolus**.

² Toute personne n'ayant pas **atteint** 18 ans **révolus**:

- a) ne peut contacter une personne indépendante s'adonnant à la prostitution;
- b) n'a pas accès à un salon de prostitution (ci-après: salon) ou à une agence d'escorte.

¹ Die Ausübung der Prostitution ist für Personen unter dem **vollendeten** 18. Altersjahr verboten.

² Jede Person, die das 18. Altersjahr nicht **vollendet erreicht** hat:

- a) kann keine selbstständige Person kontaktieren, die der Prostitution nachgeht;
- b) hat keinen Zutritt zu einem Prostitutionssalon (nachstehend: Salon) oder Zugang zu einer Escort-Agentur.

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Discussion :

La version allemande telle que formulée signifie « qui a terminé sa 18^{ème} année » et implique donc une limite d'âge fixée à 19 ans. Cet article a donc été reformulé afin de correspondre à la limite d'âge voulue par la commission, soit 18 ans. Une adaptation de la version française est effectuée afin de correspondre à la version allemande corrigée.

Il est longuement discuté de cette limite d'âge. Des membres de la commission estiment que la majorité sexuelle étant fixée à 16 ans, il n'y a pas de raison d'interdire au mineur de moins de 18 ans et de plus de 16 ans d'avoir des relations tarifées avec une personne qui se prostitue.

La violation de cette interdiction n'entraîne aucune conséquence pénale pour le mineur. Son cas sera uniquement signalé à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. L'élément important est le signal donné à la jeunesse. Lorsque l'on parle de mineurs, nous ne sommes pas dans un système répressif, mais dans un système éducatif. Cette notion est le fondement du droit pénal des mineurs. A souligner qu'au niveau sanitaire, le jeune s'expose au risque de contracter certaines MST.

Certains députés considèrent que cette loi demande trop de contrôles et inflige trop de responsabilités au tenancier de salon et qu'il serait difficile pour un tenancier de demander de contrôler la carte d'identité d'un jeune. D'autres commissaires considèrent à l'opposé qu'il s'agit d'une obligation similaire à celle imposée au tenancier d'un bar ou d'un restaurant qui ne peut pas vendre d'alcool fort à des jeunes de moins de 18 ans. De plus, si le jeune est âgé de moins de 16 ans, le tenancier et la personne qui se prostituent s'exposent à des poursuites pénales. Il n'est donc pas exagéré de demander au tenancier d'un salon d'effectuer un contrôle de la limite d'âge dans son établissement.

La commission décide de maintenir la limite d'âge à 18 ans, sans procéder à un vote formel, car aucune proposition de modification n'a formellement été formulée.

Art. 6Modification rédactionnelle :

Obligation d'annonce des **prostitué(e)s personnes qui se prostituent** – a) début d'activité

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La modification rédactionnelle est acceptée à l'unanimité.

Discussion :

Cette modification rédactionnelle a été acceptée lors des travaux de première lecture. Pour plus de cohérence, toutes les autres mentions de « prostitué(e)s » ont été modifiées par « personnes qui se prostituent ».

Modification rédactionnelle :

² La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (**ci-après: LIPDA**) s'applique au traitement des données.

La modification rédactionnelle est acceptée tacitement à l'unanimité.

Discussion :

Cet article prévoit que la police municipale est chargée de signaler toute personne exerçant la prostitution à l'autorité compétente. Le problème des communes ne disposant pas de police municipale est soulevé. Il est important de maintenir cette mention, car seule la police locale est suffisamment proche pour connaître les personnes qui se prostituent. Cet article vise principalement les villes, lesquelles disposent toutes d'une police municipale.

Une fois la personne annoncée, c'est le gérant qui doit annoncer les départs et déplacements. Le fichier peut ainsi être correctement mis à jour. C'est important pour la protection des personnes se prostituant.

Art. 7Modification rédactionnelle :

- a) procède à la radiation des données se rapportant à l'exercice de la prostitution dans le fichier **prostitué(e)s personnes qui se prostituent** ainsi que dans le dossier de **l'intéressé(e) la personne concernée**;
- b) informe de la cessation de l'activité les autorités auxquelles un renseignement tiré du fichier des **prostitué(e)s personnes qui se prostituent** avait été communiqué et les somme de procéder aux radiations utiles.

La modification rédactionnelle est acceptée tacitement à l'unanimité.

Art. 9

Proposition de modification :

⁴ Les infractions à ces dispositions sont passibles de ~~la peine~~ **l'amende** prévue **par le CP** à **l'article 199 CP**; le tribunal de police est compétent.

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Discussion :

Il s'agit d'une contravention et la sanction prévue est l'amende. Il y a lieu d'adapter le texte de l'article.

Art. 11

Modification rédactionnelle :

⁴ ~~La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage LIPDA~~ **LIPDA** s'applique au traitement des données communiquées initialement (art. 11 al. 1) et ultérieurement (art. 13).

La modification rédactionnelle est acceptée tacitement à l'unanimité.

Art. 12 let. c

Pas de modification.

Discussion :

Concernant la « garantie d'honorabilité », il s'agit d'une question de proportionnalité. Par exemple, une personne déjà condamnée pour traite d'être humain ne remplira pas cette condition. En revanche, une condamnation pour contravention à la loi sur la circulation routière ne devrait pas poser de difficultés.

Cette évaluation se fait par rapport à l'activité considérée, car le principe de la liberté économique vaut aussi pour les responsables de salons. Le terme d'honorabilité est bien défini dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il n'y a donc aucune ambiguïté dans ce terme.

Art. 14

Modifications rédactionnelles :

- d) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution **sont soient** conformes à la législation, en particulier qu'il **n'est ne soit** pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne **sont soient** pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;
- h) **d'exploiter de gérer** de manière personnelle et effective son établissement et d'être facilement atteignable par les autorités compétentes.

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

Les modifications rédactionnelles sont acceptées à l'unanimité.Discussion :

Le but de cette disposition est de prévenir l'usure. Actuellement, l'usure est très difficile à prouver, car la personne qui loue une chambre ne reçoit pas de quittance et il est très difficile de trouver des preuves. Obliger le tenancier de salon de tenir des registres précis permet de lutter contre l'usure.

Concernant la lettre g, il est reproché qu'il s'agirait d'une des seules professions où des personnes seraient tenues de dénoncer les infractions constatées. Un des gros problèmes de cette profession est la clandestinité. Si l'on impose une obligation de contrôle sans obligation de dénoncer, cela sera moins utile. Ce principe a été accepté par le Tribunal fédéral. Il a été repris de la loi genevoise.

Art. 15

Proposition de modification :

² La commune peut, dans son plan d'affectation des zones, limiter l'ouverture d'un salon à **une des** zones **déterminées**.

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.Discussion :

Le terme « installation » est repris du droit des constructions.

Lorsqu'un appartement d'habitation est transformé en salon de massage, lequel est une exploitation commerciale, il s'agit d'un changement d'affectation. Une autorisation doit donc être délivrée par la commune. Cela implique une mise à l'enquête durant laquelle le voisinage a la possibilité de déposer des oppositions.

Art. 22c

Modification rédactionnelle :

c) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution **sont soient** conformes à la législation, en particulier qu'il **n'est ne soit** pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne **sont soient** pas victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;

La modification rédactionnelle est acceptée tacitement à l'unanimité.

Art. 26

Cette proposition de modification a été examinée après que la proposition de modification de l'article 28 ait été acceptée.

Proposition de modification :

¹ Les autorités compétentes au sens de la présente loi collaborent avec les **associations indépendantes organismes de droit privé ou public** dont un des buts est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution (~~ci-après: associations~~).

² Des données sans référence aux personnes concernées au sens de la ~~loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage~~ **LIPDA** peuvent être communiquées ~~aux associations à ces organismes~~ dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un programme d'aide et de prévention.

³ Ces autorités renseignent les personnes exerçant la prostitution sur l'existence, le statut et l'activité ~~des associations de ces organismes~~.

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Art. 27

Cette proposition de modification a été examinée après que la proposition de modification de l'article 28 ait été acceptée.

Proposition de modification :

¹ L'Etat peut soutenir financièrement:

a) ~~une association un organisme de droit privé~~, en lui allouant une subvention sur la base d'un mandat de prestations;

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Art. 28

Proposition de modification :

Art. 28 ~~Commission consultative dans le domaine de la prostitution~~ Réseau socio-sanitaire
Abrogé.

¹ **Le Conseil d'Etat, par ses services compétents (art. 30), recherche et encourage la collaboration d'associations, de fondations et d'autres organismes de droit privé ou public, actifs dans le domaine socio-sanitaire, qui peuvent être amenés, en raison de leurs statuts**

ou de leurs missions, à accompagner des personnes s'adonnant à la prostitution et leurs clients.

² Il alloue aux organismes de droit privé concernés une aide financière au sens de l'article 27, dans les limites du budget.

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Discussion :

Sur proposition du Service, la commission a adopté cette modification afin de donner une reconnaissance légale aux entités déjà présentes sur le terrain. Cela permet de subventionner des organismes privés qui seront financés dans le cadre de l'article 27. Ce subventionnement s'effectue par le biais des mandats de prestations et l'Etat assure un controlling des mandats confiés.

Grâce à cet article, dans les limites du budget et dans le cadre des mandats de prestations, le Conseil d'Etat pourrait augmenter de CHF 30'000.- le montant alloué à Promotion Santé Valais, comme demandé.

Art. 31

Pas de modification

Il est renoncé à créer une nouvelle commission de coordination. En revanche, conformément à la demande des représentants de Promotion Santé Valais et de l'Antenne Sida du Haut-Valais, le Département s'engage à mettre en place une collaboration entre tous les services de l'Etat concernés par ce sujet, la Police cantonale et les organismes concernés.

Art. 34

Proposition de modification :

Art. 13 Système d'information

¹ La police cantonale gère un système de traitement de données relatives:

a) aux personnes s'adonnant à la prostitution;

b) aux personnes ayant commis des infractions liées à la pratique de la prostitution *ou soupçonnées de telles infractions* **dans le cadre d'une procédure d'investigation (art. 299 du code de procédure pénale suisse).**

Vote :

Pour : 13

Contre : 0

Abstentions : 0

La proposition de modification est acceptée à l'unanimité.

Discussion :

L'article 13 al. 1 let. b mentionne les soupçons d'infractions. Il ne s'agit pas de n'importe quels soupçons. Il y a une proportionnalité entre les actes présumés et le fichage. Afin d'explicitier le cadre dans lequel de simples soupçons peuvent suffire, le Service a proposé à la commission d'ajouter le renvoi à l'art. 299 CPP, en limitant ces inscriptions aux cas où une procédure d'investigation est ouverte par la police.

5. Vote final

Le projet de loi sur la prostitution est accepté à l'unanimité des 13 membres de la commission de 2^{ème} lecture.

Le président

Bernard Rey

Le rapporteur

Chantal Voeffray Barras

Loi d'application du code pénal suisse (LACP)

Modification du

Le Grand Conseil du canton du Valais

vu les articles 333, 335, 372ss, 381ss et 391 du code pénal suisse (CP);
vu les articles 31 et 42 alinéas 1 et 2 de la Constitution cantonale;
vu l'article 43 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996;
sur la proposition du Conseil d'Etat,

ordonne:

I

La loi d'application du code pénal suisse du 14 septembre 2006 est modifiée comme il suit:

Art. 28a (nouveau) Obligation de renseigner

¹ Les autorités administratives chargées de l'exécution des peines et mesures se prêtent mutuellement assistance et se communiquent tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

² Les autorités judiciaires, le ministère public, la police cantonale et les polices municipales, ainsi que les services de l'administration cantonale et des administrations communales fournissent aux autorités administratives et judiciaires chargées de l'exécution des peines et mesures les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

³ Les partenaires de droit public du réseau probation sont astreints à la même obligation de renseigner.

⁴ Demeurent réservées les dispositions du code de procédure pénale concernant les modalités applicables en cas de demande de consultation de dossiers.

Art. 28b (nouveau) Devoir de signalement

¹ Le professionnel de la santé (art. 61 de la loi sur la santé) en charge d'un condamné dont le caractère dangereux est présumé (art. 75a al. 1 let. a et al. 3 CP) et qui est astreint:

a) à un traitement institutionnel (art. 59 CP),

b) à un traitement pour graves troubles du développement de la personnalité (art. 61 CP),

c) à un traitement ambulatoire (art. 63 CP),

d) à un internement (art. 64 CP),

e) à une assistance de probation (art. 93 CP),

f) à une règle de conduite à caractère médical ou psychothérapeutique (art. 94 CP),

est tenu, en dépit du secret professionnel qui le régit, d'informer l'autorité administrative ou judiciaire chargée de l'exécution de la sanction sur les faits pertinents qui peuvent avoir une influence, du point de vue de la sécurité publique, sur les mesures en cours, sur les allègements dans l'exécution (art. 75a al. 2 CP) ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie.

² L'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière d'exécution de la sanction informe le professionnel de la santé sur le statut du condamné à l'égard duquel il a un devoir de signalement.

³ Le Conseil d'Etat arrête dans une ordonnance les faits pertinents à signaler.

⁴ Le professionnel de la santé apprécie de cas en cas, si l'état de fait dont il a connaissance lui impose un devoir de signalement au sens de l'alinéa 1.

⁵ Il ne doit pas transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récurrence.

II

Dispositions transitoires et finales

¹ Les articles 28a et 28b s'appliquent dès leur entrée en vigueur aux mesures d'exécution en cours.

² Les articles 28a et 28b sont soumis au référendum facultatif.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent acte législatif et fixe la date de son entrée en vigueur.

Ainsi adopté en première lecture en séance du Grand Conseil, à Sion, le 13 novembre 2014.

Le président du Grand Conseil: **Grégoire Dussex**
Le chef du Service parlementaire: **Claude Bumann**

MODIFICATION DE LA COMMISSION DE 2^E LECTURE

En gras et souligné

311.1

Loi d'application du code pénal suisse (LACP)

Modification du

Le Grand Conseil du canton du Valais

vu les articles 333, 335, 372ss, 381ss et 391 du code pénal suisse (CP);
vu les articles 31 et 42 alinéas 1 et 2 de la Constitution cantonale;
vu l'article 43 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996;
sur la proposition du Conseil d'Etat,

ordonne:

I

La loi d'application du code pénal suisse du 14 septembre 2006 est modifiée comme il suit:

Art. 28a (nouveau) Obligation de renseigner

¹ Les autorités administratives chargées de l'exécution des peines et mesures se prêtent mutuellement assistance et se communiquent tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

² Les autorités judiciaires, le ministère public, la police cantonale et les polices municipales, ainsi que les services de l'administration cantonale et des administrations communales fournissent aux autorités administratives et judiciaires chargées de l'exécution des peines et mesures les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

³ Les partenaires de droit public du réseau probation sont astreints à la même obligation de renseigner.

⁴ Demeurent réservées les dispositions du code de procédure pénale concernant les modalités applicables en cas de demande de consultation de dossiers.

Art. 28b (nouveau) Devoir de signalement

¹ Le médecin psychiatre et le psychologue professionnel de la santé (art. 61 de la loi sur la santé) en charge d'un condamné dont le caractère dangereux est présumé (art. 75a al. 1 let. a et al. 3 CP) et qui est astreint:

a) à un traitement institutionnel (art. 59 CP),

b) à un traitement pour graves troubles du développement de la personnalité (art. 61 CP),

c) à un traitement ambulatoire (art. 63 CP),

d) à un internement (art. 64 CP),

e) à une assistance de probation (art. 93 CP),

f) à une règle de conduite à caractère médical ou psychothérapeutique (art. 94 CP),

sont est tenus, ~~en dépit du secret professionnel qui le régit,~~ d'informer par écrit le médecin psychiatre membre de la commission de dangerosité (art. 52 al. 2 lettre e) l'autorité administrative ou judiciaire chargée de l'exécution de la sanction sur les faits pertinents qui peuvent avoir une influence, du point de vue de la sécurité publique, sur les mesures en cours, sur les allègements dans

l'exécution (art. 75a al. 2 CP) ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie.

² Ils apprécient de cas en cas si l'état de fait dont ils ont connaissance constitue un fait pertinent au sens de l'ordonnance, sans pour autant transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récidive.

³ Le médecin psychiatre ainsi avisé informe immédiatement le juge de l'application des peines et mesures (art. 5) et le service (art. 18 lettre c) sur le fait pertinent qui lui a été signalé, à charge pour l'autorité pénale compétente de prendre les mesures super-provisionnelles et provisionnelles nécessaires.

⁴ Le service convoque sans délai la commission de dangerosité et la renseigne sur le fait pertinent signalé, à charge pour celle-ci d'évaluer la situation du condamné dangereux et de faire rapport au juge de l'application des peines et mesures et au service.

⁵ L'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière d'exécution de la sanction informe le médecin psychiatre ou le psychologue sur le statut du condamné à l'égard duquel il a un devoir de signalement.

⁶ Le Conseil d'Etat arrête dans une ordonnance les faits pertinents à signaler, la Société Médicale du Valais et l'Hôpital du Valais entendus.

II

Dispositions transitoires et finales

¹ Les articles 28a et 28b s'appliquent dès leur entrée en vigueur aux mesures d'exécution en cours.

² Les articles 28a et 28b sont soumis au référendum facultatif.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent acte législatif et fixe la date de son entrée en vigueur.

Projet de loi modifiant la loi d'application du code pénal suisse (art. 28a et 28b nouveaux)

2^e lecture

Sommaire

1. Déroulement des travaux	2
2. Eléments clés de la deuxième lecture	2
2.1 Introduction	2
2.2 Eléments essentiels issus des débats de la première lecture relevés par le Chef du Département	3
2.3 Nouvelle version de l'article 28b nouveau présentée à la commission	4
2.4 Audition des invités	6
3. Débat d'entrée en matière	9
4. Lecture de détail	9
5. Vote final	16

1. Déroulement des travaux

La Commission de 2^e lecture s'est réunie le lundi 12 janvier 2015 de 9h00 à 17h00 à la salle de conférence 4 du Grand Conseil, 3e étage, à Sion.

Membres	Remplacé par	12.01.2015
ADDOR Jean-Luc, UDC, Président		X
VOCAT Jean-Claude, PLR, Vice-président		X
FELLAY Xavier (suppl.), PDCB, Rapporteur		X
BENDER Marie-Paul (suppl.), AdG/LA		X
CLIVAZ Bruno, PDCC		X
DARBELLAY Fanny (suppl.), PDCB		X
GERMANIER Philippe (suppl.), PLR		X
GLASSEY Vinciane (suppl.), PDCC		X
IMAHORN Natal (suppl.), CVPO		X
KÖPPEL Guido (suppl.), CSPO		X
MOOSER THELER Helena, AdG/LA		X
PFAMMATTER Aron, CVPO		X
VUILLE Côme (suppl.), PLR		X

Service parlementaire :

MOULIN Benoîte, Collaboratrice scientifique

Administration cantonale

FREYSINGER Oskar, Conseiller d'Etat, Chef du DFS

PERRIN Michel, Chef du Service juridique de la sécurité et de la justice (SJSJ)

NANCHEN Stéphanie, juriste au SJSJ

SEEWER Georges, Chef du Service de l'application des peines et mesures (SAPEM)

Invités

DE RIEDMATTEN Hildebrand, Président de la Commission de dangerosité

ROTEN Christian, Doyen du Tribunal de l'application des peines et mesures (TAPEM)

REY-BELLET Philippe, Médecin-chef du Département de psychiatrie et psychothérapie du Centre hospitalier du Valais romand (CHVR)

DELESSERT Didier, Chef du Service de médecine pénitentiaire

LEHKY HAGEN Monique, Présidente de la Société médicale du Valais (SMV)

SIERRO Dominique, Secrétaire général de la SMV

2. Eléments clés de la deuxième lecture

2.1 Introduction

Le projet de loi traité lors de cette deuxième lecture comporte deux volets. Le premier, soit l'obligation de renseigner (art. 28a LACP), n'a suscité qu'un nombre limité de remarques et critiques lors de la première lecture. Le second, soit le devoir de signalement (art. 28b LACP) a en revanche fait l'objet d'un débat nourri en première lecture et doit bénéficier d'une attention soutenue de la Commission de 2^e lecture.

En première lecture, le Grand Conseil a approuvé le projet par 69 voix pour, 49 voix contre et 4 abstentions. Nonobstant l'approbation du Parlement, des tensions importantes demeuraient, jusqu'à l'évocation d'un éventuel référendum des milieux réticents à cette révision.

Compte tenu des avis émis au Grand Conseil et en dehors de lui en première lecture, le Président de la Commission de 2^e lecture, sur proposition du Chef du SJSJ, a pris la décision d'examiner les possibilités d'adapter le projet avec pour objectif, plutôt que de « passer en force », d'élargir le soutien dont les dispositions légales proposées ont besoin de la part des personnes appelées à les appliquer.

Après l'élaboration d'un avant-projet, une séance informelle a eu lieu le 10 décembre 2014 dans un but consultatif. Y ont participé, outre le Président de la Commission et le Chef du SJSJ, la Présidente et le Secrétaire général (et conseiller juridique) de la SMV, le Dr Rey-Bellet et le Dr Delessert. La nouvelle variante de l'art. 28b LACP finalement proposée à la Commission s'est inspirée, sur divers points, des remarques formulées au cours de cette séance. Elle permet de mieux aménager les modalités d'exécution de ce devoir de signalement, toutefois sans que son principe ne soit remis en cause.

Le Chef du Département a été informé de cette démarche et de son résultat. Il a approuvé la nouvelle variante présentée à la Commission. Comme le Conseil d'Etat n'a pas été appelé à se prononcer à ce sujet, cette nouvelle mouture n'était ainsi pas une proposition officielle du Gouvernement, mais un document de travail dont le Président de la Commission assumait seul la responsabilité jusqu'au vote final de la Commission.

Après le message du Chef du DFS, puis la présentation de cette nouvelle mouture, la Commission a procédé à l'audition des différents invités. Ceux-ci avaient reçu cette variante en même temps que les membres de la Commission ; ils ont ainsi pu se préparer en connaissance de cause.

La volonté de la Commission a été de trouver un compromis allant dans le sens d'une protection du secret médical meilleure qu'en première lecture, tout en garantissant la transmission des informations indispensables à la prise de décision des autorités administratives et judiciaires chargées de l'exécution des peines et des mesures.

2.2 Eléments essentiels issus des débats de la première lecture, relevés par le Chef du Département

Plusieurs griefs ont été émis contre ce projet lors de la première lecture, en particulier :

1. Une réaction émotionnelle suite aux cas tragiques d'Adeline, de Marie et de Lucie

Dans les trois cas, des excuses officielles ont été présentées et des manquements constatés. Les autorités ont fait leur autocritique et ont pris rapidement des mesures fortes. Le devoir de signalement des professionnels de la santé fait partie de cet arsenal de mesures, dont il ne constitue qu'un élément. Il s'agit d'adaptations rationnelles et non pas émotionnelles. Bien que le risque zéro n'existe pas, le devoir de signalement aurait pu augmenter les chances d'éviter le meurtre d'Adeline.

2. Une modification de la LACP contraire à la Constitution fédérale

Le secret professionnel protège notamment la sphère privée du patient. Il s'agit d'un droit constitutionnel. Cependant, aucun droit constitutionnel n'est absolu. Toute garantie constitutionnelle peut être levée si elle satisfait à quatre exigences :

- a. une base légale formelle : le projet de loi est soumis à l'organe législatif compétent et est soumis à un référendum ;
- b. un intérêt public prépondérant (en l'occurrence, face à un condamné dangereux) : l'intérêt public à protéger la collectivité prime sur l'intérêt privé du condamné à la protection de sa sphère privée ;
- c. la proportionnalité : le devoir de signalement ne concerne que quelques condamnés particulièrement dangereux, dont le profil est défini de manière précise dans le code pénal ; il ne porte que sur certains faits pertinents pour la sécurité publique ;
- d. l'essence même de la sphère privée ne doit pas être atteinte : aucune donnée médicale ni aucune donnée intime ne fait l'objet du devoir de signalement ; aucune analyse détaillée n'a lieu ; seuls les faits pertinents pour la sécurité publique sont transmis.

3. Une destruction du cadre thérapeutique

Il faut distinguer la thérapie volontaire choisie par le patient de la thérapie judiciaire ordonnée par un jugement pénal. En cas de thérapie volontaire, l'alliance thérapeutique résulte d'un contrat passé librement entre le patient et son médecin. Dans le cadre d'une thérapie judiciaire (ce n'est que de cela qu'il est question), il y a, dans tous les cas, une altération de l'alliance thérapeutique car le condamné est contraint à suivre un traitement. Il sait que l'autorité d'exécution des peines doit contrôler l'efficacité de la thérapie. Plusieurs groupes politiques ont d'ailleurs soulevé, lors de l'entrée en matière, qu'il n'y avait pas de différence, pour le condamné, entre le droit et le devoir de signalement. Dans les deux cas, le condamné sait parfaitement que ses rapports avec le thérapeute ne sont pas confidentiels et que certains faits seront rapportés à l'autorité d'exécution. Le devoir de signalement ne détruit pas le cadre thérapeutique, défini par ailleurs par le code pénal.

2.3. Nouvelle version de l'art. 28b nouveau présentée à la Commission

Art. 28b (nouveau) Devoir de signalement

Alinéa 1 :

¹ **Le médecin psychiatre et le psychologue** en charge d'un condamné dont le caractère dangereux est présumé (art. 75a al. 1 let. a et al. 3 CP) et qui est astreint:

- a) à un traitement institutionnel (art. 59 CP),
- b) à un traitement pour graves troubles du développement de la personnalité (art. 61 CP),
- c) à un traitement ambulatoire (art. 63 CP),
- d) à un internement (art. 64 CP),
- e) à une assistance de probation (art. 93 CP),
- f) à une règle de conduite à caractère médical ou psychothérapeutique (art. 94 CP),

sont tenus, en dépit du secret professionnel qui les régit, d'informer **le médecin-chef du service cantonal de psychiatrie ou son adjoint, membres de la commission de dangerosité (art. 52 al. 2 lettre e)** sur les faits pertinents qui peuvent avoir une influence, du

point de vue de la sécurité publique, sur les mesures en cours, sur les allègements dans l'exécution (art. 75a al. 2 CP) ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie.

Explications

Dans cette nouvelle variante, le principe du devoir de signalement est maintenu. Deux modifications importantes sont prévues, l'une dans le champ d'application de la loi et l'autre dans les modalités de transmission des faits pertinents.

En première lecture, il était question d'imposer ce devoir à tous les professionnels de la santé, y compris aux physiothérapeutes, infirmières et autres professionnels entrant dans le champ d'application de l'art. 61 de la loi sur la santé. Le champ d'application de ce devoir a été restreint à ceux de ces professionnels qui sont responsables du traitement ordonné, à l'exclusion de leurs auxiliaires. La notion de professionnel de la santé a ainsi été remplacée par celle de **médecin psychiatre et psychologue**.

Pour la transmission des faits pertinents, l'information n'est plus donnée directement au service compétent ou au juge, mais au **médecin-chef du service cantonal de psychiatrie ou son adjoint, membres de la commission de dangerosité**. La communication intervient ainsi entre professionnels de la santé. Cette solution est inspirée d'un cas réel dans lequel sa mise en œuvre avait permis de débloquer une situation tendue entre l'autorité d'exécution et un expert psychiatre.

Alinéa 2 :

² Le médecin-chef ou son adjoint:

a) informe immédiatement le juge de l'application des peines et mesures (art. 5) et le service (art.18 lettre c) sur le principe même qu'un fait pertinent lui a été signalé, à charge pour l'autorité pénale compétente de prendre les mesures super-provisionnelles et provisionnelles nécessaires;

b) convoque sans délai la commission de dangerosité et la renseigne sur le fait pertinent signalé, à charge pour celle-ci d'évaluer la situation du condamné dangereux et de faire rapport au juge de l'application des peines et mesures et au service.

Explication

Une fois averti, le médecin-chef ou son adjoint informe tant le juge de l'application des peines et mesures que le service. En effet, il ne sait pas nécessairement de quelle autorité pénale relève le condamné dangereux (compétence qui varie en fonction du stade de l'exécution de la sanction). C'est ensuite cette autorité qui a la responsabilité d'ordonner les mesures qu'elle jugera nécessaires et adéquates.

Alinéa 3 :

³ L'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière d'exécution de la sanction informe le professionnel de la santé sur le statut du condamné à l'égard duquel il a un devoir de signalement.

Alinéa 4 :

⁴ Le Conseil d'Etat arrête dans une ordonnance les faits pertinents à signaler, **la Société Médicale du Valais entendue.**

Explication

Il s'agit, par là, de garantir à la SMV de ne pas être mise devant le fait accompli, mais d'être véritablement associée au processus d'élaboration de cette ordonnance qui devra concrétiser, dans le détail, le principe abstrait fixé à l'alinéa 1.

Alinéa 5 :

⁵ Le professionnel de la santé apprécie de cas en cas si l'état de fait dont il a connaissance lui impose un devoir de signalement au sens de l'alinéa 1.

Alinéa 6 :

⁶ Il ne doit pas transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récurrence.

2.4. Audition des invités

Hildebrand de Riedmatten, Président de la Commission de dangerosité

Il est d'avis que l'introduction d'un « étage » supplémentaire dans le processus est une bonne idée dans la mesure où elle permet de tranquilliser le corps médical par rapport à la garantie du secret médical.

Il émet quelques remarques sur la variante proposée :

- Il propose de remplacer le titre de l'article « devoir de signalement » par devoir d'information, qui lui semble moins « policier ».
- A la lettre f), il souligne que le Service cantonal de psychiatrie n'existe plus à l'Hôpital du Valais. Il comprend néanmoins l'idée de reprendre la terminologie de la loi (art. 52 al. 2 let. e LACP).
- Il recommande également de prévoir que le médecin-chef communique au SAPEM et au juge sur la nature du fait pertinent et non pas uniquement sur le principe qu'un fait pertinent lui a été signalé. Sans cela, il sera difficile, voire impossible à l'autorité compétente d'agir d'une manière adéquate et proportionnée.
- La Commission de dangerosité qui, faut-il le rappeler, ne donne que des préavis, ne le fait en l'état que pour des allègements de peine ou de sanction. Ce serait la première fois qu'elle serait appelée à préavisier un durcissement.
- Le médecin-chef ou son adjoint ne peut pas convoquer la Commission de dangerosité. Dans la pratique, celle-ci est convoquée par l'intermédiaire de l'Office des sanctions et des mesures d'accompagnement (OSAMA), subordonné au SAPEM.
- Concernant les faits pertinents arrêtés dans l'ordonnance, il suggère que l'Hôpital du Valais soit entendu également, l'essentiel des cas relevant de cette institution.

Christian Roten, Doyen du TAPPEM

Le Juge Roten rappelle que la gestion des condamnés dangereux est un travail pluridisciplinaire qui implique les médecins-psychiatres, les psychologues de l'OSAMA, la Commission de dangerosité et le TAPPEM.

Il relève l'excellente collaboration qui prévaut, à ce jour, entre tous ces organismes. Le travail du TAPPEM, qui se fonde sur les rapports dressés par ces organismes pour rendre ses

décisions, s'en trouve grandement facilité. Il est primordial que cette situation perdure. Car de la qualité de cette collaboration dépend celle des décisions rendues et en dernière analyse la sécurité des citoyens.

Le projet d'art. 28b LACP issu de la 1^{ère} lecture était la solution idéale pour le TAPeM. Ce dernier est cependant conscient que tel qu'il était libellé, ce texte posait des problèmes aux médecins. Leurs objections doivent impérativement être prises en compte si l'on veut éviter d'avoir une loi parfaite sur le papier, mais dont l'application sur le terrain causera plus de problèmes qu'elle n'est censée en résoudre.

Selon la nouvelle version de l'art. 28b LACP proposée,

- le médecin traitant avertit son collègue de la Commission de dangerosité d'un fait pertinent inclus dans le catalogue des faits à signaler ;
- le médecin-psychiatre de la Commission de dangerosité avertit alors l'OSAMA et le TAPeM que l'un de ces faits est survenu ; il ne dit par contre pas quel est ce fait pertinent ;
- le TAPeM devrait ensuite rendre une décision super-provisionnelle : en l'absence de toute autre information, cette décision ne peut raisonnablement être que la réintégration dans l'exécution de la peine ou de la mesure, donc la privation de liberté du condamné.

Il n'est pas soutenable juridiquement de priver un citoyen, quel qu'il soit, de sa liberté sans qu'il y ait une bonne raison de le faire. Or, c'est ce qui va arriver avec cette nouvelle version : le TAPeM, ne sachant pas quel est concrètement le fait pertinent, va ordonner la réintégration « à l'aveugle ». Cependant, dans la majorité des cas, le fait pertinent signalé peut ne pas conduire nécessairement à une réintégration.

Il est donc absolument nécessaire que l'OSAMA et le TAPeM soient mis au courant de la nature du fait pertinent annoncé. Peu importe qui leur fait cette communication (médecin traitant ou médecin de la Commission de dangerosité). Il sera alors possible au TAPeM et à l'OSAMA de faire une appréciation de la situation. Seule cette appréciation de la situation permettra de rendre une décision fondée.

Ce n'est que si le projet est modifié dans ce sens qu'il permettra d'atteindre le but fixé par la loi, à savoir améliorer la gestion des détenus dangereux.

Philippe Rey-Bellet, Médecin-chef du Département de psychiatrie et psychothérapie du CHVR

Le Dr Rey-Bellet rappelle que le secret médical permet de travailler en confiance et de glaner des informations pertinentes, mais pas au mépris de la réalité. L'exercice de la psychiatrie dans le cadre des soins ordonnés par la Justice est très bien défini. Le fait que le patient ait commis un crime est pris en compte à tout moment. La législation actuelle est suffisante, pour autant que la collaboration avec la Justice soit étroite. Pour le Dr Rey-Bellet, c'est le cas actuellement en Valais.

Il est erroné de dire que les médecins se retranchent derrière un idéal de secret médical pour ne pas transmettre les informations. La garantie de l'intimité de la relation est

nécessaire pour pouvoir travailler sur le plan thérapeutique avec le patient, mais cela ne se fait pas au mépris de la réalité. De plus, le doute doit profiter à la société.

Il faut également veiller à ce que le catalogue des faits pertinents à signaler ne soit pas trop détaillé, au risque que le thérapeute ne soit plus à même de faire son travail.

On a parlé de contrat thérapeutique. Il n'existe toutefois aucun document écrit concrétisant cette notion, mais seulement une sorte d'accord oral et donc informel entre thérapeute et condamné.

Un problème d'impartialité peut résider dans le fait que dans de multiples situations, le médecin-psychiatre membre de la Commission de dangerosité (qui n'est pas toujours le même / la personne peut changer en fonction des diverses compositions de la Commission) peut avoir été informé de la situation litigieuse avant que le mécanisme proposé par l'art. 28b LACP ne soit mis en œuvre. Selon le Dr Rey-Bellet, ce problème n'est pas insurmontable et la solution en passe d'être trouvée.

Comme presque tous les psychiatres concernés (en tout cas) sont employés par l'Hôpital du Valais, le Dr Rey-Bellet propose d'élargir à ce dernier la consultation déjà prévue de la SMV avant l'adoption de l'ordonnance fixant le catalogue des faits à signaler.

Didier Delessert, Chef du Service de médecine pénitentiaire

Pour le Dr Delessert, il n'y a pas de nécessité d'opérer le changement préconisé. Trop légiférer dans ce domaine risque de crisper encore plus la situation. Il estime que cette disposition obligerait les médecins à collaborer dans un domaine qui relève plus de la criminologie que de la médecine. Sans s'opposer formellement au devoir de signalement, il indique qu'il préférerait pouvoir continuer à travailler sans une telle obligation.

Il a l'impression que si le monde politique souhaite à tout prix légiférer, c'est qu'il pense que les médecins ne prennent pas leurs responsabilités. Or, ce n'est absolument pas le cas. S'il y a vraiment une volonté de légiférer, il faut que le nombre de situations à signaler soit réduit. Si le thérapeute doit avoir un trop grand nombre de faits pertinents en tête, il n'aura plus l'esprit libre pour fournir un travail de qualité, mais pensera prioritairement à sa responsabilité.

Il serait beaucoup plus profitable de remplacer le devoir de signalement par un droit de signalement. Cela permettrait d'agir très rapidement, sans être délié du secret médical. Le thérapeute peut continuer à travailler comme il le fait maintenant et disposer de collaborations intensives avec les acteurs du terrain, sans se préoccuper du secret médical.

Le Dr Delessert rappelle aussi que l'autorité dispose du choix du thérapeute avec lequel elle veut collaborer. Au préalable, elle a la possibilité de discuter avec le thérapeute sur la manière de fonctionner en réseau, selon certaines modalités. Si le thérapeute n'est pas d'accord avec ces modalités, l'autorité peut refuser de travailler avec lui. Un membre de la Commission lui objecte, sur ce point, qu'il est impensable de donner ainsi au condamné, en quelque sorte, le choix de son thérapeute.

Le Dr Delessert voit un progrès, dans la nouvelle variante, dans la transmission du fait pertinent de médecin à médecin. Il relève à ce sujet un élément qu'aucun des invités n'a évoqué jusqu'ici : cette variante offre la possibilité d'échanger entre confrères et de définir si la situation est véritablement à risque et si le signalement formel est vraiment nécessaire. Pour un thérapeute tout seul sur le terrain, il peut être difficile de faire la pesée d'intérêts.

Monique Lehky Hagen, Présidente de la SMV

Dominique Sierro, Secrétaire général de la SMV

Dans un courriel antérieur à la séance de la Commission, la SMV a salué le fait que la nouvelle variante proposée par le Président de la Commission

- restreint le champ d'application du devoir de signalement aux professionnels qui ont un mandat spécifique par rapport à la prise en charge médicale ordonnée par un jugement ;
- fait du médecin-chef psychiatre le pivot du système avec un rôle analogue à celui d'un médecin-conseil, élément qui montre que la problématique du secret médical des thérapeutes est pris au sérieux tant par le Parlement que par le Département ;
- n'instaure pas un devoir d'annonce mécanique, mais permet au psychiatre ou au psychologue concerné de juger de la nécessité d'annoncer ou non tel ou tel fait pertinent.

A la lecture de la nouvelle variante proposée, la SMV est satisfaite de constater que le devoir de signalement n'est ni automatique ni mécanique. Le fait de transmettre le fait pertinent à un médecin est une bonne idée.

Cependant, il y a un problème de double fonction des médecins. Il semble y avoir une confusion entre le rôle d'un médecin expert qui, lui, doit transmettre les informations au vu de son mandant et le rôle du thérapeute qui traite le prisonnier. En Valais, il y a très peu de spécialistes. Il est donc important d'avoir des psychiatres compétents à disposition de la Commission de dangerosité. Si le psychiatre en charge du condamné n'est plus neutre car impliqué comme expert, cela va poser des problèmes. La séparation entre médecin-expert et médecin-thérapeute doit être garantie pour les condamnés dangereux afin d'assurer la sécurité de la population par rapport à l'évaluation de la dangerosité.

La SMV a réfléchi et proposé une nouvelle version à la Commission. L'objectif est de fixer dans la loi le fonctionnement actuel qui est déontologiquement et juridiquement correct. Les règles particulières d'un traitement auquel le prisonnier est astreint par jugement sont fixées dans le contrat thérapeutique. Le devoir d'information doit être restreint aux professionnels en charge de ce contrat. En dehors du contrat thérapeutique, la levée du secret médical relève de l'article 17 du code pénal (état de nécessité licite).

La SMV accepte le principe de ce qu'il propose d'appeler un devoir de signalement, mais uniquement dans le cadre d'un contrat thérapeutique. C'est dans ce document qu'il faut fixer les informations pertinentes susceptibles d'être transmises. Chaque contrat thérapeutique doit ainsi prévoir la levée automatique du secret professionnel aussitôt qu'un fait pertinent survient. La révocation ultérieure de la levée du secret par le condamné devrait être immédiatement signalée à l'autorité administrative ou judiciaire chargée de l'exécution de la sanction. Pour la SMV, cette solution ne crée aucun risque sécuritaire puisque l'autorité est avisée dès que le condamné révoque la clause de levée du secret médical.

Pour la SMV, les bases légales actuelles sont correctes et suffisantes. Les défis actuels se situent au niveau des infrastructures et des effectifs du personnel des établissements pénitentiaires. Au lieu d'améliorer la sécurité, la levée du secret médical pour les condamnés dangereux ne pourra pas améliorer la sécurité, mais risquerait au contraire de la péjorer car les médecins ne pourraient pas soigner les patients dans les meilleures conditions.

Au cours de la discussion qui s'ensuit, les points suivants sont relevés par divers intervenants :

- Par sa variante, la SMV donne l'apparence de se rallier au principe du devoir de signalement. Mais l'argumentation de sa présidente révèle une hostilité de principe à ce devoir. On laisse en quelque sorte le devoir rentrer par la porte, mais on le fait ressortir par la fenêtre pour ne conserver, en réalité, qu'un simple droit de signalement que beaucoup jugent insuffisant.
- Comme le Dr Rey-Bellet l'a confirmé, le contrat thérapeutique est une institution qui, en l'état, n'existe pas. Il est donc problématique d'en faire le pivot du système.
- La SMV justifie son retour au système de la communication directe du psychiatre ou du psychologue à l'autorité d'exécution par un problème d'impartialité. Mais comme déjà rappelé ci-dessus, le Dr Rey-Bellet a donné à la Commission l'assurance que ce problème pourrait être réglé sans difficulté par de simples mesures d'organisation. De plus, un retour à l'avis direct à l'autorité (plutôt qu'une communication de psychiatre ou psychologue à psychiatre) ne permettrait pas au psychiatre ou au psychologue en charge du traitement ordonné l'échange entre professionnels qu'autorise le système proposé dans la nouvelle variante, échange dont l'intérêt est reconnu par la Commission.
- La variante de la SMV ne résout pas un problème qui, pourtant, est prévisible dans certains cas (n'oublions pas que nous parlons de criminels dangereux et parfois pervers). En effet, dans les cas où le condamné révoquerait la clause de levée du secret professionnel, le psychiatre ou le psychologue concerné se retrouverait à nouveau seul face à l'obstacle de son secret professionnel avec pour seule issue l'état de nécessité licite (art. 17 CP), qui place le thérapeute dans une position fragile de grande incertitude que le système proposé se propose justement d'éviter et auquel il est seul capable d'apporter une solution claire évitant au thérapeute de redouter constamment une procédure pénale pour violation du secret professionnel.
- Le catalogue des faits pertinents à signaler tel qu'il a été présenté en première lecture, déjà élaboré en collaboration avec des spécialistes tels que les Dr Rey-Bellet et Delessert, ne sera en tout cas pas élargi. S'il est modifié dans la version finale de l'ordonnance, ce sera au contraire, le cas échéant, pour le simplifier, sans compter qu'il sera encore formellement soumis à la SMV et à l'Hôpital du Valais avant son adoption par le Conseil d'Etat. Evoquant les démarches déjà en cours dans ce sens, le DFS en donne la garantie, tout comme le texte proposé garantit qu'aucune modification ne pourra être apportée ultérieurement à ce catalogue sans cette consultation préalable.
- La position du psychiatre ou du psychologue traitant dans le système proposé est fondamentalement différente de celle d'un expert. On ne lui demande en effet aucune appréciation (et plus encore, aucune décision), mais uniquement l'indication d'éléments précis figurant dans un catalogue (dans l'ordonnance).

3. Débat d'entrée en matière

Un membre de la Commission est d'avis que cette loi n'est pas nécessaire. Tous les instruments permettant de libérer le thérapeute du secret médical existent déjà. La Commission nationale d'éthique s'est d'ailleurs déjà prononcée à ce sujet. Le devoir de signalement vise à torpiller le secret médical et n'améliore en rien la sécurité. Le mieux serait d'informer les thérapeutes sur l'importance de la transmission des informations importantes, mais en aucun cas de les y forcer.

Un autre commissaire relève que la prise de position de la Commission nationale d'éthique ne traite pas des cas particuliers que représentent les condamnés dangereux récidivistes tels que définis dans cette modification de l'art. 28b.

Un autre membre n'est pas entièrement convaincu de l'utilité de la loi. Compte tenu des débats de première lecture, il est néanmoins d'avis de formaliser une procédure qui fonctionne déjà et d'éviter de complexifier la situation actuelle.

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des membres présents.

4. Lecture de détail

Art. 28a (nouveau)	Obligation de renseigner
--------------------	--------------------------

Titre

Proposition de modification :

Obligation Devoir de renseigner

L'objectif de cette proposition est d'unifier la terminologie utilisée dans les art. 28a et 28b.

De l'avis du Chef du SJSJ, l'utilisation de deux termes distincts permet toutefois de mettre en lumière la différence entre l'obligation de renseigner (art. 28a), qui fixe une règle générale, et le devoir de signalement qui, lui, fixe une règle spéciale. D'autre part, l'art. 28a traite de l'obligation de renseigner dans la mesure où un renseignement est demandé ; dans la situation visée par l'art. 28b, par contre, les faits doivent être annoncés d'office.

La proposition est retirée

Un député estime que cet article est inutile et que le dispositif actuel suffit. L'autorité d'exécution peut d'ores et déjà demander à la personne concernée la levée du secret de fonction. Si la personne refuse, il y a la possibilité de demander à l'autorité supérieure de lever ce secret. Cela permet aussi à l'autorité de vérifier que les renseignements transmis sont bien nécessaires l'accomplissement des tâches d'exécution de la sanction. Avec cet art. 28a, l'ouverture est globale et générale. Il est à craindre que le dossier complet soit transmis à chaque fois, y compris des renseignements sans pertinence pour le cas à traiter.

Le Chef du Département rappelle que le Parlement a déjà accepté, dans le cadre de la loi sur la jeunesse, une transmission des informations entre organes concernés. Le principe proposé par l'art. 28a ne fait que reprendre un système déjà approuvé. La transmission des renseignements se fait en outre entre organes liés par le secret de fonction ; ce processus n'est donc pas public.

Le Chef du SJSJ rappelle enfin une situation qu'il a vécue alors que son service était compétent pour l'exécution des sanctions. Une autorité judiciaire avait alors refusé de lui transmettre le dossier de la cause dans laquelle le jugement à exécuter avait été rendu. L'art. 28a vise précisément à éviter que de telles absurdités, contraires aux exigences de la sécurité publique, ne puissent se reproduire.

Vote sur l'art. 28a :

Pour : 8
Contre : 4
Abstention : 1

L'art. 28a est accepté tel qu'issu des débats de la première lecture.

Art. 28b (nouveau)	Devoir de signalement
--------------------	-----------------------

Titre

Proposition de modification : ~~Devoir~~ Droit de signalement

L'objectif de cette proposition est de ne pas faire du signalement une obligation. Le secret médical, fondé sur le serment d'Hippocrate, est essentiel et doit être protégé. La collaboration doit être améliorée au lieu de mettre les médecins sous pression dans l'exercice de leur travail.

Pour une majorité des membres de la Commission, ainsi que pour le Chef du DFS, accepter cette proposition reviendrait à vider de tout sens un projet de loi dont le devoir de signalement constitue l'élément essentiel. Plutôt que de renoncer à la plus-value qu'apporte une telle obligation à la sécurité publique, mieux vaut rechercher (c'est d'ailleurs l'objet de la variante proposée par le Président de la Commission d'entente avec le DFS) des moyens d'aménager ce système de manière qu'il respecte au mieux les exigences du secret médical.

Il convient de relever que le devoir de signalement concerne un nombre extrêmement restreint de situations (sauf à dire – c'est ce qui justifie ce projet – que justement, ces situations sont délicates et les condamnés concernés dangereux et susceptibles de récidiver). En effet, il faut

- d'abord que le condamné concerné corresponde à l'un des statuts mentionnés à l'art. 28b al. 1 ;
- mais aussi, en sus, que le psychiatre ou le psychologue chargé du traitement ait été préalablement informé de l'existence d'un devoir de signalement pour le condamné qu'il est chargé de traiter.

Un député soutient encore que même dans l'hypothèse où un condamné refuserait de délier le psychiatre ou le psychologue qui le traite du secret professionnel, ce dernier peut fort bien obtenir rapidement la levée de son secret par l'autorité compétente. A cet argument, on doit toutefois objecter que ce genre de décision est susceptible de recours (art. 33 al. 4 de la loi

sur la santé) et qu'une éventuelle procédure de recours est de nature à faire perdre un temps précieux avant qu'une décision nécessaire à la protection du public puisse être prise.

Le Président de la Commission rappelle qu'une initiative populaire fédérale « Responsabilité en cas de récidive de la part de délinquants sexuels ou violents » est en cours de récolte de signatures. Il considère que le mécanisme obligatoire proposé est le système qui protège le mieux les psychiatres ou les psychologues concernés de telles dérives.

Le Chef du SJSJ indique enfin que l'avant-projet d'art. 28a et 28b LACP a été soumis à l'Office fédéral de la Justice qui, dans un avis du 14 janvier 2014, a constaté qu'il ne contenait aucune disposition contraire au droit fédéral.

Par 7 voix contre, 2 voix pour et 4 abstention, la proposition est refusée.

Propositions de modification :

Alinéa 1

¹ Le médecin psychiatre et le psychologue professionnel de la santé (art. 61 de la loi sur la santé) en charge d'un condamné dont le caractère dangereux est présumé (art. 75a al. 1 let. a et al. 3 CP) et qui est astreint:

- a) à un traitement institutionnel (art. 59 CP),
- b) à un traitement pour graves troubles du développement de la personnalité (art. 61 CP),
- c) à un traitement ambulatoire (art. 63 CP),
- d) à un internement (art. 64 CP),
- e) à une assistance de probation (art. 93 CP),
- f) à une règle de conduite à caractère médical ou psychothérapeutique (art. 94 CP),

sont est tenus, en dépit du secret professionnel qui le régit, d'informer par écrit le médecin psychiatre membre de la commission de dangerosité (art. 52 al. 2 lettre e) l'autorité administrative ou judiciaire chargée de l'exécution de la sanction sur les faits pertinents qui peuvent avoir une influence, du point de vue de la sécurité publique, sur les mesures en cours, sur les allègements dans l'exécution (art. 75a al. 2 CP) ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie.

² Ils apprécient de cas en cas si l'état de fait dont ils ont connaissance constitue un fait pertinent au sens de l'ordonnance, sans pour autant transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récidive.

Motivation

Le terme très général de "professionnel de la santé" est remplacé par celui, beaucoup plus précis, de "médecin psychiatre et psychologue" pour mieux définir (et restreindre également, conformément au principe de proportionnalité) le champ d'application du devoir de signalement aux personnes concernées au premier chef par l'application des mesures ordonnées par l'autorité pénale.

La communication du fait pertinent intervient entre professionnels de la santé. Conformément à la proposition de Me de Riedmatten, l'information doit parvenir au médecin psychiatre membre de la Commission de dangerosité et non pas au médecin-chef du service cantonal de psychiatrie puisque ce service n'existe plus à l'Hôpital du Valais. C'est le lien avec la Commission de dangerosité qui est essentiel dans ce mécanisme.

La mention « en dépit du secret professionnel qui le régit » est supprimée dans la mesure où l'on sait que le médecin est soumis au secret médical et que, par le devoir de signalement, celui-ci est levé.

La mention « par écrit » permet au médecin psychiatre ou au psychologue concerné d'interpeller de façon informelle, préalablement à toute communication écrite, le médecin psychiatre membre de la commission de dangerosité, pour mieux apprécier si le fait dont il est informé est pertinent au sens de la loi. Cela étant, le médecin psychiatre ou le psychologue conserve dans tous les cas la pleine responsabilité de cette appréciation et de sa décision de communiquer ou non, ensuite, le fait en cause, mais alors par écrit.

Alinéa 2

² Ils apprécient de cas en cas si l'état de fait dont ils ont connaissance constitue un fait pertinent au sens de l'ordonnance, sans pour autant transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récidive.

Motivation

Le nouvel alinéa 2 correspond à une reformulation des alinéas 4 et 5 issus de la première lecture de la loi. Il consacre en outre un principe important : le devoir de signalement n'est pas mécanique, mais exige une appréciation de la part du thérapeute concerné (ex. : vérification du motif de l'absence à une séance de psychothérapie).

Alinéa 3

³ Le médecin psychiatre ainsi avisé informe immédiatement le juge de l'application des peines et mesures (art. 5) et le service (art. 18 lettre c) sur le fait pertinent qui lui a été signalé, à charge pour l'autorité pénale compétente de prendre les mesures super-provisionnelles et provisionnelles nécessaires.

Motivation

Le médecin est en principe dans l'impossibilité de savoir à quel stade de l'exécution de la sanction se trouve le condamné. Il importe donc qu'il informe et l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, à charge pour celles-ci de coordonner entre elles la suite des démarches dans le respect de leurs compétences propres.

La Commission se rallie unanimement à l'avis lui aussi unanime des intervenants entendus dans le cadre de cette deuxième lecture pour considérer que la simple indication selon laquelle un fait pertinent est survenu ne permet pas à l'autorité finalement saisie de prendre une décision adaptée et proportionnée ; pour cela, cette autorité doit impérativement connaître la nature de ce fait.

Il est ensuite de la responsabilité du juge ou de l'OSAMA de prendre les mesures super-provisionnelles (sans audition préalable de l'intéressé) et les mesures provisionnelles (après audition de l'intéressé) qui lui semblent nécessaires. Sous réserve d'autres mesures moins restrictives, ces mesures peuvent consister en la réintégration du condamné dans la sanction ou la mesure et peuvent prendre la forme d'une suspension de tout allègement de la sanction au sens de l'art. 75a al. 2 CP et de toute procédure engagée dans ce sens, ou dans la révocation provisoire de la libération conditionnelle, c'est-à-dire dans l'arrestation immédiate du condamné dangereux libéré conditionnellement.

Alinéa 4

4 Le service convoque sans délai la commission de dangerosité et la renseigne sur le fait pertinent signalé, à charge pour celle-ci d'évaluer la situation du condamné dangereux et de faire rapport au juge de l'application des peines et mesures et au service.

Argumentation :

Les mesures provisionnelles et super-provisionnelles prises par conformément à l'alinéa 3 doivent être confirmées ou, cas échéant, adaptées après préavis de la Commission de dangerosité.

Alinéa 5

5 L'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière d'exécution de la sanction informe le médecin psychiatre ou le psychologue sur le statut du condamné à l'égard duquel il a un devoir de signalement.

Argumentation :

L'alinéa 2 issu de la première lecture est simplement adapté au nouveau champ d'application de la loi et nouvellement numéroté.

Alinéa 6

6 Le Conseil d'Etat arrête dans une ordonnance les faits pertinents à signaler, la Société Médicale du Valais et l'Hôpital du Valais entendus.

Motivation

Il s'agit d'un élément important dont la consultation des représentants des médecins a mis en lumière la nécessité. La Commission se rallie en outre à la proposition faite durant les auditions de deuxième lecture d'élargir cette consultation à l'Hôpital du Valais.

La Commission juge essentiel que le catalogue qui sera finalement décidé dans l'ordonnance soit le résultat d'un consensus entre le Conseil d'Etat et les personnes qui seront appelées à appliquer les dispositions légales proposées. Elle a pris note des assurances que le DFS a données dans ce sens (en particulier pour la recherche d'un véritable consensus) et du fait, confirmé par divers intervenants, que ce catalogue était presque finalisé au jour où elle s'est réunie.

Les propositions de modification de l'art. 28b qui précèdent sont acceptées par 11 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

Dispositions transitoires et finales

Elles sont approuvées à l'unanimité dans la teneur décidée en première lecture.

5. Vote final

La majorité des membres de la Commission se déclare satisfaite du compromis trouvé. Il s'agit d'un net progrès par rapport à la situation issue des travaux de première lecture en ce sens que les réticences du monde médical, même si elles ne disparaîtront pas totalement, seront moins fortes. Le secret médical est préservé dans ce qu'il a de plus sacré. Mais l'objectif essentiel poursuivi par la révision proposée est atteint : les citoyens, en particulier les victimes, peuvent espérer un renforcement de la sécurité publique qui, sans éliminer tout risque de récidive des criminels récidivistes dangereux, le limitera dans toute la mesure raisonnablement possible.

Par 11 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, la Commission de 2^e lecture accepte le projet de loi modifiant la loi d'application du code pénal suisse (art. 28a et 28b nouveaux)

Le président
Jean-Luc ADDOR

Le rapporteur
Xavier FELLAY

POSTULAT

Auteur	PDCC, par Emmanuel Chassot (suppl.), et Sébastien Roh
Objet	Pour un audit du Service cantonal de la jeunesse
Date	13.12.2013
Numéro	3.0094

Suite à différentes interventions de ce Parlement, tous partis confondus, concernant les dysfonctionnements au sein des Offices de protection de l'enfant (OPE) et Centres pour le développement et la thérapie de l'enfant et de l'adolescent (CDTEA):

- 10.05.2006, Interpellation 3.050,
- 14.09.2006, Postulat 3.065,
- 11.10.2006, Question n° 12,
- 07.05.2009, Interpellation 3.010,
- 10.09.2009, Question n° 7,
- 15.06.2011, Question n° 26,

les dysfonctionnements ne semblent pas être résolus, malgré l'octroi de 6 postes supplémentaires aux OPE en 2007.

En effet, bon nombre de dénonciations de dysfonctionnements nous ont été rapportées dernièrement dans les différentes régions de notre canton par des présidents de commune, des membres des anciennes chambres pupillaires (CP), des membres des Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), des avocats, des médiateurs et des parents désespérés.

Nous n'en citerons que quelques-unes pour justifier notre intervention:

- violences domestiques envers des enfants traitées avec un retard insupportable
- perte de documents clés nécessaires à la gestion des dossiers
- clôture de dossiers avant aboutissement
- manque de surveillance envers des individus à risque connus du service, etc.

Cette liste non exhaustive de dossiers non traités, mis en attente ou clos apparemment sans justificatifs, nous permet de douter de la manière de traiter les dossiers ainsi que du fonctionnement des unités précitées. Différents problèmes de fond, manque de systématique dans les processus et de ligne de conduite nous ont régulièrement été signalés. Les changements très réguliers de personnel au niveau des intervenants sont aussi une source d'inquiétudes.

Dans ce sens, nous demandons la mise en œuvre immédiate d'un audit par la commission de gestion afin de contrôler le respect du cadre légal au sein du Service cantonal de la jeunesse et plus spécifiquement les OPE et CDTEA des différents sites, audit qui se justifie parfaitement dès lors que ce qui paraît être en cause, ce ne sont pas les structures, mais leur fonctionnement.

Cette analyse devra notamment porter sur le rôle des intervenantes et intervenants au regard des mandats officiels confiés par les autorités civiles, judiciaires et pénales, ainsi que sur les raisons des manquements et des retards constatés dans le suivi des dossiers.

La commission de gestion rendra, en outre, un grand service au Parlement en se prononçant sur la véracité de ces dysfonctionnements, leurs causes, mais aussi au sujet du nombre d'intervenants nécessaires à un bon fonctionnement des OPE et CDTEA sur les différents sites, ce qui, si nécessaire, permettra de mettre des priorités lors d'engagement de personnel étatique.

Du fait de l'écho du nombre de dossiers mettant en cause le fonctionnement des OPE et CDTEA, l'objet de cette intervention est d'une actualité manifeste. Il n'est pas acceptable que face aux critiques, dont le nombre ne peut qu'interpeller les responsables politiques, auxquelles le Service cantonal de la jeunesse doit répondre, aucune mesure ne soit prise, à aucun échelon.

Comme chacun le sait, l'action que l'OPE doit mener en amont constitue un élément important de prévention de la délinquance juvénile.

Conclusion

Nous demandons la mise en œuvre d'un audit par la commission de gestion afin de contrôler le fonctionnement et les éventuels dysfonctionnements du Service cantonal de la jeunesse et plus spécifiquement des OPE et CDTEA des différents sites.



Conseil d'État
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RÉPONSE AU POSTULAT

Auteurs	Groupe PDCC, par les députés Emmanuel Chassot (suppl.) et Sébastien Roh
Objet	Pour un audit du Service cantonal de la jeunesse
Date	13.12.2013
Numéro	3.0094

Le Conseil d'État n'est pas compétent en la matière. Il ne peut pas prendre position sur le lancement ou non d'un audit par la Commission de gestion et laisse ainsi le soin au Grand Conseil de traiter cette question.

Conséquences sur la bureaucratie : aucune

Conséquences financières (en termes d'EPT et pécuniaires) : aucune

Conséquences RPT : aucune

Lieu, date Sion, le 19 novembre 2014

Message

accompagnant le projet de décision octroyant un crédit d'engagement pour la cinquième étape des travaux de restauration des bâtiments de Valère à Sion

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

En application des dispositions de la Constitution cantonale, nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de décision octroyant un crédit d'engagement pour la cinquième étape des travaux de restauration du château de Valère et nous nous permettons de vous apporter les explications suivantes:

1. EXPOSE PRELIMINAIRE

1.1 Les précédentes décisions du Parlement

Le financement des travaux de restauration du château et de la basilique de Valère a fait depuis l'ouverture du chantier en 1987 l'objet de quatre décisions (anciennement décrets) du Grand Conseil:

- une *première décision*, votée le 14 novembre 1986 (Fr. 4'535'000.- indexation comprise, dont Fr. 1'961'000.- à charge de l'Etat), a tout d'abord permis de restaurer, entre 1987 et 1992, les toitures de la basilique et de l'ensemble du château, ainsi que d'engager la consolidation d'une première partie des murs d'enceinte. Cette décision approuvait la convention du 18 novembre 1985 entre l'Etat du Valais et le Vénérable Chapitre de la Cathédrale de Sion, propriétaire des édifices de Valère.

- une *deuxième décision*, votée le 18 mai 1992 (Fr. 10'000'000.- dont Fr. 5'285'000.- à charge de l'Etat), a permis la poursuite des travaux entre 1992 et 1999. Ont été réalisées, dans le cadre de cette deuxième tranche de financement, la restauration de l'abside du choeur de la basilique ainsi qu'une première étape du futur "Musée cantonal d'histoire de Valère" à savoir la restauration et l'installation des bâtiments dits de la "Garde" et des "Communs" (bâtiments E et F). Ces deux édifices ont été réouverts au public en septembre 2000.

Divers travaux d'infrastructure technique ou d'aménagements extérieurs ont encore été réalisés dans le cadre de la deuxième étape de chantier, principalement : le renouvellement des alimentations générales du château en eau et en électricité, la suite de la consolidation des enceintes, la restauration de la rampe d'accès, la construction de toilettes publiques.

- une *troisième décision*, votée le 13 novembre 1998 (Fr. 10'000'000.- dont 5'336'500.- à la charge de l'Etat) a permis de financer les travaux entrepris de 1998 à 2006, notamment le traitement du massif occidental de la basilique (renforcement de la façade ouest, restauration de l'orgue médiéval qui lui est adossé, modification du toit de l'annexe A' et réouverture de la rose), inaugurée en juillet 2004. Les autres travaux ont concerné l'installation d'un système de défense incendie pour la basilique et le clocher, la restauration d'œuvres d'art de la basilique (tableau de l'Adoration des Mages et retables des autels secondaires).

L'autre chantier important de cette étape s'est centré sur la restauration des bâtiments C et D et leur aménagement muséographique, pour parachever le musée, installé jusqu'ici dans les bâtiments E et F. La nouvelle présentation du Musée d'histoire du Valais a été inaugurée en 2008. Une cafétéria nouvellement créée avec terrasse a été ouverte au public en 2006.

Parallèlement à ces travaux, le long travail de consolidation des enceintes et des murs de terrasse a été poursuivi selon les urgences et les menaces.

1.2 La quatrième décision

Les montants de la quatrième décision, votée le 13 juin 2005 (Fr. 10'000'000.- dont 4'383'500.- à la charge de l'Etat) ont permis de financer les travaux des campagnes 2006 à ce jour, à savoir :

a) **Eglise de Valère (A).** Après la restauration de l'abside du chœur (2^e décision) et du pignon ouest (3^e décision), les travaux entrepris à la basilique dans le cadre de la 4^e décision ont concerné la réhabilitation des façades de la nef, des bas-côtés, du clocher et des chapelles du chevet, la conservation-restauration des vitraux de l'église ainsi que la réalisation d'un certain nombre de renforcements sismiques, notamment au clocher et au pignon occidental de la nef. Ces dernières interventions auraient dû ressortir à la 5^e décision, mais des opportunités et des rationalités de chantier en ont permis d'avancer l'exécution.

L'une des grandes difficultés rencontrées lors des interventions en façade de la basilique a été le traitement des parements médiévaux réalisés en pierre à gypse, matériaux soluble comme du sucre et qui, de fait, s'étaient dramatiquement dégradés sous l'effet du ruissellement des eaux de pluie. Ce fut le cas notamment des façades de la chapelle romane du transept sud: son traitement a nécessité la mise en œuvre de techniques de conservation inédites, actuellement à l'exécution (2 dernières campagnes de la 4^e décision).

b) **Bâtiment du Moulin (A').** Les volumes intérieurs de l'annexe dite du "Moulin", restaurés dans leur structure lors de la 3^e étape de chantier, ont fait l'objet de minutieux travaux de conservation intérieure, tout particulièrement les décors de la pièce dite des «Archives», l'un des ensembles décoratifs historiques les plus authentiques du château. La restauration intérieure de l'enveloppe intérieure est aujourd'hui terminée : les volumes restaurés pourront donc accueillir, dès 2014, l'installation d'une présentation muséographique du trésor de la basilique, exposé sous le thème général de *Valère, mil ans de prière*.

c) **Tours et aménagements extérieurs.** Le lent travail de consolidation et de confortation des enceintes et soutènements du château s'est poursuivi tout au long de la 4^e étape, l'effort ayant porté principalement sur le soutènement des terrasses liées à l'activité du musée, essentiellement les terrasses 4 (jardin potager), 7 (terrasse du café), terrasses 6 et 8 (terrasses bordant les accès au château). Mais les travaux de consolidation ont aussi porté sur la confortation d'une partie des enceintes périphériques (enceinte orientale IM, enceinte occidentale KT). La terrasse située à l'ouest du bâtiment des "Calendes" (terrasse 4) a été réaménagée en jardin potager, comme prévu, et présente désormais, dans le cadre de la visite des musées, un conservatoire d'espèces maraîchères rares et protégées.

Pour permettre la réalisation anticipée des confortations sismiques de la basilique (cf. plus haut lettre a), la restauration de la tour K a, par contre, été remise à la 5^e étape.

g) **Etudes associées.** Les observations des nombreuses disciplines engagées à Valère (historiens, ingénieurs, archéologues, restaurateurs, climaticiens, etc.) sont régulièrement consignées dans la base documentaire informatisée de la "Cible", créée dans le cadre de la première décision et systématiquement tenue à jour depuis lors. Ces données ont fait l'objet de plusieurs publications dans des revues spécialisées et sont également à la base d'ouvrages de synthèse plus volumineux édités grâce à l'aide financière de la "Société des Amis de Valère".

Les travaux de restauration du château de Valère sont placés sous le contrôle d'une Commission de restauration composée de représentants du Vénérable Chapitre, de la Ville de Sion et de la Commission fédérale des monuments historiques, ainsi que des instances cantonales concernées (Service des bâtiments, monuments et archéologie / Musées cantonaux).

Au montant alloué par Décision du Grand Conseil, s'ajoute un montant de Fr. 1'233'090.- correspondant au renchérissement admis, faisant l'objet d'une décision du Conseil d'Etat.

DEPENSES

Dépenses effectives à fin 2013 concernant la 4 ^e étape :	Fr. 9'414'429. --
Crédit disponible pour travaux 2014 et 2015 :	Fr. 585'571. --
plus renchérissement	Fr. 1'233'090. --
Total des dépenses (effectives et prévues) de la 4^e étape	Fr. 11'233'090. --

RECETTES

Subventions perçues et à percevoir pour les travaux 2006 à fin 2013 :	Fr. 3'605'641. --
- Confédération	Fr. 1'806'048. --
- Commune de Sion	Fr. 1'449'815. --
- Chapitre (sur l'église seule)	Fr. 349'777. --
Subventions estimées pour travaux 2014 et 2015 :	Fr. 849'000. --
Total des recettes de la 4^e étape:	Fr. 4'454'641. --

PART DE L'ETAT VS

Dépenses nettes effectives à fin 2013 concernant la 4 ^e étape :	Fr. 5'808'788. --
Dépenses nettes prévues pour travaux 2014 et 2015 :	Fr. 969'661. --
Total de la part cantonale pour la 4^e étape:	Fr. 6'778'449. --

La part de l'Etat est ici supérieure à celle prévue par la 4^e décision de juin 2005, principalement en raison de l'introduction de la RPT Confédération-Cantons qui a réduit le taux de subventionnement fédéral de 35% (prévu en 2005) à 25% (dès 2008). Selon

convention RPT, la différence est octroyée aux cantons, sous forme de montants de compensation « globaux ». Cette différence équivaut à un montant de Fr. 722'420.-.

Le solde disponible dans cette 4^e décision pour les campagnes 2014 à 2015 est donc de Fr. 1'818'661.-. Il sera utilisé pour l'achèvement de la restauration de la face sud de la basilique A, à la restauration et l'aménagement de la Salle des archives (A'2), travaux prévus dans cette 4^e décision.

Afin de pouvoir poursuivre sans interruption avec les études et la restauration des bâtiments suivants, il est prévu d'engager les crédits de la 5^e décision avant l'achèvement des travaux du 4^e crédit. Ceci permettra de mener en parallèle les activités d'aménagement muséographique et de planification de la suite de la restauration des bâtiments.

C'est pourquoi l'engagement d'une nouvelle décision est dès aujourd'hui nécessaire.

2. CINQUIEME ETAPE DES TRAVAUX DE RESTAURATION

La décision qui vous est présentée a pour but de permettre le financement d'une cinquième tranche de travaux de restauration du château de Valère comprenant la fin de la restauration de la basilique et des extérieurs du château. Cette étape devrait s'étendre sur les exercices 2014 à 2023.

TRAVAUX

Sous réserve de problèmes techniques particuliers qui pourraient apparaître en l'un ou l'autre endroit critique du château, il est prévu d'effectuer les travaux suivants:

a) **Basilique de Valère (A).** La restauration de l'enveloppe extérieure de la basilique étant achevée (4^e décision), les travaux de la 5^e décision concerneront l'intérieur de la basilique. Les interventions réalisées à l'abside du chœur (2^e décision) et au pignon ouest (3^e décision), seront étendues à l'ensemble des voûtements et parements de la nef et des bas-côtés qui n'ont plus fait l'objet de travaux de restauration depuis le grand chantier de la fin du 19^e et début du 20^e siècles. La conservation-restauration des nombreuses peintures murales de la basilique (chapelle Molitor, chapelle de Rarogne) ainsi que de son décor sculpté en plâtre ou en pierre à plâtre (jubé, chapiteaux) constituera l'un des moments forts de cette restauration intérieure.

Les installations techniques seront également réhabilitées à l'occasion de la 5^e décision, notamment les infrastructures électriques nécessaires au fonctionnement de la basilique (liturgie, musique, éclairage d'usage) ou à sa mise en valeur (éclairage de présentation).

Seuls objets à n'être pas concernés, pour des raisons de coût, par la 5^e tranche de travaux: les éléments mobiliers de l'église (meubles, tableaux, ex-votos, etc.) ou attachés par destination (autels). Leur restauration peut en effet être entreprise indépendamment des installations de chantier que nécessite la restauration général des volumes intérieurs de la basilique et s'effectuer en toute indépendance de calendrier.

Le coût de la 5^e étape de restauration de l'église est estimé à Fr. 6'783'000.--

b) **Aménagements extérieurs.** Le second axe d'intervention de la 5^e décision concerne la réhabilitation des extérieurs du château, dans l'optique d'une ouverture plus large du site aux visiteurs. Outre la poursuite du patient travail de confortation des enceintes, soutènement et ruines (secteurs R, M et J), il est donc prévu d'aménager les terrasses sud, ouest et est du château (terrasses 1 à 4) en y installant les cheminements sécurisés qui permettront aux visiteurs de découvrir, sous la conduite de guides, ces extraordinaires secteurs du château.

Est également prévu un éclairage desdits parcours – principalement de la rampe d'accès au château – qui permette de prolonger dans de bonnes conditions l'activité culturelle et culturelle du château au-delà du coucher du soleil (visite hivernales, services ou concerts vespéraux, etc.).

Le coût de réhabilitation des espaces extérieurs du château est estimé à Fr. 2'183'000.--

c) **Tour sud-ouest (K).** Greffée sur ces nouveaux cheminements extérieurs, la visite de la tour sud-ouest du château constituera sans doute l'un des temps forts des parcours extérieurs. Dominant la ville de Sion et toute la perspective occidentale de la vallée du Rhône, la tour K présentera sommairement la géologie du panorama et une histoire de la progressive conquête de ce paysage alpin par les sociétés humaines. La tour, actuellement dans un état de délabrement avancé, sera tout d'abord confortée dans ses structures (notamment d'un point de vue sismique) avant d'être équipée d'un dispositif muséographique qui réalise le message pédagogique de l'un des plus beaux observatoires de la Vallée du Rhône.

Frais de restauration du bâtiment: Fr. 823'000.--

Frais d'installation muséographique: Fr. 211'000.—

L'installation muséographique, à l'instar des autres parties du musée, n'est pas subventionnée et reste à la charge intégrale de l'Etat.

FINANCEMENT

Le crédit demandé est de Fr. 10'000'000.- brut. Il doit permettre de poursuivre les travaux au rythme actuel, soit avec un montant, à inscrire au budget, situé entre Fr. 900'000.- et Fr. 1'200'000.- de dépense brute par année. Ces montants mis annuellement à disposition du chantier permettent l'avance régulière des travaux à un rythme, certes lent, mais compatible avec les impératifs de la restauration d'un ensemble aussi précieux que celui de Valère.

Sur les 10 millions de travaux de cette 5^e étape, environ 97% sont subventionnables.

Les taux de participation appliqués se basent sur la Convention du 18 novembre 1985, revus selon les dispositions fédérales introduites par la RPT. Ainsi les contributions fédérales sont fixées à 25% au lieu des 35% prévus dans la Convention. Comme le prévoit la Convention, *« en cas de réduction de la contribution fédérale, la charge afférente sera prise en compte par l'Etat du Valais, par la commune de Sion et par le Vénérable Chapitre, dans la proportion de leur participation initiale »*. Ainsi, les nouveaux taux applicables se situent à 11% pour le Chapitre, et 22% pour la commune de Sion.

Selon la nature des travaux prévus ci-dessus, la répartition des coûts entre les différents partenaires est prévue ainsi :

- subventions de la Confédération (25%):	Fr. 2'447'250.--
- subventions de la Commune de Sion (22%):	Fr. 2'153'580.--
- participation du Chapitre (11% sur la basilique):	Fr. 746'130.--
- part cantonale :	Fr. 4'653'040.--

Total : Fr. 10'000'000.--

La subvention fédérale sera prélevée dans les montants annuels mis à disposition par période de 4 ans, selon conventions-programmes établis entre l'Office fédéral de la culture et l'Etat du Valais. Etant donné le montant annuel d'environ Fr. 700'000.- que la Confédération envisage d'inscrire dans la Convention-programme 2016-2019 pour le subventionnement des monuments historiques, des sites et de l'archéologie du Canton du Valais, le montant qui devra être réservé chaque année à la restauration de Valère (env. 250'000.-) occupera une part importante de ce crédit.

La subvention communale s'inscrit dans la continuité des étapes précédentes, subventionnées par la Commune de Sion à hauteur de 20% des travaux subventionnables. Cette subvention repose sur les dispositions contenues dans la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites, révisée à l'introduction de la RPT II en 2011.

La contribution du Chapitre de la Cathédrale a été confirmée par ce dernier en date du 25 février 2014.

RECAPITULATION :

	Total	Chapitre 11%	Confédération 25%	Commune Sion 22%	Total Subventions	Canton Solde
Eglise	6'783'000	746'130	1'695'750	1'492'260	3'934'140	2'848'860
Musée, restauration	823'000		205'750	181'060	386'810	436'190
aménagement	211'000					211'000
Autres travaux	2'183'000		545'750	480'260	1'026'010	1'156'990
TOTAL	10'000'000	746'130	2'447'250	2'153'580	5'346'960	4'653'040

La charge nette pour l'Etat du Valais s'élève donc à Fr. 4'653'040.- à répartir sur 8-10 ans à raison d'environ Fr. 510'000.- en moyenne par année.

Ce montant sera prévu aux budgets de l'Etat en fonction de ses disponibilités et conformément aux plans financiers correspondants. Un montant plus élevé permettrait d'accélérer les travaux et un montant plus faible les ralentirait évidemment, avec d'inévitables renchérissements.

3. SOLDE DES TRAVAUX DE RESTAURATION

A l'issue de la cinquième étape de chantier, les travaux qui resteront à entreprendre à Valère ne concerneront plus que le solde des objets d'art de la basilique, la poursuite de la réhabilitation des enceintes et des bâtiments qui leur sont liés (tour d'entrée I, bâtiment M dit "château Feuillet", bâtiments R, etc.), la finalisation des parcours extérieurs et de la signalétique générale du site, ainsi que d'éventuels travaux de renforcements sismiques. Ces travaux devraient faire l'objet d'une demande de crédit en 2022 environ. L'estimation actuelle des travaux à effectuer après la 5^e décision se monte à environ Fr. 6'000'000.-.

4. CONCLUSIONS

Valère appartient au patrimoine de tous les Valaisans. Il constitue non seulement le monument le plus important du canton, mais aussi l'un des plus connus de notre pays. Nous nous devons de poursuivre les travaux de conservation entrepris. Ils sont nécessaires à la réhabilitation de cet ensemble exceptionnel en le mettant à l'abri des agressions du temps pour le futur. En accordant les crédits nécessaires à la poursuite des travaux de restauration, le Parlement attestera de l'intérêt qu'il porte à un ensemble dont la qualité est reconnue sur le plan international, afin qu'il demeure un des fleurons du patrimoine de notre canton.

Nous espérons que le Grand Conseil voudra bien accepter le projet que nous lui soumettons avec le présent message, vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

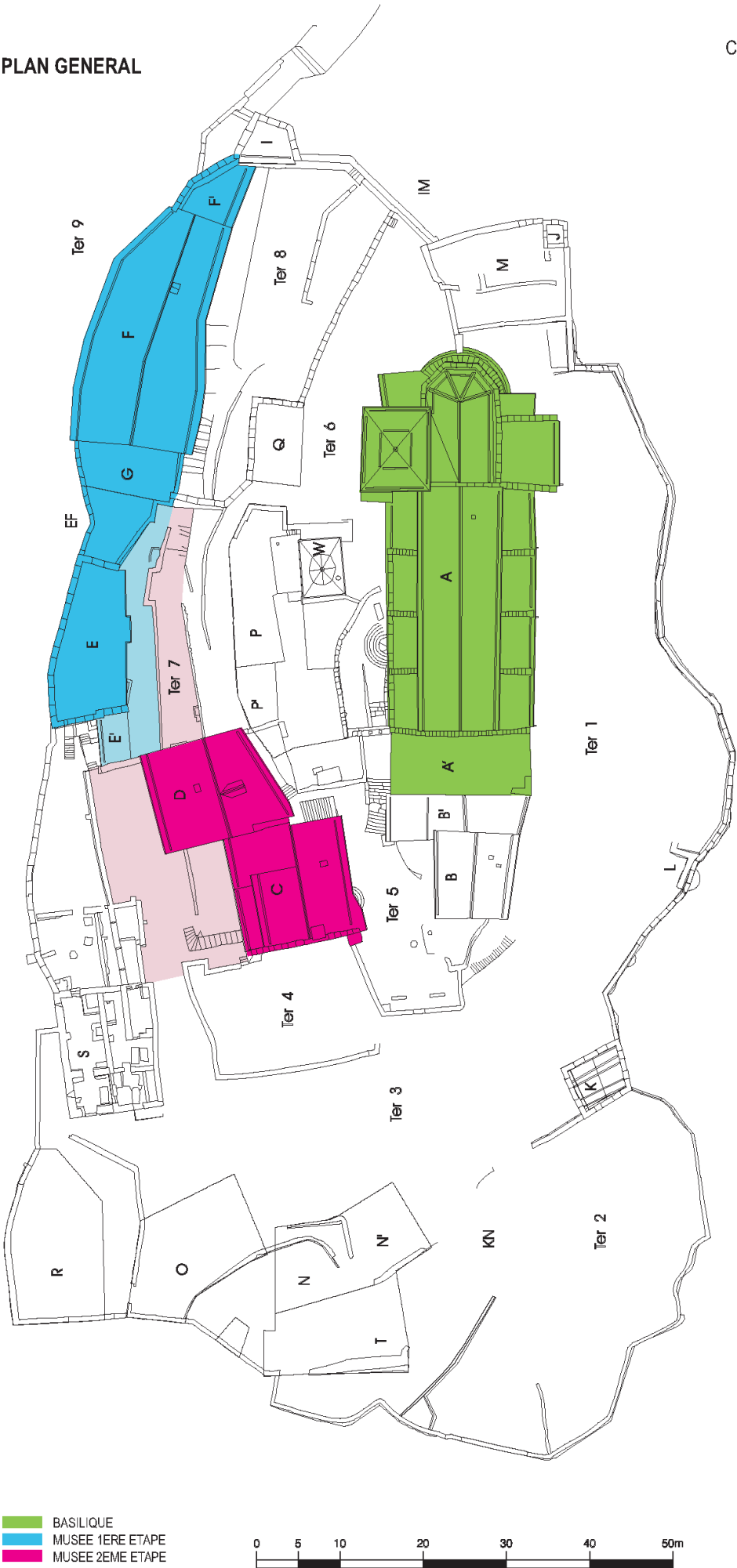
Sion, le 5 novembre 2014

Le président du Conseil d'Etat : **Jean-Michel Cina**
Le chancelier d'Etat : **Philippe Spörri**

Annexe : plan d'ensemble

PLAN GENERAL

CHATEAU ET BASILIQUE DE VALERE



NOMENCLATURE DES SECTEURS :

A	BASILIQUE	D	MAISON DU GRAND DOYEN	G	TERRASSE	M	MAISON	P'	WC	W	PAVILLON DE LA CULTURE
A'	ANNEXE (MOULIN)	E	MAISON DE LA GARDE	I	TOUR D'ENTREE	N	MAISON	Q	MAISON	Z	SECTEUR GENERAL
B	MAISON	E'	ANNEXE (COUVERT)	J	TOUR SUD-EST	N'	ANNEXE DE N	R	MAISON	MK	ENCEINTE
B'	ANNEXE (ESCALIER)	F	MAISON DES COMMUNS	K	TOUR SUD-OUEST	O	MAISON	S	MAISON	KN	ENCEINTE
C	MAISON DES CALENDES	F'	ANNEXE (PORTIER)	L	TOUR SUD	P	MAISON	T	DEPOT	EF	ENCEINTE
										IM	ENCEINTE

Z

MK

BASILIQUE
MUSEE 1ERE ETAPE
MUSEE 2EME ETAPE



**Projet de Décision
concernant l'octroi d'un crédit d'engagement pour la cinquième étape des
travaux de restauration des bâtiments de Valère à Sion**

du

Le Grand Conseil du Canton du Valais

vu les articles 31 alinea 1, chiffre 3 et 42, alinea 4, de la Constitution cantonale;
vu les articles 22 et 24 de la loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la
nature, du paysage et des sites;
vu la convention du 18 novembre 1985 entre l'Etat du Valais et le Vénérable
Chapitre de la Cathédrale de Sion ;
sur proposition du Conseil d'Etat,

d é c i d e :

Article premier

Il est mis à la disposition du Conseil d'Etat un crédit d'engagement de
Fr. 4'653'040.--, pour la cinquième étape des travaux de restauration des
bâtiments de Valère à Sion.

Art. 2

¹Le Conseil d'Etat octroie les crédits complémentaires liés au renchérissement et
aux taxes. L'indice de référence correspond à l'indice suisse des prix de la
construction d'avril 2014.

Art. 3

Les travaux seront exécutés selon les disponibilités financières et budgétaires.

Art. 4

¹La présente décision, portant sur une dépense ordinaire n'est pas soumise au
référendum facultatif et entre immédiatement en vigueur.

²Le Conseil d'Etat, par le Département des transports, de l'équipement et de
l'environnement, est chargé de l'exécution de la présente décision.

Ainsi projeté en Conseil d'Etat à Sion, le 5 novembre 2014

Le Président du Conseil d'Etat: **Jean-Michel Cina**
Le chancelier: **Philipp Spörri**

Projet de décision concernant l'octroi d'un crédit d'engagement pour la cinquième étape des travaux de restauration des bâtiments de Valère à Sion

1. Déroulement des travaux

La Commission de l'équipement et des transports (ET) s'est réunie le 20 janvier 2015 de 13h30 à 15h00 à Sion, bâtiment du Grand Conseil, salle de conférence n°4

Commission ET

Membres	Remplacé par	
GIROUD Willy, PLR, vice-président ¹		X
CLERC BEROD Annick, suppl., rapporteur		X
BUTTET Jérôme, PDCB		X
EGGEL Dominic, CVPO	STUDER Daniel	X
FRACHEBOUD Christian, PLR		X
FURRER Urban, CSPO		X
GAILLARD Stéphane, PDCC		X
GILLIOZ Charles-Albert, PLR		X
NANCHEN Daniel, PDCC	LAMON Anthony	X
PITTELOUD Albert, UDC		X
SCHNYDER Reinhold, AdG/LA		X
ZENKLUSEN Andreas, CVPO	WALKER Guido	X
BIFFIGER Paul, SVPO		X

Service parlementaire

ROUBATY Séverine, collaboratrice scientifique

Administration cantonale

MELLY Jacques, Conseiller d'Etat, Chef du DTEE ;

ZUMSTEIN Adrian, Chef du Service administratif et juridique du DTEE ;

RUPPEN Anton, Adjoint du Chef du Service des bâtiments, monuments et archéologie ;

COPPEY Benoît, Adjoint patrimoine, Service des bâtiments, monuments et archéologie ;

AMSLER Christophe, architecte, Communauté d'architectes Amsler & Gagliardi.

¹ A la suite de la démission du président de la Commission, le vice-président assure désormais les tâches présidentielles.

2. Présentation du projet

Ce groupe de bâtiments a une valeur historique, mais aussi architecturale pour le Canton. Aux yeux du Conseil d'Etat, il s'agit d'un trésor d'architecture qu'il est important de conserver. Le Chef de Département relève qu'il est de notre responsabilité de transmettre aux générations futures ce patrimoine qui fait partie de notre histoire.

Les travaux de restauration des bâtiments de Valère ont débuté en 1987 et se poursuivent encore aujourd'hui. Quatre décisions octroyant des crédits d'engagement ont déjà été approuvées par le Grand Conseil (14 novembre 1986, 18 mai 1992, 13 novembre 1998, 13 juin 2005). Les travaux les plus urgents ont été effectués, mais il est important de réaliser la 5^{ème} étape de travaux, puis certainement une 6^{ème} étape, pour garantir la conservation de ce site. Un document conséquent illustrant les principales réalisations effectuées jusqu'à ce jour est remis aux membres de la Commission.

Ce chantier disposant de certains revenus, il a permis de tester plusieurs techniques nouvelles, permettant ainsi à des chantiers ne bénéficiant pas d'un soutien financier aussi important de profiter de ces technologies.

Les choix techniques ont été effectués afin de favoriser les énergies passives. Par exemple, les locaux du musée sont climatisés passivement, et ce modèle est repris en Suisse et est devenu une référence internationale. Ce projet a posé et pose de nombreux défis aux architectes et archéologues. Par exemple, Valère est une ville médiévale fortifiée, entourée de plusieurs rangées de murs d'enceinte qui se sont finalement transformés en murs de soutènement, alors qu'ils n'avaient pas été dimensionnés pour endosser ce rôle. Une technique révolutionnaire a été trouvée pour redresser ces murs sans devoir les démonter et les reconstruire. Cette technique pionnière intéresse également le reste de la Suisse et même l'étranger. Des techniques spécifiques ont aussi été développées pour le traitement d'éléments de façade en pierre de plâtre. Des solutions aux questions sismiques ont été trouvées.

La rénovation de ce site nécessite l'intervention d'archéologues, d'architectes, d'ingénieurs, de maçons, etc. La collaboration de nombreux corps de métiers est obligatoire pour mener à bien ce projet, ce qui par contre a pour effet de ralentir quelque peu les travaux.

Ce site dévoile de nombreux trésors, tels qu'un plancher intact du 12^{ème} siècle, et le célèbre orgue de Valère, dont l'examen est une mine d'informations pour les historiens et archéologues.

Le crédit demandé pour la 5^{ème} étape s'élève au montant de CHF 10'000'000.-. La participation du Chapitre est de 11% sur la basilique, la subvention de la Confédération s'élève à 25% et celle de la commune de Sion à 22%. Ainsi, il restera le montant de CHF 4'653'040.- à la charge du Canton du Valais. La 5^{ème} étape devrait s'étendre jusqu'en 2023.

Pour plus de détails, il est renvoyé au message du Conseil d'Etat.

3. Discussion et vote d'entrée en matière

3.1. Discussion

Le choix des matériaux a été effectué dans un but de conservation, et en respect des matériaux historiquement utilisés lors de la construction de la basilique. Ainsi, il a été renoncé à utiliser des matériaux plus modernes tels que les mortiers en ciment hydraulique qui risquent d'endommager

la maçonnerie, au profit de mortiers historiques, composés de chaux hydratée, semblables à ceux utilisés par les maîtres d'œuvres médiévaux. Les tests effectués sur ce chantier ont permis de redécouvrir l'usage de certains matériaux qui avaient été oubliés au fil des années.

Au tout début des travaux, il était prévu de ne réaliser que 4 ou 5 étapes de rénovations. Désormais, on sait qu'il faudra encore une 6^{ème} étape à 6 millions afin de terminer totalement toutes les rénovations, pour que le bâtiment puisse être mis en attente pour de futures générations.

A la question de savoir si les investissements ne risquent pas d'être freinés en raison de la situation financière du canton, le Chef de Département estime que si la tentation d'attendre et de retarder les travaux devait exister, il ne faudrait pas y céder, car il faudrait alors en porter la responsabilité : que se passerait-il lors de la prochaine secousse sismique par exemple ? Si ces travaux ne sont pas terminés maintenant, le risque est aussi de reporter des coûts supérieurs dans le futur. Il est donc important d'achever cette rénovation. Il s'agira des derniers travaux pour les deux à trois générations à venir.

Il est finalement précisé que les renforcements sismiques effectués dans le clocher ne sont pas visibles. Seules quelques tiges en métal sont visibles depuis l'intérieur du clocher, mais il s'agit d'un endroit qui n'est pas ouvert au public.

3.2. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 13 membres présents.

4. Lecture article par article

Le projet du Conseil d'Etat n'est pas modifié.

5. Vote final

Le projet de décision concernant l'octroi d'un crédit d'engagement pour la cinquième étape des travaux de restauration des bâtiments de Valère à Sion est **accepté** par la Commission ET à **l'unanimité** des 13 membres présents.

Le vice-président

Willy Giroud

Le rapporteur

Annick Clerc Bérod

POSTULAT

Auteur	Sylvie Masserey Anselin (suppl.), PLR, Pierrot Vuistiner, PLR, Nadine Reichen (suppl.), UDC, et Emmanuel Amos, AdG/LA
Objet	Réouverture de la gare ferroviaire du village de Granges
Date	06.05.2014
Numéro	5.0072

Granges, village s'inscrivant dans le projet d'Agglo Sierre-Sion, souffre d'une offre en transports publics cruellement insatisfaisante et ne répondant plus aux besoins de la population croissante de Granges et des villages avoisinants (Chalais, Grône, Flanthey). Afin d'anticiper rapidement le projet d'Agglo, le Conseil d'Etat doit entreprendre une réflexion globale (gare et desserte rive gauche) en terme de mobilité pour le village de Granges et sa région.

Le village de Granges dispose actuellement d'une gare fermée en 1982, une des deux seules gares à ne pas avoir été réaffectées sur la ligne Brigue-St-Gingolph pour le trafic régional. Sa réouverture représente une solution idéale afin de permettre l'amélioration de l'offre de transports dans le cadre de l'Agglo Sierre-Sion. Elle représente un point central dans la réflexion globale en vue d'une amélioration de la desserte du trafic régional de la rive gauche (Chalais, Grône, Chippis, Ecossia, téléphérique Chalais-Vercorin, technopôle). Ainsi, conjointement à cette réouverture, doit aussi être pensé les liaisons par bus entre les différents villages et la gare de Granges.

Le Conseil d'Etat, en tant que commanditaire de la prestation de transports, doit prendre la responsabilité d'entamer les démarches nécessaires afin de faire aboutir un tel projet.

Conclusion

Estimant que la problématique des transports publics et l'importance du développement de la mobilité pour la population grandissante du village de Granges et des commune avoisinantes ne doivent plus être démontrés, nous sollicitons que le Conseil d'État fasse bon accueil à ce postulat et qu'il mette tout en œuvre, en collaboration avec les communes concernées, afin d'entamer une étude globale sur la réouverture de la gare de Granges et l'amélioration de la desserte du trafic régional sur la rive gauche.



Auteurs	Sylvie Masserey Ancelin (suppl.), PLR, Pierrot Vuistiner, PLR, Nadine Reichen (suppl.), UDC, et Emmanuel Amoos, AdG/LA
Objet	Réouverture de la gare ferroviaire du village de Granges
Date	06.05.2014
Numéro	5.0072

Le constat porté sur la problématique de l'offre de transports publics et sur le développement de la mobilité dans le périmètre d'une future agglomération Sion-Sierre est partagé par le Conseil d'Etat.

La ligne de bus Sierre-Sion par la rive gauche est l'une des lignes régionales les plus fréquentées du Valais avec, en 2013, env. 1,2 millions de passagers/an. L'amélioration souhaitée à court terme de cette desserte régionale par bus a fait l'objet d'une étude mandatée en 2013 par les communes concernées avec le soutien de la région socio-économique et du département des transports, de l'équipement et de l'environnement (DTEE), par son service cantonal des routes, transports et cours d'eau (SRTCE). Des solutions d'adaptations de parcours et d'horaires pourraient ainsi être mises en œuvre pour le changement d'horaire de décembre 2015 pour autant que l'Office fédéral des transports (OFT) et que le Canton puissent intégrer les incidences financières dans leurs budgets respectifs. Des points de détails doivent être encore précisés, en particulier en ce qui concerne les éventuels surcoûts, la compatibilité avec les concessions en force et la desserte fine du territoire, notamment de Granges et du cycle d'orientation de Grône. Pour rappel, un objectif important de cette étude est d'améliorer les correspondances avec les trains dans les gares CFF de Sion et Sierre.

Une éventuelle réouverture de la gare CFF de Granges découle de l'adoption le 9 février 2014, du projet FAIF. L'OFT a rapidement lancé le processus pour définir les étapes suivantes de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. L'étape de réalisation pour l'horizon 2030 (STEP 2) sera présentée au Parlement fédéral en 2018. Les instructions de l'OFT quant aux démarches et aux délais à respecter, ont été remises aux cantons à fin avril 2014. Ces nouvelles données concernent les exigences de la Confédération, que les communes et cantons doivent prendre en compte, s'ils souhaitent ouvrir ou réhabiliter des points d'arrêts du trafic régional. Les cantons ont remis à l'OFT (le 28 novembre 2014) leurs attentes prioritaires pour le trafic régional à l'horizon 2030. Les projets découlent d'une analyse des besoins. Celle-ci prend en compte la demande prévisible de transports, les divers objectifs de développement territorial ainsi que sur les besoins afférents en matière de transports. Les travaux entre l'espace de planification Valais, l'OFT et le DTEE ont abouti à une liste de 14 projets, remise le 28 novembre à l'OFT et présentant un potentiel intéressant pour notre canton.

Parmi ces demandes, la mesure « VS-13 – réouverture des points d'arrêt de Granges et de Sierre-Ouest entre Sion et Sierre » a été définie avec la Commune de Sierre. Lors de sa séance du 4 novembre 2014, le Conseil Municipal de Sierre a décidé de prioriser la réouverture d'une halte ferroviaire à Granges, sans toutefois renoncer à l'opportunité que représenterait dans un deuxième temps, l'ouverture de celle de Sierre-Ouest.

Selon la « feuille de route » définie par l'OFT, la Confédération se prononcera, d'ici 2018-2019, sur la création, respectivement la réhabilitation de nouveaux arrêts ferroviaires. Elle aura préalablement considéré le potentiel offert par ces nouveaux arrêts, l'adéquation de ces projets avec les instruments d'aménagement du territoire ainsi que l'intégration dans des projets d'agglomérations déjà étudiés et dans les premières conceptions régionales des transports.

La décision d'une éventuelle réouverture d'une halte régionale ferroviaire n'est clairement pas du ressort du canton mais relève des compétences exclusives de la Confédération, en lien avec sa régle fédérale des transports ferroviaires. L'Etat du Valais, aux côtés des communes a fait son possible pour qu'un dossier complet soit déposé, afin de démontrer que la réhabilitation de cet arrêt de Granges est une nécessité à l'échelle de nos régions. Ce projet s'inscrit dans une volonté forte des communes et du DTEE de compléter de manière efficace et pertinente le développement d'un système de mobilité adapté aux besoins de notre population, de nos visiteurs et de notre économie.

Il est proposé l'acceptation du postulat.

MOTION

Auteur	CSPO, par Diego Clausen
Objet	Assouplissement en faveur des zones villageoises et centrales
Date	08.05.2014
Numéro	5.0073

Après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires et l'adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire, il conviendrait de repenser la législation sur les constructions pour les zones névralgiques à forte densité, en ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier existant et l'idée de densification voulue par l'aménagement du territoire.

Il convient notamment de revoir le règlement de la police du feu pour les zones névralgiques constructibles telles que les zones villageoises et centrales. Si l'on veut éviter que le patrimoine immobilier existant se dégrade, il faut rendre possible, à l'avenir, un désencombrement des zones denses (amélioration de l'éclairage) ou à l'inverse une densification (annexes ou assemblages) ou une augmentation modérée des volumes. Ainsi, on pourrait mieux répondre aux besoins de logements actuels. A condition bien sûr que l'on se situe dans une zone historiquement sensible. Cette sensibilité doit être conservée, ce qui appellerait peut-être la supervision de ces projets de construction par une commission supérieure.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'adapter la législation cantonale sur les constructions ou de s'engager à lever les dispositions de la police du feu applicables à ces zones densifiées (zones villageoises et zones de centre). Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra renforcer l'attrait ou la flexibilité du patrimoine immobilier actuel pour les propriétaires ou les fondations potentiellement intéressées (à l'exemple de la fondation pour la protection du patrimoine: «Wohnen im Baudenkmal, Bellwald»). A cela s'ajoute le fait que ce patrimoine immobilier est déjà en grande partie disponible, ce qui n'est donc pas incompatible avec l'initiative sur les résidences secondaires.

Conclusion

Adaptation de la législation cantonale sur les constructions et suppression des dispositions de la police du feu dans les zones villageoises et les zones de centre (zones à densification conformément à l'aménagement du territoire).



RÉPONSE À LA MOTION

Auteur	CSPO, par Diego Clausen
Objet	Assouplissement en faveur des zones villageoises et centrales
Date	8 mai 2014
Numéro	5.0073 <i>(en collaboration avec le DEET et le DFS)</i>

Les motionnaires demandent l'adaptation de la législation cantonale sur les constructions et la suppression des dispositions en matière de police du feu dans les zones de village et les zones de centre.

La législation sur les constructions fait actuellement l'objet d'une révision totale. Dans le cadre de cette révision, les prescriptions en matière de distances figurant dans la loi sur les constructions seront également revues. L'adaptation de la législation cantonale est ainsi déjà en cours, également en ce qui concerne la problématique soulevée par les motionnaires.

Il convient de rappeler dans ce contexte qu'une suppression des dispositions en matière de police du feu n'est pas possible, dans la mesure où les directives de l'AEAI font partie d'une convention intercantonale. Pour exclure l'application de ces directives, le Canton devrait dénoncer unilatéralement la convention en question. Les directives de l'AEAI contiennent en outre déjà des dispositions concernant ce qui doit être entrepris lorsque les distances de sécurité requises ne sont pas respectées. Il existe déjà la possibilité pour l'autorité de décision de réduire ces distances sous certaines conditions.

Le Conseil d'État a par ailleurs décidé par décision du 29 mai 2013 (cf. à ce sujet la réponse du Conseil d'État au postulat 4.229) de constituer le groupe de travail «centres de villages». Ce groupe de travail interdépartemental est notamment chargé d'élaborer une stratégie cantonale pour le développement des centres de villages, de mettre à disposition des communes et des privés un soutien pour les travaux ainsi que de développer et d'examiner d'autres mesures possibles.

Les résultats de ces travaux seront pris en compte aussi bien dans la révision totale de la législation sur les constructions, la révision partielle de la loi d'application de la LAT ainsi que dans le cadre de la révision complète du Plan directeur cantonal.

Il est proposé d'accepter la motion tout en excluant une suppression des directives de l'AEAI.

Lieu, date Sion, le 16 octobre 2014

INTERPELLATION

Auteur PDCC, par Gilles Martin
Objet Aéroport de Sion – sauvons cet outil économique
Date 10.06.2014
Numéro 3.0128

La décision abrupte de la Confédération de retirer les forces aériennes définitivement, sans compromis ni compensation, met gravement en danger la survie de l'aéroport international de Sion.

Cet outil de développement économique est indispensable afin d'assurer un tourisme de qualité et une économie moderne. Nombre de régions et de cantons suisses aspirent à bénéficier d'une telle infrastructure. Dans une situation économique qui se dégrade – seules 3 nouvelles entreprises en 2013 – le Valais ne peut se passer d'un tel atout.

Conclusion

Quelles mesures entend prendre le Conseil d'état afin de palier au départ des forces aériennes et d'assurer la survie structurelle et financière de l'aéroport international de Sion.

MOTION

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Egalité des communes dans le paiement des frais de leur sécurité
Date	11.11.2014
Numéro	3.0156

Dans son rapport sur le budget 2015, la COFI s'étonne de ce qu'en dépit de la demande qu'elle avait formulée dans son rapport sur le compte 2013, les prestations que la police cantonale fournit en faveur des communes qui ne disposent pas d'une police municipale ne soient toujours pas facturées.

Le DFS semble justifier cette situation par le défaut d'une base légale suffisante.

De fait, des prestations pour lesquelles les contribuables des communes disposant d'une police municipale paient sont et demeurent donc gratuites pour les communes qui n'en disposent pas. C'est une source d'inégalité inacceptable entre les communes du canton et surtout entre leurs contribuables dont certains paient en quelque sorte à double : pour leur commune et, en sus, pour celles qui, parfois, pour ne pas dire trop souvent, ne font guère d'efforts (et n'y ont aucun intérêt) pour engager des frais alors que la police cantonale fournit gratuitement certaines prestations. De surcroît, il est clair que l'Etat du Valais n'a plus les moyens de se passer de telles recettes qui, au demeurant, correspondent à des prestations bien réelles qui n'ont aucune raison d'être gratuites.

Au vu de l'état des finances cantonales, on ne voit pas pourquoi il faudrait attendre la révision générale de la loi sur la police cantonale pour mettre fin à cette situation injuste et inacceptable.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est dès lors invité à proposer, par voie de décret urgent, une base légale susceptible d'entrer en vigueur en 2015 déjà pour permettre à la police cantonale de facturer ses prestations aux communes qui ne disposent pas d'une police municipale.

MOTION

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Egalité des communes dans le paiement des frais de leur sécurité
Date	11.11.2014
Numéro	3.0156

Dans son rapport sur le budget 2015, la COFI s'étonne de ce qu'en dépit de la demande qu'elle avait formulée dans son rapport sur le compte 2013, les prestations que la police cantonale fournit en faveur des communes qui ne disposent pas d'une police municipale ne soient toujours pas facturées.

Le DFS semble justifier cette situation par le défaut d'une base légale suffisante.

De fait, des prestations pour lesquelles les contribuables des communes disposant d'une police municipale paient sont et demeurent donc gratuites pour les communes qui n'en disposent pas. C'est une source d'inégalité inacceptable entre les communes du canton et surtout entre leurs contribuables dont certains paient en quelque sorte à double : pour leur commune et, en sus, pour celles qui, parfois, pour ne pas dire trop souvent, ne font guère d'efforts (et n'y ont aucun intérêt) pour engager des frais alors que la police cantonale fournit gratuitement certaines prestations. De surcroît, il est clair que l'Etat du Valais n'a plus les moyens de se passer de telles recettes qui, au demeurant, correspondent à des prestations bien réelles qui n'ont aucune raison d'être gratuites.

Au vu de l'état des finances cantonales, on ne voit pas pourquoi il faudrait attendre la révision générale de la loi sur la police cantonale pour mettre fin à cette situation injuste et inacceptable.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est dès lors invité à proposer, par voie de décret urgent, une base légale susceptible d'entrer en vigueur en 2015 déjà pour permettre à la police cantonale de facturer ses prestations aux communes qui ne disposent pas d'une police municipale.

POSTULAT

Auteur	CSPO, par Diego Wellig
Objet	Modification du règlement Rail-Check
Date	10.06.2014
Numéro	3.0129

Le règlement concernant les modalités de prise en charge des frais de transport n'est entré en vigueur que le 1^{er} juin 2012.

Il est désormais prévu d'augmenter d'un tiers les frais de déplacement des élèves du secondaire II – les faisant passer à 50 % – sous prétexte d'un budget 2014 équilibré.

Pour les experts financiers, c'est aux plus faibles, les élèves du secondaire II et les apprentis – ou plus précisément à leurs parents – de payer 16,67 % de plus pour les frais de déplacement.

Dans un canton de montagne tel que le Valais, très nombreux sont les élèves et les apprentis qui parcourent quotidiennement un long trajet pour se rendre dans les centres où se trouvent les écoles secondaires de 2^e degré et les écoles professionnelles. Comme si cela ne suffisait pas, un supplément incompréhensible de 16,67 % imposé aux parents sur les frais de transport est le résultat du nouveau règlement sur le co-financement des frais de transport. Les familles les plus durement touchées sont celles habitant dans les villages de montagne reculés.

Une incitation de plus à la dépopulation des villages de montagne et des belles vallées valaisannes.

La décision du Conseil d'Etat d'adapter le règlement du 6 juin 2012 fait soupçonner une remise en question de la prestation Rail-Check, c'est-à-dire le soutien de l'Etat aux familles du canton.

Conclusion

Nous exigeons du Conseil d'Etat l'annulation immédiate des modifications apportées au règlement Rail-Check et la remise en vigueur du règlement concernant les modalités de prise en charge des frais de transport du 6 juin 2012.

POSTULAT

Auteur	Raymond Borgeat, AdG/LA, Christophe Clivaz, PLR, Pascal Nigro, PDCB, et Gaël Bourgeois, AdG/LA
Objet	Réorganisation au sein du DFS: une collaboration avec la commission EFCS à mettre sur pied
Date	10.06.2014
Numéro	3.0130

Le DFS est en pleine mutation. Le jeu des chaises musicales entrepris par le Chef de département ne concerne pas uniquement des personnes. Actuellement, il touche l'organisation des responsabilités administratives et pédagogiques du domaine «Formation» du DFS. Une vaste réorganisation est annoncée par voie de presse ! Elle devrait s'articuler autour des points suivants:

1. Les Ecoles de commerce: rattachées au Service de la formation professionnelle
2. La HEP-VS: rattachée au Service de l'enseignement
3. Les Ecoles de culture générale: Décision ultérieure
4. Les Ecoles préprofessionnelles: Toujours rattachées au Service de l'enseignement

Nous sommes conscients qu'une telle organisation est du ressort du Chef du Département. En revanche nous déplorons les moyens de communication utilisés. Ce n'est pas l'engagement d'un responsable de communication qui permet d'écarter les voies protocolaires: la commission EFCS et les personnes concernées doivent être informées avant la presse.

Une telle réorganisation correspond nécessairement à une nouvelle vision stratégique de la formation. Cette dernière doit impérativement respecter entre autres les différents accords inter-cantonaux ratifiés par le Grand Conseil.

Conclusion

Nous considérons que le parlement doit être informé de cette vision stratégique afin d'être co-acteur d'éventuelles adaptations du contexte légal. Nous demandons de surseoir à toute réorganisation avant d'avoir présenté et soumis à approbation ce concept global de la formation à la commission EFCS.

INTERPELLATION

Auteur	AdG/LA, par Raymond Borgeat, Gaël Bourgeois, Patricia Constantin (suppl.), et Jean-Henri Dumont
Objet	A chacun ses responsabilités
Date	10.06.2014
Numéro	3.0131

Nous sommes conscients de la séparation des pouvoirs. La limite entre les pouvoirs exécutif et législatif n'est pas toujours aisée à fixer. Les décisions du plénum doivent être nécessairement respectées. Tout ne doit pas être sacrifié sur l'autel des restrictions budgétaires.

Trois éléments nous permettent de douter que le chef du DFS respecte les décisions prises par le plénum:

- Rail-Check: Débat de juin 2011, le plénum accepte, sans opposition le décret fixant la participation parentale au tiers des frais de transport.
- Bourse et prêt d'honneur: En décembre 2013, lors du débat sur le budget, les restrictions budgétaires de 3,5 millions avaient été refusées par le plénum. Le Grand Conseil avait marqué sa volonté de maintenir le niveau de financement des bourses et prêt d'honneur à celui des années précédentes.
- Loi sur le cycle: En septembre 2009, le Grand Conseil accepte, en 2ème lecture, la loi sur le cycle d'orientation, qui stipule que « des » (deux au moins ?) heures d'enseignements sont réservées pour le projet personnel.

Pour faire face aux difficultés financières actuelles, des décisions sont prises, en urgence, sans réellement respecter la volonté des représentants du peuple valaisan:

- Rail-Check: La participation parentale est fixée à la moitié des frais de transport!
- Bourse et prêt d'honneur: Des analyses sont conduites actuellement pour baisser de plus de 3,6 millions l'enveloppe octroyée aux bourses et prêts d'honneur!
- Loi sur le cycle: Pour la prochaine reprise scolaire, une seule heure d'enseignement subsiste pour le projet personnel. Au passage, la dotation en heures pour des domaines plus spécifiquement liés à l'orientation et à la découverte des milieux professionnels disparaît.

A l'heure où le Valais traverse une crise d'image, il est nécessaire de pouvoir travailler en concertation et en complémentarité, faute de quoi les tensions entre les pouvoirs exécutifs et législatifs risquent de s'accroître. Nous devons impérativement éviter d'entrer dans une spirale d'actes législatifs qui bloquerait une évolution positive, notamment, de la formation.

Conclusion

Pour les trois éléments cités, comment le chef de département envisage-t-il de respecter les décisions du Grand Conseil ?

MOTION

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Des cours d'instruction civique dans les écoles publiques
Date	10.06.2014
Numéro	3.0132

Pour être en mesure de faire le meilleur usage, en pleine connaissance de cause, des outils extraordinaires, uniques au monde, que notre système de démocratie semi-directe met entre les mains des citoyens suisses, ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de connaissances que seule l'école est en mesure de leur donner.

Car force est de constater que trop souvent, nos concitoyens ne disposent que de connaissances civiques fortes lacunaires.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est dès lors invité à proposer une base légale prévoyant l'obligation de dispenser des cours d'instruction civique dans les écoles publiques valaisannes.

INTERPELLATION

Auteur UDC, Jean-Luc Addor
Objet Des djihadistes doubles nationaux en Valais?
Date 10.06.2014
Numéro 3.0133

Le retour des combattants du djihad, que ce soit de Syrie ou d'autres pays où se mène la «guerre sainte» pour imposer par le fer et par le feu la progression de l'islam de par le monde, est un problème qui touche très gravement certains pays européens, à commencer par nos voisins français. Mais le retour d'un jeune Valaisan, dont on a parlé il y a quelques semaines, montre que le Valais n'est malheureusement pas épargné.

Un aspect particulier mérite d'être approfondi: c'est la question de savoir si un Suisse double national mérite de conserver sa nationalité suisse lorsqu'il fait le choix de s'engager comme combattant du djihad.

Conclusion

Nous posons dès lors les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de situations de Suisses doubles nationaux résidant en Valais qui se sont engagés comme combattants du djihad et si oui, combien y en a-t-il?
2. Le cas échéant, de quels autres passeports ces personnes disposent-elles ou disposaient-elles en sus de leur passeport suisse?
3. Parmi ces personnes, combien y en a-t-il qui sont devenues suisses par naturalisation?
4. Le Conseil d'Etat considère-t-il que l'engagement militaire pour le djihad constitue une menace pour la sécurité publique en Suisse et en Valais en particulier et si oui, que pense-t-il de l'idée (qui pourrait être portée au Parlement fédéral) de proposer une révision de la loi sur la nationalité tendant à ce que les djihadistes doubles nationaux puissent être déchus de la nationalité suisse?

MOTION

Auteur	UDC, Jean-Luc Addor
Objet	Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale
Date	10.06.2014
Numéro	3.0134

En l'état, la législation ne subordonne la naturalisation qu'à des conditions générales d'intégration et de respect de l'ordre juridique suisse (art. 14 LN et 3 al. 1 ch. 3 de la loi sur le droit de cité valaisan). Les antécédents éventuels des candidats à la naturalisation ne sont appréciés que dans ce cadre trop général. Il en va de même pour ce qui concerne les dettes d'aide sociale des candidats, qui ne sont appréciés que dans le cadre incertain d'une information ('il ne s'agit même pas de directives) du Service de la population et des migrations du 6 février 2013 à l'intention des communes valaisannes en matière de naturalisation.

Pour éviter de brader le passeport suisse, il convient d'instituer des règles plus précises sur ces deux points, ainsi que sur certains autres points, sur le modèle de l'initiative «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale» que les citoyens bernois ont acceptée le 24 novembre 2013 en votation populaire.

Rappelons que cette initiative, acceptée par 55,8% des citoyens bernois, demandait que le droit de cité cantonal soit notamment refusé à quiconque:

- a été condamné pour un crime par un jugement entré en force ou à quiconque a été condamné par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins pour une infraction;
- bénéficie des prestations de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations reçues.

Il complétait ces conditions par deux conditions complémentaires d'un autre ordre, plus précisément axées sur l'intégration proprement dite, demandant que le droit de cité soit également refusé à quiconque:

- ne peut justifier de bonnes connaissances d'une langue officielle (notion plus large que les connaissances seulement suffisantes qu'exige notre loi cantonale à son art. 3 al. 1 ch. 2);
- ne peut justifier de bonnes connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire;
- ne dispose pas d'une autorisation d'établissement.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est invité à proposer les bases constitutionnelles et légales adéquates pour introduire ces exigences en droit valaisan.

INTERPELLATION

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Stopper l'immigration de masse, maintenant?
Date	10.06.2014
Numéro	3.0135

Dans une question écrite du 10 mars 2014, le groupe UDC demandait si, de même qu'elle a d'ores et déjà affecté le processus d'extension de la libre circulation à la Croatie, l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse de doit pas avoir des effets immédiats dans la pratique quotidienne des services concernés de l'Etat, en particulier pour ce qui concerne le principe de la préférence nationale.

Dans sa réponse du 9 mai 2014, le Conseil d'Etat a laissé entendre, en substance, que cette initiative ne pourra être appliquée qu'une fois que les modifications législatives qu'elle doit entraîner auront été acceptées par les autorités fédérales.

Pour autant qu'elle soit correcte juridiquement, cette réponse, qui reporte l'application concrète de la volonté populaire à un délai dont on n'ose imaginer la longueur, est pour le moins insatisfaisante d'un point de vue démocratique.

Conclusion

Nous nous permettons donc d'insister et posons les questions suivantes:

1. L'article 121a introduit dans la constitution fédérale après la votation du 9 février 2014 peut-il déployer des effets juridiques avant l'adoption de la législation d'application prévue par l'article 191 chiffre 9 alinéa 2 de cette même constitution et si oui, lesquels?
2. Le Conseil d'Etat persiste-t-il à soutenir que la pratique des services de l'Etat n'a pas à être modifiée à la suite de cette votation populaire?
3. Qu'en est-il, en particulier, du principe de la préférence nationale posé par l'article 121a alinéa 3 de la constitution fédérale?

MOTION

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Priver les étrangers criminels récidivistes d'aides sociales
Date	10.06.2014
Numéro	3.0136

En réponse à une question du groupe UDC du 14 mars 2014, le Conseil d'Etat a indiqué:

- qu'il n'existe actuellement aucune statistique, ni auprès des autorités d'aide sociale ni auprès des autorités migratoires, permettant de connaître le nombre des étrangers criminels récidivistes qui touchent des prestations sociales et encore moins, du même coup, au sujet des montants versés à ce titre aux personnes éventuellement concernées;
- qu'en l'état de la législation, un passé criminel n'entre pas dans les critères permettant de refuser ou de refuser l'aide sociale à un étranger.

Et pourtant, ne serait-ce qu'en considération de l'acceptation, le 28 novembre 2010, de l'initiative pour le renvoi des étrangers criminels, on ne peut s'empêcher de considérer qu'il est choquant que des étrangers qui, en raison de leurs antécédents criminels, devraient pouvoir être expulsés non seulement résident toujours chez nous, mais vivent de plus à notre charge.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est dès lors invité à proposer les modifications législatives adéquates pour refuser, le cas échéant retirer tout ou partie des prestations d'aide sociale aux étrangers criminels récidivistes susceptibles de tomber sous le coup de l'article 121 alinéa 3 lettre a de la constitution fédérale.

POSTULAT

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor
Objet	Des statistiques des étrangers criminels récidivistes au bénéfice de l'aide sociale
Date	10.06.2014
Numéro	3.0137

En réponse à une question du groupe UDC du 14 mars 2014, le Conseil d'Etat a indiqué:

- qu'il n'existe actuellement aucune statistique, ni auprès des autorités d'aide sociale ni auprès des autorités migratoires, permettant de connaître le nombre des étrangers criminels récidivistes qui touchent des prestations sociales et encore moins, du même coup, au sujet des montants versés à ce titre aux personnes éventuellement concernées;
- qu'en l'état de la législation, un passé criminel n'entre pas dans les critères permettant de refuser ou de refuser l'aide sociale à un étranger.

Et pourtant, ne serait-ce qu'en considération de l'acceptation, le 28 novembre 2010, de l'initiative pour le renvoi des étrangers criminels, on ne peut s'empêcher de considérer qu'il est choquant que des étrangers qui, en raison de leurs antécédents criminels, devraient pouvoir être expulsés non seulement résident toujours chez nous, mais vivent de plus à notre charge.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est dès lors invité à se donner les moyens statistiques de connaître le nombre des étrangers criminels récidivistes au bénéfice de l'aide sociale, ainsi que les montants touchés par les personnes concernées.

POSTULAT

Auteur	UDC, par Grégory Logean
Objet	Surpopulation carcérale: exploiter des prisons à l'étranger
Date	10.06.2014
Numéro	3.0138

En réponse à une interpellation du groupe UDC par le député Grégory Logean (3.0076), le chef du DFS a communiqué au Parlement que le taux d'occupation des prisons valaisannes dépassait les 100 %(tant en détention préventive qu'en exécution des peines). En clair, nos prisons sont pleines. De toute évidence, les mesures envisagées par le Conseil d'Etat ne permettront pas d'inverser cette tendance.

Conclusion

Partant du constat que d'autres cantons connaissent également une surpopulation carcérale et qu'une majorité des détenus sont de nationalité étrangère, le présent postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier, avec la collaboration éventuelle d'autres cantons susceptibles d'adhérer à une telle démarche, l'exploitation et/ou la construction de prisons à l'étranger. Cette solution permettrait de résoudre efficacement la problématique de la surpopulation carcérale étrangère tout en diminuant les coûts à charge des contribuables.

INTERPELLATION

Auteur	Rosina In-Albon (suppl.), CSPO
Objet	Respecter les délais de résiliation
Date	10.06.2014
Numéro	3.0139

La loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel fixe, à l'art. 64 et 66 un délai de résiliation pour le personnel enseignant. L'enseignant ou l'autorité compétente doivent être informés par écrit de la résiliation, jusqu'au 1^{er} mars au plus tard.

Fin mai 2014, le département met au concours des postes pour différentes matières au collège de Brigue. Le nombre d'équivalents plein-temps n'est pas mentionné.

Si les enseignants embauchés s'avèrent être déjà employés dans un autre établissement scolaire, ce dernier se voit contraint de lancer de nouvelles mises au concours. Il n'est ensuite plus garanti que l'on puisse trouver des enseignants disposant des diplômes attendus. La plupart des établissements ont d'ores et déjà terminé leurs procédures d'embauche.

Le délai de résiliation est fixé au 1^{er} mars, un délai qui est, de toute façon, précoce ; il serait peut-être envisageable de le reporter au 31 mars 2014.

Pourquoi le département ne respecte-t-il pas lui-même les délais de résiliation pour le personnel enseignant des écoles secondaires du deuxième degré?
Un report du délai de résiliation au 31 mars pourrait-il être examiné?

Conclusion

Le département exige des établissements scolaires le respect des délais; par conséquent, le département devrait lui aussi s'en tenir aux délais prescrits.

INTERPELLATION

Auteur PLR, par Bernard Rey
Objet Stagiaires en logopédie
Date 11.06.2014
Numéro 3.0140

Dans le cadre de leur dernière année de cursus universitaire, les étudiants en 2^e année de Master en logopédie doivent suivre des stages obligatoires d'une durée de 9 à 10 mois, soit la durée d'une année scolaire.

En Valais, les étudiants ne réussissent pas à trouver de stage:

- les logopédistes privés, en raison de l'avenir incertain de la logopédie en Valais, ne veulent pas engager de stagiaires, en tout cas pour l'année 2014-2015;
- du côté du CDTEA, les stagiaires se heurtent également à des refus, semble-t-il pour des raisons budgétaires

Le département ne peut pas agir auprès des privés. Cependant, quels sont ses moyens d'action sur le public?

Conclusion

Sachant que ces stages seraient demandés par un maximum de 5 étudiants par année, le Département ne pourrait-il pas s'engager pour pallier à ce manque?

POSTULAT

Auteur	UDC, par Jean-Luc Addor, Anne Luyet (suppl.) et Bruno Perroud (suppl.)
Objet	APEA: un premier bilan
Date	11.06.2014
Numéro	3.0141

Mises en place au début 2013, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) soulèvent d'ores et déjà divers problèmes dans leur organisation, leur fonctionnement et leur coût.

La professionnalisation recherchée a entraîné des problèmes de recrutement de personnel qualifié. En revanche, elle ne semble pas avoir apporté d'amélioration sensible dans le fonctionnement des APEA, loin s'en faut. Et en tout état de cause, la réforme a provoqué une explosion des coûts à charge des communes.

Les communes ont été encouragées à se regrouper en APEA intercommunales. Sous réserve de la masse critique ainsi augmentée, la multiplication de ces entités semble toutefois avoir surtout entraîné une perte de contrôle des autorités communales sur des affaires qui, parfois, exigent pourtant des interventions de leur part. On a gagné avant tout en technocratie et perdu beaucoup en proximité et en simplicité de fonctionnement.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est dès lors invité à tirer un premier bilan de l'organisation, du fonctionnement et des coûts des APEA et à proposer, dans les limites de ce que permet le droit fédéral, les correctifs et autres modifications législatives éventuellement nécessaires.

POSTULAT

Auteur	Alain Bregy, CSPO, Stéphane Ganzer, PLR, Marcel Bayard, PDCC, Patrick Hildbrand, SVPO, et cosignataires
Objet	De quoi rester sans voix ! Déficit logopédique en Valais: stop aux économies
Date	12.06.2014
Numéro	3.0142

Avec l'adoption de la loi sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en novembre 2004, l'assurance-invalidité s'est retirée du domaine de la formation scolaire spéciale début 2008.

Le retrait de l'AI du financement de la formation scolaire spéciale a entraîné d'importantes conséquences financières et organisationnelles pour le canton qui a dû assumer toutes les prestations individuelles et collectives jusqu'alors octroyées par l'AI en matière d'éducation précoce spécialisée, de logopédie, de psychomotricité et d'encadrement psychologique.

Conformément aux dispositions transitoires, la législation fédérale imposait au canton d'assumer les prestations octroyées par l'assurance-invalidité jusqu'à fin 2007 jusqu'à la mise en œuvre de son propre concept, mais pendant trois ans au minimum.

Depuis l'introduction de la RPT, le Canton du Valais porte la responsabilité d'assurer des soins logopédiques suffisants aux enfants et aux jeunes souffrant d'un handicap de la parole, ainsi que d'en garantir le financement. Le montant prévu à cet effet s'élève à 3,6 millions de francs par an.

Comparé à d'autres cantons, le Valais connaît un grave déficit dans le domaine de la logopédie. Pour 1600 à 1700 enfants en âge préscolaire et scolaire, le Valais prévoit un poste de logopédie à 100 %. En comparaison, ce sont 750 enfants par poste à plein temps dans les cantons de Bâle-Campagne, Glaris, Zoug et Schaffhouse et 1000 dans les cantons de Schwyz et de Lucerne.

Actuellement en Valais, les enfants attendent des mois pour un examen ou une thérapie. Un accès le plus rapide possible à un examen et à une thérapie est essentiel pour le développement futur de l'enfant. Sans thérapie, ces enfants sont clairement pénalisés d'un point de vue scolaire et social. La capacité à comprendre le langage et à s'exprimer de manière intelligible constitue la base de l'intégration à l'école et la condition pour l'apprentissage scolaire.

Dans son budget 2014, le Service cantonal de la jeunesse (SCJ) a déjà économisé plus de 80 000 francs dans le domaine de la logopédie. Pour l'année 2015, il est prévu d'économiser une nouvelle fois le même montant.

Les professionnels de la branche sont convaincus que les moyens actuels ne suffisent déjà plus à soigner les enfants souffrant d'un handicap de la parole dans le canton du Valais. Davantage de mesures d'économie empêchent d'assurer une thérapie de qualité.

Les mesures d'économie auront des répercussions financières sur le long terme (redoublement ; davantage de scolarisations onéreuses dans les écoles spécialisées ; chômage, car il devient plus difficile de trouver une place d'apprentissage ; etc.), des répercussions qui devront être supportées par le canton.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est enjoint de ne pas réduire davantage la somme de 3,6 millions de francs alloués à la logopédie. Le montant doit être affecté exclusivement à la logopédie. Il y a lieu en outre d'examiner si, compte tenu des classes d'âges à forte natalité et afin d'éviter des répercussions financières, il ne conviendrait pas plutôt d'accroître le budget.

POSTULAT

Auteur	UDC, par Nadine Reichen (suppl.)
Objet	Big Brother dans votre jardin, c'est pour demain!
Date	12.06.2014
Numéro	3.0143

Depuis quelques mois, de nouveaux gadgets volants munis de caméras miniatures pouvant être commandés directement depuis les téléphones portables ou les tablettes iPhone sont apparus.

L'acquisition de tels engins volants est simplement réalisée en toute liberté dans les grandes surfaces, leur utilisation ne demandant pas d'autre qualification. Toute personne peut acheter librement de tels objets et les utiliser dans son propre jardin ou dans celui du voisin. Il est simple de survoler les habitations alentours et, en l'occurrence, de violer en toute discrétion la sphère privée de chacun.

L'arrivée de drones ou d'hélicoptères volants munis de petites caméras permet la prise de photos et de films aériens de bonne qualité. Ainsi, nous constatons une violation en toute légalité de la sphère privée de chacun d'entre nous. Sans intention d'interdire ce loisir qui offre d'ailleurs des perspectives d'utilisation dans certaines professions, il est aujourd'hui nécessaire de fixer un cadre adapté qui pose des limites à l'utilisation de ce nouveau gadget.

Conclusion

Dans ce contexte, nous demandons au Conseil d'Etat:

- d'étudier dans quelle mesure les drones munis de caméras peuvent être utilisés en centre urbain;
- de statuer sur l'utilisation de tels objets en dehors de lieux d'habitation.

MOTION

Auteur	PDCC et PDCB, par Jérôme Buttet et David Théoduloz
Objet	Port du voile à l'école : pour une solution pragmatique
Date	13.06.2014
Numéro	3.0144

La question du port du voile dans les écoles valaisannes a été portée dans le débat public récemment, avec des propositions d'interdiction pure et simple et l'annonce du lancement prochain d'une initiative populaire à cette fin.

Sous prétexte d'une soi-disant «islamisation rampante» de notre société, des propositions dogmatiques nous amèneraient à bafouer les fondements de notre état de droit en permettant une atteinte massive et disproportionnée à l'une de nos libertés fondamentales, la liberté religieuse.

Si des questions légitimes sont soulevées par le port du voile, telle que l'égalité de traitement hommes-femmes, ou le respect de la condition féminine et du développement de la personnalité des jeunes filles, notre canton ne connaît pour l'heure que peu de cas de port du voile à l'école, et encore moins de cas problématiques.

D'un autre côté, il n'est pas acceptable que le port du voile compromette l'intégration de l'enfant ou que ce symbole soit utilisé à des fins de provocation, de prosélytisme ou de propagande. Dans ces cas particuliers, des mesures doivent pouvoir être prises par les directions d'école, allant, en dernier ressort, jusqu'à une interdiction.

Conclusion

Le Grand Conseil demande donc au Conseil d'Etat de proposer les modifications des bases légales ad hoc permettant, dans certains cas concrets, de prononcer une interdiction dictée par l'intérêt public et conforme au principe de proportionnalité (cf. art. 36 de la Constitution fédérale).

INTERPELLATION

Auteur Diego Wellig, CSPO et Philipp Matthias Bregy, CSPO
Objet La police valaisanne contrôle-t-elle ses fichiers ?
Date 13.06.2014
Numéro 3.0145

Un contrôle efficace des bases de données policières fait défaut dans de nombreux cantons. Le résultat: le nombre de profils connaît une croissance incontrôlée, faisant croître le risque que des innocents se retrouvent dans la ligne de mire de la police. Par exemple, si quelqu'un est suspecté à tort de faire du trafic de drogue, la police abordera la question des drogues même des années plus tard, lors de contrôles de routine. Si la base de données n'est pas contrôlée et entretenue correctement, il y restera enregistré comme dealer même si l'affaire est résolue depuis longtemps.

Dans de nombreux cantons, des soupçons sont également entrés dans le système de la police. A Zurich notamment, une participante au cours de sécurité routière a été convoquée à un « examen médical d'aptitude à la conduite » par l'office cantonal des mesures administratives, après qu'un policier eut fait mention dans le système de son comportement soi-disant particulier.

Actuellement, les cantons prévoient même de mettre en réseau leurs bases de données insuffisamment entretenues. Avec le projet d'harmonisation de l'informatique policière, les chefs des départements de la sécurité veulent obtenir un échange rapide d'informations entre les cantons : un projet qu'il est prévu de mettre en œuvre dès l'an prochain.

Les corps de la police ont également pour mission de supprimer les entrées!

Conclusion

Comment se présente la situation en Valais en matière de bases de données policières ?

En Valais, un soupçon reste-t-il enregistré même si ce dernier s'est évaporé ?

Des données ont-elles été recueillies en Valais, et, si oui, dans quelle mesure ?

Nous voulons également savoir comment elles sont entreposées et si les citoyens du Valais peuvent consulter leurs fiches.

Le canton a-t-il recueilli des données sur ses habitants et les a-t-il transmises au Service de renseignement de la Confédération ?

Des données sont-elles conservées sans que leur pertinence ne soit examinée ?

INTERPELLATION

Auteur	AdG/LA, par Florian Alter, Jonathan Darbellay (suppl.) et Célestin Taramarcas (suppl.)
Objet	Les écoliers en danger
Date	13.06.2014
Numéro	3.0147

L'année dernière, le Conseiller d'Etat Freysinger annonçait des coupes difficiles, annonçant que si ces économies devaient se poursuivre, il «entrerait en résistance».

L'année dernière, toujours selon ses propos, il déclarait avoir pu «tailler dans le gras».

En juin de cette année, il annonçait l'arrivée d'autres économies plus douloureuses.

Conclusion

En partant du principe que tout ce qui est économisé en dehors des conditions des employés d'Etat touchera inéluctablement la qualité du service offert à nos enfants, l'AdG/LA demande:

- La résistance aura-t-elle lieu?
- Si non, quelle sont les lignes prévues pour les économies drastiques annoncées pour ne pas préjudicier la qualité de notre éducation et de l'intégration?

POSTULAT

Auteur Julien Monod (suppl.), PLR
Objet Des prêts d'honneur pour les sportifs d'élite
Date 08.09.2014
Numéro 3.0149

Les jeux olympiques en Valais, cette idée commence à refaire surface, ce qui est une très bonne chose.

Mais avant cela, il est primordial de permettre aux sportifs d'élites valaisans de pouvoir pratiquer leur sport dans les meilleures conditions possibles.

Ils pourront ainsi avoir des chances de médaille et porter haut les couleurs de notre canton.

Hormis quelques chanceux soutenu par l'Armée, les jeunes sportifs valaisans ne bénéficie d'aucune aide financière directe, en dehors de leur famille, pour s'assurer des ressources durant leur carrière. En effet, si l'on excepte les sports majeurs que sont le foot ou le hockey, il est très difficile voire impossible pour les sportifs, même en étant les meilleurs mondiaux de leur discipline, de couvrir leur minimum vital, sans parler des frais de déplacement, d'hébergement, etc.

De plus, de loin pas toutes les familles peuvent soutenir financièrement leurs enfants sportifs.

Conclusion

C'est pourquoi, je demande aux départements concernés d'étudier la possibilité d'accorder aux sportifs qui le demandent, des prêts d'honneur sans intérêts, afin de s'assurer des ressources minimum durant leur début de carrière.

INTERPELLATION

Auteur UDC, par Jean-Luc Addor
Objet L'accord de Dublin: mythe ou réalité?
Date 11.09.2014
Numéro 3.0150

Pour convaincre le peuple suisse d'approuver les accords de Schengen et de Dublin, le 5 juin 2005, on a notamment vanté, dans le domaine de l'asile, les vertus de l'accord de Dublin sur la collaboration internationale en matière d'asile, en particulier sur le principe dit du premier accueil censé éviter le «tourisme de l'asile».

La réalité semble fort éloignée de ces belles promesses.

Conclusion

Elle soulève en tout cas les questions suivantes:

1. Le Conseil d'Etat estime-t-il que l'accord de Dublin, particulièrement le principe du premier accueil est respecté par les pays signataires de cet accord?
2. Qu'en est-il des pays limitrophes du Valais?
3. Si cet accord et particulièrement le principe du premier accueil étaient vraiment respectés, quelle serait l'incidence d'une véritable application de l'accord:
 - sur le nombre des demandes d'asile déposées chaque année en Suisse?
 - sur le nombre des demandeurs d'asile attribués chaque année au Valais?
 - sur le nombre des demandeurs d'asile résidant en Valais?
 - sur les finances cantonales?

MOTION

Auteur	Sandro Fux (suppl.), SVPO et Patrick Sciamanna (suppl.), SVPO
Objet	Critère de notes clair pour le passage au cycle d'orientation
Date	11.09.2014
Numéro	3.0151

En Valais, les élèves de première année du cycle d'orientation sont tous intégrés dans des classes hétérogènes. Ils sont cependant scindés en deux niveaux de prestation pour la langue d'enseignement (L1) et les mathématiques. Les critères de répartition pour les différents niveaux de la 1CO sont définis dans la loi sur le cycle d'orientation. L'élève qui, à la fin de la scolarité primaire, affiche une moyenne annuelle d'au moins 5.0 dans les branches concernées peut suivre le cours en niveau I au cycle d'orientation. Une moyenne annuelle de 4.7 ou moins implique que l'élève rejoindra le niveau II. Les élèves dont la note moyenne est de 4.8 ou 4.9 se retrouvent ainsi dans une zone grise. Leur répartition dans les différents niveaux s'effectue au terme d'une évaluation complexe. L'intégration dans le niveau I est décidée en fonction de 3 critères, dont 2 doivent être remplis:

- La note obtenue à l'examen cantonal se monte au minimum à 5.0 pour la branche concernée.
- Les parents se prononcent en faveur de l'intégration de leur enfant en niveau I.
- L'enseignant procède à une évaluation globale qui détermine dans quelle mesure la participation au cours en niveau I se justifie.

Les centres scolaires et titulaires de classes font remarquer que la procédure de répartition des élèves qui se trouvent dans cette zone grise donne souvent lieu à des discussions laborieuses entre les parties concernées. A cela s'ajoutent les coûts au plan administratif, lesquels ne peuvent être évités qu'avec un critère de notes unique et donc clair en ce qui concerne le passage au cycle d'orientation.

Nous proposons donc que la note de 5.0 constitue le seul critère déterminant la répartition des élèves dans les branches susmentionnées lors du passage au cycle d'orientation. L'élève qui obtient une note moyenne inférieure à 5.0 va directement en niveau II. La possibilité de changer de niveau ultérieurement doit cependant demeurer, pour autant que l'élève se montre performant.

Actuellement, l'organisation scolaire au niveau du cycle d'orientation se complexifie notamment en raison du fait que le nombre d'élèves en niveau I est excessivement élevé. L'introduction d'un système de notes plus clair permettrait de corriger ce déséquilibre et de réduire les frais administratifs supportés par les centres scolaires.

Conclusion

Nous prions donc le Conseil d'Etat d'adapter l'article 24, alinéa 3 de la loi sur le cycle d'orientation afin que seule la note de 5.0 soit considérée comme valeur limite déterminante pour la répartition en niveau au 1CO.

DÉCEMBRE 2014

**RAPPORT ANNUEL 2014 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE
DE CONTRÔLE HES-SO (CIP HES-SO)**

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,

Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément aux dispositions de la convention régissant la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (CIP HES-SO) établit un rapport annuel à l'intention des parlements qui y ont délégué leurs membres (7 par canton). Le présent rapport couvre l'année 2014.

1. INTRODUCTION / PRÉAMBULE

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit Mmes et MM. les Députés:

Solange Berset	Fribourg , Vice-présidente 2014
Francis Charmillot	Jura
Caroline Gueissaz	Neuchâtel
Catherine Labouchère	Vaud
Marcelle Monnet Terrettaz	Valais
Patrick Saudan	Genève, Président 2014
Dave von Kaenel	Berne

Fonctionnement de la commission

La commission a siégé à trois reprises en 2014 soit les 27 janvier, 16 juin et 29 septembre. Ces séances ordinaires ont été précédées de 3 séances du bureau pour préparer les travaux de la commission. Une quatrième séance du bureau a eu lieu le 3 novembre pour faire le bilan de l'année en cours et définir les priorités de l'année 2014.

Les délégations genevoise et bernoise ont été entièrement renouvelées. Elles sont composées, pour Genève de : Mmes et MM. Jean-Michel Bugnion, Stéphane Florey, Jean-Luc Forni, Jean-François Girardet, Caroline Marti, Rémy Pagani et Patrick Saudan, président, et pour Berne (qui a siégé pour la première fois lors de la séance du 29 septembre) de : Mmes et MM. Dave Von Kaenel, président, Pierre Amstutz, Peter Gasser, Philippe Messerli-Weber, Anne Speiser-Niess et Nicola Von Greyerz.

La secrétaire de la commission est M. Yvan Cornu, en fonction depuis le 1 août 2013.

2. GOUVERNANCE HES-SO (COMITÉ GOUVERNEMENTAL ET ÉQUIPE RECTORALE), OBJECTIFS ET ENJEUX STRATÉGIQUES, ET MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION INTERCANTONALE (DÉMARCHE TRANSITION)

Comité gouvernemental

Lors de la séance du 27 janvier, Mme Baume-Schneider a rappelé que la HES-SO a fêté, en 2013, son quinzième anniversaire. Elle a expliqué également les changements qui ont eu lieu au sein du Comité gouvernemental à la suite des élections, à savoir la représentation du canton du Valais par M. Oskar Freysinger et la représentation du canton de Genève par Mme Anne Emery-Torracinta. Le Comité gouvernemental est donc composé de la manière suivante : Mmes Elisabeth Baume-Schneider (Arc), Anne-Catherine Lyon (Vaud), Anne Emery-Torracinta (Genève), MM. Oskar Freysinger (Valais) et Beat Vonlanthen (Fribourg). Lors de la séance du 29 septembre, elle a mentionné l'augmentation de 3.5 % du nombre d'étudiants qui atteint ainsi 19'400 pour cette année. Les augmentations les plus importantes concernent les domaines Économie et Services, Ingénierie et Architecture ainsi que le domaine Santé. Deux nouveaux bachelors ont été ouverts, la Danse contemporaine à la Haute école de Théâtre de Suisse Romande et l'Ostéopathie à la Haute école de santé Fribourg.

Équipe rectorale

Durant cette même séance et celle du 16 juin, Mme Luciana Vaccaro a présenté la nouvelle équipe rectorale et son organisation :

- Dicastère Affaires générales et finances, sous la responsabilité de Mme Luciana Vaccaro, Rectrice
- Dicastère Enseignement, sous la responsabilité de M. Yves Rey, Vice-recteur
- Dicastère Recherche et Innovation, sous la responsabilité de M. Patrick Furrer, Vice-recteur
- Dicastère Qualité, sous la responsabilité de M. Denis Berthiaume, Vice-recteur
- Secrétariat général, sous la responsabilité de Mme Sarah Kopse, Secrétaire générale
- 6 domaines de formation (Design et Arts visuels, Économie et Services, Musique et Arts de la scène, Ingénierie et Architecture, Santé, Travail social), directement rattachés au Rectorat

A la suite de la nomination de M. Rey en qualité de Vice-recteur pour l'Enseignement, le domaine Économie et Services est à la recherche de son nouveau responsable. Mme Catherine Hirsch, directrice de la Haute École d'Ingénierie et de Gestion du canton de Vaud, assure l'intérim.

Un nouveau service, appelé *Développement et Accréditation institutionnelle*, a été mis en place. Il est dirigé par M. Patrice Hof, ancien responsable de la démarche Transition. En effet, suite à l'entrée en fonction du Rectorat, la mise en œuvre de la convention intercantonale est assumée par le Rectorat. M. Hof reste en charge de tout ce qui touche au développement et à l'accréditation institutionnelle, en lien direct avec la Rectrice, surtout en ce qui concerne la stratégie institutionnelle sur laquelle le Rectorat est en train de travailler.

De plus, le service DEVPRO – *Développement professionnel* – (anciennement appelé DIDAC) a été restructuré afin de fournir des outils de développement professionnel à tout le personnel académique de la HES-SO.

Lors de la séance du 29 septembre, Mme Vaccaro a signalé que trois recrutements sont en cours à la HES-SO. Il s'agit des postes suivants : responsable du domaine Économie & Services, conseiller-ère aux affaires internationales et directeur-trice financier.

Un responsable du domaine Économie & Services a été nommé mais son nom n'est pas encore communiqué car il doit donner sa démission. Pour le poste de conseiller-ère aux affaires internationales, Mme Luna Iacopini a été nommée et débutera le 15 octobre 2014 à 50%.

Lors de la dernière séance (29 septembre), Mme Vaccaro a annoncé avec beaucoup de regret la démission de M. Patrick Grossen, Directeur financier, pour la fin de l'année, après 7 ans de services

extrêmement appréciés. Elle l'a remercié publiquement de l'avoir accompagnée durant sa première année à la tête du Rectorat.

Objectifs et enjeux stratégiques

Mme Vaccaro, lors des 3 séances de 2014 a mentionné les axes et enjeux stratégiques les plus importants pour cette institution :

- le développement d'une culture de la qualité au sein de la HES-SO ;
- l'aide à la recherche au sein de la HES-SO ;
- l'aide à la formation pour les personnes déjà en emploi, et ;
- comment pallier les conséquences néfastes de la votation du 9 février 2014 sur les programmes de coopération avec l'international où la HES-SO est partie prenante, en particulier Erasmus et Horizon 2020.

Concernant la qualité : la HES-SO veut développer une aide au pilotage institutionnel (évaluation et statistiques), une politique institutionnelle en matière de ressources humaines (relève du corps professoral et de recherche), et un soutien au développement professionnel du personnel académique, sans oublier une mise en place d'instances participatives qui correspondent à une vie académique.

Concernant la recherche : il faut améliorer les chances d'obtenir des financements externes. Il y aura donc la constitution d'une unité HES-SO de soutien à la recherche et un renforcement des liens avec les bailleurs de fonds comme le FNS (développement d'instruments propres aux HES). Cette recherche sera valorisée par le biais de rencontres régulières (carrefour des Créateurs).

Par rapport à la formation dans une HES, il y a deux points essentiels : la formation en emploi et la formation continue.

Ces formations s'adressent à des personnes qui travaillent et l'option est donc de pouvoir suivre une partie des cours via les formations en ligne qui permettent un mode d'apprentissage mixte (une partie des cours en ligne et une partie en présenciel, ce qui permet de préserver le lien avec l'enseignant). Cette année, la HES-SO a mis en place des formations pilotes et a octroyé une partie du budget aux fonds d'impulsion afin de créer un à trois cours en ligne. Actuellement, la HES-SO bénéficie déjà d'un centre appelé Cyberlearn, situé dans le canton du Valais, et dans lequel les cours seront enregistrés.

Conséquences de la votation du 9 février : à la suite de l'adoption de l'initiative sur l'immigration de masse le 9 février 2014, la Suisse été rétrogradée au statut de Pays Tiers Industrialisé pour Horizon 2020 et de pays partenaire pour Erasmus+.

Horizon 2020

Le 8ème programme cadre de recherche et d'innovation 2014-2020 (appelé Horizon 2020) est budgété par la Commission Européenne à hauteur de 77 milliards d'euros. Il comporte 4 piliers : Excellence scientifique 24.5 mrd. € 31,7% ; Primauté industrielle 17 mrd. € 22,1 ; Défis sociétaux 29.7 mrd. € 38,5 ; Mesures transversales 5.9 mrd. € 7,7%.

Les deux volets « primauté industrielle » et « défis sociétaux » sont davantage adaptés aux HES, dans la mesure où les projets qui forment le cœur de ces deux priorités sont axés sur la pratique, avec une focalisation sur l'innovation et le transfert vers l'économie et la société. Le 25 juin 2014, le Conseil fédéral a arrêté des mesures transitoires pour financer directement les participations suisses à des projets d'Horizon 2020 sur le mode projet par projet. Par communiqué de presse du 12 septembre 2014, le SEFRI a annoncé que la Suisse et l'Union Européenne se sont mises d'accord sur une association partielle de la Suisse au premier pilier « Excellence scientifique » du programme Horizon 2020, pour la période du 15 septembre 2014 à fin 2016. Cet accord ne modifie en rien la situation pour les piliers 2 et 3. Un accord correspondant doit encore être approuvé par le Conseil fédéral avant d'être signé vraisemblablement en décembre 2014. Cette association partielle de la Suisse permet aux chercheurs suisses de participer dès le 15.09.2014 et jusqu'à fin 2016, en tant que partenaires associés à droits égaux, à toutes les activités du premier pilier d'Horizon 2020, avec un financement direct par les fonds européens.

Pour les autres appels à propositions d'Horizon 2020 (2^e et 3^e piliers), la Suisse garde le statut de pays tiers. Les chercheurs suisses dans ces projets seront soutenus par un financement direct de la Confédération via le SEFRI. Ce mode de financement «projet par projet» avait déjà prévalu pour la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche de 1992 à 2004. Les mesures transitoires couvrent également le financement de l'instrument «Temporary Backup Scheme» mis en place le 8 mars 2014 par le Fonds National Suisse (FNS) pour financer les requêtes qui ont échappé aux chercheurs suisses lors des appels à propositions pour les projets individuels du Conseil européen de la recherche (bourses « Starting Grants » et « Consolidator Grants ») déposés avant le 15 septembre 2014.

Les perspectives futures peuvent se résumer ainsi :

- l'association partielle de la Suisse au 1^{er} pilier de H2020 est limitée à la période du 15 septembre 2014 à fin décembre 2016 ;
- dès l'année 2017, deux scénarios doivent être envisagés : soit la Suisse sera pleinement associée à Horizon 2020, soit elle aura le statut de pays tiers pour l'ensemble des actions du programme. Le scénario retenu dépendra de la reconduction de la libre circulation des personnes en Suisse et de son extension à la Croatie.

L'objectif déclaré du Conseil fédéral reste la pleine association de la Suisse à H2020. L'association partielle de la Suisse à H2020 constitue un élément important pour l'intégration de la recherche suisse en Europe et pour assurer sa compétitivité internationale. L'impact de cette association partielle pour les hautes écoles spécialisées sera certainement moindre que pour les universités et les écoles polytechniques fédérales. De par le caractère plus appliqué des travaux de recherche menés dans les HES, les thématiques abordées dans les 2^e et 3^e piliers de H2020 offrent assurément de plus larges perspectives de collaboration pour les HES en général et la HES-SO en particulier.

Erasmus+

Le Programme pour l'Éducation, la Formation, la Jeunesse et le Sport 2014-2020 (Erasmus+) est financé à hauteur de 14.7 milliards d'euros.

Outre des mesures en faveur de la mobilité d'études et de stages, ce programme inclut notamment :

- la mobilité du personnel enseignant ;
- des partenariats stratégiques en matière d'innovation et d'échanges de bonnes pratiques ;
- des coopérations entre le monde de l'éducation et celui de l'entreprise (« alliances de la connaissance » et « alliances sectorielles »)
- des projets visant le développement de l'éducation numérique et l'utilisation des TIC.

Depuis le 26 février 2014, la Commission européenne a suspendu les négociations concernant la participation de la Suisse, rétrogradée au rang de pays partenaire pour Erasmus+. Le 7 mars, le Conseil fédéral a décidé de revenir au système de participation indirecte qui prévalait avant 2011, et qui prévoit le financement des bourses tant pour les étudiants suisses partant à l'étranger (sortants) que pour les étudiants étrangers souhaitant venir en Suisse (entrants).

Dans le système de participation directe, la Suisse n'aurait payé que les bourses d'étudiants sortants. Le financement des étudiants entrants est nécessaire pour assurer le respect du principe de réciprocité ; dans le cas contraire, le risque est que nos institutions partenaires se refusent à continuer la collaboration ou à exempter les étudiants suisses des taxes. Le 19 septembre, le Conseil fédéral a annoncé la continuité de la solution indirecte pour Erasmus+ pour les années 2015 et 2016 avec une garantie de financement par le biais de mesures transitoires. Les coûts doivent être couverts par le crédit budgétaire originellement destiné aux contributions obligatoires versées à la Commission européenne pour l'année 2014 (22,7 millions de francs). Sur ce dernier, une somme de 15 millions est spécifiquement réservée à la mobilité d'études et de stages de l'enseignement supérieur (Erasmus) incluant les étudiant-e-s et le personnel. Le financement de la solution indirecte pour 2015 se montera à 23.9 millions de francs et pour 2016 à 25.1 millions de francs. Ces montants permettront de financer

les appels à projets de ces deux années incluant la mobilité de type Erasmus pour 2015/2016 et 2016/2017. Les montants des bourses ont été communiqués le 22 mai par la Fondation ch. Elles se montent pour les étudiants sortants à 300 francs contre 420 francs pour les stages (par mois). Pour la mobilité entrante, les bourses d'études oscillent entre 360 et 420 francs en fonction du pays d'envoi. Le montant des stages entrants est de 420 francs. Par ailleurs, la mobilité du personnel est aussi prévue (170 francs par jour). La participation aux projets communs comme les alliances de la connaissance et les partenariats stratégiques est aujourd'hui strictement limitée en fonction du statut de la Suisse. Les partenaires suisses ne peuvent pas assumer de coordination, ne peuvent pas soumettre directement et doivent faire la preuve d'un apport unique au projet (clause de plus-value).

La solution transitoire pour 2014/2015 s'accompagne de restrictions et n'offre pas la diversité d'Erasmus+ en termes de possibilités de participation. Elle crée néanmoins les conditions nécessaires pour garantir la concrétisation de la mobilité à des fins d'apprentissage à tous ceux qui ont déjà déposé une demande ou envisagent de le faire. Elle offre aux participants suisses le maximum de continuité possible dans l'optique d'un rétablissement ultérieur de la pleine association à Erasmus+, lequel demeure l'objectif visé par le Conseil fédéral. Dans la mesure où les institutions suisses n'ont plus le droit d'utiliser le terme « Erasmus+ », l'ensemble des accords déjà signés ont dû ou doivent encore être renégociés. Les effets sur la mobilité seront connus réellement au moment du rapport intermédiaire (février 2015). On peut déjà relever que les partenaires européens sont en règle générale réceptifs à la situation suisse et acceptent la solution transitoire. Il existe des cas, heureusement minoritaires, où les partenaires ont refusé de signer des accords avec des institutions suisses. Cette situation est suivie par le SEFRI et la fondation ch.

Mise en œuvre de la convention intercantonale (démarche transition)

Lors de la séance de juin 2013, M. Hof avait déjà présenté un état des lieux de la démarche de mise en œuvre de la convention intercantonale (celle-ci devra être opérationnelle au début 2015). Lors de la séance du 29 janvier, il a mis l'accent sur les travaux actuellement en cours qui concernent :

- la mise en place d'un système contractuel permettant l'élaboration de la stratégie pour 2015-2020 (projet 1) ;
- l'organisation du fonctionnement des organes, des domaines et des services centraux de la HES-SO (projet 2) ;
- la mise en place des organes participatifs, la définition du système électoral et le lancement de la Commission statutaire (projet 3) ;
- la mise en œuvre de la norme comptable et l'adaptation des outils comptables (projet 4) ;
- la rédaction de règles communes pour le personnel en terme de typologie des fonctions (projet 5) ;
- la mise à jour des textes normatifs (projet 6) ;
- les adaptations du système d'information pour permettre un pilotage intégré (projet 7).

A noter que l'équipe pour cette mise en œuvre de la convention comporte 2,5 ETP, qu'elle implique 100 personnes, que 800 personnes ont déjà été vues dans les différentes écoles (Carrefours transition), que le Comité gouvernemental a provisionné 3.9 millions, dont 1.3 a déjà été libéré. Suite à l'entrée en fonction du Rectorat, la mise en œuvre de la convention intercantonale est assumée dorénavant par cette instance.

3. INTERPELLATION, RÉOLUTION OU POSTULAT DE LA COMMISSION

Lors des séances du 2 mai et 3 octobre 2011, la Commission interparlementaire de contrôle HES-SO et HES-S2 avait délibéré d'un projet de postulat sur les étudiants étrangers dans le domaine de la musique, présenté par la délégation neuchâteloise. Il a été adopté dans une forme modifiée lors de la séance du 3 octobre 2011 par 27 oui, 3 non et 4 abstentions. Par courrier du 10 octobre 2011, il a été transmis au Comité stratégique de la HES-SO. Le postulat invitait le Comité gouvernemental de la HES-SO à « *étudier les voies et moyens (ex. : amélioration de la formation musicale préalable en Suisse romande, promotion accrue de nos HEM en Suisse allemande et au Tessin) qui permettront d'assurer une plus forte présence dans ces établissements d'étudiants domiciliés en Suisse.* » Des

délibérations de la Commission interparlementaire, consignées dans le procès-verbal N°3/2011, les éléments suivants avaient été retenus :

- les rédacteurs du postulat n’avaient pas demandé des mesures telles qu’un quota d’étudiant-e-s suisse ou des taxes d’études différenciées ;
- la responsabilité de cantons était soulignée, en particulier pour l’enseignement au secondaire II et dans la préparation des candidat-e-s aux concours d’admission de la HES-SO ;
- le système en vigueur permettait le maintien d’un très haut niveau de formation des musiciens professionnels en Suisse occidentale, avec un rayonnement international ;
- certaines délégations cantonales étaient partagées quant au soutien au postulat.

La commission interparlementaire avait invité, lors de la séance du 23 septembre 2013, le responsable du domaine musique, Monsieur Philippe Dinkel. Ce dernier avait clairement déclaré que le maintien du très haut niveau de formation dans les HEM était indissociable de conditions d’admission exigeantes. A la suite de sa présentation, la commission avait souhaité obtenir des précisions sur la formation préprofessionnelle dans les cantons ayant des sites décentralisés des hautes écoles de musique de la HES-SO. Durant l’automne 2013, le Rectorat de la HES-SO avait été saisi d’une demande de la HESSO//Genève pour étudier la possibilité d’introduire des taxes d’études différenciées pour les étudiants étrangers. L’enquête menée auprès des domaines d’études et des hautes écoles a montré des divergences importantes dans l’appréciation de la question. Des positions d’entrée en matière et des oppositions de principes fortes ont été communiquées au Rectorat. Après une discussion au sein du comité directeur, il a été décidé d’attendre l’issue du processus législatif sur le plan national, relatif à une différenciation des taxes d’étudiants pour les Ecoles polytechniques fédérales. Ce signal politique au niveau fédéral aura probablement des répercussions sur les universités cantonales et les HES.

La position du Comité gouvernemental de la HES-SO

Sur la base de ces éléments, le Comité gouvernemental de la HES-SO a transmis à la commission interparlementaire de contrôle les réponses suivantes :

Les responsables de l’enseignement musical au niveau secondaire II et préprofessionnel, sont sensibles à la nécessité d’améliorer la préparation à des études de musique au niveau professionnel. Ils constatent que cette mission ne relève pas directement de la HES-SO, mais que les liens institutionnels des hautes écoles de musiques avec les différents conservatoires des cantons facilitent les échanges par rapport aux exigences d’entrée et favorisent les collaborations pour l’enseignement et la pratique de la musique. Un tel objectif est d’ailleurs mentionné dans le plan financier et de développement 2013-2016 de la HES-SO, approuvé par le Comité gouvernemental en novembre 2010 : « *Renforcer l’articulation entre le cycle de formation Bachelor et la formation préprofessionnelle et préparatoire* » (PFD 2013-2016, p.69). Le Comité gouvernemental souhaite que le domaine de la musique de la HES-SO garde son niveau d’excellence, seul garant pour les diplômés de débouchés professionnels non seulement en Suisse mais également à l’étranger. Toute introduction d’un quota garanti pour les étudiants suisses pourrait entraîner une situation qui compromettrait les chances d’insertion professionnelle des titulaires de la HES-SO. En plus, il n’est pas démontré que le marché d’emploi suisse puisse absorber plus de musiciens professionnels, car il est probable que les diplômés suisses cherchent en premier lieu une insertion professionnelle dans notre pays. Quant à la promotion du domaine de la musique de la HES-SO dans d’autres régions de Suisse, elle se fait notamment lors des prix ou bourses obtenus par les étudiants de la HES-SO (par exemple Bourses de la fondation Hirschmann) ; ou encore lors de collaboration avec des HEM d’autres régions (exemple, concerts donnés à Genève et Zurich par les hautes écoles de musique des deux villes).

En revanche, il a été convenu entre responsables politiques des HES, réunis au sein du Conseil suisse des HES, que les différentes HES devaient s’abstenir de faire de la publicité dans d’autres régions pour des filières de formation qui y sont également offertes. De telles démarches provoquent la réciprocité et n’ont en fin de compte pas d’effet. Par ailleurs, elles mobilisent des ressources financières et humaines pour le marketing et la publicité qu’il vaut mieux investir dans la qualité de la formation et l’encadrement des étudiants.

Des taxes d'études différenciées pourraient certes décourager un certain nombre de candidats étrangers, mais ne constituent pas une mesure en faveur de l'excellence des candidats suisses. Par ailleurs, une telle mesure si elle devait être envisagée s'appliquerait, pour des questions d'égalité de traitement, à l'ensemble des étudiants étrangers de la HES-SO. Enfin, il convient de rappeler que les effets à long terme de l'Arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes, inscrit dans la constitution suisse depuis le 23 septembre 2012, constitueront une réponse aux préoccupations de la commission interparlementaire. L'harmonisation des parcours de formation non professionnels figure au programme de travail de la CDIP. En plus, la nouvelle réglementation vise également à encourager les jeunes gens particulièrement talentueux: ils doivent être plus nombreux à pouvoir mieux exercer leur talent musical. Cette promotion devra à terme permettre à plus de candidats domiciliés en Suisse de réussir les concours d'admission pour des études dans les filières de musique de la HES-SO.

4. FINANCES : BUDGET 2015 ET COMPTES 2013

Budget 2015

Compte tenu des situations budgétaires des cantons, le Comité gouvernemental a demandé une non-croissance des charges partout où cela était possible afin de maintenir la charge des cantons au niveau du budget 2014 (360.5 mios hors éléments extraordinaires). Au vu des éléments négociés avec les hautes écoles et des prévisions d'étudiant-e-s reçues pour la construction du budget, le budget final est réduit de CHF 5 mios par rapport à l'avant-budget. Une économie supplémentaire de l'ordre de CHF 3.5 mios s'avère donc nécessaire. Les discussions menées tant avec le comité directeur que les financiers-ères des hautes écoles ont permis de proposer les mesures suivantes : construction des forfaits formation de base avec une non-croissance des mécanismes salariaux (effet de CHF 1.3 mio.)

Le solde nécessaire de CHF 2.2 mios est réparti entre les hautes écoles selon le tableau ci-dessous (répartition calculée par une réduction théorique des forfaits de 0.57%).

Sur cette base, les montants globaux par haute école en réduction du calcul selon les forfaits 2015 sont les suivants (arrondis au millier):

Haute école	Montant maximum à déduire au bouclage 2015
HES-SO//Genève	725'000.-
Hautes écoles vaudoises	650'000.-
Haute école ARC	199'000.-
HES-SO//Valais Wallis	274'000.-
HES-SO//Fribourg	254'000.-
HES-SO Master	71'000.-
Total	2'173'000.-

Ces montants sont des déductions globales non spécifiques aux filières. Les cantons, respectivement les hautes écoles doivent pouvoir prendre les actions nécessaires et efficaces en fonction des situations particulières de chacun ou chacune.

Si la charge globale des cantons au bouclage 2015 devait être supérieure à CHF 360.5 mios, les subventions accordées aux hautes écoles seraient réduites proportionnellement aux montants ci-dessus et jusqu'à concurrence de ceux-ci.

Concernant les hautes écoles avec des conventions particulières au sens de l'Art. 2 de la Convention, telles que l'EHL, l'école de Changins et la haute école de Théâtre de Suisse Romande, certaines décisions ont été prises :

École Hôtelière de Lausanne : la croissance forte de l'EHL impliquerait une croissance significative du financement accordé par la HES-SO. Cette croissance n'est pas supportable par les cantons qui doivent faire face à des mesures d'économies importantes et décident dès lors de maintenir le financement accordé au niveau de 2014, soit CHF 21.5 mios.

HES en oenologie de Changins : compte tenu des contraintes budgétaires des cantons, il a été demandé à Changins de maintenir un budget prévoyant une subvention identique à l'exercice 2014, soit CHF 4'356'000.-.

Haute École de Théâtre – La Manufacture : compte tenu de la convention qui lie la HES-SO à la HETSR et des informations transmises dans le cadre de la négociation de cette convention, le montant pris en compte au budget 2015 est de CHF 4'230'000.- (2014 : 3'487'000.-). Cette évolution est due à la montée en puissance prévue de la filière danse.

En résumé, la participation des cantons au budget 2015 est la suivante

ARC	47'798'575
FR	45'416'663
GE	99'672'111
VD	121'133'401
VS	45'456'043
Total	359'476'793

Le Comité gouvernemental a adopté ce budget 2015 lors de sa séance du 5 juin 2014 et a également, en vue de l'élaboration du budget 2016, chargé le Rectorat d'établir une première évaluation sur les conséquences financières de modifications potentielles apportées à la structure des groupes de forfaits pour le financement de la formation de base; et d'une modification du niveau des taxes d'études, en se basant sur une comparaison du niveau des taxes au sein de la HES-SO et entre les HES et universités de Suisse.

Comptes 2013

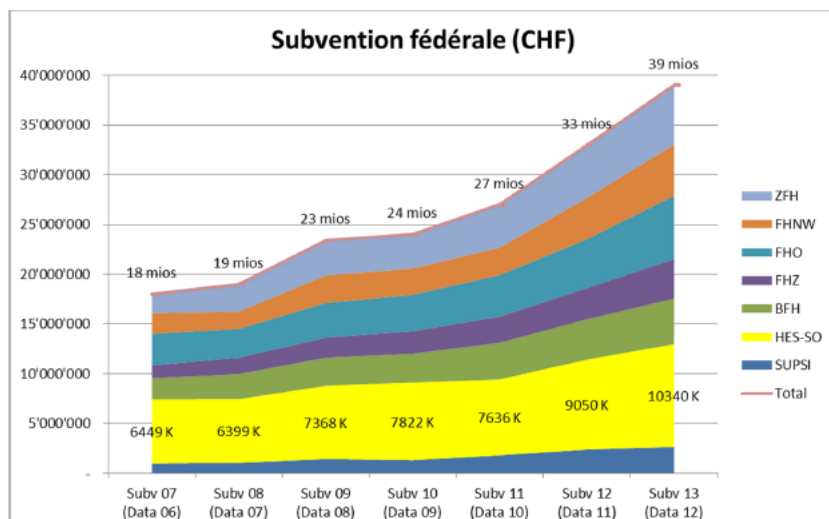
Le boucllement 2013 est le premier sous l'égide de la convention HES-SO entrée en vigueur au 1.1.2013. La HES-SO et la HES-S2 ont été réunies du fait de la convention et il ya donc une seule décision de boucllement. Ces comptes ont été révisés par KPMG et ont été approuvés par le Comité gouvernemental lors de la séance du 5 juin 2014. La HES-SO ne compte aucune filière sous-critique en 2013.

Le nombre d'étudiant-e-s aux comptes 2013 de la HES-SO est supérieur à celui budgété (+2.4 % d'étudiant-e-s accueilli-e-s et +3.5 % d'étudiant-e-s envoyé-e-s). Trois nouvelles filières ont démarré en 2013: Bachelor en Droit économique, Bachelor en International Business Management et Bachelor en Énergie et techniques environnementales. Bien que le nombre d'étudiantes et étudiants ait fortement augmenté, entraînant une augmentation de la subvention versée aux hautes écoles, plusieurs éléments significatifs (*mentionnés en détail dans le rapport sur le boucllement 2013 de la séance de la CIP du 16 juin 2014*) justifient une contribution globale des cantons partenaires se situant finalement légèrement en-dessous du budget :

Evolution des contributions financières cantonales et des facteurs déterminants :

	COMPTES 2013			BUDGET 2013		
	Etudiant-e-s accueilli-e-s (EPT 2/6/4)	Etudiant-e-s envoyé-e-s (EPT 2/6/4)	Contributions financières des cantons (à charge des cantons)	Etudiant-e-s accueilli-e-s (EPT 2/6/4)	Etudiant-e-s envoyé-e-s (EPT 2/6/4)	Contributions financières des cantons (à charge des cantons)
FR	1'797	1'560	44'425'944	1'637	1'529	43'482'766
GE	4'329	3'107	93'752'039	4'231	2'865	91'991'378
Arc	1'269	2'191	47'734'313	1'276	2'260	50'673'358
VD	4'128	3'887	115'712'023	4'071	3'707	116'468'403
VS	1'821	1'613	43'974'066	1'735	1'554	44'039'182
Total			345'598'385			346'655'087

Quant aux subventions fédérales, elles ont été de 126.8 millions et donc supérieures de 3.2 millions par rapport aux estimations du budget 2013, en raison de l'augmentation du nombre d'étudiants.

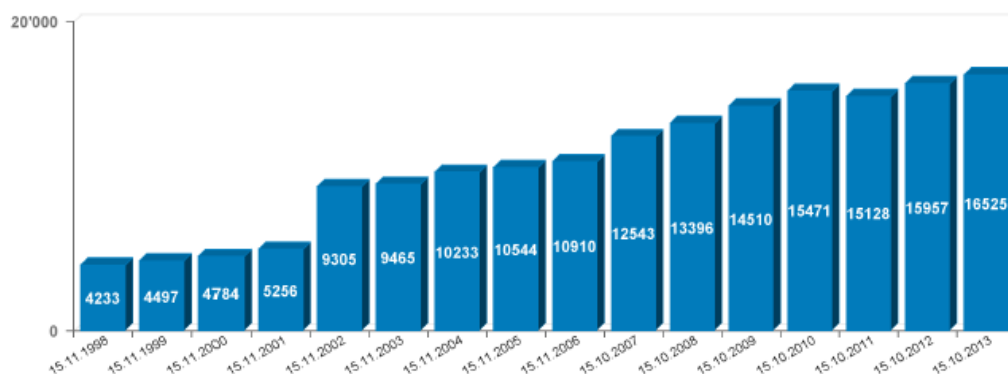


5. ÉVOLUTION DES FILIÈRES ET DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS (EFFECTIFS)

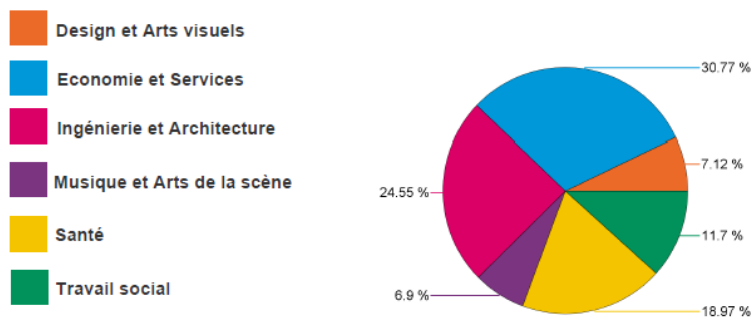
2014 a vu l'augmentation de 3.5 % du nombre d'étudiants en HES-SO, soit 19'400 pour cette année. Les augmentations les plus importantes concernent les domaines Économie et Services, Ingénierie et Architecture ainsi que le domaine Santé.

Les graphiques ci-dessous mettent en évidence l'évolution année par année du nombre d'étudiants jusqu'à fin 2013 et les répartitions par filière.

1.1.a Evolution du nombre d'étudiant-e-s présents aux dates déterminantes



1.2 Répartition des étudiant-e-s par domaine au 15.10.2013



HES-SO - stat / Mars 2014

6. THÉMATIQUES ANNUELLES : ÉTUDIANTS ET DIPLOMES HES, LE DOMAINE TRAVAIL SOCIAL

Étudiants et diplômés HES

Lors de la séance du 27 janvier 2014, Mme Vaccaro a présenté l'évolution des profils d'étudiants au sein de la HES-SO ainsi que leur employabilité. Elle a dressé un panorama tiré d'une enquête de 2011 qui démontre que les diplômés HES ont un taux d'employabilité comparable à celui des hautes écoles suisses. Tant les diplômés bachelor que master ont un haut niveau de qualification et une grande facilité d'adaptation pour entrer sur le marché du travail et une grande facilité d'adaptation. La force des HES consiste en leur formation basée sur des stages et projets appliqués et il faut garder impérativement cette distinction avec les Universités. On constate cependant quelques lacunes au niveau de la préparation à la recherche d'emplois. Les compétences linguistiques ainsi que la mobilité (tant *régionale* que *nationale* ou *internationale*) des diplômés HES doivent être améliorées.

Mme Sabina Schwyter (*Association faîtière des Alumnis HES*) a donné durant cette séance sa lecture du marché du travail HES.

FH Suisse est l'Association faîtière des diplômé-e-s HES en Suisse. C'est une très grande organisation qui compte environ 44'000 membres à travers 35 organisations alumnis en Suisse. La préoccupation principale de cette association est la politique de formation, les salaires et les perspectives d'emplois. D'après les chiffres de FH Suisse sur les salaires HES 2013 (Suisse alémanique) et 2011 (HES-SO), le salaire moyen d'un jeune diplômé HES-SO est de 74'000 CHF /an et il se situe 10 ans après entre 100 et 120'000 CHF/an selon les types de formation HES.

Le domaine travail social

Lors de la séance du 16 juin 2014, M. Joseph Coquoz a présenté les activités académiques du domaine et la situation sur le marché de l'emploi des futurs diplômés. La formation, dispensée au niveau bachelor dans 4 écoles, donne un bachelor en travail social avec 3 orientations (éducation sociale, service social, et animation socio-culturelle). En 2013, 591 bachelors et 28 masters ont été délivrés au sein de la HES-SO. Depuis 2013, l'admission est régulée et il y avait en 2014, 825 candidats pour 620 places. Le taux de chômage est de 2.2% une année après l'obtention du diplôme et de 0.9% 5 ans après.

Lors de la séance du 29 septembre, M. Bernard Levy (professeur à la HETS Valais et responsable de la filière bachelor) a décrit le Bachelor HES-SO en travail social et Mr Jean-François Bickel (professeur à la HETS Fribourg) le master HES-SO en travail social.

Durant cette séance, M. Adriano Piccoli, étudiant en 3ème année à la HETS Genève et Mme Stéphanie Marti (HETS VD), diplômée du Master, ont fait part de leurs aspirations et expériences professionnelles.

Cette thématique a été conclue le 3 novembre lors d'une visite de la HETS de Genève par le bureau de la CIP, qui a pu assister à des cours et s'entretenir avec la directrice de cette école, Mme Joelle Libois et plusieurs enseignants.

7. COMMISSION INTERPALEMENTAIRE EN 2015, REMERCIEMENTS ET CONCLUSIONS

Élection au bureau 2015 et calendrier des séances

Conformément au principe de rotation annuelle, Mme Solange Berset (FR) sera présidente et M. Francis Charpillot (JU) vice-président. M. Patrick Saudan (GE) quitte le bureau et sera remplacé par M. Jean-Michel Bugnion (GE) qui a été élu par la délégation genevoise pour lui succéder.

La Commission interparlementaire décide de prévoir trois séances en 2015, les lundi 2 février, 22 juin et 28 septembre.

Remerciements

La commission fonctionne efficacement grâce à la collaboration fructueuse des responsables de la HES-SO. Nous tenons à remercier tout particulièrement Mme Lucciana Vaccaro, rectrice de la HES-SO, et Mme la Ministre Elisabeth Baume-Schneider présidente du Comité gouvernemental. Un grand merci à M. Patrick Grossen, directeur financier qui quitte la HES-SO après 7 années de collaboration fructueuse, durant lesquelles sa compétence a été particulièrement appréciée. Nos remerciements vont aussi à M. Yvan Cornu du secrétariat général du Grand Conseil vaudois pour son efficacité dans l'organisation de nos travaux qu'à Mme Carine Billinger pour la tenue des procès-verbaux des séances plénières.

Conclusion

L'année 2014 a été marquée par l'arrivée du Rectorat (brillement incarné par Mme Vaccaro) dans la structure HES-SO, la poursuite du succès grandissant de la HES-SO et par la prise en compte des défis liés aux conséquences de la votation du 9 février 2014.

La commission, à l'unanimité, recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura de prendre acte du rapport d'activité 2014 de la HES-SO.

Genève, le 12 novembre 2014

Patrick Saudan

Député au Grand Conseil du canton de Genève,

Président pour 2014 de la Commission interparlementaire de contrôle HES-SO

Rapport annuel 2014 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR) vous invite à prendre connaissance de son rapport annuel.

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit de Madame et Messieurs les députés:

Pierre Amstutz	BE	
Gaétan Emonet	FR	
Jean Romain	GE	
Raoul Jaeggi	JU	Vice-président pour 2014
Jean-Claude Guyot	NE	Président pour 2014
Alice Glauser	VD	
Yves Fournier	VS	Remplacé d'avril à septembre par M. Joachim Rausis

Durant l'année 2014, le bureau a siégé à quatre reprises et la CIP CSR s'est réunie deux fois.

1. CADRE LEGISLATIF

La Convention scolaire romande du 21 juin 2007 est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. Elle institue un Espace romand de la formation qui s'intègre dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). La CSR reprend ainsi les dispositions contraignantes de l'accord suisse tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire.

L'activité de la commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantionales généralisé, dès 2001 en Suisse romande, par « la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger », accord remplacé en 2011 par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Le présent rapport annuel de la commission, à l'attention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25 du chapitre 5 de la CSR qui prévoient, en particulier, que la commission préavise le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP).

2. REMARQUE LIMINAIRE

La CIP CSR existe depuis cinq ans et un certain rythme de croisière semble avoir été trouvé quant à son mode de fonctionnement et à sa collaboration avec la CIIP. Quelques soubresauts, liés notamment à la transmission de volumineux documents sous forme électronique, ont cependant rappelé durant l'année 2014 que les bonnes relations entre les deux institutions sont parfois tributaires de contingences opérationnelles.

La question de l'apprentissage de la 2^e langue à l'école primaire a fait la une de l'actualité depuis quelques mois avec la médiatisation de la décision du canton de Thurgovie de privilégier l'apprentissage de l'anglais en 5H au détriment du français. La question n'est, par ailleurs, pas nouvelle puisque une quinzaine de cantons alémaniques ont actuellement choisi d'apprendre à leurs enfants l'anglais avant le français. Au-delà des éléments pédagogiques, la démarche des cantons alémaniques soulève des questions politiques et sensibles ayant trait à la cohésion nationale et à la place des minorités linguistiques. Le bureau qui a choisi de privilégier en 2014 la thématique de la formation pratique au secondaire dans les HEP, abordera l'épineuse problématique de l'apprentissage des langues en 2015.

3. RAPPORT D'ACTIVITES 2013

Le rapport annuel à destination de la commission, rend compte des travaux de mise en application de la Convention scolaire romande, année après année. En parallèle à ce document, la CIIP publie son rapport annuel, plus conséquent, qui présente l'ensemble des activités conduites par la CIIP en 2013 et qui va bien au-delà des activités gérées dans le seul cadre de la CSR. A la fin de ce rapport général figurent la liste des membres des organes permanents de la Conférence, donc des représentants des cantons qui y participent. Ce document est accessible sur le site de la conférence : http://www.ciip.ch/la_ciip/documents_officiels/rapports_annuels

4. COMPTES 2013

Les comptes 2013 ont bouclé sur un résultat positif en ce qui concerne les comptes de fonctionnement en raison d'économies réalisées, notamment d'effets de mutation de personnel.

Pour ce qui à trait aux comptes d'investissement, il convient de remarquer que 2013 est la première année qui suit la liquidation du fonds des éditions scolaires romandes, qui existait depuis plus de trente ans. Conséquemment, la CIIP est passée à un système d'investissements avec un calcul des crédits nécessaires pour les réalisations en cours d'année selon la clé de répartition en vigueur. Cette pratique change fondamentalement la donne puisque précédemment le fonds permettait de constituer une réserve dans laquelle la CIIP pouvait puiser pour financer la réalisation d'un moyen.

L'excédent de charges en 2013 correspond aux investissements nécessaires à l'acquisition ou la réalisation des nouveaux moyens d'enseignement romands selon le calendrier de travail adopté par la CIIP et disponible sur le site Internet de la conférence.

Le différentiel par rapport au budget s'explique par certains reports d'introduction ou retards de projets. Les calculs du budget sont notamment établis sur la base d'une introduction simultanée des moyens dans les classes par les cantons. Ces derniers sont compétents pour décider de l'année scolaire d'introduction. Pour le cas de l'anglais, par exemple, où les deux plus grands cantons, Vaud et Genève, qui représentent le 60% des achats, ont repoussé l'introduction d'une année ou deux, les recettes et les amortissements sont décalés d'autant.

Pour cette même raison, un différentiel charges/recettes assez important apparaît dans le budget 2015. En 2018, la balance devrait finalement s'inverser et les recettes liées aux ventes devraient être plus élevées que les crédits d'investissement demandés.

5. BUDGET 2015

D'un point de vue général, le budget de fonctionnement 2015 est stable alors que celui des investissements est plutôt à la hausse.

L'assemblée plénière de la CIIP a renoncé à toute indexation des contributions cantonales pour le budget 2015 bien que le plan financier prévoyait une indexation de 2 % correspondant notamment à l'indexation salariale arrêtée par l'Etat de Neuchâtel. Mais actuellement, la situation financière de ce canton fait que l'évolution salariale pour ses fonctionnaires est quasi nulle.

Le cumul de petites économies a permis d'atteindre un budget sans indexation. La réflexion s'est poursuivie sur la planification financière, pour laquelle l'indexation a été réduite de moitié, donc réduite de 2 à 1%. Les chefs de département ont jugé prudent de laisser une petite part de croissance en fonction des perspectives salariales. Aucune augmentation n'est à relever dans les activités elles-mêmes si ce n'est l'évolution naturelle de l'institution.

Le budget d'investissement atteint vraisemblablement un plafond en raison du financement de nouveaux moyens d'enseignement. Il se situe à hauteur de 2.8 millions de francs en raison du décalage déjà évoqué des « retours sur investissements » par la vente des moyens. A terme, tous les moyens réalisés sont amortis, en principe sur 8 ans, délai qui peut se prolonger d'un ou deux ans si un ou deux cantons reportent l'achat de ceux-ci.

La CIIP se trouve actuellement au milieu du gué selon le slogan "dix ans pour faire le PER et dix ans pour faire les MER (moyens d'enseignement romands)", soit respectivement de 1999 à 2009 et de 2009 à 2019. Le prochain et dernier gros chantier sera celui des Maths 1er et 2e cycles. Les décisions politiques seront prises soit en novembre 2014, soit en mars 2015 par l'octroi d'un crédit d'investissement détaillé qui sera porté au budget 2016 et suivants. Cela signifie qu'à partir de 2020, les enseignants auront à leur disposition des ressources didactiques qui correspondent au plan d'études romand dans la plupart des disciplines. A ce moment-là, le PER sera totalement en œuvre.

En 2016, la gestion des finances de la CIIP passera au système MCH2 (nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 qui fournit les bases de présentation des états financiers des cantons et des communes) qui générera une nouvelle construction du plan financier. Plusieurs cantons et communes ont déjà fait le pas et adopté ce nouveau modèle.

La commission sera attentive à l'évolution du budget de la CIIP et en particulier au « retour sur investissements » suite aux montants conséquents investis pour la production des nouveaux moyens d'enseignement.

6. SEANCE PLENIERE CONSACREE A LA FORMATION PRATIQUE DANS LES HEP

Attentif aux critiques émises, dans tous les cantons romands, par des enseignants et des jeunes en formation ou fraîchement diplômés, quant à la qualité et la valorisation de la formation pratique pour les enseignants du secondaire dans les HEP, le Bureau a souhaité, après avoir entendu et lu l'avis de la CIIP à ce sujet, comprendre la manière dont s'articule cette formation dans les cantons. Pour ce faire, le Bureau a choisi d'inviter, lors de sa séance du vendredi 3 octobre 2014, des représentants de HEP romandes et alémaniques et des étudiants en formation pour une présentation dont les buts étaient :

- de donner aux membres de la CIP une définition de l'enseignement pratique pour les enseignants du secondaire,

- d'informer la commission sur la manière dont cela se traduit dans chacune des écoles, notamment sur la dotation de la formation pratique en termes de crédits ECTS et en pourcentage de la totalité des heures de formation,
- de débattre de la part de la pratique dans la formation des enseignants, de sa valorisation en termes de crédits ECTS et de l'articulation entre la théorie et la pratique.

Les personnes invitées à la discussion étaient :

- M. Heini Beer, Co-Leiter Berufspraktische Studien, accompagné de M. Reto Hunkeler Fachleiter Französisch, Pädagogische Hochschule St-Gallen,
- Mme Christiane Ammann, Leiterin Vorbereitungskurs, Pädagogische Hochschule Bern,
- M. Patrice Clivaz, directeur de la Haute école pédagogique du Valais ;
- M. Jean-Steve Meia, responsable de la formation secondaire, Haute école pédagogique BEJUNE,
- M. Samuel Vannay, ancien étudiant à la HEP-VS,
- Mme Lucie Babel, étudiante à la HEP BEJUNE.

La définition donnée à la formation pratique par la CDIP est la suivante :

Par «formation professionnelle pratique» ou «berufspraktische Ausbildung», on entend toutes les activités d'enseignement et d'apprentissage orientées vers la pratique, inscrites dans le plan d'études et bénéficiant d'un encadrement professionnel. En relation étroite avec le futur champ professionnel des étudiants, ces activités leur permettent de développer leur savoir-faire en tant qu'enseignant. Elles comprennent notamment:

- *les stages pratiques (stages d'information, stages de durée variable) dans une école correspondant à la formation du futur enseignant ou dans une filière apparentée, voire dans une classe d'un degré d'enseignement voisin (y compris dans les structures de pédagogie spécialisée);*
- *les périodes de cours principalement axées sur les exercices pratiques;*
- *les assistanats effectués dans une école;*
- *la participation à des manifestations destinées aux parents ou aux autorités, ainsi que*
- *la participation à des manifestations scolaires (préparations et évaluations comprises).*

Au niveau quantitatif, la CDIP prévoit pour la formation au secondaire I (master) au moins 50 crédits ECTS de pratique sur 270 soit environ 1/5 et pour le diplôme secondaire II, au moins 15 crédits ECTS de pratique sur 60 soit 1/4. Pour rappel au niveau primaire, la formation pratique représente, dans les différentes HEP du pays, entre 20 et 35% de la totalité des crédits ECTS de formation.

En écoutant les orateurs, la commission a pu constater la diversité des modèles de formation qui s'inscrivent tous dans le cadre donné par la CDIP. Au-delà de l'aspect quantitatif, c'est bien sûr la qualité de la formation donnée aux futurs enseignants qui préoccupe les députés romands. Dans ce contexte, le Bureau doit relever une conclusion tirée du rapport 2014 « l'éducation en Suisse » du centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE):

Ce que l'on peut dire sur la structure de la formation des enseignants du secondaire I en Suisse se résume à décrire la situation dans les différentes hautes écoles. En

l'absence d'études comparatives plus poussées, il est en effet difficile de se prononcer sur l'efficacité relative de tel ou tel modèle.

Le Bureau étudiera en 2015 comment assurer le suivi de cette journée thématique et proposer concrètement une mesure d'amélioration de la formation pratique de nos futurs enseignants. Cela pourrait se faire sous la forme d'une intervention de la CIP dans le cadre de la CoParl ou par une recommandation à l'intention des parlements cantonaux.

7. CONCLUSION RECOMMANDATION FINALE

La Commission interparlementaire de contrôle de la CSR, à l'unanimité, recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport d'information de la CIIP, présenté conformément à l'art. 20 de la Convention scolaire romande.

Jean-Claude Guyot

Neuchâtel, janvier 2015

Président CIP CSR

RAPPORT

de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale aux Parlements des cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura pour l'année 2014

La commission interparlementaire (CIC As-So), chargée du contrôle de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations et instituée conformément à l'article 15 du Concordat du 23 février 2011¹, composée des délégations des cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura, réunie à Sion le 4 décembre 2014, vous transmet son rapport annuel.

Mission de la Commission interparlementaire

La commission interparlementaire de contrôle a été instituée au sens des dispositions de la CoParl² et a pour mission de contrôler les objectifs stratégiques de l'Autorité de surveillance (As-So), sa planification financière pluriannuelle, le budget et les comptes et l'évaluation des résultats obtenus. Composée de trois membres par canton, la commission a formellement été constituée lors de la séance du 22 novembre 2012, à Delémont. Le secrétariat de la commission est assuré par le Secrétariat du Parlement jurassien.

Composition de la commission et de son bureau

La composition de la commission a connu quelques changements suite aux élections dans le canton de Neuchâtel et à quelques mutations dans les autres délégations.

Le Bureau de la commission pour les années 2014 et 2015 est constitué de M. Nicolas Voide (VS) en qualité de président, de Mme Veronika Pantillon (NE), 1^{ère} vice-présidente, et de Mme Christine Chevalley (VD), 2^e vice-présidente.

Les autres membres de la commission sont Mme Florence Nater (NE), et MM. Marc-André Nardin (NE), Alain Bohlinger (JU), Loïc Dobler (JU, qui a remplacé Gilles Froidevaux durant l'année), Maurice Jobin (JU), Michel Miéville (VD), Andreas Wüthrich (VD, qui a remplacé Jean-Yves Pidoux), Thierry Stalder (VS) et Pierre Contat (VS).

Activités de l'As-So et considérations de la commission

La commission s'est réunie à deux reprises en 2014, à Sion, soit le 3 juillet et le 4 décembre 2014. Lors de ses séances, elle a pu compter sur la présence et les indications précieuses de M. Charles Juillard, ministre jurassien et président du conseil d'administration, et du directeur de l'As-So, M. Dominique Favre. Tous deux ont répondu en toute transparence aux diverses interrogations et remarques des membres de la commission.

Organisation de l'As-So

Le conseil d'administration de l'Autorité de surveillance est actuellement composé des ministre et conseillers d'Etat Charles Juillard (président, Jura), Béatrice Métraux (vice-présidente, Vaud), Laurent Kurth (Neuchâtel) et Oskar Freysinger (Valais).

L'Autorité de surveillance compte actuellement 12 collaboratrices et collaborateurs, sous la direction de M. Dominique Favre, directeur, Mme Claire-Christine Maurer, directrice adjointe, et M. Rosario di Carlo, sous-directeur. Son siège est à Lausanne. Elle dispose d'un site internet, www.as-so.ch, sur lequel figure l'ensemble des informations utiles.

¹ Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale du 23 février 2011 entre les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura.

² Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger

Comptes 2013 et rapport d'activité de l'As-So

La commission a été informée dans le détail des comptes 2013 qui ont bouclé avec un bénéfice de 906'919 francs, quasi équivalent à celui de l'année 2012 et supérieur à ce qui était attendu. Ce bon résultat a permis au conseil d'administration d'adapter à la baisse les émoluments pour l'année 2014. On constate une stabilité au niveau des charges de personnel et même une baisse des charges sociales suite au changement de caisse de pensions pour une partie importante du personnel (passage de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud à Publica, institution qui n'est pas sous surveillance de l'As-So). Les autres charges d'exploitation sont stables.

L'As-So a procédé à une modernisation de son application informatique afin d'assurer un meilleur suivi des dossiers. Elle a également donné suite au premier rapport de révision des comptes 2012 en mettant notamment en place un système de contrôle interne avec une analyse des risques. Le conseil d'administration a souhaité par ailleurs que l'organe de révision se penche, pour l'année 2014, sur certains points de cette analyse de risques.

Les problèmes rencontrés au début de la mise en place de l'As-So avec les institutions de prévoyance sises dans le Haut-Valais (en lien avec la traduction des divers documents) ont été très rapidement résolus dès le début de l'année 2013 et les contrôles nécessaires ont pu être assurés.

Le souci pour l'avenir de l'As-So porte sur l'évolution du nombre d'institutions. Au niveau de la prévoyance professionnelle, le nombre d'institutions sous surveillance est passé de 515 à 466 durant l'année 2013. C'est un phénomène important (lié notamment à des liquidations de fondations patronales ou à des fusions) qui va probablement se poursuivre. Cela aura une incidence à terme sur les rentrées financières de l'As-So et sa masse de travail.

Du côté des fondations classiques, pour lesquelles seuls les cantons de Neuchâtel et de Vaud ont confié la surveillance à l'As-So, on note une augmentation de 231 à 245 fondations dans le canton de Neuchâtel et une stabilité dans le canton de Vaud.

L'As-So a indiqué sa volonté de séparer clairement, dès 2014, dans le budget et les comptes, les rentrées financières et les coûts pour la surveillance LPP et ceux pour la surveillance des fondations classiques afin d'éviter tout subventionnement croisé de ces domaines.

Budget de l'As-So

Le budget 2014 de l'As-So a intégré une réduction des émoluments à hauteur de 300'000 francs suite aux bons résultats des comptes 2013. Les charges de personnel restent stables à un niveau de 2,36 millions de francs et les charges d'exploitation sont en diminution par rapport au budget 2013, en raison notamment des projets informatiques qui sont arrivés à terme.

Le budget 2015, examiné en commission le 4 décembre 2014, prévoit un léger bénéfice de 5'000 francs. On parvient à une situation d'équilibre après les premiers exercices de mise en place de l'institution. Les émoluments encaissés pour la surveillance de la prévoyance professionnelle et ceux encaissés pour la surveillance des fondations classiques sont désormais séparés. La comptabilisation des émoluments de haute surveillance est intégrée dans les émoluments de surveillance. Les charges de personnel et les charges d'exploitation restent stables (voir annexe).

Enquête de satisfaction

La commission a également pris connaissance des résultats de l'enquête de satisfaction réalisée par l'As-So auprès des institutions qu'elle contrôle. Cette enquête visait à mieux connaître les « clients », à orienter l'As-So sur les méthodes de travail à privilégier et à déterminer les priorités quant à l'amélioration de son activité. Les résultats de cette enquête laissent apparaître une relativement bonne appréciation du travail de l'As-So et aucun gros problème n'a été détecté. Les résultats seront analysés de manière plus approfondie pour

apporter des améliorations dans le fonctionnement et la communication de l'As-So avec les institutions surveillées.

Haute surveillance

La commission a été renseignée sur l'organisation et le fonctionnement de la commission fédérale de haute surveillance (CHS PP), chargée d'assurer que les autorités de surveillance exercent leur activité de manière uniforme, de veiller à la qualité du travail et d'élaborer des normes standards de surveillance.

La commission a été informée d'un problème relatif à la facturation de l'émolument de haute surveillance, la loi n'étant pas suffisamment claire sur le fait de savoir s'il appartient aux institutions de la payer directement ou à l'autorité de surveillance de payer ces émoluments. Elle a pu constater que l'As-So a décidé au budget 2015 que les émoluments de haute surveillance sont versés par l'As-So et leur coût en grande partie intégré dans les émoluments facturés par l'As-So aux institutions de prévoyance.

Le Conseil fédéral, après deux années où les bénéfices de la commission de haute surveillance ont dépassé le million et demi de francs (1,6 million en 2012 et 2 millions en 2013), bénéfices directement reversés dans les comptes fédéraux, a décidé de modifier l'ordonnance en vue de donner compétence à la CHS de diminuer les émoluments. Les doléances de l'As-So et des autres autorités de surveillance semblent donc avoir été entendues sur ce point. Toutefois, la commission interparlementaire reste soucieuse que la CHS PP fixe à l'avenir des émoluments raisonnables permettant de couvrir ses activités, sans dégager de bénéfice injustifié. Elle appuie les démarches de la direction et du conseil d'administration de l'As-So dans ce dossier.

Notre commission a également pris connaissance du rapport de l'inspection des 10 et 11 mars 2014 conduite par le secrétariat de la CHS auprès de l'As-So. Le rapport fait état de quelques remarques concernant la mise en œuvre de la formalisation des contrôles et de la traçabilité de la surveillance mais l'ensemble de l'activité de l'As-So est jugée conforme. L'As-So a d'ores et déjà pris les mesures adéquates en vue d'améliorer ces petites faiblesses dès 2015.

Le directeur de l'As-So a regretté auprès de la CHS le manque d'un référentiel d'audit suite à cette inspection. Il a pris position suite aux différentes remarques en soulignant que, de l'avis de l'As-So, les inspecteurs de la CHS devraient évaluer l'application, par les autorités de surveillance, de la législation sur la prévoyance professionnelle et des directives de la CHS. Les décisions que prennent les autorités de surveillance dans des cas particuliers ne peuvent en effet être remises en cause que par la voie judiciaire sous la forme de recours des institutions de prévoyance, de leurs assurés ou de leurs rentiers.

La commission a pu constater que la commission de haute surveillance semble peiner à trouver ses marques dans ce nouveau système et manquer de professionnalisme et de rigueur dans le cadre des audits qu'elle conduit. Dans ce sens, la commission a donc appris avec satisfaction que des rencontres sont d'ores et déjà prévues en janvier puis mai 2015 avec l'As-So et son conseil d'administration dans le but d'aplanir les différends et trouver un mode de fonctionnement satisfaisant. Dans un courrier adressé au conseil d'administration de l'As-So, la commission interparlementaire a fait part de son appui aux démarches entreprises et de son souhait que l'autorité de haute surveillance modère les émoluments en les mettant en adéquation avec son rôle et son travail, qu'elle travaille de manière plus transparente, plus claire et plus prospective dans ses prévisions. Les membres de la commission interparlementaire, suivant les résultats des discussions entre l'As-So et la Commission de haute surveillance, se réserveront la possibilité d'intervenir, par le biais de leur parlement respectif, auprès des Chambres fédérales si cela s'avère nécessaire.

Conclusion

La commission interparlementaire de contrôle constate que l'Autorité de surveillance de Suisse occidentale a poursuivi de manière intensive sa mise en place. La direction et le conseil d'administration font preuve de professionnalisme et de diligence dans la conduite de l'Autorité. Les résultats financiers de l'As-So continuent à être bons et son travail de surveillance assuré de manière très satisfaisante. La direction et le conseil d'administration adaptent au fur et à mesure le montant des émoluments pour éviter une trop forte thésaurisation.

La commission interparlementaire salue le travail de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de l'As-So, de sa direction et de son conseil d'administration, qui se montrent ouverts aux remarques et font preuve d'une bonne capacité d'adaptation et d'anticipation.

Sion, le 4 décembre 2014

Au nom de la commission interparlementaire de contrôle As-So

Nicolas Voide (VS), président

Nicole Roth-Ruch, secrétaire

Comptes de l'As-So

	Comptes 2012	Budget 2013	Comptes 2013	Budget 2014	Comptes 2014 provisoires	Budget 2015
Produits nets des prestations	4 104 638	3 232 000	3 516 402	2 910 000	2 960 000	2 865 000
Emoluments de surveillance et de décisions	3 992 688	3 200 000	3 485 068	2 900 000	2 950 000	2 350 000
Emoluments classiques (dès 2015)						900 000
Emoluments de haute surveillance	403 706	500 000	489 209	450 000		
Rétrocession des émoluments de haute sur.	- 403 706	- 500 000	- 489 209	- 450 000		- 400 000
Revenus divers	111 951	32 000	31 334	10 000	10 000	15 000
Charges de personnel	- 2 147 953	- 2 352 000	- 2 120 503	- 2 360 000	- 2 305 000	- 2 340 000
Salaires	- 1 650 099	- 1 837 000	- 1 710 165	- 1 850 000	- 1 860 000	- 1 900 000
Charges sociales	- 483 957	- 492 000	- 397 557	- 490 000	- 420 000	- 420 000
Autres charges de personnel	- 13 897	- 23 000	- 12 781	- 20 000	- 25 000	- 20 000
Autres charges d'exploitation	- 472 960	- 770 000	- 492 895	- 560 000	- 565 000	- 525 000
Fournitures de bureaux, mobilier, énergie	- 28 257	- 140 000	- 33 615	- 40 000	- 40 000	- 40 000
Prestations de services et honoraires	- 191 348	- 320 000	- 233 761	- 230 000	- 235 000	- 235 000
Loyers, leasing	- 244 944	- 290 000	- 214 607	- 270 000	- 270 000	- 235 000
Divers	- 8 410	- 20 000	- 10 912	- 20 000	- 20 000	- 15 000
Amortissements et correction de valeur	- 241 028	-	-	-	-	-
Charges et produits financières	- 1 831	2 000	3 915	3 000	5 000	5 000
Charges exceptionnelles	- 330 000	-	-	-	-	-
total revenus	4 508 344	3 732 000	4 005 611	3 360 000	2 960 000	3 265 000
total charges	- 3 595 647	- 3 622 000	- 3 102 606	- 3 370 000	- 2 870 000	- 3 265 000
charges et produits financières	- 1 831	2 000	3 915	3 000	5 000	5 000
			-			
+ bénéfice/- perte de l'exercice	910 867	112 000	906 919	- 7 000	95 000	5 000

RAPPORT

de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l’année 2013

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l’exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg le 5 mai 2014, vous transmet son rapport annuel.

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d’exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l’exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L’information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 22 avril 2014 et observations de la Commission interparlementaire

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu’elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

Finances : distinction entre coût (effectif) de la détention et prix de pension (politique)

- *Deux facteurs contribuent à l’augmentation constante du montant déboursé par les cantons pour l’exécution des sanctions pénales :*
 1. *l’augmentation globale du nombre de journées de détention ; cette dernière s’est poursuivie en 2013, année où, pour la première fois, de nombreuses peines pécuniaires non recouvrables ont été converties en jours d’arrêts ;*
 2. *l’évolution de la population carcérale ; une part croissante des personnes détenues présentent des troubles d’ordre psychique nécessitant une prise en charge spécialisée.*
- *Le coût effectif de la journée de détention n’est pas connu de manière précise pour l’ensemble des établissements et types de détention. Même pour les établissements pratiquant une comptabilité analytique (p. ex. : Etablissements de Bellechasse), une comparaison intercantonale s’avère difficile en raison de réalités comptables divergentes. Exemple extrême, le coût de la journée de détention dans l’établissement d’exécution de mesures Curabilis est estimé à CHF 1000.- à 1500.-.*
- *Les prix de pension facturés entre cantons pour le placement concordataire de détenus adultes et jeunes adultes font l’objet d’une décision de la conférence*

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l’exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l’exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

concordataire². Ces prix sont actuellement inférieurs aux coûts effectifs. En 2014, la journée de détention en mesure thérapeutique institutionnelle dans l'établissement Curabilis sera ainsi facturée CHF 550.-.

- Les prix de pension sont le résultat d'un compromis politique. Conscients de la divergence entre ces derniers et les coûts effectifs, les gouvernements les ont graduellement augmentés depuis 2011 afin de tendre, à terme, vers une vérité des coûts.

La Commission interparlementaire juge légitime que des considérations d'ordre politique entrent en ligne de compte au moment de la fixation des prix de pension. Elle juge toutefois problématique que cela se fasse en méconnaissance des coûts effectifs et demande que les gouvernements entreprennent les démarches nécessaires pour permettre une évaluation fiable des coûts journaliers effectifs par établissement et régime de détention. Elle souhaite que ces coûts effectifs soient ensuite communiqués en toute transparence.

Remise en question du secret médical en matière de détention pénale

- Suite à plusieurs faits divers tragiques, de nombreuses voix se sont levées pour demander de délier les médecins traitants du secret médical pour tout fait se rapportant au caractère dangereux d'une personne détenue.
- Ce sujet a fait l'objet d'intenses débats au sein de la CIP, laquelle a notamment entendu le chef a. i. du Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires des Hôpitaux universitaires de Genève.
- La Commission a appris que, à l'heure actuelle, le secret médical n'est pas une interdiction absolue. Lorsqu'il a connaissance d'un danger pour son patient ou d'un danger pour autrui, le médecin peut ainsi être délié de son devoir de confidentialité. En cas de péril en la demeure, il le fera de son propre chef, dans les autres cas, en faisant appel à la commission du secret médical, institution qui existe dans chaque canton.
- Une extension de ce principe à toutes les informations relatives au « caractère dangereux » d'une personne s'avère par ailleurs problématique, car il n'existe pas, au sein de la profession médicale, de définition valable de cette condition.
- Enfin, la Commission a pu constater qu'une restriction du secret médical risquerait fort de s'avérer contreproductive. La confiance mutuelle entre le médecin et son patient constitue en effet le fondement de toute relation thérapeutique. Si le législateur devait éroder ce pilier, cela compromettrait d'abord le succès des thérapies et, partant, la santé et la sécurité de la personne détenue, de ses codétenus et du personnel pénitentiaire. Plus grave encore, cela priverait le médecin traitant de l'accès aux éventuelles informations laissant présager un danger imminent, celles-là même dont la transmission permettrait de sauver des vies.

La Commission interparlementaire met dès lors en garde contre toute restriction supplémentaire du secret médical en matière de détention pénale.

² Décision du 29 octobre 2010 fixant le prix pour la journée de détention avant jugement ou d'exécution d'une sanction pénale en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements des cantons partenaires du Concordat latin.

Opportunité d'une concordatisation de la détention avant jugement

- *La détention avant jugement (DAJ) est caractérisée par des différences régionales marquées. Une importante surpopulation est notamment constatée dans les cantons de Vaud et de Genève.*
- *La concordatisation de DAJ permettrait de mieux gérer les fluctuations de la demande en placements.*
- *Durant la première phase de l'enquête pénale, cela compliquerait toutefois grandement le travail des autorités d'instruction, lesquelles exigent dès lors une proximité géographique avec les lieux de détention.*
- *Une fois l'enquête terminée et le dossier transmis au tribunal, cette proximité géographique s'avère en revanche moins critique. Un placement extracantonal serait envisageable à ce moment-là.*

<i>La Commission interparlementaire souhaite que les cantons étudient l'opportunité d'une concordatisation de la détention avant jugement et invite les parlements des cantons concernés à œuvrer dans ce sens.</i>
--

Genève/Fribourg, le 4 juillet 2014.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Renaud Gautier (GE)
Président

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

POSTULAT

Auteur	PDCB et PDCC, par Pascal Dubosson, Sidney Kamerzin, Jérôme Buttet et David Théoduloz
Objet	«Whistleblowers», pour une structure permettant aux donneurs d'alerte le signalement de faits répréhensibles
Date	10.03.2014
Numéro	1.0062

La problématique concernant les donneurs d'alerte, ou les whistleblowers, est d'actualité au niveau international avec l'affaire Snowden.

En Suisse, la discussion est ouverte au niveau fédéral pour adapter la législation et offrir une meilleure protection aux donneurs d'alerte. A savoir que s'ils dénoncent des faits graves aux autorités, ils peuvent actuellement être poursuivis par leurs employeurs pour violation de secret de fonction et déloyauté. Et ils sont très souvent licenciés.

Certaines administrations ont mis en place des structures permettant aux donneurs d'alerte internes d'avoir un interlocuteur à qui s'adresser.

Pour les employés de la Confédération, la loi sur le personnel a été adaptée. Depuis 2011, ils peuvent signaler des irrégularités au contrôle fédéral des finances, sans subir de désavantage sur le plan professionnel.

Des services similaires existent dans les cantons de Zurich et Saint-Gall.

En mettant en place un service de ce type, ou en attribuant à un service existant cette responsabilité, l'administration donne la possibilité à l'employé de s'adresser à une personne extérieure à sa hiérarchie mais interne à l'administration cantonale. Le but de ce système n'est pas d'encourager à la délation. Mais quand un donneur d'alerte veut dénoncer des faits répréhensibles, il faut qu'il en ait l'occasion sans craindre d'être poursuivi ou licencié. Et pas qu'il aille s'adresser directement à l'extérieur de l'administration, aux médias par exemple. Car dans ce cas, il ne sera pas protégé et risque des poursuites.

Conclusion

Par ce postulat, les groupes PDCB et PDCC demandent au Conseil d'Etat d'étudier cette question relative aux donneurs d'alertes et de faire des propositions concrètes dans la mise en place d'une structure permettant aux employés d'Etat de dénoncer des faits répréhensibles.



RÉPONSE AU POSTULAT

Auteurs	Groupes PDCB et PDCC, par les députés Pascal Dubosson, Sidney Kamerzin, Jérôme Buttet et David Théoduloz
Objet	« Whistleblowers », pour une structure permettant aux donneurs d'alerte le signalement de faits répréhensibles
Date	10.3.2014
Numéro	1.0062

Les postulants demandent au Conseil d'Etat d'étudier la question relative aux donneurs d'alertes (Whistleblowers) et de faire des propositions concrètes pour la mise en place d'une structure permettant aux employés d'Etat de dénoncer des faits répréhensibles.

Le Whistleblowing est une thématique qui est devenue, ces dernières années, de plus en plus d'actualité et à laquelle l'employeur Etat du Valais est également très sensible. Ci-après sont listés tous les principaux éléments dont dispose déjà l'Etat du Valais actuellement dans le domaine du Whistleblowing. Ces éléments permettent tout d'abord d'éviter des infractions ; ils offrent des dispositions légales prévues par la loi sur le personnel de l'Etat du Valais du 19 novembre 2010, ainsi qu'une structure administrative comprenant de multiples instances permettant aux employés d'Etat de dénoncer des faits répréhensibles. L'employeur Etat du Valais offre par ailleurs une bonne protection à ses employés en matière de Whistleblowing.

1/ Définition claire des droits et obligations des employés

La loi sur le personnel mentionne quel comportement est attendu d'un employé, notamment pour éviter des infractions et pour que la personne ayant donné l'alerte ne soit pas sanctionnée. De plus, il est précisé que les employés d'Etat n'ont pas le droit d'accepter des dons ou autres avantages. Les bases légales actuelles précisent également clairement qu'il existe une obligation d'informer dès qu'une éventuelle infraction est constatée.

Art. 20 Devoirs généraux de l'employé

¹ *L'employé est tenu de fournir des prestations de qualité. Il accomplit ses tâches dans un souci d'efficacité, de conscience professionnelle, de réserve, de loyauté et de fidélité à son employeur. Il travaille dans un esprit d'entraide et de collaboration.*

² *L'employé doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'Etat et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions, des objectifs et des instructions de ses supérieurs.*

Art. 21 Secret de fonction

⁵ *Lorsque l'employé constate une éventuelle infraction qui se poursuit d'office, il en informe immédiatement l'autorité de poursuite pénale compétente et le Conseil d'Etat.*

Art. 25 Dons ou autres avantages

¹ *Il est interdit à l'employé de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre, pour lui ou pour autrui, en raison de sa situation officielle, des dons ou d'autres avantages. Il lui est par ailleurs interdit de participer de manière directe ou indirecte aux fournitures, soumissions ou ouvrages qui intéressent l'Etat du Valais ou ses établissements.*

2/ Procédure administrative et instances à disposition

Comme le prévoit la loi sur le personnel, si une infraction est constatée, c'est de la responsabilité de chaque employé de s'assurer qu'il s'agit d'une infraction pénale, avant d'informer directement l'autorité de poursuite pénale (Ministère public) compétente et le Conseil d'Etat.

Si l'employé ne veut pas, pour différentes raisons, en informer directement le Ministère public, il peut faire appel à l'une des instances de spécialistes dans le domaine du traitement des infractions qui

garantissent également la protection des données. Selon les cas qui se présentent et l'infraction détectée, chaque instance va orienter l'employé sur les prochaines étapes administratives et/ou pénales à entreprendre:

- La **commission de sécurité** a été nommée par le Conseil d'Etat afin de répondre aux usagers et aux employés de l'administration cantonale dans leurs rapports avec l'administration et de servir d'appui lors de différends et de violences. Cette commission dirige rapidement les usagers et les employés de l'administration en conflit vers les instances compétentes ou un médiateur indépendant.
- Afin de soutenir et de conseiller ses employés, le Conseil d'Etat a créé la **Consultation sociale**. Il s'agit d'une instance neutre et professionnelle auprès de laquelle chaque employé peut, entre autres, se renseigner sur comment procéder en cas d'une infraction constatée ou alors être aidé et conseillé si la dénonciation engendre une situation de conflit avec des collègues et/ou le supérieur.
- Le **service des ressources humaines ainsi que la Chancellerie d'Etat** sont également à disposition des employés pour toutes les questions liées au thème du Whistleblowing. Les employés d'Etat sont informés de tous les aspects ci-dessus en recevant d'une part les bases légales y relatives et d'autre part en suivant les cours pour les nouveaux collaborateurs.
- En tant qu'instance neutre, **l'inspection cantonale des finances** contrôle régulièrement chaque unité organisationnelle de l'Etat du Valais sur son bon fonctionnement et c'est cette instance qui dénonce les faits répréhensibles en cas de nécessité.
- De plus, les employés peuvent également s'adresser à la Fédération des Magistrats, des Enseignants et du Personnel de l'Etat du Valais (**FMEP**) afin de pouvoir bénéficier d'une assistance juridique ou de conseils.

3/ Protection de l'employé

L'employeur Etat du Valais accorde une importance particulière à la protection de ses employés, tant par les différentes bases légales protégeant un employé d'une résiliation non fondée juridiquement que par la mise à disposition d'instances professionnelles d'aide et de soutien.

Pour chaque proposition de résiliation des rapports de service, une procédure objective, incluant le droit d'être entendu et le préavis du service des ressources humaines, garantit que la dénonciation d'une infraction ne puisse être une raison de résiliation des rapports de service d'un employé.

4/ Responsabilité en cas d'infraction commise

En cas d'infraction, l'employeur Etat du Valais peut ouvrir une procédure disciplinaire ou administrative envers un employé et prendre des mesures qui peuvent aller jusqu'à la résiliation immédiate des rapports de service.

Conclusion:

A l'heure actuelle, l'Etat du Valais dispose de bases légales et d'instances administratives permettant aux employés d'Etat de dénoncer des faits répréhensibles. De plus, l'employeur Etat du Valais offre une bonne protection à ses employés en matière de Whistleblowing.

Conséquences sur la bureaucratie : Néant

Conséquences financières : Néant

Conséquences équivalent plein temps (EPT) : Néant

Conséquences RPT : Néant

Le postulat est accepté dans le sens où il est réalisé.

Sion, le 14 août 2014

POSTULAT

Auteur	Gaël Bourgeois, AdG/LA, Géraldine Marchand-Balet, PDCC, Pascal Dubosson, PDCB, et Yves Fournier, PLR
Objet	Création d'un congé d'adoption en Valais
Date	13.03.2014
Numéro	1.0066

Lors de l'acceptation par le peuple du congé maternité, les Chambres fédérales avaient volontairement choisi de laisser une marge de manœuvre aux cantons. Celle-ci autorise les autorités cantonales à mettre en place un congé d'adoption.

En effet, il n'existe aujourd'hui dans notre canton aucune assurance ou mesure permettant aux parents qui adoptent de prendre un congé payé, comme pour le principe de l'assurance maternité. Les employé-e-s de l'Etat bénéficient eux d'un congé d'adoption, celui-ci étant aujourd'hui au bon vouloir de l'employeur.

Cette situation est regrettable, car les premières semaines d'accueil d'un enfant adopté sont aussi importantes que les premières semaines de vie. L'enfant concerné découvre sa nouvelle famille, son nouvel environnement et, bien souvent, son nouveau pays... Il est essentiel pour son développement et son évolution qu'il puisse être entouré et accueilli comme il se doit. En ce sens, tous les acteurs concernés s'accordent sur la nécessité, en raison des carences affectives dues à l'abandon, auxquelles peuvent s'ajouter des problèmes de santé et des difficultés d'adaptation pour les enfants nés à l'étranger, qu'un des parents puissent accompagner les premières semaines de leur enfant.

Sur les 5 dernières années, le Valais compte en moyenne 34 adoptions par année (2008: 46 / 2009: 29 / 2010: 34 / 2011: 35 / 2012: 25). Environ 50% des adoptions concernent l'adoption de l'enfant du conjoint. Une telle adoption ne nécessite pas de congé particulier, raison pour laquelle, il est possible de tabler sur 17 adoptions justifiant un congé d'adoption.

Selon certaines estimations basées sur les chiffres officiels de l'OFS, le coût moyen d'un congé maternité, par bénéficiaire, peut être calculé de la manière suivante (chiffres 2012) :
APG Maternité = 713 millions pour 68'534 bénéficiaires.
Moyenne des coûts par bénéficiaire = 10'403.- pour 14 semaines de congés maternité.

Estimation pour le Valais (17 bénéficiaires annuels en moyenne) = 176'851.-

Ces coûts sont calculés sur la base d'un congé d'adoption maximal pour l'ensemble des bénéficiaires, sans tenir compte de potentiels congés «raccourcis» pour des enfants adoptés et déjà en âge de scolarité.

A ces coûts directs s'ajouteront quelques coûts administratifs, relativement mineurs au vu du nombre de dossiers annuels à traiter.

Conclusion

Le présent postulat demande dès lors que l'instauration d'un congé d'adoption soit étudiée. Il permettrait à l'un des deux parents de bénéficier des mêmes conditions cadres que pour un congé maternité «classique», notamment dans sa durée, pour tout enfant adopté n'étant pas en âge de scolarité.

Ne serai-en-t ainsi concerné-s que le-s parent-s:

- possédant une autorisation et
- accueillant un enfant n'étant pas encore en âge de scolarité
- n'étant pas celui de son conjoint

Ces conditions sont cumulatives.

Lors de la potentielle phase législative à venir, un congé d'adoption «raccourci» en faveur de l'un des deux parents peut être étudié, dans les cas d'adoption pour les enfants scolarisés (entre 4 et 8 ans). La durée de ce congé pourrait par exemple être fixée à un mois.

Pour son étude, le canton du Valais pourra se baser sur les expériences genevoises ou vaudoises, notamment pour l'aspect «gestion administrative et financière» des dossiers en question.



RÉPONSE AU POSTULAT

Auteurs	Gaël Bougeois (ADG/LA), Géraldine Marchand-Balet (PDCC), Pascal Dubosson (PDCB) et Yves Fournier (PLR)
Objet	Création d'un congé d'adoption en Valais
Date	13 mars 2014
Numéro	1.0066

1. Postulat

Les députés demandent que la création d'un congé d'adoption soit étudiée. Le congé d'adoption permettrait à l'un des deux parents de bénéficier des mêmes conditions cadres que pour un congé maternité « classique » notamment dans sa durée, pour tout enfant adopté n'étant pas en âge de scolarité.

2. Généralités

Allocation d'adoption basée sur l'article 16h LAPG

Cet article avait été introduit au moment de l'introduction de l'Assurance-maternité fédérale (AMat) du fait que le canton de Genève connaissant déjà une Amat cantonale avec des allocations plus élevées et plus longues et avec une allocation également prévue en cas d'adoption. Le Canton de Genève a donc dû mettre en place l'infrastructure au niveau du canton, financer les frais de mise en œuvre et les frais de gestion des caisses AVS de toute la Suisse. Avec l'introduction du régime fédéral, le canton de Genève a maintenu les suppléments cantonaux qu'il finance avec une contribution de 0.09% des salaires.

Cette solution est jugée disproportionnée et trop coûteuse, car force est de constater que les frais administratifs induits par ce système cantonal dépasseraient les allocations d'adoptions versées à ce titre.

En outre, il ne faut pas multiplier les systèmes cantonaux complémentaires au niveau des assurances sociales, mais plutôt rechercher une solution au niveau fédéral.

Allocation d'adoption par le système des allocations familiales

L'article 6 de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales prévoit le versement aux personnes salariées d'une allocation d'adoption de CHF 2000.- et de CHF 3000.- par enfant en cas d'adoption multiple. Seuls sept cantons ont prévu dans leur législation d'application l'allocation d'adoption, mais avec des montants moins élevés que le Valais.

Lors des travaux de modification de la loi d'application sur les allocations familiales du 8 février 2012, l'octroi d'allocations d'adoption a été étudié. Une solution cantonale n'a pas été retenue, privilégiant la solution fédérale. Le message du projet de loi précise que « *Après examen de la faisabilité et du coût administratif pour instaurer un système cantonal, la Commission extraparlamentaire unanime propose de régler la situation au niveau suisse dans le cadre de la LAPG par le dépôt d'une motion au parlement fédéral* ».

Initiative parlementaire fédérale

Une initiative parlementaire (13.478) déposée le 12 décembre 2013 au Conseil National demande l'introduction des allocations en cas d'adoption d'un enfant. Cette initiative rejoint à plusieurs égards les souhaits des postulants. En effet elle vise à répondre aux besoins de l'enfant

adopté et de la famille accueillante en octroyant des allocations aux parents adoptants qui interrompent ou réduisent une activité lucrative lors de l'adoption d'un enfant de moins de 4 ans. Par ailleurs l'adoption de l'enfant du conjoint n'ouvre pas le droit à la prestation.

Cette initiative propose de modifier la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité du 25 septembre 1952 (LAPG) avec l'ajout d'un chiffre IIIb pour introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant. Elle sera traitée par la commission de la sécurité sociale et de la santé publique.

Une solution au niveau fédéral, par l'ajout dans la LAPG d'une allocation d'adoption, est préférable à une solution cantonale qui sera de toute manière moins cohérente d'un point de vue législatif et moins efficiente financièrement. Le coût supplémentaire serait dérisoire et le traitement des quelques 600 demandes sur le plan suisse ne poserait aucun problème aux caisses de compensation AVS.

3. Conclusion

Compte tenu des arguments développés ci-dessus, il est proposé de rejeter le postulat demandant la création d'un congé d'adoption en Valais dans la mesure où une solution fédérale serait plus cohérente et efficiente.

Conséquences sur la bureaucratie :

Mise en place d'un système analogue à celui de Genève qui passe par les 68 caisses professionnelles AVS + la Caisse fédérale + 26 caisses cantonales avec lesquelles il faudrait faire un clearing entre les cotisations à facturer et les allocations d'adoption à verser.

Conséquences financières :

Frais administratifs de mise en place du système: CHF 100'000.- au niveau des frais administratifs de la CCCVS et des autres caisses AVS

Frais informatiques de mise en place du système: CHF 150'000.- pour la CCCVS et les autres caisses AVS

Frais annuels administratifs : CHF 100'000.- pour la CCCVS et les autres caisses AVS.

Les frais administratifs seraient bien sûr très chers par cas d'adoption. Cela devrait être financé à l'aide d'un taux de contribution supplémentaire au taux de cotisation à l'AVS/AI/APG appliqué sur les salaires et les revenus d'indépendants à fixer en fonction des montants alloués aux familles qui adoptent et des frais administratifs.

Sion, le 23 janvier 2015

MOTION

Auteur CVPO, par Aron Pfammatter et Beat Rieder
Objet Soutenons les communes touristiques et de montagne!
Date 14.03.2014
Numéro 1.0068

A l'échelon fédéral, les régions périphériques et en particulier le Valais subissent de plus en plus de pression. Dans notre canton, ce sont les communes de montagnes qui sont de plus en plus concernées. Tout comme à l'échelon suisse, une certaine tendance à la centralisation se fait sentir en Valais et la solidarité avec les communes de montagne diminue. Sans compter que les résidences secondaires sont insuffisamment exploitées dans les communes touristiques, causant des charges d'infrastructures en conséquence. En signe de soutien envers les communes touristiques et de montagne, je propose la modification suivante dans la loi fiscale.

L'art. 188, al. 1 de la loi fiscale (LF) dispose: «Si l'assujettissement dans le canton existe en vertu d'un rattachement personnel, la fortune et son rendement sont imposables dans la commune du domicile ou du séjour. Cette commune verse à la commune de situation des immeubles bâtis une part d'impôt égale à 2‰ de la valeur fiscale de ces immeubles.» L'art. 188, alinéa 4 CPP est libellé en ces termes: «L'impôt sur le revenu et la fortune des immeubles sis dans le canton appartenant à des contribuables qui sont assujettis en vertu d'un rattachement économique est perçu par la commune de situation.»

D'une part, il convient d'augmenter le taux de compensation énoncé à l'art. 188, al. 1 LF. D'autre part, il y a lieu d'examiner si l'art. 188, al. 4 LF ne pourrait être étendu aux personnes domiciliées en Valais, en s'attachant à appliquer une solution simple et non bureaucratique.

Les modifications proposées visent avant tout une adaptation de la répartition de l'impôt entre les communes et en particulier en matière de résidences secondaires. Aucun changement ne devrait être perçu par le contribuable.

Conclusion

D'une part, il convient d'augmenter le taux de compensation énoncé à l'art. 188, al. 1 LF. D'autre part, il y a lieu d'examiner si l'art. 188, al. 4 LF ne pourrait être étendu aux personnes domiciliées en Valais, en s'attachant à appliquer une solution simple et non bureaucratique.

Les modifications proposées visent avant tout une adaptation de la répartition de l'impôt entre les communes et en particulier en matière de résidences secondaires. Aucun changement ne devrait être perçu par le contribuable.



RÉPONSE À LA MOTION

Auteurs	Groupe CVPO, par les députés Aron Pfammatter et Beat Rieder
Objet	Soutenons les communes touristiques et les communes de montagne
Date	14.03.2014
Numéro	1.0068

Les auteurs de la motion demandent, en premier lieu, une augmentation du taux (exprimé en pour mille) du montant versé par la commune de domicile à la commune du lieu de situation d'un immeuble bâti. En second lieu, il faut examiner l'éventualité d'un élargissement de l'article 188 al. 4 aux personnes domiciliées en Valais. Une solution non bureaucratique doit être visée.

L'art. 188 al. 1 de la loi fiscale (LF) a la teneur suivante: *Si l'assujettissement dans le canton existe en vertu d'un rattachement personnel, la fortune et son rendement sont imposables dans la commune du domicile ou du séjour. Cette commune verse à la commune de situation des immeubles bâtis une part d'impôt égale à 2 ‰ de la valeur fiscale de ces immeubles.* En outre, l'art. 188 al. 4 prévoit : *l'impôt sur le revenu et la fortune des immeubles sis dans le canton appartenant à des contribuables qui sont assujettis en vertu d'un rattachement économique est perçu par la commune de situation.*

Ledit article 188 a été mis en vigueur lors de l'introduction de la loi fiscale du 10 mars 1976. Pour la période fiscale 2009, les chiffres pour le canton et pour la plus grande commune, Sion, se présentent comme suit:

Valeurs fiscales des immeubles bâtis se situant en dehors de la commune de domicile	Taux de l'impôt	Montants versés aux communes de situation des immeubles
Total canton : 2'399 mios	2 pour mille	Fr. 4'798'000.-
Commune de Sion : 327 mios	2 pour mille	Fr. 654'000.-

Calculé sur l'année fiscale en cours, un montant d'environ Fr. 5 mios est redistribué entre les communes de domicile et les communes de situation des immeubles. Avec un montant de Fr. 654'000.-, la commune de Sion paie le plus. Les paiements les plus importants sont attribués aux communes touristiques présentant une forte densité de résidences secondaires. Une augmentation du taux de l'impôt exprimé en pour mille permettrait de garantir aux communes touristiques et aux communes de montagne des recettes supplémentaires. Cette variante serait simple à mettre en pratique.

En second lieu, la motion vise à examiner l'application de l'alinéa 4 de l'article 188 LF. La commune du lieu de situation de l'immeuble est en droit d'imposer le revenu et la fortune (lui attribuant selon la répartition fiscale) de contribuables qui sont assujettis en vertu d'un rattachement économique (propriétaires hors canton et étrangers). Dans l'hypothèse où ce principe devait être étendu aux personnes domiciliées en Valais, une répartition intercommunale devra être établie pour elles. Cela compliquerait fortement la tâche des taxateurs et entraînerait un surcroît de bureaucratie.

Citons, à titre d'exemple, le cas où une personne domiciliée dans la commune de Sion est propriétaire d'une résidence secondaire à Veysonnaz. Le loyer du marché pour cet immeuble doit être fixé à Fr. 1'500.- par mois et se situe dès lors dans la moyenne supérieure des loyers du marché de cette station. Selon la pratique actuelle, la valeur locative est fixée de manière à correspondre à 60% du loyer du marché. La répartition intercommunale se présenterait comme suit :

Répartitions intercommunales de l'impôt					
Actifs :	Total	%	Sion	%	Veysonnaz
Immeubles	700'000		450'000		250'000
Titres	200'000		200'000		0
Total	900'000	72.2%	650'000	27.8%	250'000
Revenu immeubles :					
Valeur locative de l'immeuble	28'800		18'000		10'800
Frais d'entretien	-5'760		-3'600		-2'160
Total intermédiaire	23'040		14'400		8'640
Intérêts passifs selon la situation des actifs	-12'000	72.2%	-8'664	27.8%	-3'336
Revenu net	11'040		5'736		5'304
Impôts sur le revenu 2014 :					
Revenu imposable	70'000		64'700		5'300
Montant de l'impôt commune					
Personne seule sans enfants		Fr.	4'549	Fr.	518
Versement art. 188 al. 1 LF		0.2%	250'000	Fr.	500

Comme le montre cet exemple, la commune de Veysonnaz ne toucherait que des recettes légèrement supérieures. Si le propriétaire d'une résidence secondaire devait encourir des frais d'entretien et de rénovation, son revenu diminuerait et un éventuel solde négatif devrait être pris en charge par la commune de Sion. S'il est évident que la mise en location d'une résidence secondaire à la semaine ou pour une longue durée augmenterait les revenus, il convient cependant de tenir compte du fait qu'une bonne partie des propriétaires utilisent une résidence secondaire uniquement pour leurs propres besoins.

De surcroît, il convient de souligner le travail administratif pour le contribuable (représentant) et le Service cantonal des contributions qui découlerait de ces répartitions de l'impôt. Environ 25'000 personnes étant domiciliées en Valais sont propriétaires d'une résidence secondaire et la plupart des résidences secondaires se situent en dehors de la commune de domicile des propriétaires. Il faudrait prendre en considération un important surplus de travail dans la taxation afin de se conformer à la systématique fiscale (procédure de taxation, adaptations du logiciel CUV/TAO; logiciel permettant de remplir la déclaration d'impôt, etc.). Une solution non bureaucratique telle que voulue par les auteurs de la motion n'est, à notre sens, pas possible.

Toutefois, l'augmentation du taux de 2 pour mille de la valeur fiscale des immeubles bâtis pourrait être un moyen efficace pour permettre aux communes touristiques et aux communes de montagne de toucher des recettes supplémentaires pour autant qu'il s'avère que le versement est insuffisant. Il ne ressort pas du texte de motion de combien le versement devrait être augmenté.

Incidences financières

Citons, à titre d'exemple, le cas d'une augmentation du taux de 0.5 pour mille. Dans cette éventualité, un montant de CHF 1.25 mio devrait être versé par les communes de domicile aux communes de situation des résidences secondaires. Dans l'hypothèse où l'alinéa 4 de l'art. 188 devrait être appliqué aux personnes domiciliées en Valais, des recettes fiscales, d'un montant inconnu, seraient redistribuées entre les communes en vertu de la répartition intercommunale. Sinon cette mesure serait sans incidence financière, notamment en ce qui concerne les recettes cantonales.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, nous proposons que la motion soit acceptée pour ce qui concerne l'art. 188 al. 1 et refusée pour l'art. 188 al. 4.

La motion est partiellement acceptée.

Sion, le 13 août 2014

POSTULAT

(motion transformée en postulat au stade du développement)

Auteur	PLR, par Philippe Nantermod
Objet	Economiser 15 millions de francs par année en remboursant la CPVal
Date	05.05.2014
Numéro	1.0076

L'article 8bis de la loi régissant les institutions de prévoyance (LIEP) prévoit que le capital apporté par l'Etat pour la première phase de recapitalisation, pour un montant de 310 millions de francs, est prêté à l'Etat du Valais pour une durée de 40 ans à un taux d'intérêt correspondant au taux technique, soit actuellement 3,5%.

De même, en 2011, lors de la deuxième phase de la recapitalisation de CPVal, le Grand Conseil valaisan a décidé d'emprunter 450 millions de francs à l'institution, pour une même durée de 40 ans, avec un taux d'intérêt correspondant aussi au taux technique.

Les intérêts payés par le canton pour ces deux phases de recapitalisation s'élèvent à plus de 25 millions de francs par année; au total, aux comptes 2013, c'est même 30,2 millions de francs qui sont ainsi dépensés.

A titre de comparaison, les obligations de la Confédération à 10 ans rapportent actuellement moins de 1%. Le canton du Valais pourrait certainement emprunter sur les marchés financiers à un taux bien plus intéressant que celui pratiqué en faveur de la CPVAL, en tous cas de moitié, c'est ainsi près de 13 millions de francs qui pourraient être économisés annuellement, selon nos calculs.

Conclusion

A l'heure où les comptes cantonaux sont dans le rouge, il est demandé au Conseil d'Etat de proposer une modification des textes légaux pour permettre le remboursement des deux emprunts précités en contractant un prêt à des taux plus avantageux sur les marchés financiers, et d'activer la clause de remboursement de l'article 9bis let. c) LIEP.



RÉPONSE AU POSTULAT (MOTION TRANSFORMÉE EN POSTULAT AU STADE DU DÉVELOPPEMENT)

Auteur	PLR, par le député Philippe Nantermod
Objet	Economiser 15 millions de francs par année en remboursant la CPVAL
Date	05.05.2014
Numéro	1.0076

1. La motion transformée en postulat relève que l'Etat du Valais a conclu auprès de CPVAL deux emprunts pour des montants de Fr. 310'000'000.-, respectivement Fr. 450'000'000.-, pour une durée de quarante ans à un taux correspondant au taux technique de CPVAL, soit actuellement 3.5% et qu'au compte 2013 les intérêts de ces emprunts sont comptabilisés pour un montant de Fr. 30'200'000.-. Elle expose qu'en comparaison les obligations de la Confédération à dix ans rapportent actuellement moins de 1%, que l'Etat du Valais pourrait ainsi emprunter sur les marchés financiers à un taux bien plus intéressant et que c'est ainsi près de Fr. 13'000'000.- qui pourraient être économisés annuellement.

Fondé sur cet argumentaire, l'intervenant demande au Conseil d'Etat de proposer une modification des textes légaux pour permettre de rembourser les deux emprunts susmentionnés et de contracter un prêt à un taux plus avantageux sur les marchés financiers.

2. Il est rappelé en premier lieu que si le premier prêt/emprunt conclu avec effet au 1^{er} janvier 2010 ascende bien à Fr. 310'000'000.-, le montant du deuxième prêt/emprunt conclu avec effet au 1^{er} janvier 2012 s'élève à Fr. 565'918'000.-. Il comprend en effet, en sus du montant de Fr. 450'000'000.- concernant la deuxième phase de la recapitalisation complémentaire, un montant de Fr. 115'918'000.- relatif aux coûts du régime transitoire afférent au passage au système de la primauté des cotisations.

Ces deux prêts/emprunts sont conclus pour une durée de quarante ans et contiennent tous deux une clause de remboursement anticipé. Le deuxième contrat contient de plus une clause d'amortissement annuel de 2.5%.

Vu l'existence de ces clauses, un remboursement anticipé total ou partiel est juridiquement possible en l'état actuel de la législation. Il s'ensuit que la demande tendant à modifier les bases légales s'avère dénuée de fondement.

S'agissant de l'objectif visé par le postulat, à savoir le remboursement à court terme des deux emprunts, celui-ci appelle les considérations suivantes :

3. La base légale pour le premier prêt/emprunt a été introduite lors de la modification du 10 septembre 2009 de la loi régissant les institutions étatiques de prévoyance du 12 octobre 2006 (LIEP) par l'introduction des articles 8bis et 9bis. Cette dernière disposition prévoit que le taux d'intérêt correspond au taux technique valant pour les assurés actifs dans le système de la primauté des cotisations (4.5%) et au taux technique valant pour les rentiers dans le système de la primauté des cotisations (actuellement 3.5%).

Dans le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de modification, il était précisé que le taux relativement élevé de l'intérêt servi se justifiait au regard de la durée particulièrement longue de l'emprunt (40 ans) et que de plus ce taux était inférieur au taux d'intérêt moyen de la dette consolidée de l'Etat du Valais durant ces quarante dernières années (4.8%). D'autre part, il était relevé que pour CPVAL les emprunts conclus par l'Etat constituaient un placement sûr et que cette solution présentait l'important avantage d'éviter tout risque de placement, tout en garantissant un rendement régulier.

4. Le deuxième prêt/emprunt a fait l'objet d'une décision du Grand Conseil du 17 novembre 2011 prise notamment en application de l'article 8ter LIEP. Le message accompagnant le projet de décision relevait notamment ce qui suit :

« Pour CPVAL l'emprunt conclu par l'Etat, respectivement les placements auprès de celui-ci, constitue un placement sûr. Cette solution présente l'avantage déterminant d'éviter tout risque de perte sur les placements tout en garantissant un rendement régulier. Le bien-fondé de cette solution est encore renforcé de manière manifeste par les récentes turbulences affectant les marchés financiers.

S'agissant du taux d'intérêt prévu, celui-ci correspond au taux technique valant pour les rentiers. Il est de 3.5%, soit un chiffre inférieur au taux (4.5%) appliqué pour la première phase de la recapitalisation complémentaire durant les années 2010 et 2011. La charge y relative pour l'Etat sera ainsi proportionnellement moins importante. Quant au rendement retiré par CPVAL, il demeure tout à fait intéressant au regard de la nature sans risque du placement ... »

5. La question des prêts/emprunts et de leurs caractéristiques, notamment leur durée et leur taux d'intérêt a fait l'objet d'un examen attentif et approfondi par le Grand Conseil lors des deux procédures susmentionnées. Au terme de cet examen ont été retenues à de nettes majorités les solutions en vigueur actuellement.

Vu la proximité de ces travaux parlementaires, il apparaît manifestement prématuré de remettre en question déjà actuellement les solutions retenues. Ceci est d'autant plus vrai que l'on se trouve dans le domaine de la prévoyance professionnelle, domaine qui requiert par définition une vision à long terme et non pas au jour le jour.

6. La solution retenue présente de plus l'avantage de la souplesse puisque le taux d'intérêt n'est pas fixé de manière rigide, mais varie en fonction de l'évolution du critère retenu du taux technique. Ce taux d'intérêt a ainsi passé de 4.5% à 3.5% au 1^{er} janvier 2012 et il est

fort probable qu'à court terme ce taux baissera encore pour atteindre 3%, ceci en relation avec la future baisse envisagée du taux technique de CPVAL valant pour les rentiers.

7. Sous un autre aspect, la mesure sollicitée par le postulat irait à l'encontre d'une saine gestion de CPVAL et également à l'encontre des intérêts de l'Etat du Valais, en sa qualité d'employeur et de garant.

En effet, CPVAL, avec la collaboration de prestataires externes, effectue actuellement un réexamen de sa stratégie d'investissement. La détermination d'une telle allocation stratégique d'investissement vise des objectifs à long terme en sélectionnant la classe d'actifs et en fixant leur pondération. Le choix de cette allocation est donc fondamental. Cette stratégie s'avère déterminante pour évaluer quelle sera l'évolution future du taux de couverture de la caisse ; elle constitue l'unique variable sur laquelle les organes dirigeants peuvent véritablement agir, sans risque de mettre en péril les actifs des assurés.

Perturber une allocation existante en remboursant entièrement une classe d'actifs représentant environ le quart de la fortune de la caisse, qui plus est une classe dont le potentiel de rendement est déterminé avec un niveau de risque proche de zéro, déséquilibre toute la stratégie d'allocation.

Une telle solution irait de plus à l'encontre des objectifs fixés par l'Etat du Valais lors de la première et de la deuxième phase de la recapitalisation complémentaire, à savoir limiter les risques d'une forte baisse de la fortune en cas de rendement négatif des marchés boursiers et des marchés de capitaux, introduire un élément de stabilité dans la gestion du risque du portefeuille de la caisse et assurer ainsi une certaine protection permettant de limiter les risques d'assainissement de CVPAL. Il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet qu'après la première recapitalisation des deux anciennes caisses (CPPEV et CRPE) intervenue au 1^{er} janvier 2007 pour un montant de Fr. 605'000'000.-, les marchés financiers se sont effondrés durant l'année 2008 ce qui a eu pour effet que ces deux caisses ont enregistré pour l'exercice 2008 des rendements négatifs d'une importance considérable (de l'ordre de -14% pour la CRPE et de -18% pour la CPPEV), rendements négatifs qui ont entraîné des diminutions de fortune d'une ampleur comparable.

8. De manière résumée, l'on peut dire qu'un remboursement à court terme des deux prêts/emprunts conclus entre CPVAL et l'Etat du Valais perturberait de manière significative la stratégie de placement actuelle mise en place par le comité de CPVAL et aujourd'hui en phase d'actualisation. D'un point de vue « *gestion de fortune* », la nouvelle allocation devrait être beaucoup plus orientée « *risque* » que l'actuelle, pour atteindre les objectifs de rendement, compte tenu des niveaux atteints par les marchés des capitaux et des actions. Ceci aurait comme conséquence une plus grande volatilité dans le portefeuille, un besoin supplémentaire en réserves de fluctuations de valeur et un risque accru dans l'implémentation des fonds libérés. La nouvelle allocation de CPVAL, plus agressive pour maintenir les objectifs de rendement, augmenterait les risques de prise de mesures d'assainissement et de financement supplémentaire et ce non seulement à charge des assurés, mais également à charge de l'employeur et donc de l'Etat du Valais.

Conséquences sur la bureaucratie : Aucune

Conséquences financières :

Selon l'intervenant les incidences financières de son postulat devraient représenter une économie annuelle de l'ordre de 13 à 15 millions de francs.

Cette estimation ne résiste manifestement pas à l'examen, ceci pour les raisons suivantes :

Tout d'abord l'on constate une contradiction interne entre le titre de l'intervention qui retient le chiffre de 15 millions de francs et le corps de l'intervention qui ne parle plus que de 13 millions de francs.

Deuxièmement, le calcul de l'intervenant a été effectué en comparaison du taux valant actuellement pour les obligations de la Confédération. Cette comparaison n'est pas valable dès lors que le canton du Valais n'a pas le même rating que la Confédération et que le facteur de risque ainsi que le taux d'intérêts seraient ainsi supérieurs.

L'estimation effectuée par l'intervenant l'est essentiellement sur la base d'une vue à court terme. Elle ne tient pas compte de l'évolution à moyen et long terme, laquelle peut amener une augmentation notable des taux d'intérêts par rapport à la situation actuelle.

L'estimation fait totalement abstraction de la clause de remboursement annuelle de 2.5% contenue dans le deuxième emprunt, remboursement qui logiquement diminue annuellement dans la même mesure la charge d'intérêts de l'Etat.

L'estimation passe totalement sous silence l'augmentation importante des risques encourus par l'Etat en sa qualité d'employeur en cas de baisse importante des marchés financiers (augmentation ordinaire des cotisations, éventuelle participation à un assainissement, péjoration de sa situation de garant des engagements de CPVAL).

La conclusion par l'Etat d'emprunts sur les marchés financiers des montants y relatifs pour un total de plus de 800 millions de francs pourrait avoir pour l'Etat des conséquences néfastes, voire même très négatives, tant du point de vue de l'image, que des risques. Cela pourrait avoir une incidence négative pour le coût d'autres emprunts, coût qui pourrait augmenter de manière importante.

En conclusion, la solution prévue par les dispositions actuelles présente d'importants avantages de stabilité, aussi bien pour la situation financière de CPVAL que pour celle de l'Etat, notamment en ce qui concerne la planification et les prévisions financières.

Conséquences équivalent plein temps (EPT) : Aucune.

Conséquences RPT : Aucune.

Il est proposé en conséquence le rejet du postulat.

Sion, le 13 janvier 2015

POSTULAT

Auteur	PDCB, par Sylvain Défago (suppl.)
Objet	Taux d'amortissement exigé par l'Etat
Date	05.05.2014
Numéro	1.0077

Une modification de l'ordonnance sur la gestion financière des communes (art. 51 et suivants) est demandée via le dépôt de ce postulat. Effectivement l'exigence de 10% d'amortissement global demandé par l'Etat est trop contraignante et nombreux sont les présidents de commune à demander une intervention de notre parlement.

Certains investissements pourtant nécessaires à la collectivité publique sont actuellement bloqués en raison des dispositions de cet article et les critères fixés par l'Etat ne sont tout simplement pas applicables. De plus, une politique anticyclique pourrait être menée avec efficacité.

Bien entendu, le principe de prudence reste un élément important, cependant certains investissements, souvent conséquents, ont une durée de vie largement supérieure à dix ans. Pour ce type de biens uniquement, il est donc demandé de revoir la situation actuelle et de permettre l'application de taux allégés, selon les différentes normes déjà existantes.

Conclusion

Grâce à cet allègement, des investissements prioritaires pourraient être réalisés, les comptes présentés à l'assemblée primaire ou au conseil général seraient plus proches de la réalité et les critères fixés par l'Etat lui-même pourraient être ainsi respectés.



RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	Le groupe PDCB, par le député Sylvain Défago (suppl.)
Objet	Taux d'amortissement exigé par l'Etat
Date	05.05.2014
Numéro	1.0077

Le postulat suggère une modification de l'ordonnance sur la gestion financière des communes, en particulier de l'art. 51 imposant un amortissement de 10% de la valeur résiduelle du patrimoine administratif. Il s'agirait d'une obligation trop contraignante, empêchant les communes de réaliser certains investissements. « il est donc demandé de revoir la situation actuelle et de permettre l'application de taux allégés ».

Rappelons initialement qu'en 2003, le Grand Conseil insistait sur le fait que la Loi sur les Communes (LCo) se devait de « *repenser et renforcer les règles concernant les finances des communes* » en définissant « *des règles plus strictes en matière de gestion financière* » dans le but d'éviter toute nouvelle dérive financière.

Dans son message, le Conseil d'Etat relevait à propos de l'art. 80 LCo traitant de l'équilibre des finances « *L'objectif prioritaire de la loi est l'équilibre à terme des finances communales. Les communes doivent disposer d'une base financière saine pour relever les défis de l'avenir de manière indépendante et dans un esprit novateur. Les communes doivent avoir une stratégie en ce domaine (amortissements comptables) et procéder à des amortissements réguliers et suffisants* ».

Lors de la procédure de consultation de la LCo, les communes avaient très largement adhéré (129 oui et 11 non) à l'introduction de la règle d'un taux d'amortissement comptable de 10% sur la valeur résiduelle des biens du patrimoine administratif.

Par ailleurs, l'objectif du Modèle Comptable Harmonisé (MCH) qui sert de référence pour les communes valaisannes (Art. 75,3 LCo) est une contrainte de la politique financière puisque « *... la charge d'amortissement s'accroît dans une mesure particulièrement sensible dès la réalisation d'un projet; ainsi, l'obligation de couvrir les dépenses peut exercer des effets immédiats sur le taux de l'impôt...et l'endettement du secteur public se maintient dès lors dans un cadre économiquement supportable ; elle garantit un degré d'autofinancement des investissements conforme à la conjoncture...* ». (Extraits du Manuel de comptabilité publique, tome 1). Ce manuel mentionne à la page 74 que de vastes calculs et études ont été entrepris à l'époque à l'aide de divers taux d'amortissement. Parmi les divers constats, nous retenons : « *...cette étude permet de constater qu'un taux d'amortissement de 10% sur la valeur comptable résiduelle conduit à un degré d'autofinancement d'environ 60% des investissements...* ».

Cette approche du MCH s'éloigne ainsi volontairement de la notion d'amortissement telle que retenue par la comptabilité commerciale du moment que les biens du patrimoine administratif sont par définition inaliénables. Il n'existe pas de lien au niveau des finances publiques entre les amortissements pratiqués et la durée de vie d'un bien du patrimoine administratif. De plus, un taux de 10% sur la valeur résiduelle génère des amortissements dégressifs : après 5 ans le montant de l'amortissement représente le 6.6% de la valeur d'acquisition, le 3.9% après 10 ans, le 2.3% après 15 ans et le 1.3% après 20 ans. « *Des taux d'amortissement différenciés selon le type d'actif et la durée d'utilisation sont autorisés* » par l'art. 52, al. 2 Ofinco sous réserve que le total représente au minimum 10%.

Les 1473 comptes présentés par les communes valaisannes entre 2004 et 2013 respectent cette règle à quelques rares exceptions près. Le taux consolidé des amortissements ordinaires des communes valaisannes n'est jamais tombé en dessous de 10.9%. Pendant cette période 521 comptes ou 35.37% ont enregistré en sus des amortissements complémentaires. Le taux global consolidé des amortissements s'est établi dans une fourchette de 16.3% à 24%, le tout dans des volumes très importants d'investissements (moyenne de plus de 302 millions de francs contre une moyenne de 171 millions pour la période 1997 à 2006). Aucune dérogation n'a été octroyée aux quatre demandes déposées car elles ne se justifiaient pas pour des *raisons économiques* suffisantes (art. 52.1 Ofinco). Ces chiffres démontrent au besoin que la marge de manœuvre des communes n'est pas altérée par cette disposition. Comme la marge d'autofinancement (cashflow), le financement, les indicateurs (degré et capacité d'autofinancement, endettement net par habitant, taux du volume de la dette brute) ne sont pas modifiés lors d'un changement du taux des amortissements, la situation des communes ne peut pas en être péjorée. Ces affirmations invalident la démonstration de l'intervenant avec les chiffres de la commune de Monthey puisque la marge est calculée avant les amortissements comptables. La fortune de 1.65 milliard de francs au 31.12.2013 enregistrée par les 135 communes renforce encore leur marge de manœuvre.

Le groupe de travail ad hoc désigné par le Conseil d'Etat le 2 juin 2010, formé de représentants des communes et du canton et chargé de réexaminer les dispositions de l'Ofinco, a longuement débattu de cette obligation d'amortissement. Finalement, il a confirmé le bienfondé de la règle. L'excellente santé financière des communes doit perdurer; l'heure de baisser la garde n'a pas sonné.

Lors du refus en mai 2011 par 68 voix contre 48 et 4 abstentions, au stade du développement, de la motion du député René Constantin qui allait dans le sens de ce postulat, le député Erno Grand relevait : *« Der in der Verordnung vorgeschriebene Abschreibungssatz ist das Kernelement für den ausgeglichenen Finanzhaushalt einer Gemeinde. Der Abschreibungssatz auf das Verwaltungsvermögen von zehn Prozent ist aufgrund der Erfahrung seit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes tragbar und kann von den Gemeinden eingehalten werden. Dieser Abschreibungssatz zwingt die Gemeinden ihre Investitionen haushälterisch zu tätigen. Das sichert den Gemeinden langfristig eine gesunde finanzielle Basis und dies bei gleichzeitig tragbarer steuerlicher Belastung ».*

Le député suppléant Mischa Imboden complète cet argument dans le cadre du refus (60 voix contre 57 et 4 abstentions), au stade du développement, du postulat « Soutenons les communes » du député Frédéric Delessert lors de la session de septembre 2014 : *« Mit dem heutigen Abschreibungsmodell werden die öffentlichen Haushalte nämlich dazu gehalten, nach intensiven Investitionsphasen wieder Konsolidierungsjahre einzubauen. Mit fortlaufender Dauer sinken die Abschreibungen mit dem reduzierten Restwert wieder und die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde werden grösser ».*

Le Conseil d'Etat reste convaincu de l'efficacité de cet outil de gestion financière qui a fait ses preuves et continuera à l'avenir à assurer à terme l'équilibre des finances communales. Il s'inscrit pleinement dans le sens de la volonté exprimée en 2003 par le Grand Conseil. Cette condition sine qua non garantit l'autonomie communale, et ce, peut être d'autant plus que, comme relevé par plusieurs intervenants lors des débats, les perspectives pourraient être moins bonnes.

Conséquences sur la bureaucratie : Néant

Conséquences financières : Néant

Conséquences équivalent plein temps (EPT) : Néant

Conséquences RPT : Néant

Il est proposé le rejet du postulat.

Sion, le 29 octobre 2014

POSTULAT

Auteur	Gaël Bourgeois, AdG/LA, Marcelle Monnet-Terrettaz, AdG/LA, et Yves Fournier, PLR
Objet	Des économies faciles, mais ciblées
Date	13.06.2014
Numéro	1.0086

Le Canton de Vaud vient de demander un rapport sur les fournisseurs de l'Etat, et les conclusions qui en sont ressorties sont absolument effarants...

Ce rapport a étudié en détail les tarifs pratiqués par les fournisseurs de l'Etat... Des fournisseurs qui, visiblement, ont tendance à appuyer sur le crayon, à saler plus que de raison les factures destinées au Canton de Vaud, en comparaison aux tarifs pratiqués aux entreprises privées.

Quelques millions ont ainsi été récupérés, en changeant simplement de fournisseurs ou en renégociant certains contrats.

Visiblement certaines habitudes ou un certain clientélisme coûtent cher au canton de Vaud et il n'y a que peu de raisons qu'il en aille différemment en Valais.

Conclusion

Les postulants demandent donc qu'une étude similaire soit menée en Valais, afin de détecter certaines anomalies et qu'elles puissent être corrigées. Il s'agit là de mesures simples, efficaces et dont les répercussions financières semblent être bien supérieures aux coûts d'une telle analyse.



RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	Les députés Gaël Bourgeois (ADG/LA), Marcelle Monnet-Terrettaz (ADG/LA) et Fournier Yves (PLR)
Objet	Des économies faciles, mais ciblées
Date	12 juin 2014
Numéro	1.0086

Les auteurs du postulat relèvent que le Canton de Vaud a demandé un rapport sur les fournisseurs de l'Etat qui a révélé la pratique de tarifs plus élevés pour le Canton que ceux pratiqués aux entreprises privées. Ils demandent par conséquent qu'une étude similaire soit menée en Valais, afin de détecter certaines anomalies et permettre de les corriger.

La comparaison entre tarifs pour le Canton et tarifs pratiqués aux entreprises privées n'est pas une chose aisée. Les fournisseurs sont libres de mener leur politique tarifaire, qui va plus loin que la simple détermination d'un prix, mais englobe d'autres considérations commerciales. Les fournisseurs de l'Etat ne sont en rien tenus de communiquer au Canton leur politique de prix qui fait d'ailleurs partie de leur stratégie commerciale.

L'Etat du Valais a entériné l'accord intercantonal sur les marchés publics. L'ordonnance cantonale y relative règle les procédures de mise en soumission et adjudication. Elle prévoit notamment que le marché soit adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. En ayant mis en place cet outil, le Canton du Valais est d'avis qu'il dispose des garde-fous en la matière, tout en étant conscient qu'il ne bénéficie pas toujours du tarif le plus avantageux.

Conséquences sur la bureaucratie : voir ci-dessous.

Conséquences financières : En cas d'acceptation du postulat, il y a lieu de mettre au point une étude. Le coût de cette dernière dépendra de son étendue (période, fournitures sous revue, etc..) et des personnes à qui elle sera confiée (étude à l'interne par exemple par l'Inspection des finances ou étude externalisée à un bureau spécialisé).

Conséquences équivalent plein temps (EPT) : aucune, utilisation des EPT en place dans le cas d'une étude à l'interne.

Conséquences RPT : aucune.

Le Conseil d'Etat propose de refuser le postulat vu l'accord intercantonal sur les marchés publics et l'impossibilité de réaliser une analyse neutre.

Lieu, date Sion, le 14 janvier 2015

POSTULAT

Auteur	PLR, par Philippe Nantermod
Objet	LAT: pour un fonds de compensation intercantonal
Date	05.05.2014
Numéro	4.0095

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la version révisée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). L'article 15 de la nouvelle exige la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, tandis que l'article 5 alinéa 1bis impose aux cantons l'introduction d'une contribution de plus-value pour les futurs classements, d'au moins 20%.

Il est patent que les régions rurales connaîtront une majorité de réduction de zones à bâtir tandis que les villes permettront la construction sur de nouvelles parcelles. Conformément aux arguments avancés durant la campagne, la contribution de plus-value devrait permettre de dédommager les propriétaires voyant leur terrain victimes d'une expropriation matérielle.

Actuellement, la compensation ne peut s'effectuer qu'au sein d'un même canton. Cette solution est malheureuse et contraire tant à l'esprit confédéral qu'au respect du choix populaire de fixer de nouvelles normes fédérales sur l'aménagement du territoire. Il est en effet curieux que les exigences soient adoptées par l'ensemble du peuple suisse, tandis que les cantons ne sont pas invités à collaborer pour assumer les conséquences financières de ce choix démocratique.

Conclusion

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat est invité à négocier avec les autres cantons intéressés un projet de convention pour la création d'un fonds de compensation intercantonal pour la réduction des zones à bâtir, prévoyant au besoin des conditions de participation plus rigoureuses pour les cantons dont la zone à bâtir est surdimensionnée.

RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	Philippe Nantermod (PLR)
Objet	LAT : pour un fonds de compensation intercantonal
Date	05.05.2014
Numéro	4.0095

La proposition de M. le député Nantermod de création d'un fonds de compensation intercantonal en lien avec la mise en œuvre de la LAT a déjà été évoquée au niveau fédéral mais n'a finalement pas été retenue dans la LAT révisée aujourd'hui en vigueur.

Le Conseil d'Etat a à plusieurs reprises souligné sa volonté de défendre la propriété de la population valaisanne, de préserver le dynamisme de l'économie régionale et de tenir compte des intérêts du canton et des communes valaisannes. Dans le cadre du projet « Développement territorial 2020 », il est également prévu de travailler dans cette direction. Un premier pas a été franchi avec la 1^{ère} étape de la révision partielle de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et l'approbation du concept cantonal de développement territorial par le Grand Conseil, respectivement en mars puis en septembre 2014.

Le prochain pas comprend la discussion avec les communes du projet de plan directeur cantonal ainsi de la 2^{ème} étape de la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire. La consultation à cet effet est prévue à partir du mois de mars 2015. Dans le plan directeur cantonal il est décrit comment la LAT révisée sera mise en œuvre concernant le dimensionnement et la qualité des zones à bâtir. La révision partielle de la LcAT fournira les bases pour les instruments nécessaires à cet effet. L'intention du gouvernement est de se limiter aux dézonages strictement nécessaires et de prendre les mesures adéquates tenant compte des caractéristiques locales pour assurer un développement durable de l'urbanisation au sens de la LAT. Les dézonages ne seront requis que dans les cas où les zones à bâtir ne font pas partie du territoire d'urbanisation, lequel définit le développement envisagé de l'urbanisation à l'horizon d'environ 25 ans, soit au-delà du besoin pour les 15 prochaines années.

La question du prélèvement de la plus-value et du versement d'un dédommagement pour les dézonages équivalant à une expropriation matérielle doit également être réglée dans le cadre de la révision partielle en cours de la LcAT. A cette occasion sera discutée l'introduction du principe de solidarité au niveau cantonal, en attribuant une partie des recettes au canton et en prévoyant une participation de ce dernier aux versements de dédommagements. Tant qu'une telle solidarité n'est pas effective au plan cantonal entre les communes, il paraît difficile d'envisager proposer une telle démarche au niveau national.

Le Grand Conseil sera saisi de ce dossier probablement d'ici la fin 2015, puis de la révision globale du Plan directeur cantonal vers la fin 2016.

Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat suivra avec attention les développements en cours sur cette question dans les autres cantons et proposera, cas échéant, une collaboration avec les cantons potentiellement intéressés à la création d'un tel fonds de compensation intercantonal.

Conséquences administratives : aucune

Conséquences financières : aucune

Conséquences sur la RPT : aucune

Il est proposé l'acceptation du postulat.

Lieu, date Sion, le 16 janvier 2015

POSTULAT

Auteur	Urban Furrer, CSPO, Liliane Brigger, CSPO, Dominic Eggel, CVPO, Aron Pfammatter, CVPO, et cosignataires
Objet	Moins de bureaucratie dans l'agriculture
Date	08.05.2014
Numéro	4.0098

Suite à l'adoption de la politique agricole 2014 par le Parlement, il est temps maintenant pour les exploitations agricoles de passer à une première mise en œuvre. Pour bon nombre d'agriculteurs qui exercent leur activité à titre principal ou secondaire, les tâches administratives représentent une charge considérable et ne peuvent plus être assurées de manière compétente sans l'aide d'un conseiller. Il convient de se demander si nous voulons que nos agriculteurs consacrent leur temps à une bureaucratie pléthorique ou qu'ils réservent plutôt leurs forces à l'exploitation des terres cultivables.

La mise en œuvre de la politique agricole 2014-2017 conduit malheureusement à une agriculture extensive assortie d'une multitude de programmes qui vont engendrer une activité de contrôle très importante. En plus des recensements opérés au printemps et en automne, il s'agit désormais de procéder également à un recensement hivernal. Les différents programmes de contribution associés à la nouvelle politique agricole se traduisent par une immense vague de contrôles dans l'agriculture.

Selon les directives du canton, les exploitantes et exploitants qui participent au projet de mise en réseaux écologiques et qui reçoivent dès lors des contributions de mises en réseau sont tenus de prendre part à une consultation.

Ne pas le faire signifie perdre son droit aux contributions. Or il faut savoir que ces consultations prennent beaucoup de temps.

Le Conseil d'Etat est invité:

- à diminuer la charge administrative qui pèse sur les exploitations agricoles;
- à optimiser les contrôles au sein des exploitations et à les réduire au minimum;
- à limiter les contrôles à une fois tous les cinq ans pour les exploitations dans lesquelles aucune modification fondamentale n'est intervenue.

Conclusion

De par les changements conséquents intervenus dans la politique agricole, il importe de réduire la charge administrative dans les plus brefs délais et de ne plus l'accroître. Il convient de limiter les contrôles au sein des exploitations agricoles et d'y recourir uniquement en cas de modifications de l'exploitation.

Une réduction des contrôles témoigne d'une confiance accrue dans les contrôleurs.



RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	Urban Furrer, CSPO, Liliane Brigger, CSPO, Dominic Eggel, CVPO, Aron Pfammatter, CVPO, et cosignataires
Objet	Moins de bureaucratie dans l'agriculture
Date	08.05.2014
Numéro	4.0098

La politique agricole 14-17 (PA 14-17), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014, est positive pour le Valais. Les paiements directs versés ont en effet augmenté de 13 pourcents (2013 : 107 millions de francs ; 2014 : 121 millions de francs). Les agriculteurs valaisans sont donc globalement bénéficiaires de cette nouvelle orientation de la politique agricole.

Il faut également relever que les nouveaux programmes liés à cette réforme ont généré plus de 20 millions de frs en 2014 déjà. Si ceux-ci ont occasionné un travail administratif conséquent, il faut souligner qu'une très grande partie a été assumée directement par le service de l'agriculture, dans le but justement d'éviter une charge administrative supplémentaire pour les agriculteurs.

Dans le cadre de la PA 14-17, la Confédération a révisé les ordonnances sur les paiements directs, sur les systèmes d'information dans le domaine de l'agriculture et sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles. Celles-ci fixent les exigences sur les données à fournir et les contrôles à réaliser par tous les cantons suisses. La marge de manœuvre pour le Valais est donc très restreinte.

Cependant, conscient de cette problématique, l'Office fédéral de l'agriculture a mis sur pied un groupe de travail afin d'analyser les possibilités de simplifications bureaucratiques tant pour les agriculteurs que pour l'administration cantonale. Les premiers résultats devraient entrer en vigueur pour le 1^{er} janvier 2016.

De plus, le Département de l'économie, de l'énergie et du territoire a mis en œuvre deux mesures visant à faciliter le travail administratif des agriculteurs :

- a) La recherche de solutions permettant une saisie en ligne par les agriculteurs des données de relevés de structures et du recensement du bétail.
- b) Une meilleure coordination des contrôles entre les services et organes mandatés, permettant de diminuer les charges liées aux contrôles pour les exploitants.

A terme le travail administratif devrait donc être allégé et les différents travaux conduits actuellement visent cet objectif.

Conséquences sur la bureaucratie : aucune

Conséquences financières : aucune

Conséquence sur la RPT : aucune

Il est proposé l'acceptation du postulat.

Lieu, date 8.1.2015

POSTULAT

Auteur	Fanny Darbellay (suppl.), PDCB, et Philipp Matthias Bregy, CVPO
Objet	Rouler électrique
Date	09.05.2014
Numéro	4.0099

En Valais, sur les 296'000 véhicules en circulation, seul 1311 sont électriques. C'est à peine 0,5% du parc automobile roulant. L'acquisition d'un véhicule électrique reste souvent plus onéreuse que celle d'un véhicule conventionnel. Des barrières psychologiques et le peu de modèles disponibles jusqu'alors peuvent aussi expliquer ce faible taux.

Pourtant, les avantages écologiques et géopolitiques de rouler avec une énergie propre et domestique sont prépondérants, ce d'autant plus pour notre canton, producteur non négligeable d'énergie renouvelable.

Afin d'encourager davantage de Valaisans à faire ce choix, nous demandons au Conseil d'Etat de réaliser une réflexion sur les possibilités de promouvoir la mobilité électrique.

Conclusion

Nous proposons au Conseil d'Etat d'étudier les possibilités:

- de soutenir l'équipement en bornes de recharge des communes et des privés qui consomment de l'électricité renouvelable et ayant acquis un véhicule électrique,
- d'inciter les collectivités publiques et les entreprises à intégrer des véhicules électriques dans leur flotte,
- d'encourager les propriétaires de parking à octroyer des avantages concrets aux possesseurs de véhicules électriques (tarifs moindres, recharge gratuite ou place réservées à des endroits stratégiques, etc.).



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	Fanny Darbellay (suppl.), PDCB, et Philippe Matthias Bregy, CVPO
Objet	Rouler électrique
Date	09.05.2014
Numéro	4.0099

Le Conseil d'Etat partage l'avis des auteurs du postulat en ce qui concerne la promotion de la mobilité électrique. En effet, celle-ci est intéressante à divers titres :

1. Le rendement des moteurs électriques est bien meilleur que celui des moteurs thermiques.
2. Les véhicules électriques n'émettent pas de polluants atmosphériques lors de leur utilisation.
3. Les véhicules électriques sont beaucoup plus silencieux, en particulier les motos et scooters.

Les principaux points délicats sont les suivants :

1. La provenance de l'électricité peut réduire l'intérêt énergétique, en particulier si l'électricité est fournie par des centrales thermiques classiques (charbon, gaz, pétrole) ou nucléaires. Mais le fort développement attendu des nouvelles énergies renouvelables permet d'envisager assez sereinement le développement de la mobilité électrique. En outre, les batteries des véhicules électriques peuvent constituer un élément de la gestion de la production solaire électrique stochastique (solaire, éolien).
2. La construction des véhicules électriques demande plus d'énergie grise en lien avec la fabrication des batteries.

Au niveau mondial, la multiplication des modèles de véhicules électriques chez les grandes marques automobiles, la construction de grandes usines de production de batterie, leur standardisation progressive ainsi que des modèles de vente plus attractifs laisse présager un fort développement des véhicules électriques dans un avenir de plus en plus proche.

Relevons que pour faciliter la recharge des véhicules électriques à une échelle suisse, le CREM conduit le projet RideRE, financé par l'OFEN, avec comme partenaires valaisans ESR, Synergy et SEDRE.

En Valais, on recense à fin 2014 une quarantaine de stations de recharge essentiellement mises à disposition par des parkings communaux, des garages, des gestionnaires de réseau de distribution d'électricité et des commerces (fr.chargemap.com).

L'association valaisanne des distributeurs d'électricité a entrepris des discussions en vue de coordonner le développement des bornes de recharge.

Le Conseil d'Etat estime ainsi qu'une promotion renforcée de la mobilité électrique par le canton n'est pas nécessaire. De plus, à l'heure de l'examen des tâches et structures de l'Etat du Valais, il paraît plus adéquat de respecter le principe de subsidiarité dans le domaine de l'équipement en bornes de recharges. C'est tant aux communes qu'aux distributeurs d'énergie électrique qu'il incombe en priorité de soutenir financièrement ce type de mesures.

En matière d'incitation, il faut relever que les véhicules électriques bénéficient déjà de tarifs préférentiels pour l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur.

Le Conseil d'Etat recommande de rejeter ce postulat.

Conséquences financières :

Une aide à l'investissement pour l'équipement du territoire cantonal en borne de recharges y compris pour les privés peut se chiffrer en millions de francs. L'Etat ne prévoit aujourd'hui aucun moyen au budget cantonal pour de telles mesures d'équipement.

Conséquences équivalent plein temps (EPT) :

Ajouter la promotion de la mobilité électrique aux tâches relevant de l'Etat du Valais nécessiterait la mise à disposition de ressources humaines supplémentaires.

Conséquences RPT :

Pas possible à évaluer en l'état du dossier.

Sion, 07 janvier 2015

POSTULAT

Auteur	PDCC, par Fabien Schafeitel (suppl.) et Christophe Pannatier (suppl.)
Objet	Maison des Reines d'Evolène et Médiathèque
Date	12.06.2014
Numéro	4.0107

Le projet «Maison des Reines» d'Evolène sera bientôt sous toit. Il consiste en une arène, un couvert et un bâtiment.

Ce bâtiment est prévu pour devenir un centre culturel de la race d'Hérens. Il sera, dès lors, une attraction touristique et une source de renseignements pour tous les passionnés locaux.

Dans l'optique de son évolution et de son rayonnement, il conviendrait d'étoffer les collections et données privées par les médias cantonaux.

Ce projet met en avant une culture et une tradition non seulement du val d'Hérens, mais également de tout un canton. Avec une participation sans cesse croissante de notre population mais également intercantonale et internationale à tout ce qui est lié à la race d'Hérens, il participe pleinement au développement touristique de notre canton et à la promotion de son image.

Conclusion

Par conséquent, ce postulat propose de centraliser tous les documents en lien avec la race d'Hérens à la Maison des Reines d'Evolène dès son ouverture.



RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	PDCC, par Fabien Schafeitel (suppl.) et Christophe Pannatier (suppl.)
Objet	Maison des Reines d'Evolène et Médiathèque
Date	12.06.2014
Numéro	4.0107

Le projet sous la dénomination « Maison des reines » a été redimensionné pour des raisons financières. Il se nomme maintenant « Herens Arena » et se focalise sur une arène et un couvert.

Au cas où le bâtiment principal abritant la « Maison des Reines » pouvait être construit, il abriterait des expositions thématiques pour faire connaître la race d'Hérens, doublée d'un espace de documentation à disposition des visiteurs. Regrouper toutes les informations liées à la race d'Hérens en un seul endroit posera dans ce contexte des problèmes logistiques (manque de place), de gestion (classement, mise à jour) ainsi que de ressources humaines (personne à rémunérer). Le postulat a donc des conséquences essentiellement dans le champ de compétence du Service de la culture (Archives et Médiathèque).

S'il est pertinent de faire en sorte que, dans le cadre de la « Maison des Reines », une possibilité d'accès par les moyens de la technologie moderne à la documentation en lien avec la thématique de centre soit offerte, la centralisation des documents ne serait donc pas pertinente pour les motifs suivants:

- du point de vue de la pratique professionnelle dans le champ des archives et des bibliothèques car on serait amené à disperser des fonds que ces dernières conservent actuellement pour en extraire les éléments qui concernent la race d'Hérens,
- du point de vue financier, respectivement d'efficacité dans le travail, car il conviendrait de doter la « Maison des Reines » de compétences professionnelles (archiviste ou bibliothécaire) pour le traitement et la gestion de ces fonds ou, si l'on y renonçait, à gérer ce matériau de manière amateur et inefficace.

La Médiathèque Valais et les Archives de l'Etat pourront formuler des propositions bien plus satisfaisantes pour rassembler, conserver et donner accès à ces documents d'intérêt cantonal.

Dans le domaine du Rhône, elles ont, par exemple, développé des solutions documentaires et techniques particulièrement pertinentes tout en évitant la dispersion des fonds.

Conséquences sur la bureaucratie : aucune

Conséquences financières : aucune

Conséquence sur la RPT : aucune

Il est proposé le rejet du postulat.

Lieu, date **22.12.2014**

POSTULAT

Auteur Alessandro Marino (suppl.), SVPO
Objet Site internet du canton du Valais www.vs.ch
Date 05.05.2014
Numéro 6.0021

Le site internet www.vs.ch a déjà fait l'objet d'une intervention de notre part au cours de la dernière législature, suite au mauvais résultat qu'il avait obtenu dans le classement des sites internet cantonaux. Entre-temps, le portail internet du canton a été remanié et amélioré. Au cours des trois dernières années, on a par ailleurs assisté au lancement du «Parlement sans papier». L'activité parlementaire a ainsi pris le pas sur l'utilisateur ordinaire en termes de priorité. Cela dit, le prochain bilan ne devrait pas se faire attendre longtemps: un récent sondage a en effet confirmé la négligence dont le site internet du canton a une fois de plus fait l'objet, s'agissant de son utilisation par de simples citoyens.

En février 2014, l'Institut de psychologie de l'Université de Bâle a publié un nouveau rapport comparatif dédié aux portails internet cantonaux.

En résumé: le canton du Valais n'a pas réalisé de progrès substantiels en ce qui concerne son site web et termine au dernier rang des cantons suisses, aux côtés de Genève.

Le remaniement en profondeur du site destiné à améliorer sa convivialité pour le citoyen lambda n'a donc pas eu lieu. Pour ce faire, on aurait pu s'inspirer des 10 portails internet les mieux classés. Sachant que ce site web est non seulement une vitrine accessible à l'échelle mondiale pour notre canton mais aussi un portail d'informations et un point de contact pour l'ensemble de la population valaisanne, la question des frais ne devrait pas être un obstacle. Le présent postulat a pour but de susciter cette volonté au sein du Conseil d'Etat et de l'affermir.

En 2015, le canton du Valais fêtera le 200^e anniversaire de son entrée dans la Confédération. A cette occasion, notre canton s'est donné pour objectif de soigner son image à tous les niveaux. En tant que plateforme de représentation et point de contact avec la population valaisanne, le «World Wide Web» est justement un des moyens d'y parvenir.

Liens vers les sources:

http://www.vs.ch/Data/vos/docs/2011/02/DEP_2010.11_INT_6.013_Kantonale%20Internetseite.pdf

<http://www.computerworld.ch/marktanalysen/studien-analysen/artikel/das-wallis-hat-den-schwaechsten-e-government-auftritt-65349/>

<http://1815.ch/wallis/aktuell/walliser-regierung-hat-schwaechsten-internetauftritt-134756.html>

Rapport 2013: http://www.zego-study.ch/downloads/zego_13_report_De.pdf

Rapport 2011: http://www.zego-study.ch/downloads/zego_11_report_d.pdf

Rapport 2008: http://www.zego-study.ch/downloads/zego_08_report_d.pdf

Conclusion

Le Conseil d'Etat est prié de poursuivre le développement du site internet du canton. En matière de facilité d'utilisation, il convient de s'inspirer des cantons qui ont obtenu le meilleur classement lors des comparaisons les plus récentes et de prendre en compte les critères du rapport publié par l'Université de Bâle.



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RÉPONSE AU POSTULAT

Auteur	Alessandro Marino, suppl. (SVPO)
Objet	Site internet du canton du Valais www.vs.ch
Date	5 mai 2014
Numéro	6.0021

L'auteur du postulat demande au Conseil d'Etat de poursuivre le développement du site internet du canton. En matière de facilité d'utilisation, il propose de s'inspirer des cantons ayant obtenu le meilleur classement lors des comparaisons les plus récentes et de prendre en compte les critères du rapport ZeGo de l'Université de Bâle.

En mars 2014, en réponse à l'interpellation 6.0017 déposée par le député Philipp Schnyder, le Conseil d'Etat a informé les députés que des adaptations du site cantonal étaient en cours. Elles portent en particulier sur l'accès aux informations et aux prestations, qui pourra se faire, à l'instar des autres cantons, par population-cible et thématiques. Le moteur de recherche sera remplacé et un nouveau design sera également appliqué. Ces travaux sont en cours, aboutiront au premier semestre 2015 et répondent aux principales remarques énoncées dans les études périodiques.

Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat.

Conséquences sur la bureaucratie : aucune

Conséquences financières : Env. 65'000.- pour la migration imputé sur le budget 2014 de la Chancellerie d'Etat-IVS. L'exploitation et la maintenance est comprise dans le budget ordinaire des services concernés.

Conséquences équivalent plein temps (EPT) : La migration vers le nouveau site cantonal nécessite l'implication du personnel web de la Chancellerie d'Etat et de tous les éditeurs web des services de l'Etat. Cette opération est évaluée à 270 jours/hommes répartis sur 2014 / 2015. La tenue à jour est comprise dans le cahier des charges des collaborateurs en question ce qui n'entraîne donc aucune conséquence en terme d'EPT.

Conséquences RPT : aucune.

Lieu, date Sion, le 13 janvier 2015

INTERPELLATION

Auteur	PDCC, par Christophe Pannatier (suppl.) et Vincent Roten (suppl.)
Objet	Mercure
Date	16.12.2014
Numéro	4.0125

Le Grossgrundkanal a été pollué par des rejets d'eaux industrielles provenant de la Lonza contenant du mercure, ceci entre les années 1930 et jusqu'au milieu des années 1970. Les investigations entreprises ont montré que le canal et les sols de la plaine entre Viège et Niedergesteln ainsi pollués au mercure nécessitaient un sérieux assainissement.

Le mercure est une substance toxique connue. Elle est nocive pour les êtres humains, particulièrement pour les femmes enceintes, les nourrissons et les enfants. Une fois déposé dans les sols et les sédiments, le mercure peut y être «méthylé», ce qui constitue la forme la plus toxique du mercure.

Dans le cas du Grossgrundkanal, fort est de constater que la faune et la flore se trouvent en contact avec des sols contaminés depuis plusieurs années. Ainsi les aliments issus de la production végétale (fruits, légumes, céréales, etc.) et de la production animale (lait, viande, etc.) peuvent contenir des quantités importantes de mercure.

Par conséquence, la population est exposée aux risques de consommer des produits contaminés. A cela s'ajoutent les effets sur le bétail lui-même (troubles du métabolisme, troubles de la fécondité, altération de l'ADN, etc.).

Conclusion

Le Conseil d'Etat est prié de nous éclairer sur les questions suivantes:

- Quelles sont aujourd'hui les mesures prises concernant l'agriculture et ses produits engendrés?
- Qui assumera l'assainissement des zones agricoles et le traitement du bétail contaminé?
- Dans le cas où des aliments seraient jugés impropres à la consommation, qui assumera les frais occasionnés et des indemnités sont-elles envisagées pour les pertes subies par les producteurs?

INTERPELLATION

Auteur	UDC, par Grégory Logean, Bruno Perruod (suppl.), Jean-Luc Addor et Eric Jacquod
Objet	Pollution au mercure dans le Haut-Valais: nouveau chiffre record
Date	10.06.2014
Numéro	5.0079

Nouveau rebondissement dans l'affaire de la pollution au mercure dans le Haut-Valais. Analyse du laboratoire de l'Université de Genève à l'appui, l'association des médecins en faveur de l'environnement (MfE) annonce une pollution plus de deux fois supérieure que prévue dans les matériaux excavés pour la construction du nouveau pont de Baltschieder, soit 3510 milligrammes de mercure par kilo de terre. C'est plus de 700 fois le taux considéré comme une «forte pollution». Le canton du Valais indiquait jusqu'à présent une concentration maximale de 1500 milligrammes de mercure par kilogramme.

Conclusion

Nous nous permettons de solliciter des réponses du Conseil d'Etat sur les éléments suivants:

- Dans combien d'autres constructions ce béton chargé de mercure peut-il avoir été utilisé?
- Afin d'en finir avec le traitement confidentiel de cette affaire, la Lonza et le canton du Valais ne devraient-ils pas publier en ligne les rapports concernant les investigations historiques et techniques effectuées dans le cadre de l'examen des sites contaminés, avec tous les résultats d'analyse connus ou à venir?
- La Lonza est-elle prête à donner accès à tous les documents sur la production d'acétaldéhyde, de chlore gazeux et de chlorure de vinyle à l'aide de mercure?
- Depuis quand les autorités valaisannes ont-elles connaissances de problèmes de pollution liés au site de la Lonza à Viège? Est-il exact que le canton du Valais aurait eu connaissance de problèmes de pollution en lien avec la Lonza depuis plusieurs années déjà, notamment depuis la publication de deux rapports du Professeur Vernet en 1973 et 1978? Quelles sont les mesures et/ou investigations qui ont été prises depuis lors?
- En ce qui concerne la décharge de Gamsenried dans laquelle la Lonza y dépose des produits toxiques depuis 1972, pourquoi l'Etat du Valais ne s'est-il pas préoccupé plus tôt de ce que la Lonza y déversait?
- Sur le plan sanitaire, quelles mesures sont prises pour déterminer si des habitants sont éventuellement contaminés par du mercure? Est-il possible qu'une partie de la population touchée puisse être atteinte par la maladie de Minamata? Quelles garanties l'Etat peut-il donner quant aux risques sanitaires?

INTERPELLATION

Auteur	Christophe Clivaz, Les Verts
Objet	Pollution au mercure: pour des expertises indépendantes!
Date	10.06.2014
Numéro	5.0080

Les résultats des analyses effectuées par les Médecins en faveur de l'environnement (MfE) sont différents de ceux communiqués par l'Etat du Valais le 23 avril 2014. Le canton du Valais confirmait alors une très forte pollution au mercure (1'500 mg/kg) dans les remblais des ponts situés sur le Laldnerkanal et le Rhône tout en précisant que cette pollution était limitée à 100 m3 de terre. Les analyses réalisées par les MfE démontrent que le taux de pollution au mercure est nettement plus grave qu'annoncé puisqu'il a été découvert des teneurs allant jusqu'à 3'500 mg/kg.

Une nouvelle fois, des informations contradictoires sont publiées sur le niveau de pollution au mercure. Une nouvelle fois, les informations officielles sont démenties par des analyses réalisées par un organisme dont le sérieux peut difficilement être remis en cause. Tout cela ne contribue pas à renforcer la confiance de la population dans les communications officielles.

Il est exclu de jouer avec la santé de la population valaisanne. Il s'agit donc de mandater des expertises indépendantes, l'une pour accompagner le processus d'assainissement, notamment de l'immense décharge de Gamsenried, l'autre dans le domaine sanitaire afin d'identifier d'éventuels atteints à la santé.

Conclusion

Il est demandé au Conseil d'Etat de confier à des organismes indépendants de la Lonza AG et du canton du Valais la réalisation d'études visant à:

1. savoir si des habitants sont affectés dans leurs santé du fait de la pollution au mercure à laquelle ils ont été exposés;
2. établir une cartographie détaillée des régions contaminées au mercure et à d'autres polluants;
3. déterminer les dommages subis et les compensations financières qui devront être allouées aux victimes.

INTERPELLATION

Auteur	Jérémie Pralong, AdG/LA, Florian Alter, AdG/LA, Gaël Bourgeois AdG/LA, et Julien Délèze (suppl.), AdG/LA
Objet	Budget annuel du SPE consacré à l'étude des sites pollués (suite au postulat 5.0041)
Date	13.11.2014
Numéro	5.0116

Dans le contexte actuel, tous les indicateurs concernant la gestion des sites pollués démontrent que ce groupe manque cruellement de moyen afin de répondre à sa tâche fixée par la loi: surveiller l'étude et la gestion des sites pollués, sanctionner si besoin.

La crise de la problématique du mercure l'a prouvé, l'Etat du Valais a été dépassé par les événements, par manque de moyens et de forces vives.

Dernièrement, ce parlement et le Conseil d'Etat ont accepté le postulat 5.0041, lequel demandait à donner plus de moyens au SPE, section sites et sols pollués, afin qu'elle puisse appliquer avec célérité l'article 23 de l'ordonnance sur les sites pollués.

Afin d'éclaircir les moyens qui sont mis dans cette problématique nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

Conclusion

- Combien de francs suisses sont budgétisés chaque année dans la gestion des sites pollués?
- Quelle comparaison pouvons-nous faire avec les autres cantons romands (statistiques comparatives)?
- Est-ce que le Conseil d'Etat juge que ce budget est suffisant?
- Si non, pourquoi ne trouve-t-il pas les fonds nécessaires à cela?

INTERPELLATION

Auteur	Doris Schmidhalter-Näfen, AdG/LA, German Eyer, AdG/LA, Jérémie Pralong, AdG/LA, et Reinhold Schnyder, AdG/LA
Objet	Du mercure en dehors du périmètre du Grossgrundkanal
Date	18.12.2014
Numéro	5.0133

L'affaire du mercure a pris une nouvelle dimension en novembre dernier. On a en effet appris qu'à Viège, la pollution au mercure s'étendait également aux terrains situés au sud de la ligne de chemin de fer. Autrement dit loin du Grossgrundkanal. Un taux de mercure de 75 mg/kg a ainsi été mesuré localement dans le quartier de Bäret, soit en plein centre de Viège. Cette valeur est 150 fois supérieure à celle qui détermine l'inscription d'un terrain au cadastre des sites pollués (CSP).

Tout porte à croire qu'au siècle dernier, de la terre contaminée au mercure a été transportée en dehors du site de la LONZA et qu'elle a été utilisée ici et là pour des travaux de remblais ou autre. Aujourd'hui, personne ne sait exactement où se trouvent les parcelles ainsi polluées. Les terrains concernés au premier chef sont les biens fonciers qui étaient autrefois la propriété de la Lonza et qui appartiennent désormais à la caisse de pension de la Lonza. Cela dit, on ne peut exclure le risque que d'autres parcelles soient touchées. A noter par ailleurs que des bâtiments ont été construits en partie sur des sols contaminés.

Conclusion

Nous adressons au Conseil d'État les questions suivantes:

1. Le Conseil d'Etat a-t-il donné ordre à la Lonza de localiser l'ensemble des parcelles contaminées au mercure?
2. Ces investigations se fondent-elles sur une procédure systématique? Comment la Lonza procède-t-elle?
3. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il la situation s'agissant des terrains contaminés qui sont aujourd'hui construits? Peut-on y exclure tout risque pour la santé?

INTERPELLATION

Auteur	Doris Schmidhalter-Näfen, AdG/LA, German Eyer, AdG/LA, Reinhold Schnyder, AdG/LA, et Jérémie Pralong, AdG/LA
Objet	Que savaient le canton et les communes?
Date	18.12.2014
Numéro	5.0134

La question de la responsabilité dans le scandale du mercure devra être réglée soit par les tribunaux, soit au travers d'une solution politique. Ce qui est sûr, c'est que la Lonza a «produit» ce mercure et l'a répandu dans la nature. Une partie de ce mercure a été déversée dans le Grossgrundkanal. Les sédiments enrichis au mercure qui furent déposés à cet endroit ont été extraits par le canton et les communes. Ces terres ont ensuite été transportées dans les jardins et les champs par des privés qui ignoraient tout de leur toxicité.

Il semblerait qu'au début des années 1960 déjà, canton et communes aient reçu de la LONZA une information écrite selon laquelle la terre retirée du canal était contaminée.

Conclusion

Les questions suivantes se posent dès lors:

1. Est-il vrai que ce courrier de la LONZA existe bel et bien?
2. Si oui, comment le canton et les communes (Viège, Rarogne, Niedergesteln) ont-ils réagi suite à une telle information écrite?
3. A-t-on prévenu publiquement la population que la terre extraite du canal était contaminée?

INTERPELLATION

Auteur	CVPO, par Niklaus Furger, Manfred Schmid et Dominic Eggel
Objet	Cadastre des sites pollués au mercure: critères pour la non-inscription des parcelles assainies et en partie bâties
Date	18.12.2014
Numéro	5.0135

S'agissant du cadastre des sites pollués et de l'inscription des terrains contaminés au mercure qui sont partiellement construits et font l'objet d'un assainissement, il s'agit de clarifier les questions suivantes:

Une parcelle contaminée comprend un espace vert avec jardin, une maison familiale, un garage individuel séparé ainsi qu'une place goudronnée. L'assainissement concerne l'espace vert et le jardin pollués. Compte tenu des circonstances et des coûts impliqués, il serait extrêmement difficile de procéder à l'analyse et, le cas échéant, à l'assainissement des surfaces bâties (terrain se trouvant sous la maison individuelle, le garage et la place goudronnée). Etant donné l'absence d'analyse sur ces surfaces construites, la question se pose de savoir si une telle parcelle est inscrite ou non au registre des sites pollués.

Conclusion

Cette question concerne un grand nombre de parcelles polluées au mercure et partiellement construites. L'analyse des surfaces construites serait très coûteuse et, concrètement, très difficilement réalisable.

En cas d'assainissement de l'espace vert contaminé, il y a une perte de valeur pour la parcelle qui, en raison des parties construites et non analysées (qui ne présentent aucun danger), se trouve néanmoins inscrite au cadastre des sites pollués.

INTERPELLATION

Auteur PDCC, par Anthony Lamon (suppl.)
Objet Mercure – rétablir les faits
Date 19.12.2014
Numéro 5.0140

Depuis quelques mois, des flux ininterrompus d'informations proviennent de tous les recoins de la République sur la pollution de certaines zones haut-valaisannes par des infiltrations de métal. Tout y est dit et son contraire, par tout un chacun, et dans tous les sens.

Cette contamination, dont on devrait principalement retenir l'aspect technique, prend malheureusement, comme pour d'autres sujets similaires, une connotation dangereusement émotionnelle et politique.

Cette tournure que prend le dossier, au fil des semaines, nécessite du Gouvernement qu'il fasse tabula rasa des bruissements qu'agitent les faiseurs d'opinion de tous bords, particulièrement soucieux d'utiliser à leur propre avantage cette situation.

Pour ce faire, il est fondamental que le Conseil d'Etat fasse établir, de manière purement objective, les faits existants dans ce dossier du mercure. En effet, ce n'est que sur la base de faits avérés qu'il sera possible de prendre telle ou telle option pour la suite des opérations qui devront permettre premièrement l'assainissement des sites pollués, et deuxièmement la fixation des responsabilités.

Conclusion

Par conséquent, nous requerrons donc du Conseil d'Etat qu'il nous informe sur les éléments objectifs précités et qu'il nous les décrive le plus exhaustivement possible.

INTERPELLATION

Auteur	Christophe Clivaz, Les Verts, et Marylène Volpi Fournier, Les Verts
Objet	Pollution au mercure: Le SPE a-t-il suffisamment de moyens pour faire son travail?
Date	19.12.2014
Numéro	5.0141

Le suivi de la pollution au mercure dans le Haut-Valais demande des ressources humaines, techniques et juridiques, importantes.

Conclusion

Dans ce contexte les Verts posent les questions suivantes:

1. Est-il vrai que le SPE n'a pas utilisé en 2014 l'ensemble de son budget personnel et qu'il aurait pu engager des ressources humaines supplémentaires, par ex. pour suivre le dossier du mercure dans le Haut-Valais?
2. Le SPE dispose-t-il de suffisamment de moyens humains (techniques, juridiques) et financiers pour assurer le suivi du dossier de la pollution au mercure tout en poursuivant ses tâches habituelles?
3. Le SPE et plus généralement les services de l'Etat concernés disposent-ils de suffisamment de personnel et de moyens pour assurer la surveillance des substances dangereuses et éviter qu'une nouvelle affaire comme celle du mercure n'éclate prochainement?

INTERPELLATION

Auteur	Christophe Clivaz, Les Verts, et Marylène Volpi Fournier, Les Verts
Objet	Pollution au mercure: La loi doit-elle être changée?
Date	19.12.2014
Numéro	5.0142

La pollution au mercure qui touche le Haut-Valais montre les risques sanitaires et environnementaux liés à l'installation d'entreprises utilisant des substances dangereuses.

Conclusion

Dès lors les Verts posent les questions suivantes:

1. Quelle est la répartition des compétences entre le canton et les communes dans l'octroi d'une autorisation pour exploiter une entreprise travaillant avec des substances dangereuses?
2. Vu la technicité et la dangerosité de certaines activités, ainsi que leur potentielle implication financière, le canton ne devrait-il pas modifier les bases légales et davantage accompagner les communes lors de l'installation de ce type d'entreprise?

INTERPELLATION

Auteur	Christophe Clivaz, Les Verts, et Marylène Volpi Fournier, Les Verts
Objet	Pollution au mercure: Qui passera à la caisse?
Date	19.12.2014
Numéro	5.0144

La Lonza, entreprise à l'origine de la grave pollution au mercure qui touche la région de Viège, a à plusieurs reprises affirmé qu'elle n'entendait pas assumer l'ensemble des coûts liés à l'assainissement des terres polluées ainsi qu'au dédommagement des propriétaires fonciers concernés. Dans d'autres cas en Suisse (Bonfol, Pont-rouge), les entreprises chimiques ont pourtant assumé la totalité des frais liés à l'assainissement.

Conclusion

Dans ce contexte les Verts posent les questions suivantes:

1. Pourquoi le canton n'exige-t-il pas de la Lonza qu'elle paie la totalité des frais liés à la pollution qu'elle a engendrée?
2. Si la Lonza ne devait pas être amenée à payer l'intégralité des frais, qui serait alors appelé à le faire? Le canton? Les communes? Les propriétaires des parcelles contaminées? Des tiers? Avec quelle répartition et quels ordres de grandeur?
3. Y a-t-il des enjeux liés à la prescription dans ce dossier? Le temps passant, un délai de prescription pourrait-il jouer en faveur de la Lonza?

INTERPELLATION

Auteur PDCC, par Raphaël Fournier (suppl.)
Objet Le mercure à qui la responsabilité?
Date 19.12.2014
Numéro 5.0145

Suite aux découvertes liées au mercure dans le haut Valais, le groupe PDCC s'interroge sur les responsabilités.

Celles liées à la découverte de cette pollution.

Celles liées à l'assainissement des sites souillés.

Est-ce aux exploitants des sites industriels incriminés?

Est-ce à l'état du Valais qui n'a pas pu ou voulu mettre en œuvre les moyens nécessaires pour prévenir une telle catastrophe naturelle?

Est-ce aux collectivités locales ayant permis l'implantation de ces sites industriels?

Conclusion

Nous prions le Conseil d'Etat d'établir clairement à qui incombe les responsabilités.

INTERPELLATION

Auteur	PLR, par Moreno Centelleghé
Objet	Pollution au mercure
Date	19.12.2014
Numéro	5.0146

Une pollution au mercure extraordinaire, par ses valeurs et par son étendue, menace la santé de la population valaisanne. Les habitants des régions concernées par ce grave problème environnemental vivent dans la peur et l'incertitude et leurs biens perdent chaque jour de leur valeur.

Depuis plusieurs mois la situation s'aggrave de semaine en semaine et de nouvelles zones contaminées au Hg apparaissent. Les informations et la gestion de cette catastrophe par le pollueur et le canton, par l'intermédiaire du SPE, paraissent lacunaires, désordonnées et peu précises.

Le groupe PLR soucieux de l'avenir du canton et de la santé de ses habitants demande au gouvernement de répondre de manière précise, détaillée et exhaustive aux questions ci-dessous.

Du point de vue technique:

- On voit du Hg dans le canal directement en aval de Lonza, qu'en est-il au droit de Lonza? En d'autres termes: Qu'est-ce qui se cache «au droit» du site, c'est-à-dire dans le sous-sol de l'emprise de l'usine (par exemple le long des canalisations des eaux industrielles)?
- Qu'en est-il plus en aval? Jusqu'où les analyses ont-elles été faites (régions, districts)?
- Qu'en est-il de la nappe phréatique, est-elle polluée? A-t-on pris des échantillons dans celle-ci et si oui, jusqu'où et qu'elle en sont les résultats?
- A-t-on fait des analyses dans le lit du Rhône et sur les berges de celui-ci ? Si oui jusqu'où (régions, districts)?
- Des prises d' échantillons et des analyses ont-elles été faites dans le delta du Rhône à Villeneuve?
- Où sont passés tous les déblais de la région depuis 40 ans? Dans quelles décharges? Qui a été vérifier ces décharges? A quel moment?
- Où ont été mis en décharge les déchets de Lonza (avant la construction des usines d'incinération pour ordures ménagères)?
- Le dragage du canal a été étalé sur les champs aux alentours, des échantillons ont été prélevés: Qu'en est-il de la représentativité de l'échantillonnage? Une étude géostatistique a-t-elle été faite?
- La société BMG est le bureau d'étude, ET le laboratoire d'analyses: quel conflit d'intérêt? Y'a-t-il des échantillons de contrôle dans d'autres labo?
- Qu'en est-il des remblais des berges du Rhône? Il est prouvé que les berges autour de Alcan ont été construites avec les déchets de Alcan.
- Idem autour du site de la Lonza?
- On parle beaucoup du Hg, mais est-ce que les investigations préalables ont été faites SUR le site? D'après les informations en notre possession, c'est l'entreprise BMG qui avait fait deux rapports historiques concernant deux endroits spécifiques du site. Ceux-ci n'avaient pas été acceptés par le canton.
- Apparemment la question du mercure n'est pas une nouveauté alors est-ce que les différents services de la santé ou autre en avaient connaissance dans les années 2000? Est-ce qu'ils ont entrepris ou envisagé un bio monitoring dans la population?
- Idem pour le Service de l'agriculture, est-ce qu'ils ont déjà analysé ce qui était produit dans la région (production animale, arboriculture, grandes cultures...)?

Du point de vue des personnes:

- M. Arnold a travaillé chez BMG en Valais pendant 7ans, en défendant donc les intérêts des industriels: comment passer d'un côté à l'autre sans conflit d'intérêt?
- Comment se fait-il que M. Schnydrig (ancien chef de service) n'était pas au courant du problème Hg?
- M. Veuthey était chef adjoint du SPE, et a terminé chez Alcan: conflit d'intérêt?
- Pourquoi ces dernières années la pression par le SPE (M. Arnold) a été beaucoup plus forte sur les sites chimiques bas-valaisans? (voir Q 2014-3: Sites pollués: Haut et Bas, même traitement?) A son avis, les entreprises bas-valaisannes étaient considérées plus polluantes que celles du Haut-Valais...
- Pour M. Arnold, la Lonza était toujours citée en exemple comme respectueuse de l'environnement lors de ses visites dans le Bas-Valais, pourquoi un tel écart de jugement?

Conclusion

Le groupe PLR espère vivement qu'une solution rapide et définitive soit trouvée à ce grave problème environnemental, pour le bien et la santé des habitants des régions concernées et pour tous les citoyens du canton. Il remercie le Gouvernement pour la diligence avec laquelle il traitera nos questions et les réponses précises et détaillées qu'il apportera à celles-ci.

INTERPELLATION

Auteur	Peter Kälin (suppl.), AdG/LA, Jérémie Pralong, AdG/LA, Marylène Volpi Fournier, Les Verts, et Christophe Clivaz, Les Verts
Objet	Mercure de la Lonza: quelle suite en ce qui concerne les jardins?
Date	19.12.2014
Numéro	5.0147

Le bureau d'études BMG mandaté par la Lonza a analysé la contamination en mercure, notamment dans les jardins situés le long du Grossgrundkanal. Or la Lonza et BMG n'ont pas vérifié où commence la contamination des jardins, ni où elle se termine, comme le prescrit l'ordonnance sur les sites pollués (OSites). Leur analyse n'a porté que sur un cubage de 10 x 10 x 0,4 mètres. L'échantillonnage de ce cubage n'est donc aucunement représentatif de la contamination d'un jardin, ainsi que le prouvent les mesures de contrôle faites dans l'un de ces jardins par les Médecins en faveur de l'environnement (MfE), dont je suis président.

Lesdites mesures montrent que l'on retrouve également du mercure aux endroits suivants:

1. dans des couches inférieures à celles analysées par BMG;
2. à d'autres emplacements du jardin que ceux analysés par BMG.

L'Institut Forel de l'Université de Genève a notamment relevé la présence de mercure (environ 25 mg/kg) à l'endroit où le bâtiment donne accès au jardin, lieu de résidence privilégié des occupants.

Notre conclusion:

1. L'analyse des jardins, respectivement de leur teneur en mercure réalisée par BMG, n'était pas axée sur les risques. Or d'un point de vue sanitaire, il s'agit là d'une priorité absolue.
2. Jusqu'ici, aucune analyse systématique des jardins conformément à l'OSites n'a été réalisée.
3. La Lonza a promis que tous les jardins dans lesquels BMG aura démontré que la valeur d'assainissement dans le cubage de 10 x 10 x 0,4 mètres est dépassée feront l'objet d'un enlèvement total. Cela signifie que les jardins dans lesquels BMG n'a détecté aucune teneur en mercure supérieure à la valeur d'assainissement sur le périmètre de 10 x 10 x 0,4 mètres posent particulièrement problème. En effet, un tel résultat ne veut pas dire qu'aucun autre emplacement du jardin en question ne présente une pollution au mercure supérieure à la valeur d'assainissement.

Conclusion

1. Pourquoi le service de l'environnement du canton du Valais a-t-il autorisé la Lonza à limiter les analyses sur des cubages de 10 x 10 x 0,4 mètres?
2. Le Conseil d'Etat considère-t-il les analyses des jardins effectuées par BMG comme suffisantes et représentatives?
3. Si ces analyses partielles ont pour but d'établir un premier état des lieux: dans quelle mesure le Conseil d'Etat garantit-il que l'ensemble des jardins et des terres agricoles feront l'objet d'une investigation systématique, conformément à l'OSites, afin qu'au terme du processus, l'on sache précisément où sont localisées les contaminations au mercure et quelles en sont la profondeur et l'ampleur?
4. Pour quand le Conseil d'Etat pense-t-il pouvoir établir et publier un tel cadastre du mercure?

POSTULAT

Auteur	AdG/LA, par Jérémie Pralong, Gaël Bourgeois, Julien Délèze (suppl.) et Patricia Constantin (suppl.)
Objet	La décharge de Gamsenried doit être assainie
Date	13.11.2014
Numéro	5.0114

L'immense décharge de Gamsenried rassemble environ 1.5 millions de m3 de déchets de toute sorte et s'étend sur 200'000 mètres carrés.

La décharge relâcherait dans l'environnement et plus particulièrement dans la nappe phréatique des dizaines de polluants organiques, des résidus de phénol et de chlore.

Or, cette nappe phréatique est l'une des ressources principale en eau potable des citoyens valaisans habitant en plaine.

La décharge est classée comme nécessiterait un assainissement et dès lors, la nappe phréatique polluée est pompée et traitée à la step de la Lonza. Selon les postulants, cette mesure ne peut que être provisoire.

La menace de ce gigantesque site pollué, dont la plupart des déchets ont probablement pour origine la Lonza, est grande et pèse sur le citoyen et sur l'Etat du Valais.

Conclusion

Au vu de ce qui s'est passé pour la pollution au mercure, les postulants demandent à ce que cette décharge soit correctement assainie selon l'OSites et que le pollueur par comportement s'acquitte de ces coûts d'assainissement. Dès lors nous demandons au Conseil d'Etat d'agir et de réaliser les démarches nécessaires à l'assainissement futur de ce site contaminé.

POSTULAT

Auteur	Jérémie Pralong, AdG/LA, et Moreno Centelleghé, PLR
Objet	Le Grossgrundkanal... dans un triste état... et le canal d'Orgamol?
Date	13.11.2014
Numéro	5.0117

Le Grossgrundkanal à Viège est l'un des acteurs principaux de la catastrophe écologique au mercure dans le Haut-Valais. Il a stocké ce polluant dans ses sédiments pendant des années et au vu du faible débit de ce cours d'eau, n'a pas permis de l'évacuer en direction du Rhône. Le canal a donc joué un rôle de bac de décantation naturel.

Ces canaux existent souvent aux alentours des usines chimiques. Et ont toujours le même rôle : évacuer les eaux usées des usines.

A Orgamol, dans le Bas-Valais, un canal similaire s'écoule et récupère les eaux usées de cette usine.

Conclusion

Afin de ne pas se trouver dans la même situation qu'à Viège, nous demandons à ce que ce canal soit investigué dans les plus brefs délais et que les résultats soient transmis de manière publique à l'ensemble de la société valaisanne afin d'éviter que les sédiments soient utilisés par les paysans.

Si un besoin d'assainissement est avéré, nous demandons à ce que celui-ci se fasse dans les plus brefs délais et que le pollueur par comportement se charge de couvrir les coûts d'assainissement.

POSTULAT

Auteur	AdG/LA, par Jérémie Pralong, Reinhold Schnyder, German Eyer et Doris Schmidhalter-Näfen
Objet	Un peu d'indépendance dans les expertises pourrait redonner confiance aux Valaisans
Date	15.12.2014
Numéro	5.0123

Actuellement, dans la problématique du mercure dans le Haut-Valais, un bureau privé, BMG, se charge d'investiguer les terrains et de définir l'état de pollution de ceux-ci. Ces experts sont donc responsables de décider si oui ou non, une parcelle X sera assainie ou pas. Ce bureau, travail pour les grandes entreprises chimiques et pharmaceutiques de ce monde et son apparence d'indépendance est fortement compromise. En effet, les valaisannes et les valaisans pourraient douter de la neutralité de son travail. Notons que l'entreprise BMG est un «mangement buy out» de la société NOVARTIS. Et on peut aussi souligner que le Chef de service de l'environnement du Canton du Valais travaillait... pour la société BMG. Selon nos informations, aucun appel d'offre n'a été fait aux bureaux locaux, BMG a été directement choisi par on ne sait pas trop qui...

Conclusion

Les postulants demandent à ce que l'Etat du Valais mandate des experts indépendants par appel d'offre, non affilié à aucune entreprise d'importance internationale, pour réaliser les expertises sur l'état de pollution des parcelles à assainir. Un deuxième avis permettra de redonner un peu de sérénité dans le Haut-Valais et permettra de redonner confiance au citoyen.

POSTULAT

Auteur	AdG/LA, par Jérémie Pralong, Doris Schmidhalter-Näfen, Reinhold Schnyder et German Eyer
Objet	Une méthode d'analyse des terres polluées dans le Haut-Valais en respect avec l'éthique professionnelle
Date	15.12.2014
Numéro	5.0124

La stratégie d'échantillonnage sur les parcelles concernées par la pollution au mercure dans le Haut-Valais n'est pas en adéquation avec l'éthique professionnelle.

En effet, comme observé par l'IGQ (Interessengemeinschaft Quecksilber), la méthode d'analyse des terrains et surtout d'échantillonnage est inadéquate: «Sur une surface de 2000 m², on analyse une petite surface de 100 m²» dénonçait Iris Luginbühl (membre du groupement IGQ et propriétaire d'un terrain pollué) dans le Nouvelliste du 3 décembre 2014. Or, l'éthique professionnelle est claire: il existe des méthodes systématiques, systématiques aléatoires, préférentielles, radial, par profils, etc. et toutes répondent à une règle simple: le nombre de points de mesure est fonction de la surface du site et de la grandeur du hot spot (hot spot signifie la zone source de la pollution).

Conclusion

Les postulants demandent à ce que la stratégie d'échantillonnage adoptée par BMG soit exposée et expliquée aux citoyennes et citoyens valaisans et que cette stratégie soit validée par le SPE et par l'IGQ. Nous ne devons pas réaliser des investigations au rabais, sous prétexte qu'il faut aller vite, alors que nous avons attendu si longtemps pour réagir.

POSTULAT

Auteur	Jérémie Pralong, AdG/LA, Olivier Turin, AdG/LA, Gaël Bourgeois, AdG/LA, et Florian Alter, AdG/LA
Objet	Bio dépollution SA: preuve d'une collusion entre l'Etat du Valais, la Lonza et CIMO?
Date	17.12.2014
Numéro	5.0128

La Lonza dit n'avoir pas été au courant de l'ampleur de la pollution au mercure dans le Haut-Valais.

La Lonza minimise la situation.

La Lonza n'est pas transparente.

Le passé de la péripétie mercure est bien lointain mais n'a pas été effacé. Pour faire la lumière sur cette affaire, les postulants ont enquêté et fouillé dans le passé mercurien valaisan et ont obtenu différents témoignages. Voilà l'histoire résumée, selon ces témoignages et selon les archives de presse de l'époque de ce que la Lonza aurait fait de son mercure à l'époque, après l'avoir jeté pendant des années dans le Grossgrundkanal et voilà une raison d'aller enquêter dans leurs murs et dans ceux de l'entreprise CIMO pour faire toute la lumière sur les liens intime qui ont été tissés pendant trop d'années entre de nombreuses entreprises chimiques et le canton du Valais.

Lors de la crue de 1993 qui a touché Brigue, les caves de nombreux bâtiments ont baigné dans des hydrocarbures. Afin d'assainir ces sous-sols, un certain R. a proposé de désinfecter les caves en utilisant de la chaux. Une très grande quantité de ces déchets pollués aux hydrocarbures ont été alors retirés des sous-sol des bâtiments et déposés dans une décharge à l'entrée de Brigue et R. était chargé de dépolluer ces déchets. Malheureusement pour les Valaisannes et les Valaisans, cette chaux utilisée par R. était à la base de déchets de carrière de marbre, déjà imbibés d'hydrocarbures. Grâce à des analyses demandées par le président de Brigue (M. Schmid) il a été démontré que M. R. aggravait la pollution de cette grande quantité de déchets. Il s'agissait en fait d'une entreprise malhonnête qui a été immédiatement stoppée. Suite à l'arrêt de ses activités de dépollution des hydrocarbures, dès 1994, M. R. proposa à Lonza par l'intermédiaire de V. (ancien directeur de Lonza) de traiter les déchets de la déconstruction partielle du site de l'usine Lonza contaminée avec de forte concentration de mercure en créant une nouvelle entreprise qui s'appellera Bio-Dépollution SA (création de l'usine de dépollution en 1996). Cette activité s'étant révélée très dangereuse pour l'environnement, M. V. a refusé que l'installation de traitement soit montée à Viège et, d'entente avec M. H (directeur de CIMO), une installation a été montée sur le site chimique CIMO à Monthey, car ce site utilisait aussi l'électrode au mercure pour produire du chlore. L'installation de Bio-Dépollution SA construite à Monthey, devait d'abord traiter les déchets au mercure de Lonza et par la suite si tout se passait bien, les déchets de CIMO. Le principe de traitement utilisait la chaleur pour évaporer le mercure et les gaz devaient être lavés, mais son usine était malheureusement une énorme arnaque. Après quelques mois d'essais négatifs et de pollution des alentours, M. R. a déplacé son installation à Yverdon avec l'approbation du gouvernement vaudois. Le SEPVD n'avait pas été informé de ce qui s'était passé à Monthey bien que M. S. (Chef du SPEVS) connaissait tous les détails de ce qui s'était passé en Valais. L'usine d'Yverdon a sévit durant deux ans sur sol vaudois et finalement a été arrêtée suite à la visite d'un expert, les travailleurs de cette usine présentaient des concentrations de mercure dans les urines plusieurs fois supérieures à la limite légale. De plus, tous les terrains aux alentours de cette usine étaient gravement pollués au mercure. Cette usine a donc sévit durant deux ans, puis a été fermée et la société mise en faillite; la Justice vaudoise a condamné Monsieur R. Une expertise a

démontré que l'Etat de Vaud avait manqué de réactivité et possédait des liens intimes avec les gens de cette société, l'empêchant de réagir. Cette histoire pourrait paraître non connectée au mercure valaisan si nous ignorons ce qui suit...

A l'époque Lonza était entre autre dirigée par un monsieur V., lequel siégeait dans un grand nombre de commissions valaisannes et avait un contact privilégié avec les sphères dirigeantes de notre canton (M. S. Chef SPEVS en particulier). V. a été contacté par Bio-Dépollution SA afin que Lonza utilise son installation pour éliminer le mercure. C'est suite à cela, qu'une quantité importante de déchets mercuriel a été transportée depuis Viège jusqu'à Monthey puis à Yverdon. Ainsi notre canton et surtout Lonza a participé à la pollution au mercure de Yverdon, tout en connaissant l'état désastreux de la technique utilisée par Bio-Dépollution SA. Lonza, par la voix de V. a caché l'impact ignoble du mercure sur les habitants et les travailleurs d'Yverdon, tout comme il a fermé les yeux quand les paysans haut-valaisans ont dragués les terres polluées du Grossgrunkanal dans leurs champs.

Lorsque l'usine d'Yverdon a été arrêtée, M. H. directeur du site chimique de Monthey a déclaré à la presse (TV Journal) que tout s'était bien passé à Monthey, alors que les analyses de CIMO Monthey ont démontrées qu'aux alentours de l'usine, des épinards cultivés par les paysans ont rapidement été chargés en mercure. Suite au scandale d'Yverdon et à la fermeture de l'usine, dans un compromis Etat VS, CIMO et Lonza ont promis de tout nettoyer pour éviter un nouveau scandale... Mais rien n'a été fait !

Conclusion

Le mercure dans le Haut-Valais: une catastrophe.

Le silence de Lonza et de l'Etat: une honte!

La situation de la pollution liée au mercure autour de CIMO: grave et non traitée à l'époque qu'en est-il aujourd'hui?

Les Vaudois ont réagi à l'époque, les Valaisans n'ont rien fait!

La Lonza minimise la situation, mais V., l'un des anciens directeurs, possédait des contacts intimes avec l'Etat valaisan et était au courant de la dangerosité du mercure, au courant des méthodes désastreuses de Bio-Dépollution SA et a tout de même utilisé leurs services.

Et en 2014, que va faire l'Etat du Valais?

Les postulants demandent à ce que le CE réagisse et retrace l'historique du mercure valaisan, les filières utilisées depuis l'ouverture des usines pour traiter le mercure, détaille la destination finale de ce métal et mandate une entreprise pour enquêter sur ce qui se déroule autour des usines valaisannes qui utilisent du mercure depuis plus de 50 ans et éclaire la situation par rapport au rôle de l'Etat et les connexions qui le lie avec les géants chimiques qui ont sévit sur le sol valaisan. Seule une expertise d'un bureau indépendant, couplée à une CEP (résolution déposée en parallèle) pourra faire la lumière sur le passé du mercure valaisan.

«Dans un monde où l'appât du gain fait oublier à l'homme toute forme de respect envers la nature, pourtant indissociable de son existence même, comment ne pas se sentir une vocation de lui rappeler qui il est?» (Jelena Milenkovic)

POSTULAT

Auteur	CVPO, par Dominic Eggel, Manfred Schmid et Niklaus Furger
Objet	Une solution simple à un problème complexe
Date	18.12.2014
Numéro	5.0136

Nous constatons que les sols faiblement pollués (de 2 mg/kg à 20 mg/kg) qui ne doivent pas être assainis et ne sont soumis à aucune restriction d'utilisation, sont néanmoins inscrits au cadastre des sites pollués.

Conséquence logique: si la parcelle ne nécessite pas d'assainissement, elle doit être rayée du cadastre.

C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat d'opérer un ajustement de ces valeurs en collaboration avec la Confédération, afin que les parcelles qui ne nécessitent pas d'assainissement ne figurent plus dans le cadastre des sites pollués.

Conclusion

Nous demandons au Conseil d'Etat de mettre immédiatement en œuvre ce postulat, de manière à limiter les dommages subis par les propriétaires.

POSTULAT

Auteur	Manfred Schmid, CVPO, Niklaus Furger, CVPO, et Dominic Eggel, CVPO
Objet	Sols pollués au mercure: un concept d'assainissement pour les communes de Viège, Rarogne, Niedergesteln et Baltschieder
Date	19.12.2014
Numéro	5.0138

Le métal lourd que la Lonza a déversé dans le Grossgrundkanal entre 1930 et le milieu des années 1970 a ravagé la terre et les sols – et ce pas uniquement dans le secteur du Grossgrundkanal. Même dans des zones distantes du canal, le matériau contaminé a été utilisé comme engrais sur des terrains agricoles ou comme terre de remblayage sur certaines parcelles.

Les dommages remontent déjà à plusieurs décennies. Or conformément aux lois en vigueur, il s'agit à présent de procéder aux travaux d'assainissement.

Nous exigeons que le service de l'environnement nous soumette à présent un concept d'assainissement qui, du point de vue des postulants, tienne compte en particulier des points suivants.

1. Les informations concernant les données collectées dans les zones d'habitation et les zones agricoles doivent être exposées de manière transparente.
2. Le déroulement du processus – à savoir comment et quand les sols présentant des valeurs supérieures à 5 mg/kg dans les zones d'habitation et à 20 mg/kg dans les zones agricoles seront assainis et qui en assumera les frais – doit être clairement défini.
3. Le concept doit notamment établir comment limiter les pertes de valeur subies par les propriétaires des terrains faiblement contaminés (entre 0,5 et 2 mg/kg), sachant que l'assainissement n'est pas requis en l'espèce mais que l'inscription au cadastre des sites pollués demeure garantie. Dans tous les cas, nous exigeons un dédommagement financier pour cette catégorie.
4. Il s'agit d'indiquer la procédure à suivre par le propriétaire d'un terrain présentant une valeur comprise entre 2 mg/kg et <20 mg/kg qui souhaite un assainissement, afin que l'inscription au cadastre des sites pollués soit rayée et qu'un préjudice financier puisse être évité. Nous demandons en particulier que les surfaces à revêtement dur qui se prêtent difficilement à un assainissement (p. ex. les accès goudronnés ou les terrains situés en dessous des fondations des bâtiments), soient considérées comme non contaminées.
5. La responsabilité concernant les produits agricoles issus des zones contaminées et leur échantillonnage doit être clarifiée. Les coûts y relatifs doivent être pris en charge par les auteurs des dégâts.
6. Nous réclamons la divulgation du mode de surveillance appliqué au périmètre contaminé. Des contrôles périodiques de la nappe phréatique doivent faire partie intégrante de cette surveillance.
7. En outre, il convient d'indiquer les conséquences que cette contamination des sols aura sur l'aménagement dans le périmètre concerné.

Conclusion

Monsieur le Conseiller d'Etat, nous vous prions de bien vouloir exposer de manière transparente les stratégies et décisions mises en œuvre jusqu'à présent. Nous escomptons une attitude proactive vis-à-vis de l'ensemble des demandes contenues dans le présent postulat.

POSTULAT

Auteur	Jérémie Pralong, AdG/LA, Gaël Bourgeois, AdG/LA, German Eyer, AdG/LA, et Doris Schmidhalter-Näfen, AdG/LA
Objet	Le mercure dans le sang, dangereux? Pour une étude globale sur le bassin de population viégois
Date	19.12.2014
Numéro	5.0143

Malgré certains lobbys qui ont avantage à ne pas dire que la mesure dans le mercure dans le sang est réalisable de manière rapide et peu cher, la réalité est là : une seule prise d'urine ou de sang suffit pour connaître le taux de mercure dans notre corps, du moins si la personne a été exposée il n'y a pas longtemps.

Conclusion

Nous demandons à ce que le CE mette en place une étude globale sur les habitants de Viège et les alentours et qu'ils mesurent le taux de mercure dans le sang de l'ensemble de ces valaisans afin d'évaluer l'impact de cette usine et des irresponsabilités du passé sur la population. Cette étude devra être réalisée le plus rapidement possible et devra être comparative vis à vis de régions non touchées par des usines utilisant du mercure. Les personnes employées par Lonza devront également être contrôlées.

De plus, nous demandons à ce que des experts étrangers soient mandatés pour analyser l'impact du mercure sur les cellules humaines. Nous voulons des experts étrangers car nous avons l'impression qu'une partie des experts médicaux suisses sont muselés par la puissance du géant Lonza.

POSTULAT

Auteur	Grégory Logean, UDC, et Bruno Perroud (suppl.), UDC
Objet	Mercure: est-ce bien au pollueur à mener les investigations?
Date	19.12.2014
Numéro	5.0148

En complément à notre question écrite intitulée «Mercure: est-ce bien au pollueur à mener les investigations?», nous nous permettons de déposer le présent postulat dans le cadre de la session spéciale sur la problématique du Mercure.

Une information publiée dans le Bulletin officiel du vendredi 28 novembre 2014 (en page 3052), nous apprend que la Lonza mène elle-même les investigations y relatives. Cela provoque un conflit d'intérêt évident. Cela d'autant plus que la Lonza a largement minimisé, par le passé, les impacts de cette pollution. Par ailleurs, les enjeux financiers, considérables, sont de nature à interférer avec la partialité des analyses conduites par la Lonza.

Conclusion

Au vu de l'importance de cette pollution au mercure dont les valeurs limites sont très largement dépassées et des risques sanitaires y relatifs, il est indispensable que ces analyses soient conduites par un organe indépendant. Ce postulat demande ainsi au Conseil d'Etat d'entreprendre toutes les démarches utiles dans ce sens. Quant au financement de ces études indépendantes, conformément aux engagements pris par la Lonza qui s'est elle-même engagée à exécuter et préfinancer les mesures nécessaires à l'investigation et à l'assainissement des sols, il devra être assumé par cette dernière.

MOTION

Auteur	AdG/LA, par Jérémie Pralong, Doris Schmidhalter-Näfen, Reinhold Schnyder et German Eyer
Objet	Pour que les terrains pollués au mercure entre 0.5 et 2.0 mg/kg (habitations) et entre 0.5 et 20 mg/kg (agricoles) soient assainis aux frais de Lonza
Date	15.12.2014
Numéro	5.0122

Le mercure pollue actuellement un nombre important de parcelles dans le Haut-Valais. Sur certaines de ces parcelles, des habitations ont été construites ou des terrains agricoles sont en activité: ainsi le terrain et l'habitation ont perdu toute leur valeur économique, sans compter les dangers que le mercure représente pour les habitants.

Pour assainir une parcelle polluée par du mercure, il faut que celle-ci dépasse un certain seuil de pollution avéré. A l'époque, cette valeur était fixée à 5 mg/kg pour le mercure sur les terrains d'habitation, cette valeur a été baissée à 2 mg/kg suite aux récents événements qui se sont déroulés aux alentours de la Lonza.

Lorsque la parcelle est classée comme nécessite un assainissement (> 2 mg/kg) par un ingénieur environnement, celle-ci doit obligatoirement être assainie par le pollueur par comportement (la Lonza) et une partie est également en charge du Canton. Si le pollueur est insolvable, c'est le Canton qui se charge d'assainir la parcelle à ses frais.

Dès lors, il est dramatique d'observer que si les concentrations de mercure sur la parcelle se trouvent entre 0.5 (valeur plus ou moins naturelle de mercure dans le sol) et 2.0 mg/kg, celle-ci sera classée comme parcelle polluée, sera cadastrée au cadastre des sites pollués, mais ne sera pas automatiquement assainie. Si le propriétaire désire alors assainir la parcelle, il devra payer de sa poche... La même problématique s'applique pour les terrains agricoles, dont la valeur limite d'assainissement est fixée à 20 mg/kg : entre 0.5 et 20 mg/kg le paysan aura une parcelle polluée, qu'il ne pourra plus utiliser, il perdra probablement les paiements directs et personne de l'aidera à financer le "nettoyage" de sa parcelle.

Deux problèmes se posent donc lorsque le terrain possède des valeurs de mercure entre 0.5 et 2.0 mg/kg (pour les terrains d'habitation) et entre 0.5 et 20 mg/kg (pour les terrains agricoles):

- La parcelle va rester au cadastre des sites pollués et sera donc dévaluée, elle ne vaudra plus rien.
- Il est probable que l'ingestion de terres peut entraîner des problèmes de santé, la parcelle représente donc un danger pour les enfants et pour les animaux.

En conclusion, dans de tels cas, la parcelle ne vaudra plus rien.

Conclusion

Les motionnaires pensent que l'Etat doit se montrer proactif. En effet, si les bureaux d'ingénieur chargés de faire le cadastre des sites pollués à l'époque et mandatés par l'Etat du Valais avaient fait leur travail correctement, ces parcelles ainsi que le Grossgrundkanal auraient été cadastrés et cela aurait évité à un habitant X du Haut-Valais d'y construire une maison ou d'y planter son champ de blé. De plus, la Lonza a toujours connu la dangerosité du mercure pour la population. Cette entreprise a délibérément laissé la population aux alentours utiliser des terrains pollués pour y vivre ou pour y planter ses cultures.

Les motionnaires demandent donc que le canton face les modifications législatives nécessaires afin qu'il puisse négocier avec la Lonza de sorte que cette entreprise s'occupe également de payer l'assainissement des parcelles polluées entre 0.5 et 20 mg/kg de mercure (pour les parcelles habitées) et entre 0.5 et 20 mg/kg (pour les parcelles agricoles).

RESOLUTION

Auteur	UDC, par Flavien Sauthier (suppl.) et Jean-Luc Addor
Objet	Une CEP pour faire la lumière sur la pollution au mercure
Date	12.09.2014
Numéro	7.0039 (anc. 5.0100)

La pollution au mercure constatée dans le Haut-Valais est d'une gravité alarmante. Le Canton du Valais indiquait jusqu'à présent une concentration maximale de 1500 milligrammes de mercure par kilo de terre. Suite à une nouvelle analyse, effectuée par le laboratoire de l'Université de Genève, on constate que la concentration atteint plus de deux fois celle donnée par l'Etat du Valais, soit 3510 milligrammes par kilo de terre prélevé, soit 700 fois la valeur considérée comme «forte pollution».

Quelques jours plus tard, on s'aperçoit que des matériaux de construction ont été fabriqués avec ces terres polluées et qu'ainsi, du béton constituant des ponts sont eux aussi contaminés. Les découvertes des terrains contaminés se multiplient sans que personne ne sache exactement où ces terres ont été déposées.

Ces éléments soulèvent plusieurs questions légitimes, notamment sur l'ampleur réelle de cette pollution. A savoir combien de mètres cubes de terre sont réellement pollués, combien d'ouvrages le sont également, des bâtiments privés n'ont-ils pas été construits avec ces matériaux, la nappe phréatique n'a-t-elle pas été touchée par infiltration, etc. Autant de questions actuellement sans réponses tant, apparemment, ni l'entreprise concernée ni l'Etat du Valais n'ont suivi de ce qu'est devenu ce mercure à sa sortie de l'usine.

Conclusion

Le groupe UDC demande donc la création d'une commission d'enquête parlementaire qui devra notamment répondre aux questions suivantes:

- Quelle est exactement l'ampleur de la pollution actuellement connue?
- Quelles seront les nouvelles investigations?
- Que savait l'Etat du Valais, depuis quand et à quel niveau (administratif et politique)?
- Est-il vrai que le Professeur Vernet avait déjà remis deux rapports en 1973 et 1978 relatant un problème de pollution en lien avec la Lonza?
- Combien d'autres constructions (publiques et privées) sont-elles touchées par ce béton chargé en mercure?
- A qui incombe la responsabilité du nettoyage des sites pollués?
- Quels seront les coûts pour l'Etat du Valais?
- La Lonza et l'Etat du Valais n'ont-ils pas d'historique des dépôts de produits chimiques, boues souillées ou autres potentiels lieux et produits pouvant causer de nouvelles pollutions?
- Où en sont le suivi et les connaissances d'autres cas d'usines ou de pollution en Valais?

RESOLUTION

Auteur	AdG/LA, par German Eyer, Jérémie Pralong, Helena Mooser Theler et Gilbert Truffer (suppl.)
Objet	Demande de mise sur pied d'une CEP sur le mercure
Date	18.12.2014
Numéro	7.0040

C'est dans les années 1970 que des traces de mercure ont été détectées pour la première fois dans les eaux du lac Léman. Les recherches entreprises à l'époque le long du Rhône en direction de l'est ont révélé que ces traces remontaient jusqu'aux portes de la Lonza, à Viège.

On peut supposer que les autorités du canton du Valais avaient été alors informées de la pollution au mercure. D'autant que la question de la qualité des eaux du lac Léman avait été examinée par des organismes intercantonaux et internationaux (avec la participation des Français) et que le thème du mercure revenait fréquemment à l'ordre du jour.

Il faut savoir par ailleurs que le Grossgrundkanal faisait régulièrement l'objet de travaux de dragage (sur ordre de la Lonza?) par les communes, avec l'aide du canton, afin de lui donner le volume nécessaire. Apparemment, dans les années 1960 déjà, la Lonza SA avait averti par écrit les autorités que le matériau de dragage devait être éliminé et ne devait pas servir à des «améliorations foncières». Un élément qu'il s'agirait encore de clarifier.

Les informations concernant la contamination au mercure devaient être connues au moins du département en charge de l'environnement. La question se pose aujourd'hui de savoir pourquoi le Grossgrundkanal n'a pas été inscrit au cadastre des sites pollués et pourquoi le canton n'a pas demandé depuis longtemps à la Lonza, entreprise chimique responsable du scandale du mercure, de procéder à l'assainissement des sols, conformément à la loi.

En clair, il s'agit de savoir qui savait quoi et à quel moment ainsi que où et pourquoi il y a eu rétention d'informations sur la problématique du mercure. Y a-t-il éventuellement eu un accord secret au plus niveau entre le canton et la Lonza – accord dont plus personne n'aurait actuellement connaissance?

Conclusion

Toutes ces questions épineuses ne peuvent trouver une réponse que dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire. En effet, seule une telle instance dispose des moyens politiques mais surtout juridiques pour tirer ces points au clair. Sur la base de l'art. 26 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996, nous demandons donc qu'une commission d'enquête parlementaire (CEP) soit décidée et instaurée. L'ouverture d'une CEP est justifiée par la loi lorsque des faits graves survenus dans l'administration cantonale exigent des investigations. On ne peut exclure à ce stade que le canton soit également prié de passer à la caisse en raison des négligences liées à l'assainissement des terrains contaminés et que d'importants montants soient ainsi engloutis, raison pour laquelle le comportement du Conseil d'Etat et de l'administration dans ce dossier doit être examiné au plus près.

RESOLUTION

Auteur	UDC, par Flavien Sauthier (suppl.) et Jean-Luc Addor
Objet	Une CEP pour faire la lumière sur la pollution au mercure
Date	12.09.2014
Numéro	7.0039 (anc. 5.0100)

La pollution au mercure constatée dans le Haut-Valais est d'une gravité alarmante. Le Canton du Valais indiquait jusqu'à présent une concentration maximale de 1500 milligrammes de mercure par kilo de terre. Suite à une nouvelle analyse, effectuée par le laboratoire de l'Université de Genève, on constate que la concentration atteint plus de deux fois celle donnée par l'Etat du Valais, soit 3510 milligrammes par kilo de terre prélevé, soit 700 fois la valeur considérée comme «forte pollution».

Quelques jours plus tard, on s'aperçoit que des matériaux de construction ont été fabriqués avec ces terres polluées et qu'ainsi, du béton constituant des ponts sont eux aussi contaminés. Les découvertes des terrains contaminés se multiplient sans que personne ne sache exactement où ces terres ont été déposées.

Ces éléments soulèvent plusieurs questions légitimes, notamment sur l'ampleur réelle de cette pollution. A savoir combien de mètres cubes de terre sont réellement pollués, combien d'ouvrages le sont également, des bâtiments privés n'ont-ils pas été construits avec ces matériaux, la nappe phréatique n'a-t-elle pas été touchée par infiltration, etc. Autant de questions actuellement sans réponses tant, apparemment, ni l'entreprise concernée ni l'Etat du Valais n'ont de suivi de ce qu'est devenu ce mercure à sa sortie de l'usine.

Conclusion

Le groupe UDC demande dont la création d'une commission d'enquête parlementaire qui devra notamment répondre aux questions suivantes:

- Quelle est exactement l'ampleur de la pollution actuellement connue?
- Quelles seront les nouvelles investigations?
- Que savait l'Etat du Valais, depuis quand et à quel niveau (administratif et politique)?
- Est-il vrai que le Professeur Vernet avait déjà remis deux rapports en 1973 et 1978 relatant un problème de pollution en lien avec la Lonza?
- Combien d'autres constructions (publiques et privées) sont-elles touchées par ce béton chargé en mercure?
- A qui incombe la responsabilité du nettoyage des sites pollués?
- Quels seront les coûts pour l'Etat du Valais?
- La Lonza et l'Etat du Valais n'ont-ils pas d'historique des dépôts de produits chimiques, boues souillées ou autres potentiels lieux et produits pouvant causer de nouvelles pollutions?
- Où en sont le suivi et les connaissances d'autres cas d'usines ou de pollution en Valais?

RESOLUTION

Auteur	AdG/LA, par German Eyer, Jérémie Pralong, Helena Mooser Theler et Gilbert Truffer (suppl.)
Objet	Demande de mise sur pied d'une CEP sur le mercure
Date	18.12.2014
Numéro	7.0040

C'est dans les années 1970 que des traces de mercure ont été détectées pour la première fois dans les eaux du lac Léman. Les recherches entreprises à l'époque le long du Rhône en direction de l'est ont révélé que ces traces remontaient jusqu'aux portes de la Lonza, à Viège.

On peut supposer que les autorités du canton du Valais avaient été alors informées de la pollution au mercure. D'autant que la question de la qualité des eaux du lac Léman avait été examinée par des organismes intercantonaux et internationaux (avec la participation des Français) et que le thème du mercure revenait fréquemment à l'ordre du jour.

Il faut savoir par ailleurs que le Grossgrundkanal faisait régulièrement l'objet de travaux de dragage (sur ordre de la Lonza?) par les communes, avec l'aide du canton, afin de lui donner le volume nécessaire. Apparemment, dans les années 1960 déjà, la Lonza SA avait averti par écrit les autorités que le matériau de dragage devait être éliminé et ne devait pas servir à des «améliorations foncières». Un élément qu'il s'agirait encore de clarifier.

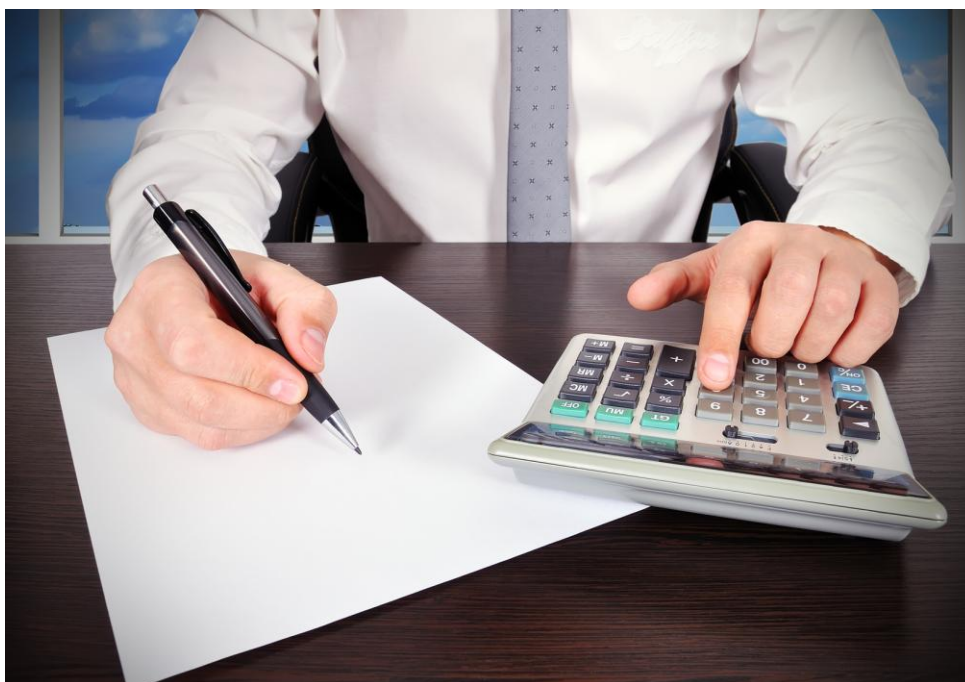
Les informations concernant la contamination au mercure devaient être connues au moins du département en charge de l'environnement. La question se pose aujourd'hui de savoir pourquoi le Grossgrundkanal n'a pas été inscrit au cadastre des sites pollués et pourquoi le canton n'a pas demandé depuis longtemps à la Lonza, entreprise chimique responsable du scandale du mercure, de procéder à l'assainissement des sols, conformément à la loi.

En clair, il s'agit de savoir qui savait quoi et à quel moment ainsi que où et pourquoi il y a eu rétention d'informations sur la problématique du mercure. Y a-t-il éventuellement eu un accord secret au plus niveau entre le canton et la Lonza – accord dont plus personne n'aurait actuellement connaissance?

Conclusion

Toutes ces questions épineuses ne peuvent trouver une réponse que dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire. En effet, seule une telle instance dispose des moyens politiques mais surtout juridiques pour tirer ces points au clair. Sur la base de l'art. 26 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996, nous demandons donc qu'une commission d'enquête parlementaire (CEP) soit décidée et instaurée. L'ouverture d'une CEP est justifiée par la loi lorsque des faits graves survenus dans l'administration cantonale exigent des investigations. On ne peut exclure à ce stade que le canton soit également prié de passer à la caisse en raison des négligences liées à l'assainissement des terrains contaminés et que d'importants montants soient ainsi engloutis, raison pour laquelle le comportement du Conseil d'Etat et de l'administration dans ce dossier doit être examiné au plus près.

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL



Rapport sur le fonctionnement de l'Etat dans le cadre du dossier Giroud

Décembre 2014

Monsieur le Président,

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Mesdames et Messieurs,

Narcisse Crettenand, président,

Philipp Matthias Bregy, vice-président,

Marianne Maret, rapporteur

Sonia Z'graggen

Ludovic Cipolla

Didier Fournier

Stéphane Ganzer

Marcel Gaspoz

Eric Jacquod

Sidney Kamerzin

Urs Kuonen

Jean-Pierre Penon

Georges Schnydrig

vous remet ci-après son rapport qu'elle a établi au sens de l'art. 44 du règlement du Grand Conseil, de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP), ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

LISTE DES ABREVIATIONS

AFC	Administration fédérale des contributions
CCR	Commission cantonale de recours en matière d'impôt
CIPM	Commission d'impôt des personnes morales
CIPP	Commission d'impôt des personnes physiques
COGEST	Commission de gestion du Grand Conseil
DAPE	Division affaires pénales et enquêtes
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département des finances et des institutions
GVSA	Giroud vins société anonyme
IA	Impôt anticipé
ICF	Inspectorat cantonal des finances
LF	Loi fiscale du 10 mars 1976
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LOCRP	Loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS 171.1)
RC	Registre du commerce
SCC	Service cantonal des contributions
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

SOMMAIRE

	Page
1. PRÉAMBULE	5
2. BASES DE TRAVAIL	5
3. INVESTIGATIONS ET ANALYSES	6
3.1 Evolution des sociétés du groupe Giroud	6
3.2 Rappel des faits liés au volet fiscal	6
3.3 Faits liés au chef du DFI, M. Maurice Tornay	8
3.3.1 La Fiduciaire de l'Entremont	8
3.3.2 La Société de révision Alpes Audit SA	8
3.3.3 Déclaration des liens d'intérêts	9
3.4 Faits liés au SCC et au Conseil d'Etat	9
3.4.1 Reprises d'impôts	9
3.4.2 Fixation des amendes	10
3.4.3 Taxation d'office 2003-2004	10
3.4.4 Récusation en cas de conflits d'intérêts	11
3.4.5 Communication et devoir de surveillance	12
3.5 Collaboration avec les autorités fédérales et pénales	13
3.5.1 Déroulement de l'enquête de la DAPE	13
3.5.2 Traitement juridique de la dénonciation	14
4. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS	15
4.1 Synthèse des faits et analyses	15
4.2 Recommandations de la COGEST	16

1. Préambule

Conformément à ses attributions, la COGEST a décidé, en séance du 21 janvier 2014, de se saisir du dossier Giroud. Ses investigations se sont concentrées sur les aspects institutionnels et administratifs et non sur les aspects juridiques et pénaux traités par l'autorité judiciaire.

La COGEST remercie toutes les personnes qui ont été sollicitées et/ou entendues aux fins d'établir le présent rapport. Elle relève que les démarches et les entretiens se sont déroulés dans un esprit de collaboration et dans le but d'établir les faits en toute transparence. Tous les documents demandés ont en outre été mis à disposition.

2. Bases de travail

En vue d'établir le présent rapport, la COGEST s'est fixé les objectifs suivants :

- vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le dossier Giroud ;
- estimer la pertinence des réactions y relatives du Conseil d'Etat, dont le chef du DFI ;
- identifier les éventuels manquements d'employés d'Etat ou de membres du Gouvernement ;
- proposer les recommandations favorisant une gestion plus efficiente de telles situations.

Pour ce faire, la COGEST a entendu les personnes suivantes :

- M. Jean-Michel Cina, président du Conseil d'Etat,
- M. Maurice Tornay, chef du DFI,
- M. Benjamin Auderset, chef d'équipe à la Division affaires pénales et enquêtes (DAPE) de l'Administration fédérale des contributions (AFC),
- M. Beda Albrecht, chef du Service cantonal des contributions (SCC),
- M. Yanick Dubuis, juriste au SCC,
- M. Bernard Morand, chef de la section des personnes morales au SCC,
- M. Georges-Etienne Nemeth, chef de la section des personnes physiques indépendantes au SCC,
- M. Rémy Corthay, taxateur-réviseur au SCC,
- M. Stéphane Van Boxem, taxateur-réviseur au SCC.

La possibilité a été offerte à M. Dominique Giroud d'être entendu par la COGEST, respectivement de répondre par écrit à des questions de la COGEST. Il s'est exprimé par écrit de manière générale.

La COGEST a notamment disposé des dossiers, des diverses prises de position et déterminations suivantes:

- détermination du Conseil d'Etat du 5 février 2014,
- historique des dossiers remis par le Conseil d'Etat,
- déterminations du directeur de l'AFC du 4 février et du 26 mars 2014,
- rapports du SCC des 28 janvier, 26 février, 4 juillet, 31 juillet, 13 août, 29 et 30 octobre 2014,
- rapports de la DAPE et dossiers fiscaux à disposition de la COGEST au SCC.

Divers documents du SCC ont aussi été consultés **sans que des copies ne soient faites**. Les informations utilisées ci-après proviennent des divers documents susmentionnés ainsi que des auditions conduites, sans que des guillemets ne soient systématiquement utilisés.

Le présent rapport a été soumis au Préposé à la protection des données et à la transparence dans le but de garantir le respect de la LIPDA (Loi sur l'information, la protection des données et l'archivage), respectivement de la sphère privée du contribuable concerné.

3. Investigations et analyses

Pour la clarté et la compréhension du rapport, la COGEST relève d'abord des faits permettant de se représenter l'évolution du groupe Giroud et du traitement fiscal y relatif.

3.1 Evolution des sociétés du groupe Giroud

Les activités commerciales de M. Dominique Giroud débutent en 1992 avec une société simple, sans personnalité juridique « François et Dominique Giroud », qui opère dans le secteur viticole. Celle-ci sera renommée entre 1997 et 1999 « F+D Giroud ».

La Société « Dominique Giroud & Cie Sàrl » est constituée en octobre 1995. Elle est également active dans le secteur viticole. Le 22 septembre 1999, cette société est transformée en SA et est renommée « GIROUD Dominique SA », puis « GIROUD VINS SA (GVSA) », après plusieurs changements de noms.

Constituée le 19 décembre 2002, la Cave St-Théodule SA a pour administrateur M. Dominique Giroud avec signature individuelle.

En 2003, M. Dominique Giroud fonde successivement la Cave des Combins SA, le 10 janvier, anciennement la Cave St-Théodule SA ; puis Weinhandel Edelweiss SA, à Zoug, le 28 mai. Ne disposant pas de personnel pour déployer son activité, cette société utilisait celui de GVSA. Elle est radiée le 7 mai 2014.

Torcularia Holding AG est fondée le 24 juin 2003 à Zoug. Cette société est la holding qui chapeaute l'ensemble du groupe.

Le 12 mai 2004, la Société commerciale Bibendum est constituée aux Iles Vierges britanniques.

Les sociétés valaisannes citées par la presse, à savoir Albert Biollaz SA à Chamoson et Cave de Valère David Luyet SA à Sion, sont acquises ultérieurement par Torcularia Holding AG mais ne sont pas concernées par les enquêtes de la DAPE ni par le présent rapport.

En 2007, une nouvelle cave est construite à Sion par la Cave des Combins SA, appelée aussi "Château Giroud". Ce bâtiment abrite le siège social de GVSA, de la Cave des Combins SA et, aujourd'hui, de Château Constellation SA qui a succédé le 28 mars 2014 à Wine Universe SA.

3.2. Rappel des faits liés au volet fiscal

- Le 17 mars 2003, le Service cantonal des contributions (SCC) effectue l'expertise du dossier de la personne physique (soit M. Dominique Giroud) et ne constate pas d'anomalies graves.
- En 2003 et 2004, M. Dominique Giroud ne dépose pas de déclaration d'impôt. Pour ces deux années consécutives, il fait l'objet de taxations d'office.
- Le 18 mai 2006, le SCC effectue l'expertise du dossier de la personne morale (soit GVSA) et de la personne physique et ne constate pas d'anomalies graves.
- Le 13 octobre 2006, la Division de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) communique au SCC le résultat de son contrôle qui n'a pas relevé d'anomalies graves.
- Les 16 et 17 septembre 2009, des experts de la Division du contrôle externe de l'impôt anticipé de l'AFC effectuent une révision chez Giroud Vins SA (GVSA).
- Le 7 octobre 2010, la Division de l'impôt anticipé de l'Administration fédérale des contributions (AFC) transmet différentes informations au SCC suite au contrôle de septembre 2009.
- Le 13 octobre 2010, le SCC porte le cas à la connaissance de la commission d'impôt des personnes morales (CIPM). Il est décidé d'attendre le rapport d'enquête préliminaire qui va être engagée.
- Le 18 octobre 2010, le cas est porté à la connaissance de la commission d'impôt des personnes physiques (CIPP).
- Le 26 novembre 2010, sur décision de la CIPM, le SCC transmet le dossier à la Division Affaires Pénales et Enquêtes (DAPE) de l'AFC pour analyse. La DAPE conduit des procédures pénales sur la base des réglementations du droit pénal administratif.
- Le 30 avril 2011, le rapport d'enquête préliminaire est présenté par la DAPE au SCC qui donne son accord pour la poursuite de l'enquête.

- Le 4 juillet 2011, la DAPE demande l'autorisation d'ouvrir une enquête à la Cheffe du Département fédéral des finances (DFF). Le 14 juillet, la cheffe du DFF donne l'autorisation à l'AFC de mener l'enquête, avec comme but de déterminer s'il y a réellement de graves infractions fiscales.
- Le 31 août 2011, des perquisitions sont menées dans plusieurs cantons par la DAPE, avec le soutien du SCC.
- Le 30 octobre 2012, la procédure en rappel d'impôt est ouverte à l'encontre de la personne physique (M. Dominique Giroud) afin de préserver les délais de prescription des créances fiscales.
- Le 13 novembre 2012, la procédure en rappel d'impôt est ouverte à l'encontre de la personne morale (GVSA) afin de préserver les délais de prescription des créances fiscales.
- Le 15 novembre 2012, la procédure en soustraction fiscale est ouverte à l'encontre de la personne physique (M. Dominique Giroud) et morale (GVSA) afin de préserver les délais de prescription.
- Le 19 août 2013, le SCC rend une ordonnance de séquestre pour garantir les impôts cantonaux et fédéraux, ainsi que les amendes fiscales pour les années 2003 à 2010. En 2011, la DAPE avait déjà effectué des séquestres.
- Le 27 août 2013, les rapports finaux sont déposés par la DAPE.
- Le 2 octobre 2013, l'enquête par la DAPE est close. Le dossier revient dans la sphère de compétence du SCC.
- Dès octobre 2013, des entretiens et échanges d'écritures ont lieu entre le SCC et les mandataires des contribuables.
- Le 31 janvier 2014, un ultime délai est accordé aux mandataires pour faire valoir leurs observations.
- Le 3 avril 2014, le SCC notifie les impôts en rappel d'impôt de la personne morale (GVSA) et physique (M. Dominique Giroud).
- Le 5 mai 2014, GVSA et M. Dominique Giroud déposent une réclamation contre lesdites notifications.
- Le 3 juin 2014, le SCC notifie les amendes de GVSA.
- Le 4 juin 2014, la CIPM notifie les voies de droit sur la réclamation de GVSA.
- Le 13 juin 2014, la CIPP notifie les voies de droit sur la réclamation de M. Dominique Giroud.
- Le 7 juillet 2014, la taxation de la personne morale et la décision d'amende concernant GVSA sont entrées en force.
- Le 14 juillet 2014, M. Dominique Giroud fait recours auprès de la commission cantonale de recours en matière fiscale (CCR) contre les notifications d'impôt des périodes fiscales 2003 à 2010 le concernant.
- Le 21 juillet 2014, le SCC notifie les amendes relatives à la personne physique (M. Dominique Giroud).
- Le 21 août 2014, le concerné dépose une réclamation contre le prononcé desdites amendes.
- Le 30 septembre 2014, le SCC se détermine à l'encontre du recours déposé par M. Dominique Giroud auprès de la CCR.

3.3 Faits liés au chef du DFI, M. Maurice Tornay

3.3.1 La Fiduciaire de l'Entremont

- De sa création en 1989 à l'élection de M. Maurice Tornay au Conseil d'Etat en 2009, la Fiduciaire de l'Entremont est dirigée par ce dernier.
- La Fiduciaire de l'Entremont représente notamment M. Dominique Giroud auprès de l'autorité fiscale. La comptabilité de la société simple est tenue par cette même fiduciaire jusqu'en 2005, au moment de la cessation d'activité de la raison individuelle, sauf pour les années 2003 et 2004, années de taxation d'office où il n'a pas pu être déterminé qui a tenu les comptes de cette société.
- Le 20 avril 2010, la Division contrôle de l'AFC inspecte la Fiduciaire de l'Entremont concernant des points en suspens suite au contrôle de GVSA les 16 et 17 septembre 2009.
- Le 31 août 2011, la Fiduciaire de l'Entremont est perquisitionnée par la DAPE.
- Pour les années de taxation d'office, la mandataire intervient par rapport à la taxation provisoire de son client, M. Dominique Giroud. Elle propose d'abaisser son revenu d'indépendant afin de boucler le dossier alors que celui inscrit sur le formulaire 2003B non déposé était supérieur à la taxation provisoire. Il faut relever qu'aucune déclaration d'impôt n'est signée et qu'aucun titre (comptabilité) n'est remis à l'appui de cette requête adressée par courriel.
- M. Maurice Tornay est intervenu à titre de mandataire alors qu'il n'était pas encore chef du Département des finances. Selon ses propos lors de l'entretien avec la COGEST, une taxation d'office doit se faire sur la base d'éléments objectifs qui faisaient défaut ici. La taxation d'office avait donc été estimée et adaptée par le SCC sur la base des éléments des années précédentes.

Selon la COGEST, la Fiduciaire de l'Entremont n'a pas commis d'activité illégale. Les actes du client ne sont pas imputables à la fiduciaire qui a agi comme mandataire du contribuable.

3.3.2 La Société de révision Alpes Audit SA

- De sa création en 1998 à l'élection de M. Maurice Tornay au Conseil d'Etat en 2009, Alpes Audit SA est présidée par ce dernier.
- De 1999 à 2009, Alpes Audit SA est également l'organe de révision de Giroud Vins SA ainsi que de la Cave des Combins SA depuis sa création.
- Le 28 juin 2010, Alpes Audit SA est radiée du Registre du Commerce en qualité d'organe de révision de GVSA ; elle est remplacée par Duchosal Révision Fiscalité Fiduciaire SA. Alpes Audits SA a précisé à la DAPE que leur société n'avait plus les compétences pour réviser un groupe tel que celui-là. M. Maurice Tornay confirme que la nouvelle envelopure du groupe dépassait les compétences d'une petite fiduciaire selon le nouveau droit de la révision.
- Le 31 août 2011, Alpes Audit SA est perquisitionnée par la DAPE.

Pour M. Maurice Tornay, les principes d'indépendance entre la Fiduciaire de l'Entremont et Alpes Audit SA étaient, pour l'essentiel, respectés car il y avait d'autres signatures que la sienne au sein d'Alpes Audit SA.

Interpellé par la COGEST, le représentant de la DAPE indique que : « *les principes d'indépendance ne semblent pas avoir été respectés à la lettre sans que l'on puisse à proprement parler d'un problème légal* ». La DAPE affirme avoir compris qu'Alpes Audit SA n'avait effectivement pas l'expérience nécessaire pour réviser des sociétés faisant partie d'un tel groupe.

Concernant ces deux mandats, l'enquête de la DAPE conclut que M. Maurice Tornay ne fait l'objet d'aucune inculpation.

3.3.3 Déclaration des liens d'intérêts

- Jusqu'à sa nomination au Conseil d'Etat, M. Maurice Tornay occupait le poste de président du conseil d'administration de la Fiduciaire de l'Entremont SA et d'Alpes Audit SA, sociétés administrées aujourd'hui par des membres de sa famille.
- A ce jour, M. Maurice Tornay est toujours actionnaire de la Fiduciaire de l'Entremont qui possède 25% de la société fiduciaire de révision et conseils Alpes Audit SA. Or, aucune information n'apparaît sur sa « Déclaration des liens d'intérêts économiques » de conseiller d'Etat du 12 septembre 2013.

Par rapport au formulaire de déclaration des liens d'intérêts, M. Maurice Tornay cite son activité de conseiller d'Etat avant sa dernière élection alors que ses collègues mentionnent les activités exercées avant l'entrée en fonction. Il affirme avoir agi sur la base d'un avis juridique demandé à la Chancellerie, lequel précise qu'il s'agissait uniquement de sa situation au 1^{er} mai 2013 et non au 1^{er} mai 2009.

Par rapport aux liens susceptibles de créer des intérêts économiques signalés sur le même formulaire, il n'est pas non plus fait état de son actionnariat dans la Fiduciaire de l'Entremont.

La COGEST estime que le Conseil d'Etat doit fixer des règles précises en ce qui concerne la publication des liens privés d'intérêts économiques de ses membres. La marge d'appréciation actuelle est insatisfaisante car elle laisse place à diverses interprétations et à des renseignements changeant au gré des membres du Gouvernement. Surtout, elle ne favorise guère la transparence attendue aujourd'hui par la population et leurs représentants.

3.4 Faits liés au SCC et au Conseil d'Etat

3.4.1 Reprises d'impôts

Les faits relevés au paragraphe 3.2 ne sont pas repris ici.

Pour rappel, l'autorité fiscale procède au rappel de l'impôt qui n'a pas été perçu, y compris les intérêts (art. 151 ss LIFD et 154 ss LF) lorsque :

- des moyens de preuve ou des faits jusque-là inconnus de l'autorité fiscale lui permettent d'établir qu'une taxation n'a pas été effectuée, alors qu'elle aurait dû l'être;
- une taxation entrée en force est incomplète;
- une taxation non effectuée ou incomplète est due à un crime ou à un délit commis contre l'autorité fiscale.

Dans son rapport d'enquête, la DAPE a déterminé les montants soustraits qui ont été intégralement repris alors même qu'ils pouvaient avoir une origine antérieure, à savoir provenir de périodes fiscales prescrites. La DAPE a fait une reprise sur tous les montants dont l'origine des fonds n'avait pas pu être déterminée. Lors de chaque mouvement de fonds douteux, les questions ont été posées afin de déterminer leur origine. Il a été indiqué aux personnes entendues qu'à défaut de preuves ces fonds feraient l'objet d'une reprise.

La DAPE a suivi la ligne la plus dure en imposant comme revenus des fonds dont l'origine était inconnue.

Dans une deuxième phase, ces montants ont cependant été affinés en collaboration avec le SCC. A défaut de preuves matérielles irréfutables, on peut parler d'estimation. Celle-ci doit être logique et cohérente au regard de l'évolution des revenus/bénéfices annuels. Dans le cas présent, le SCC et la DAPE ont estimé que l'assiette fiscale pouvait raisonnablement être réduite. Il a été retenu par le SCC, d'un commun accord avec la DAPE, que certains de ces montants pouvaient être en partie défalqués étant donné qu'ils pourraient trouver leur origine dans des périodes prescrites. Ces montants représentent une part légèrement supérieure à 10% de la totalité des reprises pour la personne physique et une part inférieure à 10% pour la personne morale.

Les montants de reprise d'impôt comprennent également les cas de fausses factures émises au nom d'autres encaveurs valaisans.

MM. Maurice Tornay et Jean-Michel Cina affirment n'avoir jamais eu connaissance de ces décisions. Ce dernier précise que, lorsqu'il a pris le relais en matière de surveillance, il a expressément fixé une ligne de conduite au chef du SCC. Il a notamment rappelé que les intérêts de l'Etat doivent primer sur ceux privés ou d'une entreprise privée.

Sur la base des informations récoltées, la COGEST estime que le SCC a agi dans le cadre légal. Les montants finaux concernant les reprises d'impôts ont été définis de concert avec la DAPE.

3.4.2 Fixation des amendes

Pour rappel, est puni d'une amende (art. 175 LIFD et 203 LF) le contribuable qui, intentionnellement ou par négligence, fait en sorte:

- qu'une taxation ne soit pas effectuée alors qu'elle devrait l'être;
- qu'une taxation entrée en force soit incomplète;
- de ne pas retenir un impôt à la source ou ne retenir qu'un montant insuffisant;
- d'obtenir une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée.

En règle générale, l'amende est fixée au montant simple de l'impôt soustrait. Si la faute est légère, l'amende peut être réduite au tiers de son montant; si la faute est grave, elle peut être triplée.

Dans le cas présent, le rapport de la DAPE émet la proposition de fixer les amendes à un pourcentage de l'impôt soustrait sous réserve de l'art. 176 al. 2 de la LIFD. Dans le cadre des discussions entre le SCC et la DAPE, cette dernière a calculé le montant des amendes en application des dispositions du Code pénal, après avoir entendu les représentants du contribuable et en prenant en compte la situation financière et personnelle dudit contribuable, conformément aux dispositions prévues aux art. 47 et 48 du Code pénal suisse. Le résultat de cette démarche a conduit à réduire d'environ 15% les montants initialement retenus. La COGEST s'est interrogée sur cette pratique et a constaté qu'elle correspond à l'usage.

La COGEST estime que, sur la base des informations récoltées, le SCC a agi dans le cadre légal.

De manière générale, elle constate que :

- les dispositions légales en vigueur (1/3 jusqu'à 3 fois l'impôt soustrait) donnent un large pouvoir d'appréciation au SCC s'agissant de fixer les amendes ;
- en principe, l'amende est arrêtée au montant simple de l'impôt soustrait en cas de soustraction consommée et au 2/3 de ce montant en cas de tentative ;
- en cas de double imposition économique, les amendes sont réduites de moitié pour tenir compte du cumul des sanctions et des rappels d'impôts. Cette pratique constante du SCC a été confirmée par la jurisprudence. Elle est également appliquée dans d'autres cantons.

3.4.3 Taxation d'office 2003-2004

Pour rappel, l'autorité fiscale effectue la taxation d'office sur la base d'une appréciation consciencieuse si, malgré sommation, le contribuable n'a pas satisfait à ses obligations de procédure ou si les éléments imposables ne peuvent être déterminés avec toute la précision voulue en l'absence de données suffisantes. Les coefficients expérimentaux, l'évolution de fortune et le train de vie du contribuable peuvent être pris en considération (art. 137 al. 2 LF et 130 al. 2 LIFD).

Au sujet de la taxation d'office, il faut relever que cette procédure n'a pas pour objet de punir le contribuable qui n'a pas déposé sa déclaration fiscale.

- Pour les années 2001-2002, il y a eu une brèche fiscale compte tenu du passage de la taxation bisannuelle *praenumerando* à la taxation annuelle *postnumerando*
- Pour les années 2003 et 2004, les déclarations n'ont pas été déposées au SCC par le contribuable.
- Sur la base des informations à sa disposition, en particulier l'évolution du chiffre d'affaires de M. Dominique Giroud durant la brèche fiscale et, conformément aux art. 130 al. 2 et 137 al. 2, LF, après avoir entendu le contribuable et son mandataire, le SCC a procédé à la taxation d'office
- Pour les années 2003 et 2004, années de taxation d'office, il n'a pas pu être déterminé qui a tenu les comptes. Le rapport de la DAPE mentionne que M. Dominique Giroud sous-entend que M. Maurice Tornay, respectivement la Fiduciaire de l'Entremont, les a tenus, ce qui est contesté par les représentants de la fiduciaire et par la DAPE. A la question de la COGEST de savoir qui l'a fait, M. Maurice Tornay répond qu'il n'a pas tenu ces comptes.
- M. Dominique Giroud a fait l'objet d'une procédure pour non-dépôt de la déclaration d'impôt 2003B et 2004. Les amendes pour non-dépôt de déclarations ont également été régulièrement notifiées par le SCC, selon l'art. 202 al. 2 LF.

Après avoir analysé les différents éléments, la COGEST constate que les taxations d'office ont été régulièrement notifiées par le SCC pour les deux taxations d'office des années 2003 et 2004 en fonction des informations à sa disposition.

Suite à l'intervention de M. Giroud et de sa fiduciaire, la taxation d'office définitive a été abaissée par rapport à la taxation d'office provisoire.

L'enquête de la DAPE illustre rétroactivement que, tenant compte des faits révélés par l'enquête, le montant taxé était largement inférieur à la réalité.

La COGEST s'étonne que la DAPE ne puisse déterminer qui a tenu les comptes de cette société pour les années 2003 et 2004, années de taxation d'office, la Fiduciaire de l'Entremont l'ayant assumé pour les années précédentes.

3.4.4 Récusation en cas de conflits d'intérêts

Selon l'art. 10 de la LPJA, les personnes appelées à rendre ou à préparer des décisions doivent se récuser :

- a) si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire;
- b) si elles sont parentes ou alliées d'une partie, en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou si elles sont unies par mariage, fiançailles ou adoption;
- c) si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie;
- d) lorsqu'un parent ou allié, jusqu'au deuxième degré inclusivement, agit comme avocat, représentant ou mandataire de l'une des parties;
- e) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité.

Il sied de préciser que les compétences décisionnelles du chef du Département des finances en matière fiscale portent sur les réclamations sur amende fiscale et sur les remises d'impôts (décision pour les impôts cantonaux, autorisation au conseil communal pour les impôts communaux) conformément à l'art. 219 LF.

MM. Jean-Michel Cina et Maurice Tornay affirment que, tant qu'il n'y a pas de décision formelle à prendre, la question de la récusation ne se pose pas au sein du Gouvernement. Etant donné l'absence actuelle de règles claires, chaque conseiller d'Etat apprécie en son âme et conscience s'il doit personnellement se récuser.

Dans ce cas, comme le traitement du dossier était de la compétence du SCC, il n'y a pas eu de décision formelle à prendre, donc pas de motif de récusation.

Après avoir demandé en automne 2011 au chef du SCC de ne plus être informé de ce dossier, M. Maurice Tornay s'est formellement récusé en janvier 2014 et a été officiellement remplacé par son suppléant, M. Jean-Michel Cina, pour répondre notamment aux demandes de renseignements de la COGEST. C'est par rapport à la question de la surveillance et de la haute surveillance que le chef du DFI s'est récusé et non en regard de décisions à prendre car il n'y en avait pas.

Bien que les motifs de récusation officielle n'étaient pas réalisés, la COGEST estime que M. Maurice Tornay devait informer les collègues du Gouvernement en automne 2011 de sa décision de récusation communiquée au chef du SCC.

La COGEST suggère que les règles en matière de récusation soient précisées. En outre, lorsqu'une récusation formelle a lieu d'être, le membre du Gouvernement concerné doit, après avoir été entendu, quitter non seulement la discussion mais aussi le lieu de la séance, à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 90 al. 2 de la loi sur les communes. Sa simple présence peut en effet influencer sur les délibérations et décisions.

3.4.5 Communication et devoir de surveillance

- Depuis sa nomination au Conseil d'Etat le 1^{er} mai 2009, M. Maurice Tornay dirige le Département en charge des finances. Selon l'article 216 al. 1 de la Loi fiscale (LF), le Département des finances exerce la surveillance sur l'application de ladite loi. M. Maurice Tornay est donc le supérieur direct du chef du Service cantonal des contributions. Comme tel, il a reçu tous les procès-verbaux de la CIPM. Selon lui, l'indépendance de l'administration publique par rapport à son chef est garantie.
- Le 31 août 2011, M. Maurice Tornay reconnaît avoir été informé par un membre de sa famille de la perquisition de la société Alpes Audit SA qu'il présidait. Après la perquisition, le chef du SCC, avec l'aval du chef de la DAPE, informe par téléphone M. Maurice Tornay, de l'ouverture de l'enquête sur GVSA et sur son actionnaire, M. Dominique Giroud. M. Maurice Tornay demande alors au chef du SCC de ne plus l'informer sur ce dossier.
- Lors de la séance hebdomadaire du 30 octobre 2013, le chef du DFI informe le Conseil d'Etat que le bureau de la Fiduciaire Alpes Audit SA a été contrôlé par l'AFC dans le cadre d'une enquête concernant l'entreprise Giroud Vins SA. Cette information et la date y relative sont confirmées par M. Jean-Michel Cina. A ce moment-là, le Conseil d'Etat ne prend aucune mesure particulière.
- Dans une séance ultérieure, le chef du DFI informe ses collègues qu'il a reçu de la DAPE une lettre datée du 31 octobre 2013 attestant « *qu'aucune procédure pénale fiscale n'est ouverte à [son] encontre à quel titre que ce soit* ».
- Par le courriel du 20 janvier 2014, M. Maurice Tornay se récusé officiellement dans cette affaire et M. Jean-Michel Cina en devient le nouvel interlocuteur. Ce dernier confirme que le passage de relais s'est bien effectué à cette date et qu'entre-deux il n'y avait pas de fonctionnement chaotique du département nécessitant une surveillance particulière.

Il ressort des investigations de la COGEST, comme du rapport de la DAPE, qu'il n'existe aucun élément permettant de prétendre que M. Maurice Tornay a influencé ou tenté d'influencer le traitement du dossier par le SCC.

Constatant la large autonomie de fonctionnement du SCC, la COGEST propose les recommandations y relatives ci-après.

3.5 Collaboration avec les autorités fédérales et pénales

3.5.1 Déroulement de l'enquête de la DAPE

- Le 13 octobre 2006, l'Administration fédérale des contributions, par sa Division de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), effectue un contrôle de GVSA.
- Le même jour, le résultat de ce contrôle est communiqué au SCC ; les éléments ne concernent que le domaine de la TVA.
- Les 16 et 17 septembre 2009, la Division du contrôle externe de l'impôt anticipé (IA) de l'Administration Fédérale des Contributions (AFC), effectue un contrôle chez GVSA. À cette occasion, les experts ont connaissance pour la première fois de documents bancaires et comptables non déclarés.
- Le 20 avril 2010, la Division du contrôle externe d'IA de l'AFC conduit un entretien avec la Fiduciaire de l'Entremont pour éclaircir quelques questions en suspens.
- Le 25 mai 2010, la Division du contrôle externe de l'IA de l'AFC conduit un entretien avec le mandataire de GVSA.
- Le 7 octobre 2010, la Division de l'impôt anticipé de l'AFC, qui a partiellement instruit le dossier, transmet ses informations au SCC valaisan.
- Le 13 octobre 2010, le SCC porte le cas à la connaissance de la CIPM.
- Le 18 octobre 2010, le SCC porte le cas à la connaissance de la CIPP.
- Le 26 novembre 2010, sur décision de la CIPM, le SCC transmet le dossier GVSA reçu de la Division du contrôle externe de l'AFC à la Division affaires pénales et enquêtes de l'AFC pour analyse. Il sied de relever que la DAPE n'avait pas été informée par la Division de l'IA de l'AFC.
- Le 30 avril 2011, la DAPE remet son rapport d'enquête préliminaire qui motivait l'ouverture d'une enquête au sens des articles 190 ss LIFD.
- Le 27 août 2013, la DAPE dépose ses rapports qui concluent que les objectifs de la fraude fiscale sont réalisés. En outre, une société et deux personnes sont inculpées.
- Par la suite, la DAPE collabore avec le SCC pour définir les reprises d'impôts et les amendes fiscales à notifier.
- Durant la procédure, M. Maurice Tornay n'a jamais été entendu personnellement par la DAPE. Sa fiduciaire l'a par contre été et a répondu également par écrit.

À l'énumération de la chronologie ci-devant, la COGEST constate que le SCC est intervenu rapidement auprès de l'AFC.

À l'instar des autres cantons, le SCC ne pouvait pas mener l'enquête directement compte tenu de ses compétences limitées par rapport à la DAPE de l'AFC qui peut procéder à des perquisitions, des séquestres et des auditions de témoins. Les pouvoirs de contrôle du SCC sont limités aux pièces et renseignements que le contribuable a fait figurer dans sa déclaration d'impôt et aux pièces justificatives en lien avec la comptabilité.

Ceci conforte l'appréciation de la COGEST sur le fait qu'il n'y a pas eu d'influence externe sur le SCC.

3.5.2 Traitement juridique de la dénonciation

S'agissant du Ministère public valaisan, les rapports de la DAPE lui ont été transmis le 27 août 2013 pour dénonciation (selon art. 194 al. 2 LIFD), laquelle est ensuite transmise pour traitement au procureur du Canton de Vaud.

La fraude fiscale, tout comme le blanchiment d'argent, est une infraction poursuivie d'office. L'autorité compétente est donc tenue d'ouvrir une procédure lorsqu'elle a connaissance d'indices laissant présumer qu'une telle infraction a été commise.

Le procureur vaudois a statué en matière d'impôt fédéral.

Le SCC s'est opposé à la décision du procureur du Canton de Vaud qui refusait d'entrer en matière sur les impôts cantonaux et communaux. Le SCC a également déposé une dénonciation pénale auprès de la justice valaisanne s'agissant des impôts cantonaux et communaux.

Le Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois a déclaré irrecevable l'opposition du SCC.

La COGEST constate que le SCC a réagi correctement pour défendre les intérêts de l'Etat, tant sur le plan de la procédure pénale vaudoise que valaisanne.

Les autres aspects ne relèvent pas de la compétence de la COGEST qui invite la COJU à les apprécier.

4. Conclusions - Recommandations

4.1 Synthèse des faits et analyses

Au terme de ses investigations, la COGEST est convaincue que l'esprit de collaboration et la volonté de transparence ont primé toute autre considération.

Son mandat peut se résumer ainsi :

- vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le dossier Giroud ;
- estimer la pertinence des réactions y relatives du Conseil d'Etat, dont le chef du DFI ;
- identifier les éventuels manquements d'employés d'Etat ou de membres du Gouvernement ;
- proposer les recommandations favorisant une gestion plus efficiente de telles situations.

D'un point de vue méthodologique, les interviews et les travaux inhérents à l'analyse et à la rédaction ont été menés conformément à ce qui a été prévu. La COGEST a eu à cœur d'établir les faits afin de pouvoir se forger ensuite une opinion la plus objective possible, sur la base des éléments en sa connaissance.

En termes de résultats, la COGEST retient les principaux éléments suivants :

Concernant M. le Conseiller d'Etat Maurice Tornay :

- La Fiduciaire de l'Entremont n'a pas commis d'activité illégale. Les actes du client ne sont pas imputables à la fiduciaire qui a agi comme mandataire du contribuable.
- Concernant ses mandats au sein de la Fiduciaire de l'Entremont et de la Société de révision Alpes Audit SA, l'enquête de la DAPE conclut que M. Maurice Tornay ne fait l'objet d'aucune inculpation.
- Il n'existe aucun élément permettant de prétendre que M. Maurice Tornay a influencé ou tenté d'influencer le traitement du dossier par le SCC. Il devait cependant informer ses collègues du Gouvernement en automne 2011 de sa décision de récusation communiquée au chef du SCC.
- Par rapport au formulaire de déclaration des liens d'intérêts, M. Maurice Tornay cite son activité de Conseiller d'Etat avant sa dernière élection alors que ses collègues mentionnent les activités exercées avant l'entrée en fonction. Il ne fait par exemple pas mention de son actionnariat dans la Fiduciaire de l'Entremont.

Concernant le Service cantonal des contributions (SCC) :

- Dès qu'il a eu connaissance des premiers indices sur une éventuelle soustraction fiscale, le SCC est intervenu rapidement auprès de la Division affaires pénales et enquêtes (DAPE) de l'Administration fédérale des contributions (AFC).
- Le SCC a agi dans le cadre légal pour déterminer, en collaboration avec la DAPE, la reprise d'impôt et le montant des amendes. Il rend également une ordonnance de séquestre pour garantir les impôts communaux, cantonaux et fédéraux, de même que les amendes.
- Les taxations d'office 2003 et 2004 ont été régulièrement notifiées par le SCC.
- Le SCC a réagi correctement pour défendre les intérêts de l'Etat, tant sur le plan de la procédure pénale vaudoise que valaisanne. Il s'est opposé à la décision du procureur du Canton de Vaud qui refusait d'entrer en matière sur les impôts cantonaux et communaux. Il a également déposé une dénonciation pénale auprès de la justice valaisanne s'agissant des impôts cantonaux et communaux.
- Le SCC dispose d'une large autonomie de fonctionnement dont il s'agit de réapprécier le contrôle.

Concernant le Conseil d'Etat :

- Les règles en matière de récusation ne semblent pas clairement définies. Actuellement, chaque membre du Gouvernement apprécie en son âme et conscience s'il doit se récuser ou non. Généralement, si une décision implique une récusation, la personne concernée ne prend pas part à la discussion mais reste présente à la table de discussion. Pour la COGEST, cette manière de procéder n'est pas judicieuse.
- Entre le 31 août 2011, date à laquelle M. Maurice Tornay a demandé au chef du SCC de ne plus l'informer sur ce dossier, et le 24 janvier 2014 lorsqu'il se récuse officiellement, un certain flou demeure quant au devoir de surveillance du SCC par le Conseil d'Etat par rapport à ce dossier. Le transfert de compétence entre MM. Maurice Tornay et Jean-Michel Cina intervient effectivement près de trente mois plus tard. La COGEST s'étonne de cette pratique malgré qu'il n'y a pas eu de dysfonctionnement du service a priori.

Concernant la DAPE:

- La COGEST relève le travail important conduit par la DAPE mais s'étonne qu'après plus de 2 ans d'enquête il n'a pas pu être établi par qui les comptes 2003 et 2004 ont été tenus.

4.2 Recommandations de la COGEST**Au Service cantonal des contributions**

- Recourir à une analyse comparative entre sociétés ou activités similaires lors de doutes sur les déclarations reçues des contribuables (personnes morales) afin d'identifier de potentielles irrégularités.

Au Conseil d'Etat

- Éditer des règles claires et précises concernant :
 - les informations à publier concernant les potentiels liens d'intérêts économiques des Conseillers d'Etat, tels que l'actionnariat au sein de sociétés ;
 - les modalités liées à la récusation. Lorsqu'une récusation formelle a lieu d'être, le membre du Gouvernement concerné devrait, après avoir été entendu, quitter non seulement la discussion mais aussi le lieu de la séance, à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 90 al. 2 de la loi sur les communes ;
 - le transfert du devoir de surveillance lors d'une récusation prolongée du conseiller d'Etat concerné afin qu'il puisse se poursuivre sans faille ;
- Etablir des directives écrites sur la marge de manœuvre du SCC en matière de détermination des amendes et des reprises d'impôts ;
- Etendre les contrôles de l'IF au SCC en ce qui concerne le respect des procédures liées notamment au fonctionnement du service ou aux instructions spécifiquement fixées par le Conseil d'Etat.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité des onze députés présents.

Sion, le 2 décembre 2014

Le président :

Le vice-président :

Le rapporteur :

Narcisse Crettenand

Philipp Matthias Bregy

Marianne Maret

MOTION

Auteur	PDCB et PDCC, par Jérôme Buttet et David Théoduloz
Objet	Dossier «Giroud Vins SA», une CEP pour analyser le rôle de l'Administration cantonale et de ses responsables
Date	14.03.2014
Numéro	7.0021 (anc. 6.0019)

En décembre dernier, dans le dossier alors uniquement fiscal lié aux caves Giroud Vins SA, des attaques violentes ont été dirigées contre le conseiller d'Etat Maurice Tornay. Une enquête approfondie de l'Administration fédérale des contributions avait pourtant préalablement conclu qu'aucune faute ne pouvait lui être reprochée.

Sa réserve résultant de ses activités successives, impliquant le secret professionnel, le secret de fonction et le secret fiscal fut malheureusement propice aux rumeurs suspicieuses voire fallacieuses jetant le discrédit non seulement sur le Conseiller d'Etat, mais aussi sur l'administration cantonale et son Service des contributions en particulier.

Conclusion

Pour rétablir la vérité, les groupes PDCB et PDCC demandent la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire, qui sera chargée de faire toute la lumière sur le traitement de ce dossier par l'administration cantonale et ses responsables.

.

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Auteur	Grégory Logean, UDC, Sidney Kamerzin, PDCC, Jean-Claude Savoy, PDCC, et Franz Ruppen, SVPO
Objet	Pour l'augmentation de la durée de validité des autorisations de construire
Date	11.11.2014
Numéro	7.0033

En matière de législation sur les constructions et d'aménagement du territoire, la sécurité du droit a été passablement mise à mal, et le sera très certainement encore ces prochaines années.

Certaines modifications légales abruptes et rapides peuvent créer des situations compliquées. En effet, entre l'achat d'un terrain et le début de la construction, il peut parfois s'écouler plusieurs années. Les motifs sont divers et variés: raison économique, situation professionnelle, achat prématuré d'une parcelle suite à une opportunité qui s'est présentée, etc.

Face aux incertitudes actuelles et futures, il est nécessaire de pouvoir amener de la sérénité et de la confiance aux propriétaires fonciers et, surtout, aux personnes qui envisagent de construire leur habitation.

Enfin, nous estimons que la durée de validité des autorisations de construire doit pouvoir être débattue et fixée par le pouvoir législatif. Il s'agit en effet d'un élément important qui a toute sa place dans une loi.

Conclusion

La présente initiative parlementaire demande de modifier comme suit la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996:

Art. 34 Ordonnance sur les constructions (modifié)

¹ Au surplus l'ordonnance sur les constructions règle plus précisément la procédure d'autorisation de construire et la police des constructions.

² Elle détermine:

- les cas où l'autorisation est nécessaire selon le droit fédéral et cantonal et les travaux non soumis à autorisation;
- les catégories d'autorisations, la composition, l'organisation et les tâches de la Commission cantonale des constructions (CCC) et du secrétariat cantonal des constructions;
- l'organisation et les compétences de la commission consultative d'architecture;
- les exigences relatives à la demande d'autorisation, à l'examen préliminaire de la demande, ainsi qu'à la notification de la décision;
- les exigences relatives à l'obtention de tous les documents nécessaires à l'établissement de la statistique cantonale de la construction, y compris ceux concernant les dossiers situés à l'intérieur des zones à bâtir;
- la validité de l'autorisation de construire;
- les émoluments et frais.

Art. 45 bis Durée de validité et prolongation de l'autorisation de construire (nouveau)

¹ L'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les cinq ans dès son entrée en force. La construction d'un bâtiment est réputée commencée lorsque les semelles ou le radier de fondation sont exécutés.

² Le délai ne commence pas à courir ou il est suspendu lorsque l'autorisation de construire ne peut être mise en oeuvre pour des motifs juridiques et que le bénéficiaire entreprend avec diligence les démarches nécessaires à la suppression de l'empêchement.

³ Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de constructions autorisées sous la forme d'une seule autorisation de construire, les constructions non commencées dans un délai de cinq ans dès l'entrée en force de l'autorisation de construire doivent faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête publique.

⁴ L'autorité compétente peut, pour de justes motifs, prolonger de deux ans au plus la durée de validité d'une autorisation de construire.

INTERPELLATION

Auteur	Yannick Ruppen (suppl.), PDCB
Objet	Visibilité médiatique au lieu d'un débat de qualité?
Date	11.06.2014
Numéro	7.0023

L'attaque contre la majorité DC au Grand Conseil était coordonnée derrière un argument imparable : apporter au Valais la vraie démocratie. Soit disant qu'il n'y avait pas de débat ouvert, pas de possibilité de faire passer ses idées différentes et innovantes. Les partis minoritaires ont donc décidé de donner à la population l'image d'un Parlement valaisan pris au piège par la domination démocrate-chrétienne, grande dictatrice et cheffe mafieuse. Cependant, force est de constater que l'image actuelle est plutôt celle de députés qui discutent des heures et tournent en rond (l'apparition d'un nouveau groupe n'arrangeant pas la chose), qui désirent, avant tout, descendre l'autre pour mieux s'élever, qui s'attardent plus sur des attaques de bas étages au nom d'une pseudo transparence, qui cherchent à se montrer pour attirer les médias; tout cela au lieu de mettre en avant de vraies idées qui feraient avancer notre canton.

Les Jeunes démocrates chrétiens du Valais romand (JDCVr) déplorent ce changement au niveau de la politique valaisanne. Plus que de contrer l'interdiction de la minijupe et des shorts dans les écoles, notre jeunesse veut aujourd'hui vous rendre attentifs à l'image que le parlement renvoie. Nous ne nous battons non pas pour les seins nus, proposition totalement auto-dérisoire et volontairement décalée mais qui reflète le climat actuel. Nous nous battons pour un Grand Conseil plus responsable et digne du rang qu'il occupe. Nous ne voulons plus de faux débats basés sur de faux problèmes, d'idées farfelues très clairement irréalisables mais tout de même déposées en connaissance de cause. Fini le loup à Genève, les idées traitées pour la nième fois, les one-man shows etc.

Conclusion

Dans un esprit de transparence et afin de faire la différence entre véritable travail et surf médiatique, nous demandons donc au Grand Conseil, par la présidence, si des statistiques existent:

- concernant la réalisation concrète dans le paysage valaisan des interventions parlementaires par groupes et/ou auteurs
- concernant le taux des interventions qui ne sont pas réalisables mais tout de même présentées au Grand Conseil
- quant à leur impact sur l'économie, les institutions, l'amélioration de la qualité de vie en Valais
- concernant le nombre de fois que des sujets similaires passent devant le Grand Conseil
- concernant l'augmentation de la charge de travail pour le Parlement et le Conseil d'Etat.

MOTION

Auteur	Christophe Clivaz, Les Verts, Gaël Bourgeois, AdG/LA, et Narcisse Crettenand, PLR
Objet	De la transparence pour tous les députés
Date	13.06.2014
Numéro	7.0024

De manière récurrente, des députés remettent en cause les conditions accordées aux députés ou députés-suppléants enseignants lorsqu'ils siègent au Grand Conseil en les accusant de bénéficier d'un double salaire et de conditions plus favorables que leurs collègues du secteur privé.

Conclusion

A des fins de transparence nous demandons que dès leur entrée en fonction les députés et députés-suppléants annoncent:

- les conditions fixées par leur employeur pour qu'ils puissent siéger au Grand Conseil (sur leur temps de travail mis à disposition et payé par l'employeur, sur leurs vacances, solution mixte, etc.)
- les conditions fixées par leur employeur pour le remboursement ou non des jetons de présence qu'ils touchent lorsqu'ils siègent au Grand Conseil.

MOTION

Auteur	Patrick Sciamanna (suppl.), SVPO, Michael Graber, SVPO et Moreno Centelleghé, PLR
Objet	Pour un Parlement efficace
Date	12.09.2014
Numéro	7.0027

Récemment, débats réduits et sessions spéciales se sont malheureusement multipliés dans l'agenda parlementaire. Afin de garantir et préserver l'efficacité de notre Parlement, nous devons également oser des solutions nouvelles et novatrices.

L'interpellation constitue l'instrument le plus «émoussé» de l'arsenal parlementaire, dans la mesure où il ne permet pas un véritable débat. Nous sommes convaincus que lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations, l'heure des questions et notamment les questions écrites suffisent à répondre aux besoins des députés.

L'interpellation constitue donc un instrument obsolète et ralentit inutilement le travail parlementaire. L'autolimitation est une vertu qui ne ferait pas de mal, même aux députés.

Conclusion

Nous demandons que l'intervention «Interpellation» au sens de l'article 4, let. c) de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (171.1) soit supprimée afin de parvenir à un fonctionnement parlementaire efficace.

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE 2^{ème} LECTURE

(Modifications en gras et soulignées)

Constitution du canton du Valais

Modification du ...

Le Grand Conseil du canton du Valais

vu les articles 104 et 105 de la Constitution cantonale;
vu la décision du Grand Conseil du 10 septembre 2013 acceptant l'opportunité de réviser les articles 26, 27, 36 à 59, 66 à 92 de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions;
sur la proposition du Conseil d'Etat,

ordonne:

I

La Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (Cst. cant.; RS/VS 101.1) est modifiée comme il suit:

Art. 26 al. 1 à 4

¹ *Abrogé.*

² *Abrogé.*

³ Le Grand Conseil peut, les intéressés entendus, modifier par une décision le nombre et les limites des communes.

⁴ *Abrogé.*

Titre 5: Autorités cantonales (nouveau)

Chapitre 1: Dispositions générales (nouveau)

Art. 36 (nouveau) Elections cantonales

¹ Le corps électoral cantonal élit:

a) les membres du Grand Conseil;

b) les membres du Conseil d'Etat;

c) les membres valaisans du Conseil des Etats.

² Les membres valaisans du Conseil des Etats sont élus par le peuple selon le système majoritaire à deux tours. L'élection a lieu en même temps et pour la même durée que celle des conseillers nationaux.

Art. 37 (nouveau) Pouvoirs publics

Les pouvoirs publics sont:

a) le pouvoir législatif;

- b) le pouvoir exécutif;
- c) le pouvoir judiciaire.

Art. 38 (nouveau) Districts

¹ L'organisation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut se fonder sur les districts.

² Les 13 districts sont les suivants: Conches Goms, Brigue Brig, Viège Visp, Rarogne Raron (~~Rarogne oriental et Rarogne occidental~~ Östlich Raron et Westlich Raron), Loèche Leuk, Sierre, Sion, Hérens, Conthey, Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.

³ La loi détermine l'appartenance des communes aux districts.

Art. 39 (nouveau) Indépendance

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat exercent librement leur mandat.

² Ils rendent publics leurs liens d'intérêts.

³ Les autorités judiciaires exercent leurs fonctions d'une manière indépendante et impartiale.

Art. 39bis (nouveau) Eligibilité

Sous réserve des dispositions contraires de la Constitution ou de la législation, tout citoyen suisse est éligible aux fonctions publiques.

Art. 39ter (nouveau) Incompatibilités

¹ Les fonctions suivantes sont incompatibles:

a) membre du Grand Conseil;

b) membre du Conseil d'Etat;

c) membre des autorités judiciaires.

² Un seul membre du Conseil d'Etat peut siéger aux chambres fédérales.

³ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Art. 39quater (nouveau) Immunité

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement devant le parlement et ses organes. Ils n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils y tiennent.

² Le Grand Conseil peut décider la levée de cette immunité selon les modalités prévues par la loi.

Chapitre 2: Pouvoir législatif (nouveau)

Art. 40 (nouveau) Principe

Le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple.

A. Composition (nouveau)

Art. 41 (nouveau) Composition

¹ Le Grand Conseil se compose de 130 députés et de 130 suppléants, élus pour une durée de quatre ans.

² La loi règle leur statut et leur indemnisation.

Art. 42 (nouveau) Mode d'élection

(Variante 1)

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.

² ~~L'élection se fait par arrondissement électoral, d'après le système de la représentation proportionnelle.~~

³ ~~Le Valais compte six arrondissements électoraux:~~

~~a) l'arrondissement de Brigue, comprenant les districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;~~

~~b) l'arrondissement de Viège comprenant les districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;~~

~~c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;~~

~~d) l'arrondissement de Sion comprenant les districts de Sion, Hérens et Conthey;~~

~~e) l'arrondissement de Martigny comprenant les districts de Martigny et Entremont;~~

~~f) l'arrondissement de Monthey comprenant les districts de Saint-Maurice et Monthey.~~

⁴ ~~Les sièges sont répartis entre les arrondissements électoraux selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.~~

⁵ ~~La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.~~

(Variante 2)

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.

² L'élection se fait par arrondissement et sous-arrondissements électoraux, selon le système de la bi-proportionnelle.

³ Le Valais compte six arrondissements électoraux:

a) l'arrondissement de **Brigue Brig**, divisé en trois sous-arrondissements correspondant ~~aux districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue~~ au district de Goms, au demi-district de Östlich Raron et au district de Brig;

b) l'arrondissement de **Viège Visp** divisé en trois sous-arrondissements correspondant ~~aux districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche~~ au district de Visp, au demi-district de Westlich Raron et au district de Leuk;

c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;

d) l'arrondissement de Sion divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts de Sion, Hérens et Conthey;

e) l'arrondissement de Martigny divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Martigny et Entremont;

f) l'arrondissement de Monthey divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Saint-Maurice et Monthey.

⁴ Les sièges sont répartis entre les arrondissements et sous-arrondissements selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.

⁵ La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.

B. Organisation

Art. 43 (nouveau)

Présidence

Le Grand Conseil élit pour un an un président et deux vice-présidents.

Art. 43bis (nouveau)

Sessions

¹ Le Grand Conseil se réunit en session constitutive avant le 1^{er} janvier de l'année qui suit son élection.

² Il se réunit en sessions ordinaires ou extraordinaires. Ces dernières sont convoquées à la demande de 20 de ses membres ou **à la demande** du Conseil d'Etat. La loi fixe les modalités.

³ Le Grand Conseil ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres sont présents. Il prend ses décisions à la majorité absolue.

Art. 43ter (nouveau) Publicité des séances

¹ Les séances du Grand Conseil sont publiques.

² Le Grand Conseil peut toutefois décider le huis clos lorsque les circonstances l'exigent.

Art. 44 (nouveau) Organisation

La loi fixe les grandes lignes de l'organisation du Grand Conseil et de ses rapports avec le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires. Pour le surplus, le Grand Conseil s'organise lui-même.

Art. 45 (nouveau) Droit d'intervention

¹ Les droits d'initiative, de motion, de postulat, d'interpellation, de résolution et de question écrite appartiennent à chaque membre du Grand Conseil.

² La loi définit ces droits et en règle l'exercice.

Art. 46 (nouveau) Commissions et groupes parlementaires

¹ Le Grand Conseil s'organise en commissions qui préparent ses délibérations.

² Les membres du Grand Conseil peuvent former des groupes parlementaires, qui doivent avoir au moins cinq députés.

³ En principe, les groupes parlementaires doivent être représentés de manière équitable dans les commissions.

Art. 46bis (nouveau) Service du Grand Conseil

Le Grand Conseil dispose de son propre service parlementaire.

C. Compétences (nouveau)

Art. 47 (nouveau) Compétences législatives

¹ Le Grand Conseil adopte les lois et les décrets. Il traite toutes les autres affaires sous forme de décision.

² Il approuve les traités, les concordats et les conventions, sous réserve des compétences du peuple et du Conseil d'Etat. Il peut également les proposer.

Art. 48 (nouveau) Compétences financières

Le Grand Conseil a notamment les attributions suivantes:

- a) il arrête le budget et approuve les comptes, qui sont rendus publics;
- b) il décide les dépenses, autorise les concessions, les transactions immobilières, les emprunts, et l'octroi des cautionnements et autres garanties analogues, sauf exceptions prévues par la Constitution ou la loi;
- c) il fixe le traitement des magistrats et du personnel de l'Etat, sauf exceptions prévues par la loi.

Art. 49 (nouveau) Compétences électives

¹ Le Grand Conseil élit le Tribunal cantonal, son président et son vice-président ainsi que le procureur général, le procureur général adjoint et les premiers procureurs.

² La loi peut lui attribuer d'autres compétences électives.

Art. 50 (nouveau) Autres compétences

Le Grand Conseil a notamment les attributions suivantes:

- a) il statue sur la validité des élections de ses membres;
- b) il exerce le droit d'initiative cantonale;

c) il exerce le droit de grâce.

Art. 51 (nouveau) Haute surveillance

¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil d'Etat, des corporations et établissements autonomes de droit public., ~~les délégués de tâches publiques, des autorités judiciaires, ainsi que sur les représentants du canton dans les sociétés où il a une participation prépondérante.~~ Il peut en tout temps demander au pouvoir exécutif de rendre compte d'un acte de son administration.

² Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les autorités judiciaires.

³ Le Grand Conseil surveille les délégués de tâches publiques et les représentants du canton dans les sociétés où il a une participation prépondérante.

^{2,4} Il peut instaurer une commission d'enquête dans les circonstances fixées par la loi; celle-ci en fixe également les compétences et la procédure.

Chapitre 3: Pouvoir exécutif (nouveau)

Art. 52 (nouveau) Principe

Le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du canton.

A. Composition (nouveau)

Art. 53 (nouveau) Composition

¹ Le Conseil d'Etat se compose de cinq sept membres élus pour une durée de quatre ans. Les membres du Conseil d'Etat entrent en fonction le 1^{er} janvier de l'année qui suit leur élection.

² Tout siège vacant est repourvu dans les 60 jours à moins que l'élection générale n'intervienne dans les quatre mois.

Art. 53bis (nouveau) Mode d'élection

¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système proportionnel majoritaire à deux tours. L'élection a lieu en même temps que celle des membres du Grand Conseil.

² Un Deux d'entre eux est sont choisis parmi les électeurs des districts de Conches Goms, Brigue Brig, Viège Visp, Rarogne Raron, Loèche Leuk, un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens, Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.

³ La loi règle les modalités.

B. Organisation (nouveau)

Art. 54 (nouveau) Collégialité et autonomie

¹ Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale.

² Il s'organise librement dans le cadre de la loi.

Art. 54bis (nouveau) Présidence

¹ Le Conseil d'Etat désigne pour la durée d'une année son président et son vice-président.

² Le président assure la cohérence de l'action gouvernementale et coordonne l'activité des départements. La chancellerie Chancellerie d'Etat l'assiste dans sa tâche.

Art. 54ter (nouveau) Départements

¹ Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un département.

² Le nombre et l'attribution des départements sont fixés dans une ordonnance, approuvée par

le Grand Conseil.

C. Compétences (nouveau)

Art. 55 (nouveau) Compétences législatives

¹ Le Conseil d'Etat élabore et présente au Grand Conseil les projets soumis à sa délibération. Il rapporte sur les initiatives populaires et les initiatives des membres du Grand Conseil.

² Il édicte sous forme de règlement les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets cantonaux.

³ La loi peut déléguer au Conseil d'Etat, dans un domaine déterminé, la compétence d'édicter des ordonnances en fixant leur but et les principes qui régissent leur contenu. Les ordonnances peuvent être subordonnées à l'approbation du Grand Conseil.

⁴ Le Conseil d'Etat promulgue les lois; il les met en vigueur, à moins que le Grand Conseil ne le décide lui-même.

⁵ Il traite toutes les autres affaires sous forme d'arrêté ou de décision.

Art. 56 (nouveau) Planification

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature et le plan financier.

Art. 57 (nouveau) Compétences financières

¹ Le Conseil d'Etat prépare et soumet au Grand Conseil le projet de budget, les comptes de l'Etat et le rapport de gestion.

² Il décide des dépenses ainsi que des acquisitions et des aliénations du domaine public dans les limites fixées par la loi.

Art. 58 (nouveau) Compétences administratives

¹ Le Conseil d'Etat dirige l'administration, planifie et coordonne ses activités.

² Il peut conclure des conventions.

³ Il surveille les autorités inférieures ainsi que les corporations et établissements de droit public.

⁴ Il nomme le personnel de l'Etat sauf exceptions prévues par la Constitution et la loi.

Art. 58bis (nouveau) Relations extérieures

¹ Le Conseil d'Etat représente le canton.

² Il peut conclure des concordats et des traités internationaux lorsqu'une loi, un concordat ou un traité international approuvés par le Grand Conseil le prévoient.

Art. 58ter (nouveau) Ordre public

Le Conseil d'Etat assure la sécurité et l'ordre public.

Art. 58quater (nouveau) Etat de nécessité

¹ Le Conseil d'Etat peut, sans base légale, prendre toutes les mesures nécessaires pour parer à **des dangers graves et imminents un danger grave et imminent.**

² Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année après leur entrée en vigueur.

Art. 58quinquies (nouveau) Autres compétences

¹ Le Conseil d'Etat a notamment les compétences suivantes:

a) il statue sur les recours qui relèvent de sa compétence en vertu de la loi;

b) il adopte les prises de position lors des consultations fédérales.

² Il remplit les autres tâches qui lui incombent en vertu de la Constitution ou de la loi.

Art. 59

Abrogé.

Chapitre 4: Pouvoir judiciaire (nouveau numéro de chapitre)

Titre 6: Régime communal (nouveau)

Chapitre 1: Conseil de district

Abrogé.

Art. 66

Abrogé.

Art. 67

Abrogé.

Art. 68

Abrogé.

Titre 7: Mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques

Art. 84

Abrogé.

Art. 85

¹ Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils conseillers communaux et les conseils conseillers bourgeoisiaux sont nommés élus pour une période de quatre ans.

² *Abrogé.*

Art. 85bis

Abrogé.

Art. 86

Abrogé.

Art. 88 al. 2

² *Abrogé.*

Art. 90

Abrogé.

Titre 9: Dispositions transitoires

Art. 108 (nouveau) Abrogation et maintien en vigueur provisoire de l'ancien droit

¹ Les dispositions de l'ancien droit qui sont contraires aux règles directement applicables de la présente modification constitutionnelle sont abrogées.

² L'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation d'application, requise par les dispositions constitutionnelles modifiées, n'aura a pas été édictée.

Art. 109 (nouveau) Election des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat

¹ La première élection des membres du Grand Conseil, qui suit l'entrée en vigueur des

nouvelles dispositions, aura lieu le premier dimanche du mois de mars 2017. Ces membres **entrent en fonction à l'ouverture de la session constitutive qui aura lieu avant le 1^{er} mai 2017 et le** demeurent **en fonction** jusqu'à la session constitutive ouvrant la législature suivante, laquelle se tiendra en fin d'année 2021.

² La première élection des membres du Conseil d'Etat qui suit l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions aura lieu le premier dimanche du mois de mars 2017. Ces derniers **entrent en fonction le 1^{er} mai 2017 et le** demeurent **en fonction** jusqu'au 31 décembre 2021.

Art. 110 (nouveau)

Dispositions transitoires particulières

Le Grand Conseil est habilité à modifier l'ordre et la numérotation des articles dans la mesure utile.

II

¹ La présente réforme est soumise au vote du peuple. Elle fait l'objet de trois questions distinctes, la première portant sur les articles 41 et 42 nouveaux et sur l'abrogation de l'article 84, la deuxième portant sur les articles 53 et 53bis et la troisième sur l'ensemble des autres articles modifiés. Chacune des trois questions porte également sur l'article 110 relatif à l'ordre et à la numérotation des articles.

² Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur.



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Grand Conseil
2^e lecture Modification de la Constitution cantonale relative à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales
Grosser Rat
Revision der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die kantonalen Institutionen (2. Lesung)

R21

**Modification des articles
26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90**

**de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation
territoriale et aux institutions cantonales**

2^e lecture

Sierre, le 29 janvier 2015

Présidente : **Laetitia MASSY**

Rapporteur : **Alain DE PREUX**

Sommaire

Remarques liminaires	3
1. Situation initiale et détermination	3
2. Chronologie et déroulement des travaux	4
3. Composition et présences au sein de la Commission	6
4. Entrée en matière	8
5. Lecture et examen de détail	10
5.1 Dispositions législatives traitant du Grand Conseil	10
5.2 Dispositions législatives traitant du Conseil d'Etat	21
5.3 Autres dispositions législatives	30
5.4 Nombre de questions à soumettre en votation populaire	35
6. Débat et vote final	36

Annexes :

Gutachten über drei neue Verfahren zur Wahl des Grossen Rates des Kantons Wallis,
Dr. Christian Schuhmacher, 22 novembre 2014.

Questionnaire de la Commission de 2^e lecture à l'attention des experts désignés, 20
octobre 2014.

Scénarios pour une élection du gouvernement cantonal valaisan à la proportionnelle,
Prof. Dr. Andreas Auer, 7 novembre 2014.

Verhältnisswahl mit regionaler Sitzgarantie für den Walliser Staatsrat, Prof. Dr. Daniel
Bochsler, 16 novembre 2014.

Remarques liminaires

Le présent rapport de la Commission de 2^e lecture est structuré en six chapitres.

1. Le premier :

relate la réflexion sur la situation initiale et l'orientation des travaux.

2. Le deuxième :

retrace la chronologie des travaux. Comme vous pouvez le constater, la Commission n'a pas traité les articles de manière linéaire mais les a regroupés selon les grands thèmes de la révision.

3. Le troisième :

présente la composition de la Commission et les présences aux séances.

4. Le quatrième :

concerne le débat d'entrée en matière.

5. Le cinquième :

traite de la lecture et de l'examen de détail des articles révisés. Par soucis de clarté et d'unité de matière, ce chapitre est scindé en quatre parties :

- les dispositions législatives traitant du Grand Conseil (Chapitre 2 : Pouvoir législatif).
- les dispositions traitant du Conseil d'Etat (Chapitre 3 : Pouvoir exécutif).
- les autres dispositions législatives
- le nombre de questions à soumettre au peuple

6. Enfin, le dernier chapitre évoque le débat final et le vote final.

1. Situation initiale et détermination

La réflexion

Lors de sa première rencontre, la Commission de 2^e lecture a planché sur les éléments marquants encore en suspens :

- les questions émanant de la 1^{ère} lecture,
- l'importance de clarifier certaines problématiques légales suite aux injonctions du TF,
- la nécessité et l'obligation de produire un effet déjà pour les prochaines élections cantonales,
- la complexité du sujet et la grande discordance constatée en 1^{ère} lecture.

Les délais

M. le Conseiller d'Etat Maurice Tornay a tracé les échéances impératives pour ces modifications de la Constitution cantonale :

Jusqu'en septembre 2014, tous les délais ont été tenus. Si la 2^e lecture est reportée à la session de mars, la votation populaire aura lieu en juin 2015. Tout autre report n'est pas possible. En effet, en raison de la tenue des élections en 2017, les lois d'application doivent entrer en vigueur le 1er juin 2016 ou le 1er septembre 2016 en cas de référendum. Cela signifie que le traitement des lois d'applications en première lecture aura lieu lors de la session de septembre 2015 et en décembre 2015 pour la deuxième lecture.

La Commission s'est exprimée fermement sur les principes qualifiés qu'elle entendait appliquer dans sa démarche :

Deux éléments essentiels mis en exergue pour le traitement de cette révision, la précision et la clarté qui doivent ressortir des travaux de la Commission pour être transmis au peuple.

La Commission se refuse à agir dans la précipitation et vouloir à tout prix une votation en mars 2015. L'enjeu est d'importance, il s'agit de notre charte fondamentale. Elle a donc choisi de se donner du temps et des moyens pour que les toutes les questions en suspens soient approfondies et que les décisions soient prises en toute connaissance de cause.

La détermination

Après un débat animé et constructif, la Commission a été d'avis,

- de se donner du temps pour la réflexion et pour le traitement de ce sujet ardu, avec un débat en 2^e lecture à la session de mars, avec une détermination populaire en juin 2015,
- d'obtenir des rapports complémentaires pour éclairer certaines zones d'ombre,
- de fonctionner en toute transparence et dans une quiétude qui sied à pareil projet.

2. Chronologie et déroulement des travaux

La Commission s'est réunie à la salle de conférence 4 du Grand Conseil, 3^e étage, à Sion.

Le 16 octobre 2014 de 9h00 à 11h00, les débats ont porté sur les objets suivants :

- Discussion et décision sur la méthode de travail
- Discussion sur l'entrée en matière
- Décision d'octroi de mandat au Prof. Andreas Auer pour l'expertise juridique concernant l'élection du Conseil d'Etat au système proportionnel
- Décision d'octroi de mandat au Dr. Christian Schuhmacher pour l'expertise juridique concernant les diverses variantes du mode d'élection du Grand Conseil
- Discussion et décision de repousser la date du traitement de la 2^e lecture devant le parlement ainsi que la votation populaire de mars 2015

Le 20 octobre 2014 de 13h30 à 15h00, les débats ont porté sur le point suivant :

- Préparation des mandats et des questions à adresser aux experts.

Le 27 novembre 2014 de 9h00 à 16h00, les débats ont porté sur les objets suivants :

- Audition du Dr. Christian Schuhmacher
- Traitement de l'article 42 concernant le mode d'élection du Grand Conseil
- Audition du Prof. Andreas Auer
- Traitement des articles 26 à 51

Le 1^{er} décembre 2014 de 9h00 à 12h00, les débats ont porté sur les objets suivants :

- Audition du Prof. Daniel Bochsler
- Traitement des articles restants, à l'exception des articles 53 et 53bis concernant la composition et le mode d'élection du Conseil d'Etat.
- Ajournement de la séance pour se laisser le temps de la réflexion et de l'analyse sur les articles 53 et 53 bis.

Le 9 décembre 2014 de 9h00 à 10h30, les débats ont porté sur les objets suivants :

- Traitement des articles 53 et 53 bis
- Débat final et vote final

Le 21 janvier 2015 de 14h00 à 16h00, l'objet de cette séance :

- Vu l'importance du sujet et la complexité des thèmes traités, la Commission s'est réunie une ultime fois pour amender et valider le rapport dans sa version française.
- Toute désignation de personne, de statut ou de fonction dans le présent rapport vise indifféremment l'homme ou la femme.

3. Composition et présences au sein de la Commission

Membres	16.10.14	20.10.14	27.11.14	01.12.14	09.12.14	21.01.15
MASSY Laetitia, PLR, Présidente	X	X	X	X	X	X
GRABER Michael, SVPO, Vizeprésident	X	X	X	X	X	X
DE PREUX Alain, PDCC, Rapporteur	X	X	X	X	X	X
BREGY Philipp- Matthias, CVPO	X	X	X	X	X	X
BRUCHEZ Jean- Daniel, PDCB	X	X	X	X	X	X
CLAUSEN Diego, CSPO IN-ALBON Rosina	X	X	X	X	X	X
DUBUIS Julien, PLR	X	X	X	X	X	X
EYER German, AdG/LA	X	X	X	X	X	X
FOURNIER Yves, PLR	X	X	X	X	X	X
LANTHEMAN Barbara (suppl.), AdG/LA	X	X	X	X	X	X
LÖTSCHER Martin, CVPO ZENHAUSERN Marcel	X	X	X	X	X	X
METRAILLER Serge, PDCC	X	X	X	X	X	X
RAUSIS Joachim, PDCB	X	X	X	X	X	X

Service parlementaire :

MOULIN Benoîte, Collaboratrice scientifique

Administration cantonale :

TORNAY Maurice, Conseiller d'Etat, Chef du DFI

CHEVRIER Maurice, Chef du service des affaires intérieures et communales

Experts audités :

AUER Andreas, Professeur et docteur en droit, Avocat, LL.M., Directeur fondateur du "Centre for Research on Direct Democracy", ancien professeur des Universités de Genève et Zürich

SCHUHMACHER Christian, Docteur en droit, Chef de la division juridique, Direction de la santé, Canton de Zürich.

BOCHSLER Daniel, Professeur et docteur en politologie, Université de Zürich

4. Entrée en matière

4.1 Eléments essentiels issus des débats de la 1^{ère} lecture relevés par le Chef de département

Le Chef de département se déclare satisfait du résultat et salue l'esprit positif du parlement qui a accepté avec 97 voix le projet en première lecture. Dès lors, il n'y a pas de place pour les faux-fuyants, ni pour les calculs d'apothicaires. Le calendrier est serré. Pour autant, il est nécessaire d'approfondir les questions issues des débats de première lecture. Le Chef de département suggère que les travaux de la Commission se placent dans l'optique de la votation populaire en 2015. Le canton du Valais doit se doter des institutions qu'il mérite. A cette fin, des concessions de part et d'autre seront nécessaires.

La première lecture a posé les jalons de cette révision de la Constitution :

- Composition du Conseil d'Etat

De nombreux arguments postulent pour le passage de 5 à 7 membres au Conseil d'Etat. Or, une majorité évidente a décidé de maintenir ce nombre à 5. Il est donc difficile pour le Conseil d'Etat ou pour la Commission de 2^e lecture de plaider pour un gouvernement composé de 7 membres. Les réalités financières ont eu raison de cette proposition du Conseil d'Etat, dont l'objectif était de renforcer la présence du Valais sur la scène nationale et d'éviter une situation telle que vécue lors de la votation du 12 mars 2013.

- Mode d'élection du Conseil d'Etat

Avec le système choisis lors de cette première lecture, il n'est pas possible de garantir la représentativité de chaque région. Si l'on veut être cohérent, il faudrait supprimer l'alinéa 2 de l'article 53 bis. Le système proportionnel en soi ne pose pas de problème. Par contre, si on lui rajoute l'obligation de garantir un élu par région constitutionnelle, le risque est grand d'aboutir à un système impossible à mettre en œuvre. Au final, la décision sera politique et c'est très bien ainsi. Il y a, certes, dans la Constitution des aspects juridiques. Elle reste néanmoins l'expression de la volonté politique du Conseil d'Etat, des députés et du peuple valaisan.

Il faut citer l'exemple actuel du canton de Zug, qui, après 120 ans d'élection du Conseil d'Etat au système proportionnel, a décidé d'opter pour le système majoritaire. Chaque fois qu'il y eu une constituante récemment, par exemple dans les cantons de Vaud, Fribourg et Genève, le système majoritaire a été soit maintenu, soit introduit, soit rétabli. Il reste le canton du Tessin qui fait figure d'exception historique.

- Mode d'élection du Grand Conseil

Présenter au peuple les deux variantes proposées est une bonne solution, même si la préférence du gouvernement va à la variante 2. En revanche, le droit cantonal interdit de soumettre au vote du peuple trois variantes ou plus (Art. 104 Cst et art. 93 de la loi sur les droits politiques). Si l'on soumet au peuple 3 variantes, la première peut obtenir 40% des voix et les deux autres 30%. Aucune n'a obtenu la majorité. Il n'est donc pas possible

de déterminer la variante gagnante. La multiplication des variantes est source de confusion et peut conduire, lors d'un vote serré à une annulation de la votation.

- Nombre de questions soumises au vote

Avec trois questions, on aboutit à des hypothèses qui sont au nombre de huit et qui complexifient le vote. L'idée du Gouvernement est de maintenir l'élection du Conseil d'Etat au système majoritaire et de proposer au peuple deux questions avec des arguments connus et justifiés.

La clarté doit être privilégiée pour éviter toute confusion qui conduirait à un refus de la modification de la Constitution et à un nombre important de bulletins nuls ou blancs. Lors d'une révision de la Constitution, le calcul de la majorité est particulier. Selon l'article 106 Cst, c'est la majorité absolue des citoyens ayant pris part au vote qui décide. Cela signifie que les bulletins nuls et les bulletins blancs sont pris en compte dans le calcul. Si le système proposé au peuple est compliqué, le risque d'échec est donc bien réel.

4.2 Expertise juridique

En raison de la complexité juridique des questions issues des débats de 1^{ère} lecture et de l'agenda très serré, la Commission a décidé de faire appel à un collège d'experts externes afin de clarifier certains points, notamment la mise en œuvre de l'élection du Conseil d'Etat au système proportionnel ainsi que l'analyse des différentes variantes pour l'élection au Grand Conseil.

L'objectif de la Commission de 2^e lecture est de répondre à toutes les questions juridiques ou mathématiques liées à un nouveau système d'élection afin de ne laisser aucun doute au Grand Conseil quant à la mise en pratique du mode d'élection qui sera, au final, soumis à la décision populaire.

A ce titre, un questionnaire détaillé a été remis au collège d'experts composé du Professeur Andreas Auer, du Professeur Daniel Bochsler et du Docteur Christian Schuhmacher. Le questionnaire ainsi que les mémorandums des trois professeurs figurent en annexe de rapport.

4.3 Décision d'entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des membres présents.

5. Lecture et examen de détail

5.1 Dispositions législatives traitant du Grand Conseil

Chapitre 2 : Pouvoir législatif (nouveau)

Art. 40 (nouveau) Principe

Un membre de la Commission propose de supprimer cet article, argumentant qu'il n'apporte pas grand-chose.

Cet article marque la supériorité juridique du parlement sur les autres pouvoirs. Pour le Conseil d'Etat, il est primordial d'affirmer cette hiérarchie.

Vote :

Pour : 1
Contre : 12
Abstention : 0

La proposition est refusée.

A. Composition (nouveau)

Art. 41 (nouveau) Composition

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

¹Der Grosse Rat setzt sich aus 130 Abgeordneten und 130 ~~Ersatzabgeordneten~~ **Suppleanten** zusammen, die für eine Dauer von vier Jahren gewählt werden.

Art. 42 Mode d'élection

Audition du Docteur Schuhmacher

Le Docteur Schuhmacher a procédé à une évaluation détaillée des deux variantes proposées par le Conseil d'Etat (variante 1 et variante 2) ainsi que de la variante proposée par le CVPO et le CSPO (variante 3)¹.

Les variantes sont rappelées :

¹ L'expertise du Docteur Schuhmacher se trouve en annexe de ce rapport.

(Variante 1)

- 1 Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.
- 2 L'élection se fait par arrondissement électoral, d'après le système de la représentation proportionnelle.
- 3 Le Valais compte six arrondissements électoraux:
 - a) l'arrondissement de Brigue, comprenant les districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;
 - b) l'arrondissement de Viège comprenant les districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;
 - c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;
 - d) l'arrondissement de Sion comprenant les districts de Sion, Hérens et Conthey;
 - e) l'arrondissement de Martigny comprenant les districts de Martigny et Entremont;
 - f) l'arrondissement de Monthey comprenant les districts de Saint-Maurice et Monthey.
- 4 Les sièges sont répartis entre les arrondissements électoraux selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.
- 5 La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.

(Variante 2)

- 1 Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.
- 2 L'élection se fait par arrondissement et sous-arrondissements électoraux, selon le système de la bi-proportionnelle.
- 3 Le Valais compte six arrondissements électoraux:
 - a) l'arrondissement de Brigue, divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;
 - b) l'arrondissement de Viège divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;
 - c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;
 - d) l'arrondissement de Sion divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts de Sion, Hérens et Conthey;
 - e) l'arrondissement de Martigny divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Martigny et Entremont;
 - f) l'arrondissement de Monthey divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Saint-Maurice et Monthey.
- ⁴ Les sièges sont répartis entre les arrondissements et sous-arrondissements selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.
- ⁵ La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.

(Variante 3)

- ¹ Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.
- ² Les sièges sont répartis entre les districts et les demi-districts selon la population suisse de résidence. Chaque district ou demi-district a droit à au moins un siège. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.
- ³ Les élections s'opèrent selon le système bi-proportionnel.
- ⁴ Dans une première phase, les mandats assurés sont attribués aux listes dans les districts et demi-districts actuels, chaque district et demi-district ayant droit à au moins un mandat assuré.

⁵ Dans une seconde phase, les mandats restants sont répartis dans chacun des arrondissements énoncés ci-après, selon les sièges cumulés revenant aux groupements. Le mode d'application de ce principe est déterminé par la loi.

⁶ Pour la répartition des mandats restants, le Valais compte six arrondissements :

- a) l'arrondissement de Brigue comprenant les districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue ;
- b) l'arrondissement de Viège comprenant les districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche ;
- c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre ;
- d) l'arrondissement de Sion comprenant les districts de Sion, Hérens et Conthey ;
- e) l'arrondissement de Martigny comprenant les districts de Martigny et Entremont ;
- f) l'arrondissement de Monthey comprenant les districts de Saint-Maurice et Monthey.

⁷ La loi règle les détails et fixe la date du scrutin

La question centrale est de déterminer laquelle respecte le mieux la volonté des électeurs d'un arrondissement. Qu'est-ce que cela signifie respecter au mieux la volonté des électeurs ?

La volonté des électeurs est respectée lorsque les votants sont traités de la même manière. Il s'agit du principe essentiel de l'égalité du droit en matière d'élection (Wahlrechtgleichheit) selon l'article 34 de la Constitution fédérale. La notion d'égalité du droit en matière d'élection est composée du principe d'égalité du poids électoral et du principe de l'égalité des chances. Pour comparer les variantes entre elles, le Docteur Schuhmacher s'est basé sur ces deux principes ainsi que sur d'autres critères tels que le quorum naturel, la garantie de siège pour les districts, la répartition proportionnelle des sièges entre les partis.

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Egalité du poids électoral	+	(-)	-
Egalité des chances	+ (+)	++	+?
Quorum naturel	+(+)	++	+?
Garantie de siège pour les districts	-	+	+/-
Répartition proportionnelle des sièges entre les partis	+	-	-

(Schuhmacher, 2014)

1. Le principe de l'égalité du poids électoral (Stimmkraftgleichheit) :

Dans chaque arrondissement, le rapport entre la population représentée et le nombre de siège obtenus doit être le plus identique possible. Cela signifie que chaque siège du parlement représente le même nombre de personnes. La population suisse résidente est déterminante pour ce calcul. A titre d'exemple, au 31.12.2010, la population suisse résidente en Valais se montait à 247'010 habitants. Comme il y a 130 sièges à répartir, cela fait un siège pour 1900 habitants. Cette proportion doit être équivalente dans tous les arrondissements du canton.

Le principe est très bien respecté pour la variante 1, car les arrondissements sont plus grands. Plus l'arrondissement est grand, plus le nombre de sièges à répartir est grand, plus la proportionnelle est respectée et les erreurs d'arrondis sont faibles. Cette variante étant composée d'arrondissements plus grands, avec un nombre de sièges à répartir qui se situent entre 15 et 30 sièges, il est possible d'attribuer à chaque arrondissement le nombre exact de sièges auxquels il a droit en fonction de sa population résidente.

Avec la variante 2, le principe est moins bien garanti car les sièges sont répartis dans des districts plus petits que les arrondissements de la variante 1. Pour certains petits districts les erreurs d'arrondis sont grandes. Il faut cependant relativiser cette appréciation. Les inégalités de poids électoral sont atténuées grâce à la première répartition qui se fait au niveau des arrondissements. Au final, la volonté des électeurs est donc respectée dans l'ensemble des districts.

Enfin, dans la variante 3, les erreurs d'arrondis sont les plus grandes, principalement dans les districts de Conches et Rarogne oriental. Selon cette variante, chaque district ou demi-district a droit à au moins un siège (art. 42 alinéa 2). Cette obligation influence cependant le principe d'égalité du poids électoral. Si un district obtient un siège non pas en fonction de la population suisse de résidence mais en fonction de la garantie de siège, les Suisses vivant dans ce district se retrouvent surreprésentés au parlement.

2. Le principe d'égalité des chances (Erfolgswertgleichheit) :

Selon ce principe, chaque électeur prenant part au scrutin doit pouvoir déterminer dans la même mesure la composition du parlement. Exemple : dans un arrondissement, il y a 10 sièges à pourvoir. 10'000 électeurs se rendent aux urnes. Idéalement, chaque électeur a le pouvoir de déterminer à hauteur de 10/10'000 soit 1/1000 par siège, qui y prendra place.

Actuellement, selon les articles 155 et 156 de la loi sur les droits politiques, l'attribution des sièges aux listes de partis se fait selon la méthode Hagensbach-Bischoff. Cette méthode tend à avantager les grands partis et à exclure les petits partis de la répartition. Il existe un meilleur système qui est la méthode Sainte-Laguë en vigueur dans les cantons de Zürich et Argovie (attribution des sièges selon la règle des diviseurs). Il est possible d'introduire ce système dans la loi. Dans ce cas, l'égalité des chances serait très bien garantie pour la variante 1. Mais, si la loi n'est pas modifiée à ce stade, le système actuel continuera d'être appliqué. Le Docteur Schuhmacher préconise de changer la méthode de calcul, dans la mesure où le principe d'égalité des chances veut être assuré.

En ce qui concerne la variante 2, l'égalité des chances est très bien garantie, l'attribution des sièges selon la règle des diviseurs étant inhérent au système électoral Pukelsheim.

Dans la variante 3, il n'est pas évident d'évaluer si l'égalité des chances est respectée. Dans la plupart des cas, l'égalité des chances est bonne et même meilleure que dans le système actuel. Il n'est malheureusement pas possible de le garantir dans tous les cas.

3. Le quorum naturel

L'égalité des chances s'observe parfaitement lorsque l'on mesure le **quorum naturel**. Le quorum naturel est défini par le pourcentage de voix que doit réaliser un parti afin d'obtenir un siège. Selon le Tribunal fédéral, le quorum naturel doit se situer à 10% maximum. Avec seulement deux sièges à répartir dans les petits districts tels que Rarogne oriental ou Conches, le quorum se monte à 33%. Dans un système où les électeurs sont traités de manière égale, le quorum naturel doit être le plus bas possible.

Dans la variante 1, le quorum naturel est bas puisque les arrondissements sont relativement grands. La hauteur du quorum naturel peut cependant être abaissée en utilisant la méthode

de l'attribution des sièges selon la règle des diviseurs (Divisorverfahren mit Standardrundung).

Dans la variante 2, le quorum naturel est au minimum au niveau des arrondissements. Il n'est pas possible de le diminuer d'avantage. Il se situe entre 1.5 % et 4%. Cela signifie que dans les plus grands arrondissements, un parti est sûr d'obtenir un siège en faisant 1.5 % des voix. Les électeurs des petits partis sont traités de la même manière que les électeurs des plus grandes forces.

Pour la variante 3, l'exemple présenté par le Docteur Schuhmacher dans son expertise démontre qu'un parti totalisant 38% des voix, n'obtient aucun siège. Même s'il s'agit d'un cas rare, il est néanmoins réaliste. La plupart du temps, le quorum est bas, mais il n'est pas possible de le garantir à chaque fois. Il y a des situations où le quorum naturel est plus élevé que dans le système actuel.

4. La garantie de sièges pour les districts.

Dans la variante 1, il n'y pas de garantie de siège pour les districts. C'est l'inconvénient principal de cette variante. Dans l'arrondissement de Brig, par exemple, il n'est pas garanti qu'au final le district de Conches obtienne un siège. Les partis peuvent influencer les résultats lors de l'élaboration des listes électorales mais les électeurs sont libres de tracer les candidats.

La garantie de sièges aux districts est le principal avantage de la variante 2.

Dans la variante 3, en règle générale, chaque district reçoit le nombre de mandat dont il a droit. Mais cela n'est pas garanti. Lors de la première répartition, les mandats sont attribués aux districts. Par contre, les mandats restants sont répartis à travers l'arrondissement. Si ce système avait été utilisé lors des élections de 2013, le district de Loèche aurait obtenu 7 sièges alors que selon sa population, il n'aurait eu droit qu'à six sièges.

5. Répartition proportionnelle des sièges entre les listes de partis :

Dans la variante 1, au niveau des districts, les sièges sont attribués de manière proportionnelle aux listes de partis.

En ce qui concerne la variante 2, la répartition est faite de manière proportionnelle au niveau des arrondissements. Par contre au niveau des districts, la répartition peut être moins proportionnelle. Les sièges ne sont pas uniquement attribués aux partis selon les voix obtenues. Une autre condition doit être remplie, à savoir que chaque district obtient un certain nombre de siège, en fonction de sa population. Du point de vue de l'électeur, il s'agit d'une restriction du principe de l'égalité des chances. Au niveau des partis et des districts, cela se traduit par une certaine disproportion. Il est possible qu'une liste obtienne plus de sièges qu'une autre liste qui aurait récolté plus de voix.

Cette situation peut également survenir avec la variante 3.

Questions des députés au Docteur Schuhmacher :

Est-ce que la variante 1 est plus favorable aux grands partis?

Non. La seule différence entre les deux variantes est qu'il y a une garantie de siège pour les districts dans la variante 2.

Les mandats non attribués sont plus élevés dans la variante 3. Est-ce que cela signifie qu'avec cette variante, ce sont les petits partis qui profitent de l'attribution des mandats restants?

Oui, car plus vous avez de mandats restants à répartir, plus les petits partis ont une chance d'en obtenir un.

Est-ce que les expériences dans les autres cantons démontrent un éclatement des formations et une multiplication des partis?

Non, cette crainte n'est pas justifiée. Les partis n'ont pas poussés comme des champignons, malgré un quorum très bas. Par contre, il est possible que des petits partis fassent plus de listes dans les petits districts pour récupérer des voix qui seraient distribués au niveau de l'arrondissement.

Suite à l'exposé du Docteur Schuhmacher, les membres de la Commission débattent de l'opportunité de présenter une ou plusieurs variantes. Le changement induit par la modification système d'élection est conséquent. Il y a toujours eu la volonté de faire participer le peuple au choix du système. La présidente estime qu'il serait dommage de ne garder qu'une seule variante.

La Commission se prononce d'abord sur le choix d'une ou deux variantes:

Deux variantes:	11
Une variante:	2
Abstention:	0

La Commission se prononce ensuite sur les deux variantes à choisir. Chaque député dispose de deux voix à attribuer aux deux variantes de son choix.

Variante 1 :	6 voix
Variante 2 :	13 voix
Variante 3 :	7 voix

La variante 2 faisant l'unanimité, un député propose de ne soumettre qu'une seule variante au parlement. Plusieurs députés estiment qu'il n'est pas sérieux de présenter la variante 3 au parlement après les explications détaillées données par le Docteur Schuhmacher. Cependant, les membres de la Commission ne s'accordent pas sur le fait que le Docteur Schuhmacher donne tort à la version 3.

La Commission se prononce sur le fait de revoter le choix du nombre de variante à soumettre :

Pour :	5
Contre :	5
Abstentions :	3

Un deuxième vote à lieu en raison de l'égalité du score :

Pour :	6
Contre :	5
Abstention :	2

La Commission accepte de refaire le vote sur le choix d'une ou deux variantes :

Deux variantes: 5
Une variante: 7
Abstention: 1

La Commission décide de ne proposer qu'une seule variante au parlement.

Enfin, la Commission décide du choix de la variante :

Variante 1 : 4
Variante 2 : 6
Variante 3 : 2
Abstention : 1

La Commission décide de proposer la variante 2.

(Variante 1)

~~¹ Les membres du Grand Conseil sont élus directement par le peuple.~~

~~² L'élection se fait par arrondissement électoral, d'après le système de la représentation proportionnelle.~~

~~³ Le Valais compte six arrondissements électoraux:~~

~~a) l'arrondissement de Brigue, comprenant les districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue;~~

~~b) l'arrondissement de Viège comprenant les districts et demi-district de Viège, Rarogne occidental et Loèche;~~

~~c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;~~

~~d) l'arrondissement de Sion comprenant les districts de Sion, Hérens et Conthey;~~

~~e) l'arrondissement de Martigny comprenant les districts de Martigny et Entremont;~~

~~f) l'arrondissement de Monthey comprenant les districts de Saint-Maurice et Monthey.~~

~~⁴ Les sièges sont répartis entre les arrondissements électoraux selon la population suisse de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.~~

~~⁵ La loi règle les détails et fixe la date du scrutin.~~

(Variante 2)

Seule la variante 2 est conservée et amendée de la sorte :

Alinéa 3

Proposition d'énoncer le nom des districts dans leur langue d'origine :

Argumentation : Dans le Haut-Valais, certaines dénominations de district ne sont utilisées qu'en français, par exemple les termes Gundis (Conthey) ou Ering (Hérens) ne sont pas usités du tout. La Commission a ainsi décidé d'énoncer le nom de chacun des districts dans sa langue d'origine.

³ Le Valais compte six arrondissements électoraux:

a) l'arrondissement de **Brigue Brig**, divisé en trois sous-arrondissements correspondant **aux districts et demi-district de Conches, Rarogne oriental et Brigue au district de Goms, au demi-district de Östlich Raron et au district de Brig;**

b) l'arrondissement de **Viège Visp** divisé en trois sous-arrondissements correspondant ~~aux districts et demi-district de Viège, Rarogne occidentale et Loèche~~ **au district de Visp, au demi-district de Westlich Raron et au district de Leuk**;

c) l'arrondissement de Sierre comprenant le district de Sierre;

d) l'arrondissement de Sion divisé en trois sous-arrondissements correspondant aux districts de Sion, Hérens et Conthey;

e) l'arrondissement de Martigny divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Martigny et Entremont;

f) l'arrondissement de Monthey divisé en deux sous-arrondissements correspondant aux districts de Saint-Maurice et Monthey.

Vote :

Pour : 6

Contre : 2

Abstentions : 5

La proposition est acceptée.

Alinéa 4

Proposition de modification :

⁴Les sièges sont répartis entre les arrondissements et sous-arrondissements selon la population **suisse** de résidence. Le Conseil d'Etat fixe cette répartition avant chaque élection.

Définition de la population résidente permanente (source : Office fédéral de la statistique) :

Avec l'introduction de STATPOP, la notion de « population résidente permanente » a été redéfinie compte tenu des recommandations internationales (ordonnance du 19 décembre 2008 sur le recensement fédéral de la population [[RS 431.112.1](#) , art. 2, let. d). La population résidente permanente, telle qu'elle est définie dans STATPOP à partir du 31.12.2010, comprend, en plus de la population qui était considérée dans ESPOP, les personnes dans le processus d'asile totalisant au moins 12 mois de résidence en Suisse.

La population résidente permanente comprend:

- Toutes les personnes de nationalité suisse ayant leur domicile principal en Suisse;
- Les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement d'une durée minimale de 12 mois (livret B ou C ou livret du DFAE [les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille]);
- Les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) pour une durée cumulée minimale de 12 mois;
- Les personnes dans le processus d'asile (livret F ou N) totalisant au moins douze mois de résidence en Suisse.

Vote :

Pour : 2

Contre : 11

Abstention : 0

La proposition est refusée.

Alinéa 5

Proposition de modification :

⁵ Les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans les arrondissements définis à l'alinéa 3 ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Propositions de modification :

⁵ Les listes qui ont recueilli moins de 8% du total des suffrages valables exprimés dans les arrondissements définis à l'alinéa 3 ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Pour le gouvernement, le quorum doit être fixé dans la loi sur les droits politiques et non pas dans la Constitution.

Les deux propositions sont retirées.

B. Organisation

Art. 43 (nouveau)	Présidence
-------------------	------------

Modification rédactionnelle du titre dans la langue allemande :

Art. 43 (neu)	<u>Präsidentschaft Präsidium</u>
---------------	----------------------------------

Art. 43bis (nouveau)	Sessions
----------------------	----------

Alinéa 2

Modification rédactionnelle dans les deux langues :

²Il se réunit en sessions ordinaires ou extraordinaires. Ces dernières sont convoquées à la demande de 20 de ses membres ou à la demande du Conseil d'Etat. La loi fixe les modalités.

Art. 43ter (nouveau)	Publicité des séances
----------------------	-----------------------

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

² ~~Der Grosse Rat kann dennoch geheime Verhandlung beschliessen, sofern es die Umstände erfordern~~ Sofern es die Umstände erfordern, kann der Grosse Rat jedoch geheime Verhandlungen beschliessen.

Art. 44 (nouveau)	Organisation
-------------------	--------------

Pas de modification

Art. 45 (nouveau)	Droit d'intervention
-------------------	----------------------

Alinéa 1

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

¹ Jedem Mitglied des Grossen Rates steht das Recht auf Einreichung einer Initiative, einer Motion, eines Postulates, einer Interpellation, einer Resolution und einer einfachen schriftlichen Anfrage zu.

Art. 46 (nouveau)	Commissions et groupes parlementaires
-------------------	---------------------------------------

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

Art. 46 (neu) Kommissionen und ~~parlamentarische Gruppen Fraktionen~~

¹ Der Grosse Rat organisiert sich in Kommissionen, die seine Beratungen vorbereiten.

² Die Mitglieder des Grossen Rates können ~~parlamentarische Gruppen Fraktionen~~ von mindestens fünf Abgeordneten bilden.

³ Grundsätzlich müssen die ~~parlamentarischen Gruppen Fraktionen~~ in den Kommissionen angemessen vertreten sein.

Art. 46bis (nouveau)	Service du Grand Conseil
----------------------	--------------------------

Pas de modification

C. Compétences (nouveau)

Art. 47 (neu)	Gesetzgebungskompetenz
---------------	------------------------

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

² Unter Vorbehalt der Befugnisse des Volkes und Staatsrates genehmigt er die Verträge, Konkordate und Konventionen Vereinbarungen. Er kann solche auch sie vorschlagen.

Art. 48 (nouveau)	Compétences financières
-------------------	-------------------------

Lettre b)

Conformément à la version en français, supprimer le terme « extraordinaires » relatif aux dépenses dans le texte en allemand. Les compétences financières du Grand Conseil ne doivent pas être limitées.

b) il décide les dépenses, autorise les concessions, les transactions immobilières, les emprunts, et l'octroi des cautionnements et autres garanties analogues, sauf exceptions prévues par la Constitution ou la loi;

b) er beschliesst die ausserordentlichen Ausgaben, bewilligt die Konzessionen und erteilt die Ermächtigung zu Liegenschaftstransaktionen, zur Aufnahme von Darlehen sowie zu Bürgschaften und anderen analogen Garantien unter Vorbehalt der in der Verfassung oder im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen;

La modification est acceptée à l'unanimité des membres présents.

Art. 49 (nouveau)	Compétences électives
-------------------	-----------------------

Pas de modification

Art. 50 (nouveau)	Autres compétences
-------------------	--------------------

Pas de modification

Art. 51 (nouveau)	Haute surveillance
-------------------	--------------------

Proposition de modification :

¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil d'Etat, des corporations et établissements autonomes de droit public, ~~les délégués de tâches publiques, des autorités judiciaires, ainsi que sur les représentants du canton dans les sociétés où il a une participation prépondérante.~~ Il peut en tout temps demander au pouvoir exécutif de rendre compte d'un acte de son administration.

² **Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur les autorités judiciaires.**

³ **Le Grand Conseil surveille les délégués de tâches publiques et les représentants du canton dans les sociétés où il a une participation prépondérante.**

^{2 4} Il peut instaurer une Commission d'enquête dans les circonstances fixées par la loi; celle-ci en fixe également les compétences et la procédure.

Remarque : Cette modification vise à plus de clarté, de lisibilité et de précision.

La modification est acceptée à l'unanimité des membres présents.

5.2 Dispositions législatives traitant du Conseil d'Etat

Chapitre 3

Pouvoir exécutif (nouveau)

Audition du Professeur Auer

Le point central développé par le Professeur Auer concerne la possibilité de garantir à la minorité germanophone du Haut-Valais, dans un scrutin proportionnel, au moins un siège au gouvernement².

Contrairement à l'élection du parlement, les exigences constitutionnelles ne sont pas très contraignantes pour l'élection du gouvernement pour laquelle il n'y a pas de jurisprudence. Les conditions que la jurisprudence a posé pour qu'un système proportionnel puisse être considéré comme étant vraiment proportionnel, notamment l'interdiction des quorums de plus de 10%, ne peuvent s'appliquer pour l'élection d'un gouvernement composé de 5 ou 7 membres pour lequel le quorum naturel est de toute façon supérieur à 10%. Il y a cependant une grande différence entre l'élection du parlement et l'élection d'un gouvernement. Pour l'élection d'un parlement, surtout s'il s'agit d'un grand canton, la répartition géographique est très importante afin de rapprocher les élus des électeurs et pour que les différentes régions soient équitablement représentées.

En ce qui concerne le gouvernement, qui est un organe central de l'état, il doit avoir une représentativité et une légitimité dans l'ensemble du canton. Les ministres doivent être élus dans l'ensemble du canton. Dans cette optique, il ne peut y avoir qu'une seule et unique circonscription composée de l'entier du canton. Les candidats sont candidats dans l'ensemble du canton et chaque électeur a la possibilité de voter pour tous les candidats, peu importe leur lieu d'origine.

Le Professeur Auer propose deux modèles qui ont le mérite d'être simples et compréhensibles :

Modèle 1 : garantie de siège pour le Haut-Valais avec un système mixte

Le premier modèle part de l'exigence d'avoir une garantie de siège pour Haut-Valais. Il s'agit d'une garantie de siège un peu particulière dans la mesure où elle est à la fois régionale et linguistique. Ces deux éléments sont importants. Le Professeur Auer s'est inspiré de la solution trouvée dans le canton de Berne. Le canton de Berne a cette spécificité assez semblable à celle du Valais avec le Jura bernois, minorité francophone, qui dispose d'une garantie de siège au gouvernement selon la Constitution cantonale.

Le système proposé est un système mixte. Il n'applique pas strictement la décision de principe comme quoi le Conseil d'Etat serait, à l'avenir, élu à la proportionnelle. En effet, pour ce qui est de la garantie de siège au Haut-Valais, le système est majoritaire. S'il n'y a qu'un seul siège à garantir, évidemment une proportionnelle n'est pas possible. Les autres membres seront élus à la proportionnelle.

² L'expertise du Professeur Auer se trouve en annexe de ce rapport.

Il y a deux types de listes. Une première liste pour le Haut-Valais pour laquelle il y a un candidat ou une candidate germanophone du Haut-Valais. Une deuxième liste pour l'ensemble du canton où peuvent figurer des candidats également des candidats du Haut-Valais. La double candidature n'est pas possible, un candidat ne peut pas figurer sur les deux listes. L'appareillement des listes est interdit, cela pour ne pas favoriser les grands partis.

Les électeurs reçoivent deux types de bulletins, un bulletin "Haut-Valais" et un bulletin "Ensemble du canton". Sur le bulletin "Haut-Valais", il ne peut y avoir qu'un seul nom. Sur le bulletin "Ensemble du canton", il y a quatre noms, dont éventuellement aussi des candidats domiciliés dans la partie germanophone du canton. Chaque électeur valaisan est libre de remplir ces deux bulletins. Mais il peut aussi se contenter de ne participer qu'à l'élection du représentant haut-valaisan ou à l'élection des candidats élus au système proportionnel, ou ne pas voter du tout.

La répartition des sièges "Ensemble du canton" peut se faire selon différentes méthodes. Le Professeur Auer opte pour une méthode qui ne favorise pas les grandes formations, la méthode Sainte-Laguë.

Dans ces deux élections, pour déterminer le nombre de sièges auquel un parti a droit selon la proportionnelle, il faut tenir compte du parti qui a obtenu le siège haut-valaisan. Si, d'après la proportionnelle, un parti a droit à deux sièges et ce même parti remporte l'élection dans le Haut-Valais, il n'aura pas trois représentants au gouvernement, mais bien deux.

Dans le Haut-Valais, est élu celui qui atteint la moyenne géométrique la plus élevée dans le canton et la majorité absolue dans le Haut-Valais. On compte séparément les bulletins haut-valaisans et les bulletins "ensemble du canton". On multiplie les suffrages recueillis dans le Haut-Valais par ceux récoltés dans l'ensemble du canton, puis on fait la racine. Cette racine nous donne la moyenne géométrique. Cette méthode donne un poids particulier, non pas exclusif, aux électeurs haut-valaisans dans la désignation de leur représentant au gouvernement. Enfin, pour l'ensemble du canton, sont élus sur chaque liste en fonction des sièges attribués les candidats avec le plus grand nombre de suffrages nominatifs.

En cas de siège vacant, dans le Haut-Valais, une élection complémentaire a lieu. Il n'y a pas d'alternative. Pour la liste "ensemble du canton", en principe, le premier "vient-ensuite" sur la liste concernée par la vacance est élu. A défaut, une élection complémentaire a lieu.

Modèle 2 : garantie de siège pour le Haut-Valais avec système proportionnel

Dans le deuxième modèle, tous les membres du gouvernement sont élus à la proportionnelle dans une seule circonscription. Il y a deux variantes possibles. Soit, les partis sont obligés de présenter au moins un candidat haut-valaisan, soit les partis sont libres de présenter ou non des candidats du Haut-Valais.

Une première répartition des sièges a lieu en fonction du nombre de suffrages nominatifs obtenus par les partis. Ensuite, pour désigner le représentant du Haut-Valais, entrent en considération uniquement les candidats haut-valaisans qui appartiennent à un parti qui a remporté au moins un siège dans la répartition proportionnelle. La moyenne géométrique serait à nouveau utilisée dans cette situation pour s'assurer que le représentant ait à la fois

une légitimité dans sa région et dans l'ensemble du canton. Pour la désignation des élus restants, sur chaque liste, sont élus les candidats ayant récoltés le plus de suffrages nominatifs déduction faite du siège du Haut-Valais sur la liste concernée.

Ce modèle présente un gros problème pour la gestion des vacances. Si le siège du candidat haut-valaisan est vacant, il y a deux cas possibles. Soit, c'est le premier des "viennent-ensuite" sur la liste du représentant haut-valaisan qui est élu, s'il y en a un. Soit, est élu le candidat qui a obtenu la deuxième moyenne géométrique la plus élevée. Dans le premier cas, il est rare qu'un parti ayant remporté le siège haut-valaisan ait sur sa liste un "vient-ensuite" qui soit aussi haut-valaisan. Il n'est pas tolérable que le parti désigne lui-même un conseiller d'Etat. Dans le deuxième cas, cela fausse la répartition des sièges à la proportionnelle, car un candidat d'un autre parti pourrait remporter le siège.

Questions des députés au Professeur Auer :

Est-il possible, avec la variante 1, qu'un parti totalisant 40% des voix, obtiennent à la fois le siège haut-valaisan et deux sièges dans le reste du Valais?

Non, cela n'est pas possible, car lors de la répartition des sièges entre les partis, on prend en compte l'attribution du siège haut-valaisan.

Est-il possible, avec ces variantes, qu'un candidat haut-valaisan soit élu à la place d'un candidat bas-valaisan ayant récolté plus de voix que lui?

Oui, c'est la conséquence inévitable de la garantie de siège que le Grand Conseil souhaite mettre dans la Constitution.

Avec un quorum naturellement élevé, est-ce que cela vaut vraiment la peine de mettre en place un système d'élection à la proportionnelle?

Il s'agit d'un choix politique. La science ne va pas vous sortir de cette impasse. D'un point de vue juridique ou de science politique, il n'y a rien qui vous oblige ou vous interdit de mettre en place tel ou tel système. Il est évident que la mise en place d'une proportionnelle pour cinq ou sept candidats ne peut pas avoir le même effet de répartition équitable comme le peut avoir une proportionnelle pour l'élection d'un parlement de 130 membres. L'élection proportionnelle au gouvernement a cependant le mérite de répartir les sièges en fonction des suffrages obtenus par les partis et de donner une image aussi fidèle que possible de la force des partis.

Audition du Professeur Bochsler

La présentation du Professeur Bochsler porte sur l'analyse d'un système proportionnel garantissant un, respectivement deux sièges dans chacune des régions constitutionnelles que sont le Haut-Valais, le Valais central et le Bas-Valais³.

Il n'est pas aisé de combiner un système d'élection à la proportionnelle avec une garantie de siège. Le professeur Bochsler présente trois différentes options. Pour chacun des modèles présentés, il y a encore des questions de détails qui doivent être testées avec des simulations.

³ L'expertise du Professeur Bochsler se trouve en annexe de ce rapport.

Il y a trois principes importants pour l'élection du gouvernement au scrutin proportionnel.

1. **Chaque voix a le même poids** : L'attribution des sièges aux différentes listes est déterminée par le principe proportionnel (respect. majoritaire), sans exceptions régionales.
2. **Tous les candidats sont égaux et éligibles dans l'ensemble du canton** : Aucune distinction entre les conseillers d'Etat « régionaux » et « partisans ». Tous les candidats se présentent dans l'ensemble du canton et sont éligibles aussi bien pour des sièges régionaux que généraux.
3. **La règle des sièges garantis s'applique aux trois régions** : Elle peut s'appliquer au Bas-Valais, au Valais central et au Haut-Valais, mais aussi à une seule région électorale.

Modèle Tessin:

1. Dans une première étape, les sièges sont répartis de manière proportionnelle par région électorale.
2. Première attribution des 5 ou 7 sièges aux listes de parti.
3. Il y a ensuite une deuxième attribution qui va aux listes de partis dans les régions électorales. Les sièges garantis sont attribués en fonction des suffrages par parti exprimés dans chacune de ces régions. Si un parti est fort dans le Haut-Valais, c'est à ce parti que sera attribué le siège garanti au Haut-Valais. Le nombre de sièges par région électorale (point 1) est garanti. Le nombre de sièges par liste de parti (point 2) est garanti. Le calcul se fait selon la méthode bi-proportionnelle.
4. Les candidats gagnants sont choisis par régions électorales, sur la base des suffrages obtenus dans l'ensemble du canton.

Avec ce système, c'est la logique partisane qui prime. Le choix d'un candidat fort a moins d'importance.

Modèle Valais :

1. Les 5 ou 7 sièges sont attribués aux listes de partis
2. Les sièges garantis sont attribués seulement aux candidats des listes ayant gagné des sièges. Est élu le candidat ayant obtenu le plus de suffrage dans la région
3. Les sièges restants sont attribués selon les suffrages obtenus dans l'ensemble du canton.

Le modèle Valais met l'accent sur les candidats forts dans chaque région. Le désavantage est que l'on ne peut que garantir un seul siège par région.

Modèle majoritaire avec cumulation:

Au premier coup d'œil, cette solution ne ressemble pas à la proportionnelle. Le système actuel du scrutin majoritaire est maintenu. Les votants ont la possibilité d'exprimer deux voix et donc de cumuler les candidats. C'est la même logique que pour l'élection du Conseil national. L'effet de cette modification est assez proche du système partiellement proportionnel. Le cumul profite surtout aux alliances des minoritaires et cela pourrait changer leur poids dans le résultat final dans la même direction qu'avec un système proportionnel. Les petites alliances qui présentent au maximum 3 candidats pour 7 sièges peuvent

précumuler. Les grandes alliances présentant au minimum 4 candidats pour 7 sièges ne le peuvent pas. Cela prévaut aussi pour les électeurs proches de la minorité. Avec ce modèle, on conserve un système qui a fait ses preuves, tout en garantissant une meilleure prise en compte des minorités.

Art. 52 (nouveau)	Principe
-------------------	----------

Pas de modification

A. Composition (nouveau)

Art. 53 (nouveau)	Composition
-------------------	-------------

Alinéa 1

Proposition de modification :

¹Le Conseil d'Etat se compose de **cinq sept** membres élus pour une durée de quatre ans. Les membres du Conseil d'Etat entrent en fonction le 1er janvier de l'année qui suit leur élection.

Plusieurs membres proposent de revenir à un exécutif composé de 7 membres afin de renforcer la gouvernance et de diminuer la charge administrative qui pèse sur chacun des ministres. Il est évident que les prévisions budgétaires ne sont pas bonnes actuellement. Cependant, la Constitution s'inscrit dans le long terme, il ne faut pas se baser sur des problèmes budgétaires passagers. En outre, le Valais se plaint sans cesse d'être un éternel incompris à Berne. Pour que le fédéralisme vive, pour que la Suisse puisse comprendre la réalité du Valais, il est nécessaire d'avoir des Conseillers d'Etat présent sur la scène fédérale.

Le Conseil d'Etat, pour sa part, est convaincu qu'il faut passer à un gouvernement composé de 7 membres, avec les arguments déjà énoncés dans le message. Il a cependant conscience que cette proposition n'est pas gagnée d'avance devant le peuple, peu importe le système d'élection qui sera choisi.

Vote :

Pour : 7
Contre : 5
Abstention : 1

La proposition de modification est acceptée.

Art. 53bis (nouveau)	Mode d'élection
----------------------	-----------------

Proposition de modification 1 :

¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système **proportionnel majoritaire à deux tours**. L'élection a lieu en même temps que celle des membres du Grand Conseil.

²

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

Plusieurs membres estiment que, suite aux conclusions des experts, il sera difficile de mettre en place une élection à la proportionnelle tout en garantissant un siège à chaque région. Aucun modèle proposé n'est parfait. Il ne sera pas aisé pour les citoyens de comprendre le fonctionnement de la proportionnelle et de s'identifier aux personnes élues par ce mode de scrutin. Les membres du gouvernement doivent être des personnalités qui représentent l'ensemble du canton. C'est pourquoi ils se prononcent clairement pour le maintien du système majoritaire et ils proposent de revenir à la version initiale proposée par le Conseil d'Etat.

Proposition de modification 2 :

¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système **proportionnel**. L'élection a lieu en même temps que celle des membres du Grand Conseil.

²

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

A contrario, d'autres membres relèvent que l'élection à la proportionnelle au parlement est tout aussi compliquée. Il ne faut en aucun cas sous-estimer le peuple. L'électorat est à même de comprendre les critères qui font que l'on met en place une proportionnelle. De plus, ce système existe déjà au niveau des communes.

Proposition de modification 3

¹

Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système **proportionnel**. L'élection a lieu en même temps que celle des membres du Grand Conseil.

²

Un (*deux*) d'entre eux est (*sont*) choisi(s) parmi les électeurs **germanophones** des districts de Conches, Brigue, Viège, Rarogne, Loèche, ~~**un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens, Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.**~~

Il s'agit d'une variante de la proposition 2, la garantie de siège ne prévalant que pour la minorité linguistique du Haut-Valais. Est défini comme germanophone, un candidat de langue maternelle allemande domicilié dans le Haut-Valais. L'objectif est d'éviter qu'un candidat francophone ne déménage dans le Haut-Valais pour être élu.

Pour certains membres de la Commission, la prise en compte des régions ne doit pas être identique : La minorité linguistique et culturelle du Haut-Valais est à part et mérite une exception.

La décision finale sera décisive si l'on veut continuer à travailler ensemble.

Proposition de modification 4

¹

Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système **proportionnel**. L'élection a lieu en même temps que celle des membres du Grand Conseil.

²⁻

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

L'objectif de cette proposition est de mettre en place une proportionnelle pure, sans garantie de siège, ni pour les partis, ni pour les régions.

Proposition de modification 5 :

¹

Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le peuple, selon le système **proportionnel**.

²

L'élection est organisée en deux arrondissements électoraux. Le premier élit un représentant (respectivement deux si le Conseil d'Etat est composé de sept membres) parmi les électeurs des districts de Conches, Brigue, Viège, Rarogne et Loèche. Le second élit quatre représentants (respectivement cinq si le Conseil d'Etat est composé de sept membres) parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens, Conthey, Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey. ~~Un d'entre eux est choisi parmi les électeurs des districts de Conches, Brigue, Viège, Rarogne, Loèche, un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens, Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.~~

Le but de cette proposition est de simplifier le système avec deux votes clairement proportionnels. Cette solution a l'inconvénient de créer, en quelque sorte, deux demi-cantons. L'avantage est de mettre en place un système d'élection à la proportionnelle qui garantit exactement deux sièges au Haut-Valais. Ces deux sièges représentent bien la proportion de la population haut-valaisanne dans le canton.

Le gouvernement salue la décision de la Commission d'approfondir la thématique afin d'éviter l'incertitude. Et cela, pas uniquement en raison du rang de la Constitution mais surtout parce que le peuple a besoin de certitude. Le Conseil d'Etat refuse de ne pas donner de garantie de siège à toutes les régions. Dans le Chablais, la conscience que cette région constitutionnelle est sous représentée au gouvernement est très forte. La garantie de siège pour les trois régions est très importante.

Pour l'ordre des votes des propositions ci-dessus, la Commission décide de se prononcer d'abord sur celles relatives à la proportionnelles. Les propositions les plus extrêmes sont confrontées en premier.

Opposition des propositions 4 et 5 :

Pour la proposition 4 :	3 voix
Pour la proposition 5 :	2 voix
Abstentions :	8 voix.

Opposition des propositions 4 et 3 :

Pour la proposition 4 :	2 voix
Pour la proposition 3 :	4 voix
Abstentions :	7 voix

Opposition des propositions 3 et 2

Pour la proposition 3 : 4 voix
 Pour la proposition 2 : 5 voix
 Abstentions : 4 voix

Enfin, la proposition 2 est opposée à la proposition 1 :

Pour la proposition 1 : 7
 Pour la proposition 2 : 6

Par 7 voix pour, 6 voix contre, la Commission accepte la proposition 1 qui réintroduit le système majoritaire comme mode d'élection des membres du Conseil d'Etat.

Alinéa 2**Proposition de modification :**

² **Un Deux** d'entre eux **est sont** choisis parmi les électeurs des districts de **Conches Goms**, **Brigue Brig**, **Viège Visp**, **Rarogne Raron**, **Loèche Leuk**, un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens, Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.

Par 9 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions, cette proposition de modification est acceptée par la Commission.

B. Organisation (nouveau)

Art. 54 (nouveau)	Collégialité et autonomie
-------------------	---------------------------

Pas de modification

Art. 54bis (nouveau)	Présidence
----------------------	------------

Titre

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

Präsidentschaft Präsidium**Alinéa 2**

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

² Der Präsident **sichert gewährleistet** die Kohärenz der Regierungstätigkeit und koordiniert die Tätigkeit der Departemente. Die Staatskanzlei unterstützt ihn bei seinen Aufgaben.

Modification rédactionnelle en français :

² Le président assure la cohérence de l'action gouvernementale et coordonne l'activité des départements. La **chancellerie Chancellerie d'Etat** l'assiste dans sa tâche.

Art. 54ter (nouveau)	Départements
----------------------	--------------

Pas de modification

C. Compétences (nouveau)

Art. 55 (nouveau)	Compétences législatives
-------------------	--------------------------

Modification rédactionnelle dans la version allemande pour correspondre à la version française :

⁴ Der Staatsrat **prüft und** veröffentlicht die Gesetze. Er setzt sie in Kraft, unter dem Vorbehalt, dass der Grosse Rat selbst darüber beschliesst.

Art. 56 (nouveau)	Planification
-------------------	---------------

Pas de modification

Art. 57 (nouveau)	Compétences financières
-------------------	-------------------------

Pas de modification

Art. 58 (nouveau)	Compétences administratives
-------------------	-----------------------------

Alinéa 2

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

²Er kann **Verträge Vereinbarungen** abschliessen.

Alinéa 4

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand:

⁴Er ernennt das Staatspersonal unter Vorbehalt der **verfassungsrechtlich und gesetzlich in der Verfassung und im Gesetz** vorgesehenen Ausnahmen.

Art. 58bis (nouveau)	Relations extérieures
----------------------	-----------------------

Alinéa 2

Modification rédactionnelle dans le texte allemand :

²Er kann Konkordate und internationale Verträge abschliessen, **soweit sofern** das ein Gesetz, ein Konkordat oder ein internationaler Vertrag, die vom Grossen Rat genehmigt worden sind, vorsehen.

Art. 58ter (nouveau)	Ordre public
----------------------	--------------

Pas de modification

Art. 58quater (nouveau)	Etat de nécessité
-------------------------	-------------------

Alinéa 1

Modification rédactionnelle dans le texte français (concordance avec le texte allemand)

¹Le Conseil d'Etat peut, sans base légale, prendre toutes les mesures nécessaires pour parer à ~~des dangers graves et imminents~~ **un danger grave et imminent.**

Art. 58quinquies (nouveau)	Autres compétences
----------------------------	--------------------

Pas de modification

Art. 59	<i>Abrogé</i>
---------	---------------

Pas de modification

5.3 Autres dispositions législatives

Titre et considérants

Pas de remarque

Art. 26

Alinéa 3

Proposition de modification :

³ ~~Le Grand Conseil peut, les intéressés entendus, modifier par une décision le nombre et les limites des communes.~~

La modification des limites des districts est réglementée dans une loi d'application. Par contre, pour modifier le nombre et les limites des communes, il faut modifier la Constitution. Il est alors proposé de supprimer cet alinéa 3.

Pour le gouvernement, procéder à une fusion forcée n'est jamais souhaitable ni agréable. Mais se priver de cette éventualité extrême est une erreur. Cela laisserait le droit à une petite entité de se moquer de tous et en tout temps. La phase deux de la révision de la Constitution concernera les communes. Il sera alors possible d'ouvrir ce débat à ce moment.

La proposition est retirée.

Titre 5	Autorités cantonales (nouveau)
---------	--------------------------------

Chapitre 1	Dispositions générales (nouveau)
------------	----------------------------------

Art. 36 (nouveau)	Elections cantonales
-------------------	----------------------

Pas de remarque

Art. 37 (nouveau)	Pouvoirs publics
-------------------	------------------

Modification rédactionnelle dans le texte en allemand :

Die öffentlichen ~~n~~ Gewalten besteht aus sind:

- a) ~~der die~~ gesetzgebenden Gewalt;
- b) ~~der die~~ vollziehenden Gewalt;
- c) ~~der die~~ richterlichen Gewalt.

Art. 38 (nouveau)	Districts
-------------------	-----------

Alinéa 2

Modification rédactionnelle suite à la modification décidée à l'article 42 :

² Les 13 districts sont les suivants: Gonches Goms, Brigue Brig, Viège Visp, Rarogne Raron (Rarogne oriental et Rarogne occidental Östlich Raron et Westlich

Raron), Loèche Leuk, Sierre, Sion, Hérens, Conthey, Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey.

Alinéa 3

Quelle est la procédure pour les communes qui souhaiteraient changer de district ?

Il appartiendra au Grand Conseil de définir la procédure de changement de district dans la législation d'application. En effet, dite législation reprendra les districts en leur qualité d'arrondissement ou/et de sous-arrondissement électoraux en y rattachant l'ensemble des communes valaisannes. Un changement de district impliquera obligatoirement une décision du Grand Conseil et une modification de loi sujette au référendum facultatif. Hormis celui de la commune demanderesse, il apparaît prématuré d'affirmer quels corps électoraux (districts concernés, canton) seront consultés. Il conviendra de prévoir dans les dispositions transitoires de la loi d'application le fait que, compte tenu de l'impossibilité temporelle d'organiser une telle procédure avant les élections cantonales de mars 2017, la première élection se fera sur la base des rattachements actuels aux districts.

Art. 39 (nouveau)	Indépendance
-------------------	--------------

Pas de remarque

Art. 39bis (nouveau)	Eligibilité
----------------------	-------------

Pas de remarque

Art. 39ter (nouveau)	Incompatibilités
----------------------	------------------

Alinéa 1

¹Les fonctions suivantes sont incompatibles:

- a) membre du Grand Conseil;
- b) membre du Conseil d'Etat;
- c) membre des autorités judiciaires.

Les membres des commissions disposant d'un pouvoir judiciaire à l'instar de la Commission cantonale en matière de recours en matière fiscale (CCR) ne devraient-ils pas être incompatibles selon cet alinéa?

Effectivement, la CCR est une autorité judiciaire, on pourrait conclure à une incompatibilité. Pour le Conseil d'Etat, cette problématique mérite d'être soulevée. Un mandat pourrait être attribué à la COJU afin d'examiner si d'autres commissions sont concernées. Cependant, la disposition constitutionnelle est la bonne. La solution du problème doit être trouvée au niveau de la loi d'application.

Alinéa 2

Proposition de modification :

Un-seul Aucun membre du Conseil d'Etat **ne** peut siéger aux chambres fédérales

Vote :

Pour : 2
 Contre : 10
 Abstention : 1

La proposition est refusée.

Art. 39quater (nouveau)	Immunité
-------------------------	----------

Pas de remarque

Chapitre 4 : Pouvoir judiciaire (nouveau numéro de chapitre)
--

Titre 6 : Régime communal (nouveau)

Chapitre 1 : Conseil de district

Art. 66 à 68	<i>abrogés</i>
--------------	----------------

Pas de modification

Titre 7 : Mode d'élection, conditions d'éligibilité, durée des fonctions publiques
--

Art. 84	<i>abrogé</i>
---------	---------------

Pas de modification

Art. 85

Alinéa 1

Modification rédactionnelle dans le texte en français :

¹Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseils conseillers communaux et les conseils conseillers bourgeoisiaux sont nommés élus pour une période de quatre ans.

Art. 85 bis, art. 86, art. 88 al. 2 et art. 90	<i>abrogés</i>
--	----------------

Pas de modification

Titre 9: Dispositions transitoires

Art. 108 (nouveau)	Abrogation et maintien en vigueur provisoire de l'ancien droit
--------------------	--

Titre

Modification rédactionnelle dans le texte allemand (concordance avec le texte français) :

Abänderung Aufhebung und provisorische Aufrechterhaltung des bisherigen Rechts

Alinéa 2

Modification rédactionnelle dans le texte français et allemand:

²L'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation d'application, requise par les dispositions constitutionnelles modifiées, n'~~aura a~~ pas été édictée.

Art. 109	Election des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat
----------	--

Proposition de modification :

¹La première élection des membres du Grand Conseil, qui suit l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, aura lieu le premier dimanche du mois de mars 2017. Ces membres **entrent en fonction à l'ouverture de la session constitutive qui aura lieu avant le 1^{er} mai 2017 et le** demeurent ~~en fonction~~ jusqu'à la session constitutive ouvrant la législature suivante, laquelle se tiendra en fin d'année 2021.

2 La première élection des membres du Conseil d'Etat qui suit l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions aura lieu le premier dimanche du mois de mars 2017. Ces derniers **entrent en fonction le 1^{er} mai 2017 et le** demeurent ~~en fonction~~ jusqu'au 31 décembre 2021.

Argumentation : A défaut de préciser quand entrent en fonction les autorités élues en mars 2017, on pourrait penser que l'entrée en fonction se fait au 1^{er} janvier 2018 (cf. nouveaux art. 43bis al. 1 et 53 al. 1 Cst. cant.). Il y aurait donc plusieurs mois entre l'élection (mars 2017) et l'entrée en fonction des élus (janvier 2018), ce qui n'est ni souhaitable, ni opportun.

La proposition est acceptée tacitement.

Art. 110 (nouveau)	Dispositions transitoires particulières
--------------------	---

Pas de modification

5.4 Nombre de questions à soumettre en votation populaire

Secteur II

Plusieurs propositions sont faites sur le nombre de questions à soumettre au peuple.

Une seule question :

La Constitution doit être acceptée ou refusée en un seul bloc.

Deux questions :

Il s'agit de revenir à la proposition initiale du Conseil d'Etat. Si l'on propose deux variantes pour le système d'élection du Grand Conseil, cela fait déjà pas mal de matière pour les électeurs.

Trois questions :

Avec cette proposition, il y a unité de la matière. La première question porte sur l'exécutif, la deuxième sur le législatif et la troisième sur le reste des modifications de la Constitution. Il s'agit de la version issue des débats de la première lecture.

Quatre questions :

Les articles 53 et 53bis feraient l'objet de deux questions séparées. L'objectif est de donner le choix au peuple de se prononcer indépendamment sur la composition et sur le mode d'élection du Conseil d'Etat.

Vote 1 :

Une question : 7 voix

Quatre questions : 6 voix

Vote 2 :

Une question : 3 voix

Trois questions : 10 voix

Vote 3 :

Deux questions : 1 voix

Trois questions : 10 voix

Abstention : 2 voix.

La Commission accepte la formulation avec trois questions telles qu'issues des débats de première lecture.

¹ La présente réforme est soumise au vote du peuple. Elle fait l'objet de trois questions distinctes, la première portant sur les articles 41 et 42 nouveaux et sur l'abrogation de l'article 84, la deuxième portant sur les articles 53 et 53bis et la troisième sur l'ensemble des autres articles modifiés. Chacune des trois questions porte également sur l'article 110 relatif à l'ordre et à la numérotation des articles.

² Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur.

6. Débat et vote final

La Présidente exprime sa satisfaction, relayée par celles des Membres de la Commission : les débats et autres travaux se sont déroulés dans un esprit ouvert et constructif, au sens de la détermination initiale relatée dans le chapitre 1.

Le débat final n'a pas été utilisé.

Par 5 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions, la Commission de 2^e lecture accepte le projet de modification des articles de la Constitution cantonale relatifs à l'organisation territoriale et aux institutions cantonales (art. 26, 36 à 59, 66 à 68, 84 à 86, 88 et 90 Cst. cant.) avec les modifications apportées.

La présidente
Laetitia MASSY

Le rapporteur
Alain DE PREUX

Sierre, le 29 janvier 2015

Gutachten über drei neue Verfahren zur Wahl des Grossen Rates des Kantons Wallis

22. November 2014

Christian Schuhmacher, Dr. iur.
Lindenstrasse 14
8400 Winterthur
G 043 259 24 77
P 052 223 15 05
chr.schuhmacher@bluewin.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag.....	4
2. Beurteilung von Wahlsystemen	4
2.1 Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Wahlrechtsgleichheit.....	4
2.2 Stimmkraftgleichheit	5
2.3 Erfolgswertgleichheit.....	6
2.4 Natürliches Quorum	8
3. Variante 1: Grössere Wahlkreise	9
3.1 Wortlaut.....	9
3.2 Beschreibung	10
3.2.1 Sitzzuteilung an die Wahlkreise.....	10
3.2.2 Sitzverteilung auf die Listen	11
3.3 Beurteilung.....	13
3.3.1 Stimmkraftgleichheit.....	13
3.3.2 Erfolgswertgleichheit.....	14
3.3.3 Natürliches Quorum.....	16
3.3.4 Ermittlung der Gewählten.....	17
3.3.5 Vertretungsanspruch der Bezirke.....	17
3.3.6 Auswahl an Listen.....	17
4. Variante 2: Doppelproporz in grösseren Wahlkreisen.....	17
4.1 Wortlaut.....	17
4.2 Beschreibung	18
4.2.1 Sitzzuteilung an die Unterwahlkreise	18
4.2.2 Sitzverteilung auf die Listen	19
a. Oberzuteilung.....	20
b. Unterzuteilung.....	21
c. Zwei charakteristische Merkmale des Doppelproporzes	23
d. Sitzverteilung auf die Listen	23
4.3 Beurteilung.....	24
4.3.1 Stimmkraftgleichheit.....	24
4.3.2 Erfolgswertgleichheit.....	25
4.3.3 Natürliches Quorum.....	25
4.3.4 Ermittlung der Gewählten.....	25
4.3.5 Vertretungsanspruch der Bezirke.....	26
4.3.6 Auswahl an Listen.....	26
5. Variante 3	27
5.1 Wortlaut.....	27
5.2 Beschreibung	28
5.2.1 Sitzzuteilung an die Bezirke und Halbbezirke	28
5.2.2 Sitzverteilung auf die Listen	28
5.3 Beurteilung.....	29
5.3.1 Stimmkraftgleichheit.....	29
5.3.2 Erfolgswertgleichheit.....	30
5.3.3 Natürliches Quorum.....	30
5.3.4 Vertretungsanspruch der Bezirke.....	32
5.3.5 Auswahl an Listen.....	32

6.	Beantwortung der Fragen.....	33
6.1	Frage 16.....	33
6.1.1	Stimmkraftgleichheit.....	33
6.1.2	Erfolgswertgleichheit.....	33
6.1.3	Natürliches Quorum.....	34
6.1.4	Unproportionale Sitzverteilung in den Unterwahlkreisen.....	34
6.1.5	Vertretungsanspruch der Bezirke.....	35
6.1.6	Fazit	35
6.2	Frage 17.....	35
6.3	Frage 18.....	36
6.4	Frage 19.....	36

1. Auftrag

Im Rahmen der laufenden Teilrevision der Kantonsverfassung diskutiert der Grosse Rat des Kantons Wallis drei Varianten für ein neues Verfahren zur Verteilung der Sitze bei Grossratswahlen. Gemäss **Variante 1** soll der Kanton in sechs Wahlkreise aufgeteilt und die Sitze dort nach dem bisherigen Verfahren vergeben werden. Nach **Variante 2** sollen die Sitze ebenfalls in diesen sechs Wahlkreisen verteilt werden. Die Verteilung soll aber nach dem doppeltproportionalen Divisorverfahren (Doppelproporz, „doppelter Pukelsheim“) erfolgen, wobei die bisherigen Bezirke und Halbbezirke Unterwahlkreise bilden. **Variante 3** schliesslich sieht vor, dass die Sitze wie bisher in den 14 Bezirken und Halbbezirken verteilt werden. Dies soll aber nur für die Verteilung der Vollmandate gelten. Die Sitze, die bei der ersten Verteilung nicht vergeben werden können („Restmandate“), sollen auf der Ebene der von den Varianten 1 und 2 vorgesehenen Wahlkreise erfolgen.

Mit E-Mail vom 20. Oktober 2014 übermittelte mir Grossrat Dr. iur. Michael Graber einen Katalog der 2. Kommission R21 mit 19 Fragen. Die letzten vier Fragen betreffen die Wahl des Grossrates. Der **Auftrag** lautet, diese Fragen 16 bis 19 zu beantworten.

Grossrat Graber stellte mir mit E-Mails vom 17., 20. und 21. Oktober 2014 folgende **Unterlagen** zur Verfügung, auf die sich das Gutachten stützt:

- Verfassung des Kantons Wallis, Anträge für die 1. Lesung (Dokument mit Name „2014.09_Modification CC – organisation territoriale et institutions cantonales – a_première lecture.docx“)
- Verfassung des Kantons Wallis, Arbeitspapier für die 2. Kommission, mit Textvorschlägen des Parlamentsdienstes (Dokument mit Name „2014.09_Modification CC – organisation territoriale et institutions cantonales – _document pour la 2e commission.docx“)
- Dokument mit Formulierungsvorschlag zu Art. 42 KV (Varianten 1 und 2) und zu Art. 42 KV (Variante 3; Vorschlag der Fraktionen CVPO und CSPO von Beat Rieder und Diego Clausen) (Dokument mit Name „Variante 3.pdf“)
- Protokoll der Kommission für Institutionen und Familienfragen, Revision der Artikel 26, 36-59 etc. Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die kantonalen Institutionen, erste Lesung, Eintretensdebatte und Detailberatung der Artikel 26, 38-42, 46, 46bis, 53 etc. (Dokumente mit Namen „tretensdebatte.docx“ und „sung.pdf“)
- Questionnaire à l'attention des experts désignés (Dokument mit Name „2014_10_P1102_BENMOU_R21 2e_questionnaire.docx“)

Zur Klärung einer Frage betreffend Variante 3 gelangte ich mit E-Mail vom 24. Oktober 2014 an die Grossräte Beat Rieder und Diego Clausen. Am 14. November 2014 übermittelte mir Grossrat Philipp Matthias Bregy ein Dokument mit der Bezeichnung „Walliser Proporzmodell.pdf“ vom 12. August 2014, wo Matthias Bürcher das Modell eines „zweistufigen Proporz mit Majorzbedingung“ darstellt. Gleichentags gelangten die Präsidentin der 2. Kommission R 21, Laetitia Massy, und der Vizepräsident dieser Kommission, Dr. Michael Graber, mit einem Mail an mich und klärten den mir erteilten Auftrag. In einem E-Mail vom 14. November 2014 übermittelte mir Matthias Bürcher unaufgefordert den Link zu einem Dokument mit dem Titel „Zweistufiger Proporz“ vom 30. August 2013.

2. Beurteilung von Wahlsystemen

2.1 Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Wahlrechtsgleichheit

Gemäss Frage 16 des Fragenkatalogs ist zu beurteilen, welche der drei Varianten für ein neues Wahlverfahren den Willen der Wähler eines Wahlkreises am besten berücksichtige („respecte le mieux le volonté des électeurs d'un arrondissement“). Am besten verwirklicht jene Variante dieses Ziel, die alle Wähler möglichst gleich behandelt. Das ist der Kerngehalt der Wahlrechtsgleichheit gemäss Art. 34 BV. Nach Bundesgericht kommen der Wahlrechts-

gleichheit drei Teilgehalte zu: die Zählwertgleichheit, die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit und die Erfolgswertgleichheit (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 26. September 2014 im Verfahren 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 8.3, mit Hinweisen):

- „Die **Zählwertgleichheit** bedeutet, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Alle Wähler desselben Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von Stimmen, haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt. Differenzierungen des Stimmgewichts sind unzulässig.“
- „Die **Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit** garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen.“
- „Die **Erfolgswertgleichheit** soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Die Erfolgswertgleichheit hat wahlkreisübergreifenden Charakter, denn sie bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts.“

Die Zählwertgleichheit wahren die drei Varianten in gleicher Weise. Unterschiede bestehen bei der Stimmkraftgleichheit und bei der Erfolgswertgleichheit.

2.2 Stimmkraftgleichheit

Das Bundesgericht leitet aus der Wahlrechtsgleichheit wie erwähnt ab, dass in allen Wahlkreisen das Verhältnis zwischen repräsentierter Bevölkerung und zugewiesener Sitzzahl möglichst gleich gross ist. Mit andern Worten: In jedem Wahlkreis sollen hinter einem Grossratsitz möglichst gleich viele Personen stehen. Massgebend kann die gesamte Bevölkerungszahl sein oder auch nur die Schweizer Bevölkerung.

Das Ideal eines überall gleichen Quotienten liesse sich nur erreichen, wenn in allen Wahlkreisen x Personen oder ein Mehrfaches der Zahl x wohnen würde, wobei x der Zahl aller Personen im Kanton geteilt durch 130 entspricht. Diese Bedingung dürfte nie erfüllt sein. Deshalb wird man bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise immer runden müssen. Dabei treten Rundungsfehler auf, die sich so äussern, dass einem Wahlkreis mehr Personen hinter einem Mandat stehen als in einem andern Wahlkreis. Ziel der Stimmkraftgleichheit ist es, diese Rundungsfehler möglichst klein zu halten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, inwiefern die Stimmkraftgleichheit bei der letzten Wahl des Grossen Rats verwirklicht worden ist. Die zweite Spalte gibt die Schweizer Wohnbevölkerung am 31. Dezember 2010 an. (Gestützt auf diese Zahlen hat der Staatsrat die Sitzverteilung auf die Bezirke vorgenommen, vgl. Beschluss vom 22. August 2012). Die dritte Spalte gibt den Sitzanspruch der Bezirke nach dem geltenden Verfahren von Art. 84 Abs. 3 KV an. Die vierte Spalte nennt die Zahl der Schweizer, die hinter jedem Sitz, der einem Bezirk zugewiesen worden ist, stehen. Im Wahlkreis Brig kommt auf 1821 Schweizer 1 Sitz im Grossrat. Die fünfte Spalte schliesslich nennt die Stimmkraft eines Schweizer. Ein Schweizer im Wahlkreis Brig hat eine Stimmkraft von 104,3%, weshalb er etwas mehr Sitze vergeben darf als der kantonale Durchschnitt von 100%.

	CH-Bevölkerung (31.12.2010)	Sitze	Schweizer/Sitz	Stimmkraft eines Schweizers
Brig	21'853	12	1'821	104.3%
Goms	4'168	2	2'084	91.2%
Östlich Raron	2'751	2	1'376	138.1%
Visp	22'336	12	1'861	102.1%
Westlich Raron	7'313	4	1'828	103.9%
Leuk	10'601	6	1'767	107.5%
Sierre	33'099	17	1'947	97.6%
Sion	32'757	17	1'927	98.6%
Hérens	9'416	5	1'883	100.9%
Conthey	19'363	10	1'936	98.1%
Martigny	31'065	16	1'942	97.9%
Entremont	11'369	6	1'895	100.3%
Monthey	30'991	16	1'937	98.1%
St. Maurice	9'928	5	1'986	95.7%
Total / Durchschnitt	247'010	130	1900	100%

Tabelle 1: Stimmkraft der Schweizer pro Wahlkreis bei der Grossratswahl 2014 nach geltendem Recht.

2.3 Erfolgswertgleichheit

Nach Bundesgericht soll jeder Wähler „materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen“. Das bedeutet: Jeder Wähler soll möglichst gleich stark mitbestimmen können, wie das Parlament zusammengesetzt wird. Um Wahlsysteme unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit untereinander vergleichen zu können, sollte der Erfolgswert eines Wählers, also das Mass seines Einflusses auf die Zusammensetzung des Parlaments, messbar gemacht werden. Hierzu ist zunächst der ideale Erfolgsanteil und der reale Erfolgsanteil zu unterscheiden.

- Der **ideale Erfolgsanteil** gibt an, in welchem Mass ein Wähler die Zusammensetzung des Parlaments *idealerweise* beeinflussen kann. Ideal heisst hier: unter bestmöglicher Gleichbehandlung aller Wähler. Dieser ideale Erfolgsanteil ergibt sich durch Division der Zahl der Sitze eines Wahlkreises durch die Zahl der Wähler dieses Wahlkreises.

Beispiel: In einem Wahlkreis sind 10 Sitze zu vergeben. Es nehmen 10'000 Wähler an der Wahl teil. Idealerweise kann jeder Wähler bei $10/10'000 = 1/1000$ eines Sitzes bestimmen, wer darauf Platz nimmt. Der *ideale Erfolgsanteil* eines Wählers beträgt somit $1/1000$.

- Der **reale Erfolgsanteil** gibt an, in welchem Mass ein Wähler die Zusammensetzung des Parlaments *tatsächlich* beeinflussen kann. In aller Regel weicht der reale Erfolgsanteil vom idealen Erfolgsanteil ab. Denn die politischen Präferenzen der gesamten Wählerschaft lassen sich nicht perfekt auf die Zusammensetzung des Parlaments abbilden, so dass bei der Sitzverteilung gerundet werden muss. Wenn die Wähler einer Partei einen rechnerischen Anspruch auf z.B. 4,21 Sitze haben, so werden dieser Partei wahrscheinlich nur 4 Sitze zugesprochen. Die Folge ist, dass die Wähler dieser Partei die Zusammensetzung des Parlaments etwas weniger stark beeinflussen können als der Durchschnitt: Der reale Erfolgsanteil dieser Wähler ist kleiner als der ideale Erfolgsanteil.

Im Beispiel: 4200 Wähler geben ihre Stimmen den Kandidaten der Liste A, die restlichen 5800 geben sie den Kandidaten der Liste B. Aufgrund des anwendbaren Wahlverfahrens werden der Liste A vier Sitze und der Liste B sechs Sitze zugewiesen. Der *reale Erfolgsanteil* eines A-Wählers beträgt $4/4200 = 1/1050$. Der *reale Erfolgsanteil* eines B-Wählers beträgt $6/5800 = 1/967$. Ein A-Wähler kann die Zusammensetzung des Parlaments somit weniger stark beeinflussen als bei B-Wähler.

Anschaulich wird der Erfolg eines Wählers, wenn sein realer Erfolgsanteil in Relation gesetzt wird zum idealen Erfolgsanteil. Der so erhaltene Wert lässt sich als **Erfolgswert** bezeichnen. Er gibt an, in welchem Mass – bezogen auf den Durchschnitt – ein Wähler die Zusammensetzung des Parlaments bestimmen kann.

Im *Beispiel* beträgt der reale Erfolgsanteil eines A-Wählers $1/1050$ und der ideale Erfolgsanteil $1/1000$. Der *Erfolgswert* eines A-Wählers beträgt deshalb $1/1050 : 1/1000 = 0,95 = 95\%$. Dies bedeutet: Der A-Wähler konnte die Zusammensetzung des Parlaments unterdurchschnittlich beeinflussen, nämlich zu 95% des ihm idealerweise zukommenden Masses von 100%.

Ein Wahlsystem ist umso gerechter, je kleiner die Unterschiede der Mitbestimmungsmöglichkeiten der einzelnen Wähler sind, d.h. je näher die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Wähler beim idealen Erfolgswert von 100% liegen. Ziel jedes Wahlsystems muss ein, die **Erfolgswertgleichheit** der Wähler möglichst gut zu verwirklichen: Alle Wähler sollen möglichst gleichen Erfolg haben bei ihren Bemühungen, die Zusammensetzung des Parlaments zu beeinflussen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Erfolgswerte der Wähler der einzelnen Parteien, die sie bei den Grossratswahlen 2013 erreicht haben. Die Werte beziehen sich auf den Durchschnitt in den einzelnen Wahlkreisen.

	Erfolgswert der Wähler bei der Grossratswahl 2013							
	CVP	CSP	FDP	SVP	SP	Alliance de Gauche	Grüne	Entm. autrem.
Brig	104%	85%		107%		95%		
Goms	101%	99%						
Östlich Raron	136%	129%		0%				
Visp	118%	116%	0%	89%	78%			
Westlich Raron	96%	104%						
Leuk	119%	105%		0%	105%			
Sierre	96%		108%	107%		90%		
Sion	107%		97%	102%		104%	83%	
Hérens	90%		102%	120%	104%			
Conthey	111%		126%	64%	109%		0%	
Martigny	93%		99%	108%		104%		
Entremont	127%	72%		0%				130%
Monthey	109%		103%	116%	93%		0%	
St. Maurice	99%		133%	0%		111%		

Tabelle 2: Erfolgswerte der Wähler bei der Grossratswahl 2013. Lesebeispiel: Bei der Grossratswahl 2013 hatte ein Wähler der CVP im Wahlkreis Brig einen Erfolgswert von 104%. Das bedeutet, dass er die Zusammensetzung des Parlaments im Ausmass von 4% stärker beeinflussen konnte als der Durchschnitt aller Wähler im Wahlkreis Brig. Grün markiert sind die beiden Höchstwerte, blau markiert die tiefsten Werte.

Der (vorzeichenlose) Betrag der Abweichung des Erfolgswerts eines Wählers vom idealen

Erfolgswert wird als **Erfolgswertfehler** dieses Wählers bezeichnet. Gemäss vorstehender Tabelle beträgt der Erfolgswertfehler eines CVP-Wählers im Wahlkreis Brig 4%. Im Vergleich zu einem CSP-Wähler dieses Bezirks mit einem Erfolgswertfehler von 15% ist das wesentlich weniger.

Wie soll beurteilt werden, welches Wahlsystem das Ziel der Erfolgswertgleichheit aller Wähler am besten verwirklicht? Zur Beantwortung dieser Frage könnte man die Erfolgswertfehler aller Wähler addieren. Das Wahlsystem mit der kleinsten Fehlersumme könnte man zu Sieger erklären. Eine solche Beurteilung wäre nicht sinnvoll. Denn ein Wahlsystem X, bei welchem der Wähler A und der Wähler B je einen Erfolgswert von 80% aufweisen, würde gleich gut abschneiden wie ein Wahlsystem Y, bei dem der Wähler A einen Erfolgswert von 100% und der Wähler B einen solchen von 60% aufweisen: Bei beiden Wahlsystemen betrüge die Summe der Erfolgswertfehler der beiden Wähler 40%. Das überzeugt nicht. Sinnvoller ist es, dem Wahlsystem X den Vorzug zu geben. Denn man ist eher bereit, zweimal einen kleinen Fehler zu akzeptieren als einmal einen grossen. Das kann erreicht werden, indem man den Erfolgswertfehler der Wähler quadriert und erst dann die Summe bildet. Mit andern Worten: Man bestimmt die Summe der Fehlerquadrate. Das Wahlsystem X weist dann ein tiefes Total von $0,2^2 + 0,2^2 = 0,08$ auf, während das Wahlsystem Y ein höheres Total von $0^2 + 0,4^2 = 0,16$ aufweist. Zur Beurteilung eines Wahlsystems soll also die **Summe der Quadrate der Erfolgswertfehler** aller Wähler abgestellt werden. Je kleiner diese Summe ist, desto besser ist das Ideal der Erfolgswertgleichheit aller Wähler verwirklicht und desto besser ist das Wahlsystem.

2.4 Natürliches Quorum

Ob ein Wahlsystem das Ziel der Erfolgswertgleichheit aller Wähler gut verwirklicht, zeigt sich auch am unteren Ende der Skala, nämlich dort, wo es um die Frage geht, ob eine Liste *überhaupt* einen Sitz bekommt. Man spricht hier vom natürlichen Quorum. Das **natürliche Quorum** bezeichnet jenen Stimmenanteil, den eine politische Partei (Liste) mindestens machen muss, um einen Sitz auf sicher zu haben. Beim geltenden Wahlverfahren im Kanton Wallis hängt das natürliche Quorum von der Zahl der Mandate (M) ab, die in einem Wahlkreis (Bezirk oder Halbbezirk) zu vergeben sind. Das natürliche Quorum berechnet sich nach der Formel $1 / (M+1)$. Beispielsweise liegt das natürliche Quorum im Wahlkreis Leuk bei der Grossratswahl 2013 bei $1 / (6+1) = 1/7 = 14,3\%$. Das bedeutet: Eine Liste, die im Wahlkreis Leuk 14,3% aller Stimmen machte, bekam mindestens einen Sitz. Möglicherweise reichte aber auch schon ein tieferer Anteil.

Bisherige Wahlkreiseinteilung		
Wahlkreis	Sitze	natürliches Quorum
Brig	12	8,3%
Goms	2	33,3%
Östlich Raron	2	33,3%
Visp	12	8,3%
Westlich Raron	4	20%
Leuk	6	14,3%
Sierre	17	5,9%
Sion	17	5,9%
Hérens	5	16,7%
Conthey	10	9,1%
Martigny	16	6,3%
Entremont	6	14,3%
Monthey	16	6,3%
St. Maurice	5	16,7%

Tabelle 3: Sitze und natürliches Quorum in den Wahlkreisen bei der Grossratswahl 2013.

3. Variante 1: Grössere Wahlkreise

3.1 Wortlaut

In der Fassung der Parlamentsdienste lautet Variante 1 wie folgt:

A. Zusammensetzung (neu)

Art. 41 (neu) Zusammensetzung

¹ Der Grosse Rat setzt sich aus 130 Abgeordneten und 130 Ersatzabgeordneten zusammen, die für eine Dauer von vier Jahren gewählt werden.

² Das Gesetz regelt ihren Status und ihre Entschädigung.

Art. 42 (neu) Wahlmodus

¹ Die Mitglieder des Grossen Rates werden direkt vom Volke gewählt.

² Die Wahl findet pro Wahlkreis nach dem Proportional-Wahlverfahren statt.

³ Das Wallis zählt sechs Wahlkreise:

- a) den Wahlkreis Brig mit dem Bezirk Brig, dem Halbbezirk Östlich Raron und dem Bezirk Brig [recte: Goms];
- b) den Wahlkreis Visp mit dem Bezirk Visp, dem Halbbezirk Westlich Raron und dem Bezirk Leuk;
- c) den Wahlkreis Siders mit dem Bezirk Siders;
- d) den Wahlkreis Sitten mit den Bezirken Sitten, Ering und Gundis;
- e) den Wahlkreis Martinach mit den Bezirken Martinach und Entremont;

f) den Wahlkreis Monthey mit den Bezirken Saint-Maurice und Monthey.

⁴ Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen¹ Wohnbevölkerung unter die Wahlkreise verteilt. Der Staatsrat legt diese Verteilung vor jeder Wahl fest.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten und legt das Datum des Urnengangs fest.

3.2 Beschreibung

Variante 1 verändert die bisherige **Wahlkreiseinteilung**: Die Wahlen sollen nicht mehr in den 14 Bezirken und Halbbezirken stattfinden, sondern in sechs Wahlkreisen, wobei jeder Wahlkreis aus zwei oder drei Bezirken bzw. Halbbezirken besteht. Einzig der Bezirk Sierre bildet für sich allein einen Wahlkreis (Art. 42 Abs. 3 KV).

3.2.1 Sitzzuteilung an die Wahlkreise

Art. 42 Abs. 4 KV regelt die **Sitzzuteilung an die Wahlkreise**. Danach sollen die Sitze „entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung“ unter die Wahlkreise verteilt werden. Die Regelung lässt offen, nach welchem Verfahren dies zu erfolgen hat. Bisher war das Verfahren in Art. 84 Abs. 3 KV geregelt, doch soll diese Bestimmung aufgehoben werden. Das Verfahren wird deshalb vom Gesetzgeber zu regeln sein.

Neben dem Verfahren nach Art. 84 Abs. 3 KV (sog. Bruchzahlverfahren) steht insbesondere das Divisorverfahren mit Standardrundung zur Verfügung, wie es in den Kantonen Aargau und Zürich zum Einsatz kommt (§ 2 Grossratswahlgesetz/AG; § 88 GPR/ZH). Bei diesem Verfahren wird die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises durch einen Divisor geteilt und die so erhaltene Bruchzahl zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das ergibt den Sitzanspruch des Wahlkreises. Der Divisor wird so gross gewählt, dass mit diesem Verfahren alle Sitze des Grossen Rats verteilt werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der Sitze an die Wahlkreise, je berechnet mit dem Bruchzahlverfahren nach Art. 84 Abs. 3 KV (4. Spalte) und mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung (5. Spalte). Ebenso sind die Sitzansprüche gemäss bisherigem Recht angegeben, wobei hier die Sitzzahlen der Bezirke und Halbbezirke addiert worden sind (3. Spalte).

¹ Gemäss einem Antrag der AdG/LA-Fraktion, eingereicht durch Raymond Borgeat, soll das Wort „schweizerischen“ gestrichen werden. Grundlage für die Verteilung der Sitze an die Wahlkreise vor der Wahl wäre damit die gesamte Wohnbevölkerung einschliesslich Ausländerinnen und Ausländer. Die Frage, ob der Antrag beschlossen wird, hat keinen Einfluss auf das Wahlverfahren und die Frage der Beachtung der Wahlrechtsgleichheit. Das Gutachten verzichtet deshalb auf eine Stellungnahme zu diesem Antrag. Dies gilt auch für den gleichlautenden Antrag zu Art. 42 Abs. 4 bei Variante 2.

neue Wahlkreise	CH-Bevölkerung (31.12.2010)	Sitzanspruch der Wahlkreise		
		Addition der Sitzan- sprüche der Bezirk ge- mäss geltendem Recht	Variante 1	
			Bruchzahlverfah- ren (Art. 84 KV)	Divisorverfahren mit Standardrundung
Birg	28'772	16	15	15
Visp	40'250	22	21	21
Sierre	33'099	17	18	17
Sion	61'536	32	32	33
Martigny	42'434	22	22	22
Monthey	40'919	21	22	22
Total	247'010	130	130	130

Tabelle 4: Sitzzuteilung auf die neuen Wahlkreise nach bisherigem Recht (Addition der Ansprüche der Bezirke und Halbbezirke) und nach Variante 1. Für Variante 1 berechnet nach dem Bruchzahlverfahren und nach Divisorverfahren mit Standardrundung (Datengrundlage: Grossratswahl 2013)

Die Tabelle zeigt, dass es leichte Sitzverschiebungen von maximal einem Sitz bei der Variante 1 gibt. Im neuen Wahlkreis Brig waren bisher 16 Sitze zu verteilen (3. Spalte; Brig: 12; Goms: 2; Östlich Raron: 2). Werden die Sitze den neuen Wahlkreisen direkt zugewiesen, wie dies Variante 1 vorsieht, erhält der neue Wahlkreis Brig nur noch 15 Sitze, und zwar unabhängig davon, ob für die Sitzzuweisung an die Wahlkreise das Bruchzahlverfahren (4. Spalte) oder das Divisorverfahren mit Standardrundung (5. Spalte) zur Anwendung kommt.

Hinweis: Um die Vergleichbarkeit mit dem geltenden Recht zu erleichtern, wird bei den nachfolgenden Ausführungen über die Sitzverteilung auf die Listen von den **Sitzansprüchen der Wahlkreise nach geltendem Recht ausgegangen** (3. Spalte).

3.2.2 Sitzverteilung auf die Listen

Nach Art. 42 Abs. 2 KV sollen die Wahlen „nach dem **Proportional-Wahlverfahren**“ stattfinden. Dieser Begriff ist nicht eindeutig: Verschiedene Wahlverfahren können diese Bezeichnung für sich in Anspruch nehmen. In Frage kommen insbesondere das Divisorverfahren mit Abrunden oder das Divisorverfahren mit Standardrundung.

Das geltende Walliser Recht arbeitet mit einem Divisorverfahren mit Abrunden. Das Verfahren ist in Art. 155-157 des Walliser Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) geregelt. Die Vorschriften entsprechen einem Rechenalgorithmus, wie er vor gut hundert Jahren vom Basler Physiker Eduard Hagenbach-Bischoff entwickelt worden ist. Es ist ein einfaches Rechenverfahren, das sich mit etwas Fertigkeit auch ohne Taschenrechner bewältigen lässt. Die Bestimmungen im GPR lauten wie folgt:

- **Erste Verteilung:** „¹Die Summe der Parteistimmen wird durch die um eins erhöhte Zahl der zu verteilenden Sitze geteilt. Die so erhaltene Zahl wird auf die nächst höhere ganze Zahl erhöht, die dann den Quotienten bildet. ²Jede Liste, die das Quorum erreicht hat, hat Anspruch auf so viele Abgeordnete und Ersatzpersonen, als der Quotient in der Summe der Parteistimmen enthalten ist.“ (Art. 155 GPR).
- **Weitere Verteilungen:** „¹Sind noch nicht alle Mandate verteilt, so werden die verbliebenen einzeln und nacheinander nach folgenden Regeln zugeteilt:
 - a) die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugewiesenen Sitze geteilt;
 - b) der nächste Sitz wird derjenigen Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist;
 - c) (...)

² Dieses Vorgehen wird solange wiederholt, bis alle Sitze zugeteilt sind.“ (Art. 156 GPR).

Wie erwähnt, ist das Sitzzuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff ein **Divisorverfahren mit Abrundung**. Dies bedeutet: Zur gleichen Sitzverteilung wie beim Prozedere nach Art. 155 und 156 GPR kommt man, wenn man die Parteistimmen durch einen bestimmten Divisor teilt und die so erhaltene Bruchzahl auf die nächste ganze Zahl abrundet. Der Divisor ist dabei so gross zu wählen, dass mit diesem Verfahren alle im Wahlkreis zu verteilenden Sitze vergeben werden.

Dass beide Verfahren zum gleichen Ergebnis führen, wird an einem Beispiel veranschaulicht, das auf den Zahlen der Grossratswahl 2013 im Bezirk Entremont beruht. Es waren dort 6 Sitze zu vergeben. Das erste in der nachfolgenden Tabelle dargestellte Verfahren folgt dem Algorithmus von Hagenbach-Bischoff, wie er in Art. 154-156 GPR vorgeschrieben ist. Der Quotient für die erste Verteilung ergibt sich durch Division der Summe aller Parteistimmen (36'464) durch die um 1 vergrösserte Zahl der zu vergebenden Sitze (6+1). Die so erhaltene Bruchzahl von 5209,1 wird auf die nächste ganze Zahl erhöht (5210). In der ersten Verteilung gehen 3 Sitze an die CVP, denn der Quotient von 5210 ist dreimal ganzzahlig in der Parteistimmenzahl der CVP von 19'159 enthalten. 1 Sitz geht bei der ersten Verteilung an die PLR. Bei der zweiten Verteilung weist die CVP mit 4789,75 den höchsten Quotienten auf, weshalb der 5. Sitz an die CVP geht. Der sechste Sitz schliesslich geht an Entremont autremont.

	<i>Parteistimmen</i>	<i>1. Verteilung</i>	<i>2. Verteilung</i>	<i>3. Verteilung</i>	<i>Total</i>
CVP:	19159	3 Sitze	$19'159:(3+1)=4789,75 \rightarrow 1 \text{ Sitz}$	$19'159:(4+1)=3831,8$	4 Sitze
FDP:	8435	1 Sitz	$8435:(1+1)=4217,5$	$8435:(1+1)=4217,5$	1 Sitz
SVP:	4187	0 Sitze	$4187:(0+1)=4187$	$4187:(0+1)=4187$	0 Sitze
Entrem. autrem.:	4683	0 Sitze	$4683:(0+1)=4683$	$4683:(0+1)=4683 \rightarrow 1 \text{ Sitz}$	1 Sitz
<i>Total:</i>	36464	4 Sitze	5 Sitze	6 Sitze	

$36'464 : (6+1) = 5209,1 \rightarrow \text{Quotient für 1. Verteilung} = 5210$

Zum gleichen Resultat kommt man, wenn man die Parteistimmen durch den Quotienten teilt, der zur Vergabe des letzten Sitzes geführt hat (4683). Die so erhaltenen Bruchzahlen werden abgerundet und ergeben den Sitzanspruch der Parteien.

	<i>Parteistimmen</i>	
CVP:	$19159 : 4683 = 4,09$	$\rightarrow 4 \text{ Sitze}$
FDP:	$8435 : 4683 = 1,80$	$\rightarrow 1 \text{ Sitz}$
SVP:	$4187 : 4683 = 0,89$	$\rightarrow 0 \text{ Sitze}$
Entrem. autrem.:	$4683 : 4683 = 1$	$\rightarrow 1 \text{ Sitz}$
<i>Total</i>		6 Sitze

Im Beispiel sind alle Divisoren zwischen 4683 und 4218 verwendbar; sie führen stets zur gleichen Sitzverteilung.

Anstelle des Divisorverfahrens mit Abrundung kann für die Verteilung der Sitze an die Listen (politische Parteien) auch das **Divisorverfahren mit Standardrundung** verwendet werden. Auch hier werden die Parteistimmen durch einen Divisor geteilt. Die so erhaltene Bruchzahl

wird aber nicht zwingend abgerundet, sondern zur nächstgelegenen ganzen Zahl auf- oder abgerundet: Bruchteile über ...,5 werden auf, Bruchteile unter ...,5 werden abgerundet.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf der Datenbasis der Grossratswahl 2013 auf, zu welcher Verteilung der Sitze auf die Listen (politische Parteien) Variante 1 führt. Pro Wahlkreis ist für jede Liste der Sitzanspruch gemäss Divisorverfahren mit Abrundung (Spalten 3, 6, 9 etc.) und gemäss Divisorverfahren mit Standardrundung angegeben (Spalten 4, 7, 10 etc.). Zum Vergleich sind auch die Sitzansprüche gemäss geltendem Recht aufgeführt (Spalten 2, 5, 8 etc.). Hierzu wurden die Sitzansprüche der Listen der einzelnen Bezirke addiert.

	Sitzansprüche der Liste																				
	CVP			CSP			FDP			SVP			SP/SP+Grüne/Alliance de Gauche			Grüne			Entm. autrem.		
	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden	geltendes Recht	Division mit Abrunden	Div. mit Standardrunden
Brig	6	6	6	4	4	4				4	4	4	2	2	2						
Visp	10	9	9	8	8	7	0	0	1	2	3	3	2	2	2						
Sierre	6	6	6				5	5	5	3	3	3	3	3	3						
Sion	12	12	12	mit CVP			9	8	8	5	5	5	4	4	4	2	3	3			
Martigny	8	8	7				7	8	8	3	3	3	3	3	3				1	0	
Monthey	7	7	7				7	6	6	4	4	4	3	3	3	0	1	1			

Tabelle 5: Sitzansprüche der Listen bei Verteilung gemäss geltendem Recht (Addition der Sitzansprüche aus den Wahlkreisen) und in den Wahlkreisen nach Variante 1, dort berechnet nach dem Divisorverfahren mit Abrunden und nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung. Farblich markiert die Listen mit unterschiedlichen Sitzansprüchen. Im Wahlkreis Sion reichten die CVP und die CSP eine gemeinsame Liste ein. (Datenbasis: Grossratswahl 2013)

Der Vergleich der Sitzansprüche gemäss geltendem Verfahren und nach Variante 1 ist mit Vorsicht zu geniessen. Er lässt ausser acht, dass es sich bisher für Kleinparteien nicht lohnte, in kleinen Wahlkreisen eine Liste einzureichen.

3.3 Beurteilung

3.3.1 Stimmkraftgleichheit

Gemäss Variante 1 werden die Sitze vor der Wahl nicht den (kleinen) Bezirken und Halbbezirken zugewiesen, sondern den neuen, grösseren Wahlkreisen, wie sie in Art. 42 Abs. 3 KV vorgesehen sind. Dies bewirkt, dass bei Variante 1 die Stimmkraftgleichheit („möglichst gleiche Proportion zwischen Bevölkerung und Mandatszahl in den Wahlkreisen“) wesentlich besser gewahrt wird als bei der Wahlkreiseinteilung nach geltendem Recht. Denn die Zuteilung der Sitze an die Wahlkreise kann umso proportionaler zur Zahl der in den Wahlkreisen wohnenden Schweizern erfolgen, je grösser die Wahlkreise sind. Die Rundungsfehler sind in grossen Wahlkreisen kleiner als in kleinen Wahlkreisen.

Diese Aussage wird bestätigt durch einen Vergleich der Stimmkraft der Schweizer bei einer Wahl in den Wahlkreisen nach geltendem Recht und nach Variante 1. Bei den (kleinen)

Wahlkreisen gemäss geltendem Recht sind die Unterschiede der Stimmkraft pro Bezirk sehr gross. Im Maximum beträgt er 47% (Stimmkraft in Goms = 91,2; Stimmkraft in Östlich Raron = 138,1%). Bei der neuen Wahlkreiseinteilung sind die Stimmkraftunterschiede viel kleiner. Werden die Sitze nach dem Bruchzahlverfahren (Art. 84 Abs. 3 KV) an die Wahlkreis verteilt, beträgt der maximale Unterschied der Stimmkraft noch 4,8%. Wird für die Sitzverteilung an die Wahlkreise das Divisorverfahren mit Standardrundung verwendet, lässt sich der Wert nochmals etwas senken; er beträgt nur noch 4,6%.

bisherige Wahlkreiseinteilung		
	Sitze	Stimmkraft eines Schweizers
Brig	12	104.3%
Goms	2	91.2%
Östlich Raron	2	138.1%
Visp	12	102.1%
Westlich Raron	4	103.9%
Leuk	6	107.5%
Sierre	17	97.6%
Sion	17	98.6%
Hérens	5	100.9%
Conthey	10	98.1%
Martigny	16	97.9%
Entremont	6	100.3%
Monthey	16	98.1%
St. Maurice	5	95.7%
max. Differenz		47%

neue Wahlkreiseinteilung				
	Bruchzahlverfahren		Divisorverfahren mit Standardrundung	
	Sitze	Stimmkraft eines Schweizers	Sitze	Stimmkraft eines Schweizers
Brig	15	99.1%	15	99.1%
Visp	21	99.1%	21	99.1%
Sierre	18	103.3%	17	97.6%
Sion	32	98.8%	33	101.9%
Martigny	22	98.5%	22	98.5%
Monthey	22	102.2%	22	102.2%
max. Differenz		4.8%		4.6%

Tabelle 6: Sitze pro Wahlkreis und Stimmkraft der Schweizer gemäss bisheriger und nach neuer Wahlkreiseinteilung. Bei der neuen Wahlkreiseinteilung wird unterschieden zwischen Sitzverteilung nach Bruchzahlverfahren und nach Divisorverfahren mit Standardrundung. Farblich markiert die Extremwerte (Daten: Grossratswahl 2013).

Der Gesetzgeber wird zu entscheiden haben, ob die Sitzverteilung an die Bezirke gemäss dem Bruchzahlverfahren (bisher Art. 84 Abs. 3 KV) oder nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung (z.B. § 2 Grossratswahlgesetz Kanton Aargau) erfolgen soll. Beim Divisorverfahren mit Standardrundung ist die Differenz der zwischen der höchsten Stimmkraft und der tiefsten Stimmkraft von zwei Wählern stets minimal. Das Ziel der Stimmkraftgleichheit aller Wähler wird mit diesem Verfahren optimal verwirklicht. Dem Gesetzgeber wird empfohlen, dieses Verfahren vorzusehen.

3.3.2 Erfolgswertgleichheit

Variante 1 verwirklicht das Ziel, dass alle Wähler die Zusammensetzung des Parlaments gleich stark beeinflussen können (Erfolgswertgleichheit), weit besser als das geltende Recht. Der Grund dafür liegt darin, dass die neuen Wahlkreise deutlich grösser sind als die bisherigen. Ist ein Wahlkreis gross, d.h. sind in einem Wahlkreis viele Sitze zu verteilen, kann der Wille der Wählerschaft bei der Sitzverteilung genauer berücksichtigt werden: Den politischen Präferenzen der einzelnen Wählergruppen kann, wenn 20 Sitze zu verteilen sind, besser

Rechnung getragen werden, als wenn in einem Wahlkreis nur 2 oder 3 Sitze zu vergeben sind. Das bedeutet, dass das Ziel der Erfolgswertgleichheit der Wähler besser verwirklicht ist.

Für die Sitzverteilung auf die Listen stehen, wie in Kap. 3.2.2 dargelegt, im Wesentlichen zwei Verfahren zur Verfügung: das Divisorverfahren mit Abrunden, wie es das geltende Recht in Art. 155 und 156 GPR vorschreibt (Hagenbach-Bischoff), und das Divisorverfahren mit Standardrundung. Werden die Sitze nach dem zweiten Verfahren verteilt, wird die Erfolgswertgleichheit der Wähler optimal gewahrt. Das zeigt sich in zwei Aspekten:

- Es kann kein Sitz zwischen zwei beliebigen Parteien verschoben werden, ohne dadurch die Differenz der Erfolgswerte von zwei Wählern dieser Parteien zu vergrössern.
- Die Summe der Quadrate der Erfolgswertfehler aller Wähler ist beim Divisorverfahren mit Standardrundung minimal: Es gibt keine andere Sitzverteilung mit tieferer Summe aller Fehlerquadrate.

In der nachfolgenden Tabelle wird das geltende Wahlsystem mit Variante 1 verglichen. Dabei werden pro Wahlkreis die durchschnittlichen Erfolgswertfehler der Wähler und die Summen der Erfolgswertfehlerquadrate ausgewiesen. Bei der Wahlkreiseinteilung gemäss geltendem Recht wurden die Werte zusammen gefasst (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Geltendes Recht			Variante 1				
	Erfolgswertfehler pro Wähler (Durchschnitt)	Total quadrierte Erfolgswertfehler	Divisorverfahren mit Abrunden		Divisorverfahren mit Standardrundung		
			Erfolgswertfehler pro Wähler (Durchschnitt)	Total quadrierte Erfolgswertfehler	Erfolgswertfehler pro Wähler (Durchschnitt)	Total quadrierte Erfolgswertfehler	
Brig	} 10.6%	504.5	5.8%	61.6	5.8%	61.6	Brig
Goms							
Östlich Raron							
Visp	} 18.5%	1841	9.5%	876.9	4.8%	116	Visp
Westlich Raron							
Leuk							
Sierre	6.7%	93.8	6.7%	93.8	6.7%	93.8	Sierre
Sion	} 12.9%	1469.7	4.2%	64.3	4.2%	64.3	Sion
Hérens							
Conthey							
Martigny	} 12.9%	1153	11.2%	934.7	8.1%	209	Martigny
Entremont							
Monthey	} 16.8%	1614	4.2%	64.3	4.2%	64.3	Monthey
St. Maurice							
alle/total	13.3%	6676	6.8%	2069	6.1%	946	alle/total

Tabelle 7: Durchschnittlicher Erfolgswertfehler der Wähler und Summe der quadrierten Erfolgswertfehler bei einer Wahl nach geltendem Recht und nach Variante 1. Bei Variante 1 differenziert nach Divisorverfahren mit Abrunden und Divisorverfahren mit Standardrundung. Grün markiert die maximalen durchschnittlichen Erfolgswertfehler. Blau markiert Durchschnitt über alle Wahlkreise (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Die Tabelle zeigt, dass bei Variante 1 der durchschnittliche Erfolgswertfehler der Wähler bei 6,8% (Divisorverfahren mit Abrunden) bzw. 6,1% (Divisorverfahren mit Standardrundung)

liegt und damit wesentlich tiefer ist als bei der Sitzverteilung nach geltendem Recht (13,3%). Das heisst: Bei Variante 1 weicht der Grad, mit dem ein Wähler die Zusammensetzung des Parlaments beeinflussen kann, durchschnittlich 6,8% bzw. 6,1% vom Ideal von 100% innerhalb eines Wahlkreises ab. Beim geltenden Recht beträgt der Wert fast das Doppelte. Auch die quadrierten Erfolgswertfehler sind bei Variante 1 wesentlich tiefer; sie betragen 2069 bzw. 946 gegenüber 6676 nach geltendem Recht.

Bei der Regelung der Details wird dem Gesetzgeber empfohlen, sich für das **Divisorverfahren mit Standardrundung** zu entscheiden. Dieses Verfahren verwirklicht die Erfolgswertgleichheit optimal.

3.3.3 Natürliches Quorum

Ausdruck für die hohe Erfolgswertgleichheit und die hohe Abbildungsgenauigkeit von Variante 1 ist das tiefe natürliche Quorum bei einer Sitzverteilung nach dieser Variante. In der nachfolgenden Tabelle werden die natürlichen Quoren nach geltendem Recht und gemäss Variante 1 dargestellt. Bei Variante 1 wird zwischen dem Divisorverfahren mit Abrunden (Hagenbach-Bischoff) und dem Divisorverfahren mit Standardrundung unterschieden. Für die Berechnung des natürlichen Quorums beim Divisorverfahren mit Standardrundung kommt es auf die Zahl der politischen Parteien an, die bei der Wahl teilnehmen. Es wird angenommen, dass in allen Wahlkreisen fünf Parteien eine Liste eingereicht haben. Die Berechnungen basieren auf den Daten der Grossratswahl 2013.

Geltendes Recht			Variante 1			
	Sitze	natürliches Quorum		Sitze	natürliches Quorum	
					Divisorverfahren mit Standardrundung	Divisorverfahren mit Abrunden
Brig	12	8.3%	Brig	15	6.3%	3.7%
Goms	2	33.3%				
Östlich Raron	2	33.3%				
Visp	12	8.3%	Visp	21	4.3%	2.6%
Westlich Raron	4	20%				
Leuk	6	14.3%	Sierre	17	5.6%	3.2%
Sierre	17	5.9%				
Sion	17	5.9%	Sion	33	2.9%	1.6%
Hérens	5	16.7%				
Conthey	10	9.1%	Martigny	22	4.3%	2.4%
Martigny	16	6.3%				
Entremont	6	14.3%	Monthey	22	4.8%	2.4%
Monthey	16	6.3%				
St. Maurice	5	16.7%				

Tabelle 8: Sitze und natürliches Quorum in den Wahlkreisen nach bisherigem Recht und nach Variante 1. Farblich markiert die Extremwerte (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Die Gegenüberstellung zeigt, dass bei der geltenden Wahlkreiseinteilung und nach geltendem Recht die natürlichen Quoren viele höher sind als bei der Wahlkreiseinteilung gemäss Variante 1. Nach geltendem Recht muss eine Partei bis zu 34% der Stimmen in einem Wahlkreis holen, um einen Sitz auf sicher zu haben. Bei Variante 1 beträgt dieser Wert nur 6,3% (Divisorverfahren mit Abrunden) bzw. 3,7% (Divisorverfahren mit Standardrundung). Das tiefe natürliche Quorum von Variante 1 ist sehr zu begrüssen, denn die Wähler nehmen

das Problem der Ungleichbehandlung an der Urne besonders dann wahr, wenn die Partei, der sie die Stimme gegeben haben, überhaupt keinen Sitz erhält.

Die Frage des natürlichen Quorums ist im Zusammenhang mit den **gesetzlichen Quoren** zu betrachten. Gesetzliche Quoren sind im Gesetz vorgesehene Mindeststimmenanteile, die eine Liste machen muss, um an der Wahl teilzunehmen. Art. 154 GPR/VS enthält ein solches gesetzliches Quorum. Danach sind „Listen, die nicht acht Prozent der Summe der Parteistimmen erreicht haben, (...) von der Verteilung ausgeschlossen.“ Ein solches gesetzliches Quorum läuft dem mit Variante 1 angestrebten Ziel der Verbesserung der Erfolgswertgleichheit aller Wähler und damit der Wahlrechtsgleichheit diametral entgegen. Der Verfassungsgeber sollte diese Frage selbst regeln („Gesetzliche Quoren sind ausgeschlossen.“) oder seine Meinungsäusserung zuhanden des Gesetzgebers in die Materialien einbringen.

3.3.4 Ermittlung der Gewählten

Die einer Liste zugewiesenen Sitze müssen auf die Kandidierenden dieser Liste verteilt werden. Wie das geltende Recht, stellt auch die Variante 1 auf die Kandidatenstimmen ab, d.h. auf die Zahl an Stimmen, die ein Kandidat der Liste bekommen hat. Der erste Sitz geht an den Kandidaten mit der höchsten Kandidatenstimmenzahl, der zweite Sitze an den Kandidaten mit der zweithöchsten Kandidatenstimmenzahl usw. Dieses Verfahren stellt sicher, dass der Wille der Wähler dieser Liste optimal berücksichtigt ist: Es bekommen die Kandidaten einen Sitz, die von den Wählern dieser Liste am meisten Stimmen erhalten haben. Die Erfolgswertgleichheit ist gewahrt.

3.3.5 Vertretungsanspruch der Bezirke

Es ist offensichtlich, dass Variante 1 zu einer wesentlichen Verbesserung der Gleichbehandlung der Wähler führt. Umgekehrt ist zu beachten, dass die **Bezirke** bei Variante 1 **keinen Vertretungsanspruch** haben: Es kann sein, dass ein Bezirk bei einer Grossratswahl nach Variante 1 weniger Sitze bekommt als ihm rein rechnerisch gemäss der Bevölkerungszahl zustünde. Im Extremfall wird in einem kleinen Bezirk kein einziger Kandidat aus diesem Bezirk gewählt. Das ist der Preis, den man zahlen muss, um die bessere Gleichbehandlung aller Wähler im Wahlkreis zu erhalten. Immerhin ist zu beachten, dass Variante 1 einen Vertretungsanspruch zwar nicht für die einzelnen Bezirke, aber für die Wahlkreise schafft, also für die 1 bis 3 Bezirke, die den Wahlkreis bilden, zusammen: Variante 1 stellt sicher, dass in den neu gebildeten Wahlkreisen so viele Sitze vergeben werden, wie diesen Wahlkreisen gestützt auf die Bevölkerungszahl zustehen.

3.3.6 Auswahl an Listen

In kleinen Wahlkreisen lohnt es sich für kleine Parteien nicht, eine Liste aufzustellen, denn sie haben ohnehin keine Chance, einen der wenigen Sitze zu erlangen. Aus Sicht der Wähler bedeutet dies, dass sie unter Umständen keine Partei (Liste) zur Auswahl haben, die ihren politischen Präferenzen entspricht: Stellt ihre Wunschpartei in einem Wahlkreis keine Liste auf, können die Wähler dieser Partei keine Stimmen geben. Da nach Variante 1 in den Wahlkreisen mehr Sitze zu verteilen sind, lohnt es sich auch für kleine Parteien, eine Liste aufzustellen, denn auch solche Parteien haben eine Chance, einen Sitz zu erlangen. Für die Wähler wirkt sich das positiv aus: Sie haben mehr Listen zur Auswahl.

4. Variante 2: Doppelproporz in grösseren Wahlkreisen

4.1 Wortlaut

In der Fassung der Parlamentsdienste lautet Variante 2 wie folgt:

A. Zusammensetzung (neu)

Art. 41 (neu) Zusammensetzung

¹ Der Grosse Rat setzt sich aus 130 Abgeordneten und 130 Ersatzabgeordneten Suppleanten zusammen, die für eine Dauer von vier Jahren gewählt werden.

² Das Gesetz regelt ihren Status und ihre Entschädigung.

Art. 42 (neu) Wahlmodus

¹ Die Mitglieder des Grossen Rates werden direkt vom Volke gewählt.

² Die Wahl findet pro Wahlkreis und Unterwahlkreisen nach dem doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren statt.

³ Das Wallis zählt sechs Wahlkreise:

- a) den Wahlkreis Brig, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die dem Bezirk Goms, dem Halbbezirk Östlich Raron und dem Bezirk Brig entsprechen;
- b) den Wahlkreis Visp, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die dem Bezirk Visp, dem Halbbezirk Westlich Raron und dem Bezirk Leuk entsprechen;
- c) den Wahlkreis Siders, der dem Bezirk Siders entspricht;
- d) den Wahlkreis Sitten, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die den Bezirken Sitten, Ering und Gundis entsprechen;
- e) den Wahlkreis Martinach, unterteilt in zwei Unterwahlkreise, die den Bezirken Martinach und Entremont entsprechen;
- f) den Wahlkreis Monthey, unterteilt in zwei Unterwahlkreise, die den Bezirken Saint-Maurice und Monthey entsprechen.

⁴ Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen² Wohnbevölkerung unter die Wahlkreise und Unterwahlkreise verteilt. Der Staatsrat legt diese Verteilung vor jeder Wahl fest.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten und legt das Datum des Urnengangs fest.

4.2 Beschreibung

4.2.1 Sitzzuteilung an die Unterwahlkreise

Gemäss Art. 42 Abs. 4 sollen die Sitze entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung „unter die Wahlkreise und Unterwahlkreise“ verteilt werden. Nach Art. 42 Abs. 3 zählt das Wallis „sechs Wahlkreise“, nämlich „den Wahlkreis Brig, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die dem Bezirk Goms, dem Halbbezirk Östlich Raron und dem Bezirk Brig“ entsprechen (lit. a). Analoge Regelungen bestehen für die Wahlkreise Visp, Sitten, Martigny und Monthey (lit. b, d, e und f). Einzig beim Wahlkreis Sierre lautet die Formulierung anders: „c) den Wahlkreis Siders, der dem Bezirk Siders entspricht“. Nur hier ist nicht von Unterwahlkreisen die Rede. Daraus ergeben sich zwei Interpretationsmöglichkeiten von Art. 42 Abs. 4:

- Art. 42 Abs. 4 kann so verstanden werden, dass die 130 Sitze des Grossrates *direkt an die Unterwahlkreise* vergeben werden. In dieser Bestimmung ist nur deshalb auch von „Wahlkreis“ die Rede, weil der Wahlkreis Sierre keine Unterwahlkreise aufweist, sondern einzig aus dem Bezirk Sierre besteht.

² Vgl. Fussnote 1.

- Art. 42 Abs. 4 kann aber auch so verstanden werden, dass die 130 Sitze *zunächst an die Wahlkreise* (Brig, Visp, Sierre, Sion etc.) verteilt werden. In einem zweiten Schritt werden sie dann *an die Unterwahlkreise* weitergegeben, sofern solche vorhanden sind.

Art. 42 Abs. 4 wird im vorliegenden Gutachten so verstanden, dass die Sitze **direkt den Unterwahlkreisen sowie dem Wahlkreis Sierre** zugewiesen werden. Damit lässt sich die Kumulation von Rundungsfehlern vermeiden, die bei einer zweistufigen Sitzverteilung (zunächst an die Wahlkreise, dann an die Unterwahlkreise) eintreten kann. Sofern der Wortlaut von Art. 42 KV in diesem Punkt nicht präzisiert wird, wird der Gesetzgeber zu entscheiden haben, ob die Sitzverteilung an die Unterwahlkreise direkt (wie hier vorgeschlagen) oder zweistufig (via Wahlkreise) erfolgen soll. Der Verfassungsgeber sollte seine Auffassung in den Materialien zum Ausdruck bringen.

Wie in Kap. 3.2.1 ausgeführt, gibt es für die Sitzverteilung an die Wahlkreise verschiedene mathematische Verfahren. Im Vordergrund stehen das Bruchzahlverfahren, wie es der (aufzuhebende) Art. 84 Abs. 3 KV vorsieht, und das Divisorverfahren mit Standardrundung, wie es insbesondere die Kanton Aargau und Zürich vorgeschrieben ist. Auf der Datengrundlage der Grossratswahl 2013 führen die beiden Verfahren zu folgenden Sitzverteilungen auf die Bezirke:

	Sitzanspruch der Unterwahlkreise	
	Bruchzahlverfahren (Art. 84 Abs. 3 KV)	Divisorverfahren mit Standardrundung
Brig	12	12
Goms	2	2
Östlich Raron	2	1
Visp	12	12
Westlich Raron	4	4
Leuk	6	6
Sierre	17	18
Sion	17	17
Hérens	5	5
Conthey	10	10
Martigny	16	16
Entremont	6	6
Monthey	16	16
St. Maurice	5	5

Tabelle 9: Sitzansprüche der Wahlkreise bei Variante 2 mit Bruchzahlverfahren gemäss geltendem Art. 84 Abs. 3 KV und mit Divisorverfahren mit Standardrundung. Farbig markiert die Extremwerte (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Um die Vergleichbarkeit mit dem geltenden Sitzzuteilungsverfahren zu verbessern, wird nachfolgend vom Sitzanspruch gemäss Bruchzahlverfahren ausgegangen.

Der Wortlaut von Art. 42 KV gemäss Variante 2 regelt nicht, dass jeder Bezirk und Halbbezirk Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Diese Sitzgarantie sollte in der Verfassung normiert werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 gemäss Variante 3).

4.2.2 Sitzverteilung auf die Listen

Gemäss Art. 42 Abs. 2 soll die Wahl pro Wahlkreis und Unterwahlkreisen „nach dem doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren“ erfolgen. Es wird davon ausgegangen, dass damit das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren mit Standardrundung (Doppelproporz, „doppel-

ter Pukelsheim“) gemeint ist, wie es insbesondere in den Kantonen Aargau und Zürich zur Anwendung kommt. Diese Verfahren erfolgt in zwei Schritten:

1. *Oberzuteilung*: Verteilung der 130 Grossratssitze an die Listengruppen (politische Parteien) auf der Ebene des Wahlkreises
2. *Unterzuteilung*: Weitergabe der einer Listengruppe (politische Partei) zugewiesenen Sitze an die Listen dieser Partei in den Unterwahlkreisen

a. *Oberzuteilung*

Bei der Oberzuteilung werden die einem Wahlkreis zustehenden Sitze auf der Ebene des Wahlkreises den politischen Parteien (Listengruppen) zugewiesen. Dies erfolgt aufgrund der Stimmen, die in den Unterwahlkreisen für die Listen dieser Partei abgegeben worden sind. Allerdings dürfen hier nicht einfach die Parteistimmen der gleichnamigen Listen (=Listengruppen) addiert werden. Wenn man so verfahren würde, hätten die Wähler aus einem grossen Unterwahlkreis stärkeres Gewicht als die Wähler aus einem kleinen Unterwahlkreis. Denn jeder Wähler hat so viele Stimmen zu vergeben, wie dem Unterwahlkreis Sitze zustehen.

Beispiel: Bei der Grossratswahl 2013 stehen im Wahlkreis Visp dem Unterwahlkreis Visp 12 Sitze zu, dem Unterwahlkreis Westlich Raron 4 Sitze und dem Unterwahlkreis Leuk 4 Sitze zu. Der Wähler A im Unterwahlkreis Visp legt die CVP-Liste unverändert in die Urne, d.h., er gibt der CVP alle seine 12 Stimmen. Im Unterwahlkreis Westlich Raron hingegen gibt ein Wähler B sämtliche seiner vier Stimmen der FDP. Für die Oberzuteilung müssen die Stimmen dieser Wähler (und jene aller andern Wähler) zusammen genommen werden. Würden nun einfach die in den Wahlkreisen ermittelten Parteistimmen addiert und gestützt darauf die Sitze an die CVP, die FDP und die andern Parteien vergeben, so würde Wähler A das Resultat dreimal stärker beeinflussen als der Wähler B. Denn vom Wähler A stammen 12 Parteistimmen, vom Wähler B aber nur 4 Parteistimmen.

Die unterschiedliche Zahl von Stimmen, welche die Wähler in den einzelnen Wahlkreisen haben, muss deshalb vor dem Zusammenzug der Stimmen korrigiert werden. Dies erfolgt dadurch, dass die Parteistimmen durch die Zahl der Sitze des betreffenden Unterwahlkreises geteilt werden. Auf diese Weise erhält man die so genannten **Wählerzahlen**. Die Wählerzahlen geben an, wie viele Personen (Wähler) hinter einer Liste stehen.

Im *Beispiel* heisst das: Die Parteistimmen der Listen im Unterwahlkreis Visp werden durch die Zahl der Sitze dieses Unterwahlkreises (12) geteilt; das ergibt die Wählerzahlen aus diesem Unterwahlkreis. Ebenso werden die Parteistimmen von Westlich Raron durch die Sitzzahl von Westlich Raron (4) geteilt; das ergibt die Wählerzahlen aus dem Unterwahlkreises Westlich Raron. Die Wählerzahlen der einzelnen politischen Parteien lassen sich im ganzen Wahlkreis addieren. Durch die Division ist die Stimmkraft der Wähler ausgeglichen worden.

Nachfolgende Tabelle stellt die Umwandlung der Parteistimmen in Wählerzahlen im Wahlkreis Visp dar. Grundlage sind auch hier die Daten der Grossratswahl 2013.

	Unterwahlkreise des Wahlkreises Visp (22 Sitze)						Total Wählerzahl
	Visp (12 Sitze)		Westlich Raron W (4 Sitze)		Leuk (6 Sitze)		
	Parteistimmen	Wählerzahl	Parteistimmen	Wählerzahl	Parteistimmen	Wählerzahl	
CVP	48471	4039	8070	2018	15902	2650	8707
CSP	39366	3281	7467	1867	12006	2001	7149
SP-Grüne	14746	1229	0	0	6024	1004	2233
SVP	25777	2148	0	0	3955	659	2807
FDP	9138	762	0	0	0	0	762

Tabelle 10: Umwandlung der Parteistimmen in Wählerzahlen im Wahlkreis Visp (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Die so ermittelten Wählerzahlen-Totale bilden die Basis für eine gerechte Verteilung der Sitze des Wahlkreises auf die politischen Parteien. Diese Verteilung soll **möglichst proportional** erfolgen, um dem Gebot der Erfolgswertgleichheit bestmöglich zu entsprechen. Deshalb werden die Wählerzahlen-Totale der politischen Parteien durch einen Divisor geteilt und das Ergebnis zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis gibt den **Sitzanspruch der politischen Partei auf Wahlkreisebene** an. Der Divisor wird dabei so gewählt, dass mit dem beschriebenen Verfahren sämtliche Sitze des Wahlkreises verteilt. Im behandelten Beispiel des Wahlkreises Visp führt das zu folgendem Sitzanspruch der Parteien:

Partei	Wahlkreis Visp (22 Sitze) Total Wählerzahl	Quotient	Sitzanspruch (nach Rundung)
CVP	8707	8,707	9
CSP	7149	7,149	7
SP-Grüne	2233	2,233	2
SVP	2807	2,807	3
FDP	762	0,762	1
Total			22

Tabelle 11: Bestimmung des Sitzanspruchs der politischen Parteien (Listengruppen) auf Wahlkreisebene (Oberzuteilung). (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Als Divisor wurde 1000 gewählt. Möglich ist jeder Divisor zwischen 954 und 1024. Die Oberzuteilung führt zu einem Sitzanspruch der CVP von 9 Sitzen, der CSP von 7 Sitzen, der SP-Grünen von 2 Sitzen, der SVP von 3 Sitzen und der FDP von 1 Sitz. Diese Sitzansprüche beziehen sich auf den ganzen Wahlkreis Visp.

b. Unterzuteilung

Bei der Unterzuteilung geht es darum, die den politischen Partei bei der Oberzuteilung zugewiesenen Sitze auf die Listen der Parteien in den Unterwahlkreisen weiter zu geben. Auch das soll möglichst proportional erfolgen: Die Unterzuteilung soll auf den Wählerzahlen der Listen der Unterwahlkreise basieren. Deshalb werden die Wählerzahlen der Listen durch einen Divisor geteilt und der Quotient gerundet; das Ergebnis gibt dann den Sitzanspruch der Liste des Unterwahlkreises an. Der Divisor wird so gross gewählt, dass mit diesem Verfahren alle Sitze der Listengruppe an die Listen der Unterwahlkreise vergeben werden.

Erläutert am vorstehenden *Beispiel*: Die Wählerzahl der CVP im Unterwahlkreis Visp (4039) wird durch den Divisor 900 geteilt. Gerundet ergibt das 4 Sitze. Führt man diese Rechnung für alle Listen in allen Unterwahlkreisen des Wahlkreises Visp durch, ergibt das die folgende Sitzverteilung:

		Visp (12 Sitze)		Raron W (4 Sitze)		Leuk (6 Sitze)		Total	Divisor
	Sitzanspruch gemäss Oberzuteilung	Wählerzahl	Sitze	Wählerzahl	Sitze	Wählerzahl	Sitze		
CVP	9	4039	4	2018	2	2650	3	9	900
CSP	7	3281	3	1867	2	2001	2	7	950
SP-Grüne	2	1229	1	0	0	1004	1	2	950
SVP	3	2148	2	0	0	659	1	3	900
FDP	1	762	1	0	0	0	0	0	900

Tabelle 12: Bestimmung des Sitzanspruchs der Listen (Unterzuteilung) beim Doppelproporz: erste Annäherung (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Die Darstellung zeigt, dass jede Partei so viele Sitze bekommt, wie sie gemäss Oberzuteilung Anspruch darauf hat. So weit so gut. Doch hat auch jeder Unterwahlkreis die ihm zustehende Zahl von Sitzen bekommen? Nein: Der Unterwahlkreis Visp verfügt mit obiger Verteilung nur über 11 statt 12 Sitze, während der Unterwahlkreis Leuk einen Sitz zu viel bekommen hat, nämlich 7 statt 6 Sitze. An dieser Stelle kommt nun die doppelte Proportionalität ins Spiel, und zwar in der Weise, dass die Wählerzahl einer Liste zusätzlich durch einen *Divisor pro Wahlkreis* geteilt wird. Beim Unterwahlkreis Visp muss dieser Divisor kleiner als 1 sein; auf diese Weise werden mehr Sitze verteilt. Umgekehrt muss im Wahlkreis Leuk der Divisor grösser als 1 gewählt werden, so dass am Ende ein Sitz weniger verteilt wird (6 statt 7 Sitze). Mit einem Divisor von 0,99 für den Unterwahlkreis Visp und einem Divisor von 1,2 für den Unterwahlkreis Leuk geht die Rechnung auf: Die CVP im Bezirk Leuk verliert einen Sitz (2 statt 3 Sitze), während die CPV im Bezirk Visp einen Sitz gewinnt (5 statt 4 Sitze).

Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Divisoren zur korrekten Sitzverteilung führen:

		Visp (12 Sitze)		Raron W (4 Sitze)		Leuk (6 Sitze)		Total	Parteien-Divisor
	Sitzanspruch	Wählerzahl	Sitze	Wählerzahl	Sitze	Wählerzahl	Sitze		
CVP	9	4039	5	2018	2	2650	2	9	900
CSP	7	3281	3	1867	2	2001	2	7	950
SP-Grüne	2	1229	1	0	0	1004	1	2	950
SVP	3	2148	2	0	0	659	1	2	900
FDP	1	762	1	0	0	0	0	0	900
Total			12		4		6		
Unterwahlkreis-Divisor		0,99		1		1,2			

Tabelle 13: Unterteilung beim Doppelproporz: definitives Resultat (Datengrundlage: Grossratswahl 2013). Lesebeispiel: Die Wählerzahl der CVP im Unterwahlkreis Visp (4039) wird durch den Parteien-Divisor der CVP (900) und durch den Unterwahlkreisdivisor von Visp (0,99) geteilt. Das ergibt 4,53. Gerundet resultiert ein Anspruch der CVP im Unterwahlkreis Visp von 5 Sitzen.

Wird diese Rechnung für alle Parteien in allen Unterwahlkreisen gemacht, ergibt sich eine Sitzverteilung, die *sowohl den Sitzanspruch der politischen Parteien gemäss Oberzuteilung als auch den Sitzanspruch der Unterwahlkreise* erfüllt.

Im vorstehenden Beispiel wurde das Resultat in nur zwei Schritten erreicht. Es kann aber sein, dass aufgrund der auf die Unterwahlkreise ausgerichteten Korrektur die Sitzansprüche der Listengruppen nicht mehr erfüllt werden. Diesfalls müssten die Parteiendivisoren geändert werden. Das Resultat wird also in einem iterativen Verfahren erreicht.

c. Zwei charakteristische Merkmale des Doppelproporzes

Der Doppelproporz hat zwei charakteristische Merkmale:

- *Zweistufiges Sitzzuteilungsverfahren.* Beim Doppelproporz werden zunächst die einem Wahlkreis zustehenden Sitze auf der Ebene des Wahlkreises auf die politischen Parteien verteilt (Oberzuteilung). Im zweiten Schritt werden die einer Partei auf Wahlkreisebene zugewiesenen Sitze an die Listen dieser Partei in den einzelnen Wahlkreisen weitergegeben (Unterteilung). Das erfolgt so, dass sowohl der Sitzanspruch der Unterwahlkreise als auch der Sitzanspruch der politischen Parteien gemäss Oberzuteilung eingehalten ist.
- *Divisorverfahren mit Standardrundung.* Sowohl bei der Ober- als auch bei der Unterteilung müssen Divisionen durchgeführt werden. Die Besonderheit des Doppelproporzes liegt darin, dass er die aus den Divisionen resultierenden Bruchzahlen kaufmännisch rundet (Standard-Rundung): Bruchteile grösser als 0,5 werden aufgerundet, Bruchteile kleiner als 0,5 abgerundet. In diesem Punkt unterscheidet sich der Doppelproporz vom geltenden Verfahren nach Hagenbach-Bischoff: Dieses Verfahren rundet Bruchzahlen stets ab.

d. Sitzverteilung auf die Listen

Die nachfolgende Tabelle gibt die Sitzansprüche der Listen in den Wahlkreisen an, wenn die Sitzverteilung gestützt auf die Daten der Grossratswahl 2013 nach der Variante 2 (Doppelproporz) berechnet wird. Abweichende Sitzansprüche der Listen gemäss Sitzverteilung nach geltendem Recht sind in Klammern angegeben, soweit die Werte von der Sitzverteilung nach Variante 2 abweichen.

	CVP	CSP	FDP	SVP	SP/SP+Grüne/Alli- ance de Gauche	Grüne	Entm. autrem.
Brig	4	2		4	2		
Goms	1	1					
Östlich Raron	1	1		0			
Visp	5	3 (4)	1 (0)	2	1		
Westlich Raron	2	2					
Leuk	2 (3)	2		1 (0)	1		
Sierre	6		5	3	3		
Sion	6		4	3	2	2	
Hérens	2		1	1	1		
Conthey	4		3 (4)	1	1	1 (0)	
Martigny	4		7 (6)	2 (3)	3		
Entremont	3 (4)		1	1 (0)			1
Monthey	5		5	3 (4)	2	1 (0)	
St. Maurice	2		1 (2)	1 (0)	1		

Tabelle 14: Sitzverteilung an die Listen nach Variante 2 (Doppelproporz). In Klammern die Sitzansprüche der Listen gemäss geltendem Recht, sofern von Variante 2 abweichend (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Die Tabelle zeigt, dass Variante 2 zu sieben Sitzverschiebungen führt. Wie zu erwarten war, gehen alle Sitzgewinne zugunsten der kleinen Parteien und zulasten der Grossparteien. Das ist Ausdruck davon, dass das Divisorverfahren mit Standardrundung die systematische Benachteiligung kleiner Parteien vermeidet.

4.3 Beurteilung

4.3.1 Stimmkraftgleichheit

Wie nach geltendem Recht haben die Unterwahlkreise (Bezirken und Halbbezirken) auch bei Variante 2 einen Anspruch auf eine bestimmte, auf der Grundlage der Wohnbevölkerung berechnete Zahl von Sitzen. Die Unterwahlkreise sind zum Teil sehr klein: Goms und Östlich Raron haben nur je zwei, Westlich Raron nur vier Sitze (vgl. Tabelle 9). Bei kleinen Wahlkreisen können grosse Rundungsfehler auftreten. Deshalb wahrt Variante 2 die Stimmkraftgleichheit nicht besonders gut (vgl. Tabelle 1).

Die nicht sehr gute Beachtung der Stimmkraftgleichheit bei Variante 2 muss allerdings relativiert werden. Denn die unterschiedlichen Stimmkraftmasse der Wähler werden bei der Oberzuteilung der Sitze auf Wahlkreisebene wieder ausgeglichen. Bei der Oberzuteilung werden die Parteistimmen durch die Zahl der im Unterwahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt; das gibt die Wählerzahl. Die Sitzverteilung im Wahlkreis basiert auf den kumulierten Wählerzahlen der Listen aus allen Unterwahlkreisen. Das bedeutet: Wenn einem Unterwahlkreis bei der Vergabe der 130 Sitze überproportional viele Sitze zugewiesen worden sind, so bewirkt das keine überproportionale Einflussnahme der Wähler dieses Wahlkreises auf die Verteilung der Sitze an die Listengruppen auf der Ebene des Wahlkreises. Anders formuliert: Der bei der Oberzuteilung vorgesehene Mechanismus gleicht die verhältnismässig grossen Ungleichheiten der Stimmkraftverteilung wieder aus.

Der Gesetzgeber wird zu entscheiden haben, nach welchem Verfahren die Sitze auf die Unterwahlkreise zu verteilen sind. In Frage kommen im Wesentlichen das Bruchzahlverfahren (geltendes Recht) oder das Divisorverfahren mit Standardrundung, wie es z.B. die Kantone

Aargau und Zürich vorsehen. Dem Gesetzgeber wird das Divisorverfahren mit Standardrundung empfohlen, denn es wahrt das Gebot der Stimmkraftgleichheit am besten.

4.3.2 Erfolgswertgleichheit

Der Doppelproporz verwirklicht das Ziel der Erfolgsgleichheit aller Wähler auf der Ebene des Wahlkreises sehr gut. Dafür gibt es zwei Gründe:

- *Oberzuteilung erfolgt auf der Ebene des Wahlkreises.* Beim Doppelproporz werden die Sitze nicht direkt in den Unterwahlkreisen, sondern zunächst auf der Ebene Wahlkreises an die politischen Parteien (Listengruppen) verteilt. Das führt dazu, dass mehr Sitze für die Verteilung zur Verfügung stehen als bei einer Sitzverteilung in den kleinen Unterwahlkreisen. Auf diese Weise können die politischen Präferenzen der Wählerschaft genauer auf die Sitzverteilung abgebildet werden. Die Erfolgswertgleichheit ist umso besser gewahrt, je mehr Sitze zu verteilen sind.
- *Divisorverfahren mit Standardrundung.* Es kann mathematisch nachgewiesen werden, dass das Divisorverfahren mit Standardrundung zu kleineren Rundungsfehlern führt und damit die Gleichbehandlung der Wähler bessert verwirklicht als das Divisorverfahren mit Abrundung, wie es nach geltendem Recht zum Einsatz kommt.

Diese beiden Massnahmen führen dazu, dass der Doppelproporz die Erfolgswertgleichheit der Wähler auf der Ebene des Wahlkreises sehr gut verwirklicht. Im Übrigen kann hier auf die Beurteilung von Variante 1 hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit verwiesen werden (Kap. 3.3.2), denn die Oberzuteilung auf Wahlkreisebene bei Variante 2 entspricht der Sitzverteilung nach Variante 1.

4.3.3 Natürliches Quorum

Die sehr gute Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit zeigt sich auch beim natürlichen Quorum: Auf der Ebene des Wahlkreises ist das natürliche Quorum bei Variante 2 minimal. Auch hier kann auf die Ausführungen zu Variante 1 verwiesen werden (vgl. Kap. 3.3.3).

4.3.4 Ermittlung der Gewählten

Bei der Variante 2 (Doppelproporz) werden die den politischen Parteien auf der Ebene des Wahlkreises zugewiesenen Sitze in einem zweiten Schritt an die Listen dieser Partei in den Unterwahlkreisen weitergegeben (Unterzuteilung). Diese Weitergabe der Sitze erfolgt grundsätzlich proportional zu den Wählerzahlen, welche die Listen in den Unterwahlkreisen erlangt haben: Je mehr Wähler hinter der Liste einer Partei in einem Unterwahlkreis stehen, desto mehr Sitze bekommt diese Liste vom Total der dieser Partei zustehenden Sitze. Die proportionale Verteilung der Sitze an die Listen könnte aber dazu führen, dass ein Unterwahlkreis weniger Sitze oder mehr Sitze erhält, als ihm gemäss seiner Bevölkerungszahl zusteht. Diesen Fehler korrigiert der Doppelproporz durch Einführung eines Wahlkreisdivisors (vgl. Kap. 4.2.2.b), so dass am Ende jeder Unterwahlkreis die ihm zustehende Zahl von Sitzen erhält.

Die dargestellte Korrektur gegenüber einer rein proportionalen Weitergabe der Sitze an die Listen der Unterwahlkreise beeinträchtigt die Proportionalität der Sitzverteilung: Eine Liste kann mehr Sitze oder weniger Sitze zugewiesen bekommen, als ihr gemäss ihrer Wählerzahl zustünde (sog. **gegenläufige Sitzvergabe**). Eine solche Unproportionalität bedeutet immer auch eine Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der Wähler: Wenn einer Liste in einem Unterwahlkreis vier statt drei Sitze zugewiesen werden, so haben die Wähler dieser Liste ein stärkeres Gewicht bei der Ermittlung der Gewählten der betreffenden politischen Partei.

Das bedeutet aber nicht, dass diese Wähler mehr Einfluss haben bei der Verteilung der Sitze an die politischen Parteien *auf der Ebene des Wahlkreises*. In diesem Punkt gibt Variante 2 allen Wähler im Wahlkreis eine optimal gleich grosse Einflussmöglichkeit; besser kann das Ziel der Erfolgswertgleichheit bei gegebener Wahlkreisgrösse nicht verwirklicht werden. Der

unter Umständen stärkere Einfluss der Wähler eines bestimmten Unterwahlkreises beschränkt sich also auf die Auswahl der Kandidaten dieser politischen Partei.

Die nachfolgende Tabelle nennt die Wählerzahlen der Listen und (in Fettschrift) ihren Sitzanspruch. Eine Unproportionalität innerhalb einer Listengruppe liegt z.B. bei der CVP im Wahlkreis Visp vor: Bei einem Divisor von 1000 hätte die CVP-Visp Anspruch auf 4 (statt 5) Sitze, und die CVP-Leuk hätte Anspruch auf 3 (statt 2) Sitze. Unproportionalitäten finden sich auch innerhalb von Unterwahlkreisen, z.B. im Unterwahlkreis Conthey: Bei einem Divisor von 1120 hätte die CVP/CSP Anspruch auf 3 (statt 4), während die SVOP Anspruch auf 2 (statt 1) Sitze hätte.

	CVP	CSP	FDP	SVP	SP/SP+Grüne/Alliance de Gauche	Grüne	Entm. autrem.
Brig	3410-4	2079-2		3307-4	1863-2		
Goms	808-1	818-1					
Östlich Raron	492-1	520-1		326-0			
Visp	4039-5	3281-3	762-1	2148-2	1229-1		
Westlich Raron	2018-2	1867-2					
Leuk	2650-2	2001-2		659-1	1004-1		
Sierre	6659-6		4958-5	2994-3	3582-3		
Sion	5930-6		4369-4	3099-3	2030-2	2561-2	
Hérens	2657-2		1178-1	995-1	1148-1		
Conthey	3863-4		3391-3	1683-1	982-1	776-1	
Martigny	4412-4		6238-7	2853-2	2959-3		
Entremont	3193-3		1406-1	698-1			781-1
Monthey	3760-5		3978-5	2844-3	1769-2	803-1	
St. Maurice	2068-2		1547-1	589-1	927-1		

Tabelle 15: Wählerzahlen der Listen. In Fettschrift die Sitzansprüche der Listen nach Variante 2 (Doppelproporz). Farblich markiert zwei Fälle einer Unproportionalität innerhalb einer Listengruppe (grün) bzw. innerhalb eines Unterwahlkreises (blau). (Datengrundlage: Grossratswahl 2013).

Unproportionalitäten stören dann besonders stark, wenn in einem Unterwahlkreis die Liste mit den meisten Stimmen keinen Sitz bekommt. Um dies zu verhindern, kann (auf Gesetzesstufe) als zusätzliche Zuteilungsbedingung vorgeschrieben werden, dass in einem Unterwahlkreis jedenfalls die Liste mit den meisten Stimmen einen Sitz bekommt.

4.3.5 Vertretungsanspruch der Bezirke

Die soeben Unproportionalitäten bei der Weitergabe der Sitze an die Unterwahlkreise ist der Preis für die Sitzgarantie der Unterwahlkreise: Bei Variante 2 hat jeder Bezirk Gewissheit, dass er durch so viele Grossräte im Parlament vertreten ist, wie dem Bezirk gestützt auf die Bevölkerungszahl Sitze zustehen. Mit dem Eingriff in eine rein proportionale Weitergabe der Sitze von der Ebene des Wahlkreises auf die Ebene der Unterwahlkreise soll ja gerade erreicht werden, dass jeder Unterwahlkreis die ihm zustehende Zahl von Sitzen bekommt. Bei Variante 1 hingegen kann der Fall eintreten, dass ein Bezirk keinen einzigen Sitz erhält.

4.3.6 Auswahl an Listen

In kleinen Wahlkreisen lohnt es sich für eine kleine politische Partei nicht, eine Liste einzureichen, denn die Partei hat ohnehin keine Chance, einen Sitz zu erlangen. Bei Variante 2 ist das anders: Da die Stimmen der Wähler zunächst auf der Ebene des Wahlkreises zusam-

men gezogen werden und die Sitze des Wahlkreises auf dieser Ebene den politischen Parteien (Listengruppen) zuerkannt werden, haben auch kleine Parteien eine reelle Chance, einen Sitz zu bekommen. Einen Sitz auf sicher haben sie, wenn sie das bei Variante 2 sehr tiefe natürliche Quorum erreichen. Deshalb lohnt es sich für kleine Parteien, auch in kleinen Wahlkreisen eine Liste aufzustellen. Die dort gemachten Stimmen verhelfen der Partei möglicherweise in einem andern Unterwahlkreis zu einem Sitz („Stimmkraft-Transport“). Für den Wähler bedeutet das, dass ihm auch in kleinen Wahlkreisen eine grössere Zahl von Listen zur Auswahl stehen.

5. Variante 3

5.1 Wortlaut

Variante 3, wie sie mir Grossrat Dr. Michael Graber mit Mail vom 21. Oktober 2014 übermittelt hat (Dokument „Variante 3.pdf“), hat folgenden Wortlaut:

Variante 3 (CVPO und CSPO; Diego Clausen und Beat Rieder)

Art. 42 (neu)

Wahlmodus

¹ Die Mitglieder des Grossen Rates werden direkt vom Volke gewählt.

² Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung unter die Bezirke und Halbbezirke verteilt. Jeder Bezirk oder Halbbezirk hat Anspruch auf mindestens einen Sitz. Der Staatsrat legt diese Verteilung vor jeder Wahl fest.

³ Die Wahlen erfolgen nach dem zweistufigen Proportionalverfahren.

⁴ In der ersten Stufe werden in den heutigen Bezirken und Halbbezirken den Listen Vollmandate zugeteilt, wobei jeder Bezirk oder Halbbezirk Anspruch auf mindestens ein Vollmandat hat.

⁵ In der zweiten Stufe werden in jedem der nachstehend aufgezählten Wahlkreise nach den **kumulierten Sitzansprüchen** der Listengruppen die Restmandate verteilt. Die Anwendung dieses Grundsatzes wird durch das Gesetz geregelt.

⁶ Für die Verteilung der Restmandate zählt das Wallis sechs Wahlkreise:

- a) der Wahlkreis Brig mit den Bezirken und dem Halbbezirk Goms, Östlich Raron und Brig;
- b) der Wahlkreis Visp mit den Bezirken und dem Halbbezirk Visp, Westlich Raron und Lenk;
- c) der Wahlkreis Siders mit dem Bezirk Siders;
- d) der Wahlkreis Sitten mit den Bezirken Sitten, Ering und Gundis;
- e) der Wahlkreis Martinach mit den Bezirken Martinach und Entremont;
- f) der Wahlkreis Monthey mit den Bezirken Saint-Maurice und Monthey;

⁷ Das Gesetz regelt die Einzelheiten und bestimmt das Datum des Urnengangs.

Der Ausdruck „kumulierten Sitzansprüchen“ in Abs. 5 Satz 1 würde keine sinnvolle Sitzverteilung bewirken: Entweder wären die Restmandate auf der Grundlagen der addierten Vollmandate zu verteilen. Dies schliesse Listen, die kein Vollmandat erlangt haben, von vornherein von der Restmandatsverteilung aus. Davon wären insbesondere kleine Parteien betroffen. Oder es würden die Restmandate auf der Grundlage der kumulierten Sitzansprüche, wie sie vor Verteilung der Vollmandate vorgelegen haben, vergeben. Auch dann hätten Kleinparteien keine Chance, im Rahmen der Restmandatsverteilung zum Zug zu kommen.

Weil diese am Wortlaut orientierte Auslegung von Abs. 5 keinen Sinn macht, wurden die Urheber der Variante 3 mit dem Problem konfrontiert. Es ergab sich, dass es nicht „kumulierte Sitzansprüche“, sondern „**kumulierte Restansprüche**“ heissen sollte (vgl. Dokument „Walliser Proporzmodell“, S. 1).

5.2 Beschreibung

5.2.1 Sitzzuteilung an die Bezirke und Halbbezirke

Gemäss Art. 42 Abs. 2 KV werden die 130 Grossratssitze vor jeder Wahl auf der Grundlage der schweizerischen Wohnbevölkerung unter die Bezirke und Halbbezirke verteilt, wobei jeder Bezirk oder Halbbezirk Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Abgesehen von der Sitzgarantie der Bezirke und Halbbezirke entsprechen diese Vorgaben jenen von Variante 2. Es kann deshalb auf die Ausführungen in Kap. 4.2.1 verwiesen werden.

5.2.2 Sitzverteilung auf die Listen

Variante 3 sieht ein zweistufiges Verfahren vor.

1. *Zuteilung von Vollmandaten in den Bezirken und Halbbezirken.* In der ersten Stufe werden auf der Ebene der Bezirke und Halbbezirke Vollmandate zugeteilt (Art. 42 Abs. 4). Die Verfassung umschreibt den Begriff des Vollmandats nicht näher. Beim Sitzzuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff gelten als Vollmandate die Sitze, die in der ersten Verteilung gemäss § 155 GPR zugewiesen werden können.
2. *Zuteilung der Restmandate in den Wahlkreisen.* Die Sitze, die bei der ersten Verteilrunde nicht vergeben werden, werden auch als Restmandate bezeichnet. Anders als nach geltendem Recht erfolgt die Verteilung der Restmandate bei Variante 3 nicht in den Bezirken und Unterbezirken, sondern auf der Ebene von Wahlkreisen, deren Ausdehnung sich mit den Wahlkreisen gemäss Varianten 1 und 2 decken (Art. 42 Abs. 6). Die Verteilung der Restmandate soll sich dabei nach den kumulierten Restansprüchen der Listen einer Listengruppe richten (vgl. Art. 42 Abs. 5 und Kap. 5.1).

Mit der Restmandatsverteilung auf Wahlkreisebene will Variante 3 erreichen, dass auch kleine Parteien, die kein Vollmandat erzielt haben, einen Sitz erlangen können. Das soll möglich sein, weil die Restansprüche der einzelnen Listen auf der Ebene der Wahlkreise addiert werden und dann der Listengruppe unter Umständen ein Restmandat einbringen. Dieses Restmandat muss dann allerdings wieder einer der Listen dieser Listengruppen zurück gegeben werden. Dabei soll jene Liste zum Zug kommen, die innerhalb der Listengruppe den höchsten Restanspruch aufweist.

Diese Regelungsidee von Variante 3 ergibt sich nicht umfassend aus dem vorgeschlagenen Verfassungstext, sondern erst aus dem Dokument „Walliser Proporzmodell“, das der geistige Vater der Variante 3 verfasst hat. Dieses Dokument enthält auch einen Formulierungsvorschlag für eine Neufassung der betroffenen Bestimmungen des GPR (S. 2 des Dokuments).

Bei der näheren Ausgestaltung von Variante 3 hat der Gesetzgeber einige Festlegungen zu treffen, insbesondere:

- *Definition des Vollmandats:* Das Vollmandat kann analog Art. 155 GPR definiert werden (Summe aller Parteistimmen eines Bezirks geteilt durch [Anzahl Mandate *plus* 1]) oder aber als Summe aller Parteistimmen geteilt durch *Anzahl Mandate*. Die Definition hat beträchtliche Auswirkungen auf die Zahl der Restmandate (vgl. Kap. 6.4, Antwort auf Frage 19).
- *Verteilung der Restmandate an die Listengruppen:* Die Restansprüche der Listen einer politischen Partei werden auf Wahlkreisebene addiert. Die Summe der Restansprüche bildet die Grundlage für die Verteilung der Restmandate. Der Gesetzgeber muss festle-

gen, nach welchem Verfahren diese Verteilung erfolgen soll. In Frage kommen hier im Wesentlichen das Bruchzahlverfahren oder das Divisorverfahren mit Standardrundung.

- *Weitergabe der Restmandate an die Listen in den Bezirken:* Der Gesetzgeber muss festlegen, nach welchem Kriterium die Restmandate, die eine Listengruppe erlangt hat, an die Listen in den Bezirken weitergegeben werden.

Im Dokument „Walliser Proporzmodell“ wurde das Vollmandat definiert als Summe aller Parteistimmen eines Bezirks geteilt durch Anzahl Mandate des Bezirks. Sodann geht das Dokument davon aus, dass die Verteilung der Restmandate an die Listengruppe und die Weitergabe der einer Listengruppe zugewiesenen Restmandate an die Listen nach dem Bruchzahlverfahren erfolgt. Geht man von diesen Annahmen aus, ergibt Variante 3 folgende Sitzverteilung:

	CVP	CSP	FDP	SVP	SP/SP+Grüne/Alliance de Gauche	Grüne	Entm. autrem.
Brig	4	2		4	2		
Goms	1	1					
Östlich Raron	1	1		0			
Visp	4 (5)	3 (4)	1 (0)	2	1		
Westlich Raron	2	2					
Leuk	3	2		1 (0)	1		
Sierre	6		5	3	3		
Sion	6		4	3	2	2	
Hérens	2		1	1	1		
Conthey	4		3 (4)	1	1	1 (0)	
Martigny	4		6	3	3		
Entremont	3 (4)		1	1 (0)			1
Monthey	5		5	3 (4)	2	1 (0)	
St. Maurice	2		1 (2)	1 (0)	1		

Tabelle 16: Sitzverteilung auf die Listen gemäss Variante 3. In Klammern die Sitzansprüche gemäss geltendem Recht, sofern abweichend von Variante 3. Farblich markiert die Extremwerte (Datenbasis: Grossratswahl 2013).

5.3 Beurteilung

5.3.1 Stimmkraftgleichheit

Variante 3 verteilt die 130 Grossratssitze entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Bezirke und Halbbezirke. Weil die Bezirke und Halbbezirke zum Teil sehr klein sind, wahrt Variante 3 das Ziel der Stimmkraftgleichheit nicht sehr gut. Es kann auf die Ausführungen in Kap. 4.3.1 verwiesen werden.

Art. 42 Abs. 2 schreibt vor, dass jeder Bezirk oder Halbbezirk Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Hält man daran fest, dass die Mandate grundsätzlich auf Bezirksebene vergeben werden, ist das eine konsequente Regulierung: Es macht keinen Sinn, die Bezirke und Halbbezirke als Wahleinheiten zu bezeichnen (Art. 42 Abs. 4), ihnen dann aber bei der Sitzverteilung keinen Sitz zu geben. Allerdings kann die Regelung die Stimmkraftgleichheit beeinträchtigen: Bekommt ein Bezirk einen Sitz nicht aufgrund seiner Wohnbevölkerung, sondern wegen der Sitzgarantie gemäss Art. 42 Abs. 2, so werden den dort wohnenden Schweizern

überproportional viele Sitze zugehalten. Dies sollte aus föderalistischen Gründen hingenommen werden.

5.3.2 Erfolgswertgleichheit

Die Erfolgswertgleichheit verlangt, dass alle Wähler in möglichst gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen, d.h. in möglichst gleich starker Weise die Zusammensetzung des Parlaments bestimmen können. Bei Variante 3 ist die Beachtung der Erfolgswertgleichheit schwierig zu beurteilen. Es ist die Verteilung der Vollmandate von der Verteilung der Restmandate zu unterscheiden.

- Bei der Verteilung der *Vollmandate* in den Bezirken wird die Erfolgswertgleichheit der Wähler nicht gut gewahrt. Denn die Verteilung findet in den zum Teil sehr kleinen Bezirken und Halbbezirken statt, wo nur wenige Mandate zu vergeben sind. Hinzu kommt, dass eben nicht alle Sitze eines Bezirks als Vollmandate vergeben werden, sondern ein Teil davon als Restmandate auf die Bezirksebene gelangt. Die tiefe Sitzzahl führt regelmässig zu hohen Rundungsfehlern und zu einer massiven Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit.
- Bei der Verteilung der *Restmandate* werden die grossen Erfolgswertunterschiede der Wähler in den Bezirken zum Teil wieder ausgeglichen, indem Listengruppen, deren Listen in den Unterwahlkreisen eine unter ihrem rechnerischen Anspruch liegende Zahl von Vollmandaten bekommen haben, möglicherweise ein oder zwei Restmandate erhalten. Insoweit besteht bei Variante 3 eine Ähnlichkeit zur Oberzuteilung bei Variante 2. Während dort aber alle Mandate eines Bezirks (Unterwahlkreis) auf der Ebene des Wahlkreises verteilt werden (Oberzuteilung), gelangen bei Variante 3 nur die Restmandate zur Verteilung auf die Wahlkreisebene. Um wie viele Restmandate es sich dabei handelt, kann nicht abstrakt bestimmt werden, sondern hängt von der Definition des Restmandats und von den konkreten Umständen der einzelnen Wahl und dem Stimmverhalten der Wähler ab. Bei den letzten vier Grossratswahlen wären ungefähr drei bis sechs Restmandate pro Wahlkreis zu verteilen gewesen (vgl. Kap. 6.4, Antwort auf Frage 19). Weil die Zahl der Restmandate variiert, kann der erfolgswertausgleichende Effekt der Restmandatsverteilung schwer quantifiziert werden: Er besteht, aber sein Ausmass lässt sich schlecht abschätzen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Variante 3 dem Ziel der Erfolgswertgleichheit der Wähler in aller Regel näher kommt als das geltende Wahlverfahren. Wie konstant und zuverlässig diese Annäherung ist, lässt sich aber nicht sagen.

5.3.3 Natürliches Quorum

Um ein Vollmandat zu bekommen, muss eine Liste mindestens $1/M$ aller Stimmen im Bezirk holen. In einem Bezirk mit 2 Sitzen sind also 50% aller Stimmen erforderlich, in einem Bezirk mit 3 Sitzen 33,3%. Das sind hohe Werte.

Eine Liste, die kein Vollmandat erlangt, hat noch die Möglichkeit, ein Restmandat zu bekommen. Wie hoch der Stimmenanteil einer Liste sein muss, um für sich oder für eine andere Liste derselben politischen Partei ein Restmandat zu holen, lässt sich nicht allgemein bestimmen, denn es spielen viele Variablen hinein (Zahl der Bezirke im Wahlkreis, Zahl und Verteilung der Listen, Wählerzahlen der Listen etc.). Es kann aber festgehalten werden, dass das natürliche Quorum höher sein kann als nach geltendem Wahlverfahren. Das lässt sich an einem hypothetischen, aber real möglichen Beispiel zeigen:

Angenommen, es geht um eine Wahl von 6 Sitzen in zwei Bezirken. Die Wohnbevölkerung im Bezirk 1 beträgt 1610; diesem Bezirk werden 4 Sitze zugewiesen. Die Wohnbevölkerung im Bezirk 2 beträgt 790; dieser Bezirk erhält 2 Sitze. An der Wahl beteiligen sich die politischen Parteien A-F, wobei die Partei B im Bezirk 1 und die Parteien C-F im Wahlkreis 2 kei-

ne Listen einreichen. Bei der Wahl erhalten die Parteien folgende Wählerzahlen:

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Liste E	Liste F	Total
Bezirk 1 (4 Sitze)	320		310	315	319	321	1585
Bezirk 2 (2 Sitze)	480	300					780

Der Teiler im Bezirk 1 beträgt $1585 : 4 = 396.25$. Das heisst: Idealerweise kommt auf 396 Wähler ein Sitz. Im Wahlkreis 2 beträgt der Teiler $780 : 2 = 390$. Der Sitzanspruch einer Liste berechnet sich aus der Wählerzahl geteilt durch den Teiler. Die so erhaltene Bruchzahl wird abgerundet und ergibt die Zahl der Vollmandate. Das „hinter dem Komma Stehende“ bildet den Restanspruch der Liste. Die nachfolgende Liste weist die Werte aus:

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Liste E	Liste F
Bezirk 1 (4 Sitze)						
- Wählerzahl	320		310	315	319	321
- Sitzanspruch	0.81		0.78	0.79	0.81	0.81
- Vollmandate	0		0	0	0	0
- Restanspruch	0.81		0.78	0.79	0.81	0.81
Bezirk 2 (2 Sitze)						
- Wählerzahl	480	300				
- Sitzanspruch	1.23	0.77				
- Vollmandat	1	0				
- Restanspruch	0.23	0.77				

Es zeigt sich, dass im Bezirk 1 kein Vollmandat vergeben werden kann, weshalb alle vier Mandate als Restmandate auf die Ebene des Wahlkreises gelangen. Im Bezirk 2 bekommt die Liste A ein Vollmandat. Aus dem Bezirk 2 steht deshalb ein Restmandat zur Verfügung. Insgesamt sind auf der Wahlkreisebene fünf Restmandate an die Listengruppen zu vergeben. Diese Vergabe erfolgt auf der Grundlage der kumulierten Restansprüche der Listen. Die Restmandate gehen an die Listengruppen in der Reihenfolge der höchsten Restansprüche. Das ergibt folgende Verteilung der fünf Restmandate:

	Listengruppe A	Listengruppe B	Listengruppe C	Listengruppe D	Listengruppe E	Listengruppe F
Kumulierter Restanspruch	1.04	0.77	0.78	0.79	0.81	0.81
Verteilung der Restmandate	1	0	1	1	1	1

Die den Listengruppen A, C, D, E und F zugewiesenen Restmandate müssen nun in die Bezirke zurückgegeben werden. Für die Verteilung sind auch hier die Restansprüche massgebend: Das Restmandat erhält jene Liste der Listengruppe, die den höchsten Restanspruch ausweist. Deshalb gelangt das der Listengruppe A zugewiesene Restmandat in den Bezirk 1, denn die Liste A hat dort ein Restanspruch von 0,81, während der Restanspruch der Liste A im Wahlkreis 2 nur 0,23 beträgt. Die übrigen vier Restmandate gehen ebenfalls in den Wahlkreis 1. Die Verteilung der Restmandate führt zu folgendem Resultat:

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Liste E	Liste F
Bezirk 1 (4 Sitze)						
- Vollmandate	0		0	0	0	0
- Restmandate	1		1	1	1	1
- Total	1		1	1	1	1
Bezirk 2 (2 Sitze)						
- Vollmandat	1	0				
- Restmandate	0	0				
- Total	1	0				

Was das natürliche Quorum betrifft, ist Liste B im Bezirk 2 von Interesse. Die Liste erhält keinen Sitz, obwohl ihr 300 der insgesamt 780 Wähler die Stimme gegeben haben; das entspricht einem Anteil von 38% aller Wähler! Die Wähler dieser Liste haben auch keiner andern Liste dieser Partei zu einem Sitz verholfen (Restmandatsverteilung auf Wahlkreisebene). Die Stimmen dieser Wähler haben keinerlei Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments; sie sind wirkungs- und erfolglos. Jedenfalls in diesem Beispiel liegt das natürliche Quorum bei etwa 38%. Dieser Betrag ist höher als im bisherigen Wahlverfahren, wo das natürliche Quorum in einem Bezirk mit 2 Sitzen bei 33,3% liegt.

Solche und ähnliche Fälle kommen in der Praxis wohl nicht häufig vor. Sie lassen sich aber auch nicht mit Sicherheit ausschliessen. Die Definition des natürlichen Quorums geht jedoch von einem absolut sicheren Sitzanspruch. Bei Variante 3 muss deshalb mit unter Umständen sehr hohen natürlichen Quorum gerechnet werden.

5.3.4 Vertretungsanspruch der Bezirke

Variante 3 stellt sicher, dass jedenfalls *die Vollmandate* an Kandidaten des Bezirks des betreffenden Bezirks gelangen. Die Restmandate hingegen werden auf der Ebene des Wahlkreises verteilt. Dabei kann es vorkommen, dass ein Bezirk weniger Restmandate zurückerhält, als er auf die Bezirksebene getragen hat. Ein Restmandat kann also in einen andern Bezirk abwandern. Wäre die Grossratswahl 2013 nach der Variante 3 durchgeführt worden, so wäre dieser Fall eingetreten: Der Bezirk Leuk würde sieben Grossräte stellen, obwohl er gemäss seiner Bevölkerung Anspruch auf nur sechs Sitze hat. Umgekehrt würden aus dem Bezirk Visp nur elf (statt zwölf) Grossräte kommen (vgl. Tabelle 16).

Variante 3 vermittelt den Bezirken deshalb keine Garantie, dass sie genau durch so viele Personen im Grossrat vertreten werden, wie ihnen vor der Wahl gestützt auf die Bevölkerungszahl Sitze zugewiesen worden sind. Nur bei den Vollmandaten besteht Gewähr, dass sie mit Kandidaten aus dem Bezirk besetzt werden.

5.3.5 Auswahl an Listen

Bei Variante 3 gehen Stimmen, die einer Liste zu keinem Vollmandat verholfen haben, nicht verloren, sondern werden auf der Wahlkreisebene zusammen gefasst und bilden so die Grundlage für die Verteilung der Restmandate. Das dürfte die politischen Parteien dazu bewegen, auch in kleinen Wahlkreisen Listen aufzustellen. Damit stehen den Wählern eine grössere Auswahl an Listen zur Verfügung.

6. Beantwortung der Fragen

6.1 Frage 16

„Si l'on confronte la variante 1, la variante 2 et la variante 3, laquelle respecte le mieux la volonté des électeurs d'un arrondissement?“

Die Frage, welche der drei Varianten den Wählerwillen am besten berücksichtigt, wird in erster Linie danach beurteilt, welche Variante die **Wahlrechtsgleichheit nach Art. 34 BV** am besten verwirklicht. Das Bundesgericht fordert unter diesem Titel insbesondere die Stimmkraftgleichheit und die Erfolgswertgleichheit der Wähler.

6.1.1 Stimmkraftgleichheit

Unter dem Titel Stimmkraftgleichheit verlangt das Bundesgericht, dass das Zahlenverhältnis zwischen repräsentierter Bevölkerung und zugeteilter Sitzzahl in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich ist.

Bei **Variante 1** (grössere Wahlkreise) werden die 130 Grossratssitze an sechs neu gebildete Wahlkreise zugewiesen. Die Wahlkreise erhalten 15 bis 33 Sitze³. Mit diesen relativ hohen Sitzzahlen sind die Rundungsfehler klein, weshalb die Stimmkraftgleichheit verhältnismässig gut verwirklicht wird.

Bei **Variante 2** (Doppelproporz) und **Variante 3** (zweistufiger Proporz) werden die Grossratssitze an die 14 Bezirke und Halbbezirke zugewiesen. Diese erhalten zwischen einem und 18 Sitzen. In kleinen Wahlkreisen können grosse Rundungsfehler auftreten, so dass hier die Stimmkraftgleichheit stark beeinträchtigt sein kann.

Variante 1 verwirklicht das Postulat der Stimmkraftgleichheit besser als die Varianten 2 und 3.

Bei allen drei Varianten lässt sich die Stimmkraftgleichheit optimieren, indem das heutige Bruchzahlverfahren nach Art. 84 Abs. 3 KV durch das Divisorverfahren mit Standardrundung ersetzt wird.

6.1.2 Erfolgswertgleichheit

Bei diesem Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit verlangt das Bundesgericht, dass alle Stimmen in möglichst gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen sollen: Alle Wähler sollen gleichen Anteil am Erfolg haben, indem sie die Zusammensetzung des Parlaments möglichst gleich stark beeinflussen.

Variante 1 verwirklicht die Erfolgswertgleichheit sehr gut. Sie liesse sich nur noch durch noch grössere Wahlkreise verbessern. Im Durchschnitt weicht das Mitbestimmungsmass der Wähler nur rund 6% vom Ideal einer 100%igen Erfolgswertgleichheit ab. (Im geltenden Recht beträgt dieser Wert rund 13%).

Variante 2 verwirklicht die Erfolgswertgleichheit ebenfalls sehr gut, soweit es um die Verteilung der Sitze an die Listengruppe auf der Ebene der Wahlkreise (Oberzuteilung) geht. Bei der Weitergabe der einer Listengruppe zugewiesenen Sitze an die Listen in den Unterwahlkreisen und der daran anschliessenden Ermittlung der Gewählten wird das hohe Mass an Erfolgswertgleichheit jedoch etwas beeinträchtigt: Werden einer Liste überproportional viele Sitze zugewiesen, so haben die Wähler dieser Liste einen überproportional grossen Einfluss bei der Auswahl der Gewählten innerhalb der betreffenden politischen Partei. Auf die Sitzverteilung an die Listengruppen auf Wahlkreisebene hat dies aber keinen Einfluss.

³ Datengrundlage hier und im Folgenden ist die Grossratswahl 2013.

Bei **Variante 3** ist die Wahrung der Erfolgswertgleichheit schwierig zu beurteilen. Bei der Verteilung der Vollmandate in den Bezirken wird die Erfolgswertgleichheit der Wähler nicht sehr gut gewahrt, denn es stehen hierfür unter Umständen nur wenige Mandate zur Verfügung, was zu grossen Rundungsfehlern führt: die Verteilung findet in den zum Teil sehr kleinen Bezirken und Halbbezirken statt, und es werden nicht alle Mandate eines Bezirks als Vollmandate vergeben. Die Verteilung der Restmandate führt dann aber sehr häufig zu einer Verbesserung der Erfolgswertgleichheit der Wähler. Wie stark und wie zuverlässig dieser Effekt ist, kann nicht beurteilt werden.

Bei allen drei Varianten lässt sich die Erfolgswertgleichheit dadurch verbessern, dass die Sitze nicht mit dem heutigen Divisorverfahren mit Abrunden (Hagenbach-Bischoff) verteilt werden, sondern das Divisorverfahren mit Standardrundung eingesetzt wird.

6.1.3 Natürliches Quorum

Die Erfolgswertgleichheit zeigt sich dort am klarsten, wo es um die Frage geht, ob eine Liste *überhaupt* einen Sitz bekommt. Das natürliche Quorum bezeichnet jenen Stimmenanteil, den eine Liste machen muss, um einen Sitz auf sicher zu haben.

Variante 1 sowie **Variante 2** bei der Oberzuteilung haben die gleichen (tiefen) natürlichen Quoren: Sie betragen $1 / (M+1)$, wenn die Sitze nach dem Divisorverfahren mit Abrunden (Hagenbach-Bischoff) vergeben werden. M bezeichnet die Zahl der Mandate des Wahlkreises. Wird das Divisorverfahren mit Standardrundung eingesetzt, so liegt das natürliche Quorum noch tiefer, nämlich bei $1 / (2 \cdot M + 2 - L)$, wobei L die Zahl der Listen angibt. Bezogen auf die Daten der Grossratswahl 2013 betragen die natürlichen Quoren in den Wahlkreisen zwischen 3% und 6,3% (Hagenbach-Bischoff) bzw. zwischen 1,6% und 3,7% (Divisorverfahren mit Standardrundung).

Bei **Variante 3** liegt das natürliche Quorum jedenfalls nicht höher als $1/M$. In einem Wahlkreis mit 2 Sitzen beträgt es somit maximal 50%, in einem Wahlkreis mit 4 Sitzen maximal 25%. Denn über diesen Werten erlangt eine Liste mit Sicherheit ein Vollmandat. In der Regel wird die Verteilung der Restmandate auf Wahlkreisebene zu einer Senkung des natürlichen Quorums führen. Wie stark und wie zuverlässig dieser Effekt ist, lässt sich aber nicht allgemein bestimmen. In einem Beispiel konnte gezeigt werden, dass das natürliche Quorum in einem Bezirk mit 2 Sitzen und 2 Listen trotz Restmandatsverteilung bei über 38% lag.

Es ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Bemühungen um ein Wahlsystem mit tiefen natürlichen Quoren werden durch gesetzliche Quoren, wie sie in Art. 154 GPR vorgesehen sind, zunichte gemacht. Danach sind Listen von der Verteilung der Sitze ausgeschlossen, wenn sie „nicht acht Prozent der Summe der Parteistimmen erreicht haben“. Der Verfassungsgeber sollte sich zur Frage äussern, ob solche mit Blick auf die Wahlrechtsgleichheit problematische gesetzliche Quoren weiterhin möglich sein soll und – wenn ja – wie hoch sie maximal betragen dürfen.

6.1.4 Unproportionale Sitzverteilung in den Unterwahlkreisen

Bei **Variante 2** werden die den Listengruppen auf Wahlkreisebene zugewiesenen Sitze an die Listen der Unterwahlkreise weitergegeben (Unterzuteilung). Da hierbei zwei Vorgaben einzuhalten sind – Wahrung der Sitzansprüche der Bezirke und der Sitzansprüche der Listengruppen –, kann die proportionale Sitzverteilung beeinträchtigt werden. Aus Sicht des Wählers zeigt sich das in einer Einschränkung der Erfolgsgleichheit (vgl. Kap. 6.3.2). Aus Sicht der politischen Parteien und Unterwahlkreise äussert es sich in Unproportionalitäten: Es kann vorkommen, dass eine Liste A mehr Sitze bekommt als eine Liste B desselben Unterwahlkreises oder derselben Listengruppe, obwohl Liste A weniger Stimmen auf sich vereint als Liste B (sog. gegenläufige Sitzvergebungen).

Dieser Effekt kann auch bei **Variante 3** auftreten.

Bei **Variante 1** tritt der Effekt nicht auf, da hier keine Sitze an die Bezirke weitergegeben werden.

6.1.5 Vertretungsanspruch der Bezirke

Variante 1 vermittelt den Bezirken keine Garantie, dass sie mit einer ihrer Wohnbevölkerung entsprechenden Zahl von Parlamentariern im Grossen Rat vertreten sind. Ob Personen mit Wohnsitz in einem bestimmten Bezirk Grossräte werden, hängt einzig davon ab, ob solche Personen auf eine Liste des Wahlkreises aufgenommen werden und dann gewählt werden.

Variante 2 vermittelt diese Garantie: Jeder Bezirk und Halbbezirk ist mit genau so vielen Personen im Grossrat vertreten, wie ihm vor der Wahl Sitze zugewiesen worden sind.

Bei **Variante 3** haben die Bezirke keine umfassende Vertretungsgarantie: Es kann sein, dass sie im Rat nicht mit so vielen Sitzen vertreten sind, wie ihnen vor der Wahl gestützt auf die Bevölkerungszahl zugewiesen worden sind. Eine Vertretungsgarantie besteht aber bei den Vollmandaten: Diese werden stets mit Kandidaten der Listen des Bezirks zugewiesen.

6.1.6 Fazit

Die **Varianten 1 und 2** respektieren den Willen der Wählerschaft gleich gut, soweit es um die Sitzverteilung *auf der Ebene des Wahlkreises* geht. Mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung wird hier eine optimale Abbildungsgenauigkeit des Wählerwillens auf die Zusammensetzung des Parlaments erreicht. Dies äussert sich auch in einem tiefen natürlichen Quorum.

Bei **Variante 2** kann es bei der Unterteilung der Sitze zu Unproportionalitäten kommen: Es kann sein, dass eine Liste mit weniger Stimmen mehr Sitze bekommt als eine andere Liste. Dadurch wird die Erfolgswertgleichheit der Wähler etwas beeinträchtigt. Diesem Nachteil steht der Vorteil von Variante 2 gegenüber, dass nur diese Variante den Bezirken eine umfassende Vertretungsgarantie gewährleistet – eine Zusicherung, die Variante 1 nicht machen kann. Es ist eine Frage der politischen Gewichtung, ob man dem Vorteil oder dem Nachteil man mehr Bedeutung zumisst.

Auch **Variante 3** führt in der Regel zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit der Wähler. Wie stark und wie zuverlässig dieser Effekt ist, lässt sich aber nicht sagen. Es lassen sich Beispiele mit sehr hohen, über den Werten des heutigen Wahlsystems liegende natürlichen Quoren finden. Auch bei Variante 3 kann es zu einer unproportionalen Sitzverteilung kommen. Variante 3 garantiert den Bezirken einen auf die Vollmandate beschränkten Vertretungsanspruch. Gesamthaft betrachtet weist Variante 3 die Nachteile von Variante 2 auf, ohne deren Vorteile zu erreichen. Zudem bestehen beträchtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit und des natürlichen Quorums. Variante 3 unterliegt den Varianten 1 und 2.

6.2 Frage 17

„La variante 3 (CSPO-CVPO) est-elle conforme à l'arrêt du TF sur l'élection au Grand Conseil?“

Gemäss BGE 140 I 107 E. 4.2 verstösst das geltende Wahlsystem des Kantons Wallis deshalb gegen die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit, weil das natürliche Quorum in den kleinsten Wahlkreisen sehr deutlich über dem grundsätzlich noch zulässigen Wert von 10% liege. Variante 3 verbessert das hohe natürliche Quorum – die absolut sichere Garantie eines Sitzes – des geltende Rechts nicht. Im Gegenteil, es konnte ein Beispiel mit einem natürlichen Quorum von 38% in einem Wahlkreis mit 2 Sitzen gefunden werden. Allerdings dürften Fälle, wo eine Liste am hohen natürlichen Quorum scheitert, selten sein, denn die Rahmenbedingungen hierfür sind sehr spezifisch. Wenn jedoch eine Partei bei einer Wahl an einem über 10% liegenden natürlichen Quorum scheitern würde, würde

das Bundesgericht Variante 3 mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit als verfassungswidrig beurteilen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Fall eintritt, ist klein, aber er lässt sich nicht ausschliessen.

6.3 Frage 18

„Ce système favorise-t-il une répartition plus équilibrée dans les districts moins peuplés?“

Bei Variante 3 werden nur die Vollmandate im Bezirk vergeben; die Restmandate gelangen auf die Ebene des Wahlkreises und werden dort auf die Listengruppen verteilt. Aufgrund der Kumulation ihrer Restansprüche haben in der Regel auch kleine Parteien eine gute Chance, ein Restmandat zu bekommen. Das muss aber nicht so sein: Wie das Beispiel in Kap. 5.3.3 zeigt, kann bei Variante 3 auch eine Liste (bzw. Listengruppe) leer ausgehen, die einen grossen Wähleranteil hinter sich hat.

In andern Fällen kann es sich ergeben, dass zwar eine Listengruppe ein Restmandat bekommt, dieses Restmandat aber in einen andern Bezirk gelangt als den kleinen Bezirk, den Frage 18 vor Augen hat. Die Wähler des kleinen Bezirks verhalfen der Listengruppe somit zu einem Restmandat, aber das Restmandat wurde einer andern Liste dieser Listengruppe zugewiesen.

Variante 3 führt deshalb in der Regel zu einer ausgewogeneren Verteilung der Sitze. Die bessere Ausgewogenheit wird aber nicht im Bezirk erreicht, sondern (via Restmandatsverteilung) im ganzen Wahlkreis.

6.4 Frage 19

„Combien de sièges par circonscription ont été distribuée en 2^e répartition (ou plus) lors des quatre dernières élections?“

Im geltenden Recht ist die erste Verteilung der Grossratssitze in Art. 155 GPR und die weiteren Verteilungen in Art. 156 GPR geregelt. Für die erste Verteilung geht Art. 155 GPR von einem Teiler von [Summe aller Parteistimmen] : [Mandate + 1] aus. Nach Erhöhung auf die nächste ganze Zahl bildet das den Quotienten. Die Listen erhalten in der ersten Verteilung so viele Sitze, wie der Quotient in der Summe der Parteistimmen enthalten ist (Vollmandate). Die restlichen Sitze (Restmandate) werden nach dem Verfahren von Art. 156 verteilt.

Geht man von diesem Verständnis von Vollmandat und Restmandat (bzw. erste Verteilung und weitere Verteilungen) aus, wurden bei den Grossratswahlen 2001, 2005, 2009 und 2013 nachfolgend genannte Sitzzahlen als Vollmandate und als Restmandate vergeben:

	GR-Wahl 2001			GR-Wahl 2005			GR-Wahl 2009			GR-Wahl 2013		
	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze
Brig	11	1	12	11	1	12	11	1	12	12	0	12
Conthey	10	0	10	9	1	10	8	2	10	8	2	10
Entremont	6	0	6	6	0	6	5	1	6	4	2	6
Goms	2	1	3	2	0	2	2	0	2	2	0	2
Hérens	5	0	5	3	2	5	4	1	5	4	1	5
Leuk	6	0	6	6	0	6	5	1	6	5	1	6
Martigny	13	2	15	14	1	15	13	2	15	15	1	16
Monthey	13	1	14	14	1	15	14	1	15	15	1	16
O Raron	1	1	2	1	1	2	2	0	2	2	0	2
Sierre	16	2	18	18	0	18	18	0	18	15	2	17
Sion	15	2	17	15	2	17	16	1	17	16	1	17
St. Maurice	5	0	5	4	1	5	4	1	5	4	1	5
Visp	12	1	13	12	1	13	11	2	13	10	2	12
W Raron	3	1	4	4	0	4	4	0	4	4	0	4
Total	118	12	130	119	11	130	117	13	130	116	14	130

Tabelle 17: Anzahl Vollmandate und Restmandate bei den Grossratswahlen 2001, 2005, 2009 und 2013 mit Definition von Vollmandat als Total aller Parteistimmen geteilt durch Anzahl Mandate plus 1.

Aus dem Dokument „Walliser Proporzmodell“ ergibt sich, dass die Verfasser der Variante 3 das Vollmandat anders definieren möchten, nämlich als von [Summe aller Parteistimmen] : [Mandate]. Wird ein Vollmandat so definiert, werden bei der ersten Verteilung weniger Sitze vergeben. Bei der Vergabe der weiteren Sitze (Restmandate) stehen hingegen mehr Sitze zur Verfügung. Werden die Vollmandate und Restmandate so definiert, ergeben sich bei den letzten vier Grossratswahlen folgende Werte:

	GR-Wahl 2001			GR-Wahl 2005			GR-Wahl 2009			GR-Wahl 2013		
	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze	1. Verteilung (Vollmandate)	weitere Verteilungen (Restmandate)	Total Sitze
Brig	10	2	12	9	3	12	8	4	12	10	2	12
Conthey	8	2	10	8	2	10	8	2	10	7	3	10
Entremont	5	1	6	5	1	6	4	2	6	4	2	6
Goms	1	2	3	1	1	2	0	2	2	1	1	2
Hérens	3	2	5	3	2	5	3	2	5	2	3	5
Leuk	5	1	6	4	2	6	3	3	6	3	3	6
Martigny	13	2	15	13	2	15	12	3	15	14	2	16
Monthey	12	2	14	12	3	15	14	1	15	13	3	16
O Raron	1	1	2	0	2	2	1	1	2	0	2	2
Sierre	16	2	18	16	2	18	16	2	18	15	2	17
Sion	14	3	17	13	4	17	14	3	17	14	3	17
St. Maurice	4	1	5	3	2	5	3	2	5	3	2	5
Visp	11	2	13	11	2	13	10	3	13	10	2	12
W Raron	2	2	4	3	1	4	2	2	4	3	1	4
Total	105	25	130	101	29	130	98	32	130	99	31	130

Tabelle 18: Anzahl Vollmandate und Restmandate bei den Grossratswahlen 2001, 2005, 2009 und 2013 mit Definition von Vollmandat als Total aller Parteistimmen geteilt durch Anzahl Mandate.

Die Darstellung zeigt, dass bei dieser Definition eines Vollmandats wesentlich mehr Restmandate entstehen.

Winterthur, 22. November 2014



Christian Schuhmacher

Questionnaire à l'attention des experts désignés

Election du pouvoir exécutif

Système d'élection à la proportionnelle

Questions générales sur le système d'élection à la proportionnelle :

1. En lien avec le quorum, le système d'élection à la proportionnelle est-il plus approprié à l'élection de 5 ou 7 Conseillers d'Etat.
2. L'apparement peut-il nuire au système d'élection à la proportionnelle ?
3. En cas de vacance, ou de défaut dans l'attribution d'un siège garanti, sans viennent-ensuite sur la liste, qui désigne le nouveau Conseiller d'Etat et comment ?

Garantie de siège pour la minorité linguistique :

4. Comment mettre en place le système d'élection à la proportionnelle en garantissant un siège pour la minorité linguistique du Haut-Valais ? (un siège sur 5 ou deux sièges sur 7)

Garantie de siège pour les régions constitutionnelles :

5. Dans le cadre d'un système d'élection à la proportionnelle, avec 5 sièges au Conseil d'Etat et 3 sièges garantis aux régions constitutionnelles (ou 7 sièges dont 2 sièges garantis par régions constitutionnelles), quelles sont les problématiques générales et particulières d'un tel mode de scrutin ?
6. Un CE à 7 membres facilite-t-il le système d'élection à la proportionnelle et le respect des trois régions constitutionnelles ?

7. Peut-on encore parler de système d'élection à la proportionnelle pour un canton si des sièges sont garantis dans les régions constitutionnelles (3 sur 5 ou 6 sur 7) ?
8. Le système d'élection à la proportionnelle, avec la garantie de 3 sièges respectivement 6 sièges aux régions constitutionnelles, permet-il des apparentements ?
9. Le système d'élection à la proportionnelle, avec la garantie de 3 sièges respectivement 6 sièges aux régions constitutionnelles, respecte-il la volonté du citoyen ?
10. Peut-on avoir des candidats issus de régions constitutionnelles différentes sur une même liste ?
11. Comment sont attribués les sièges garantis dans les régions constitutionnelles ?
 - Est-ce le nombre de suffrages obtenus dans la région constitutionnelle ou dans le canton qui est déterminant ?
 - Quels sont les différents scénarii qui pourraient se réaliser et quelles sont leurs conséquences ?
12. Pour les sièges garantis aux régions constitutionnelles, à quel instant détermine-t-on le domicile du candidat, respectivement d'un élu, et ce, dans le but légitime de garantir la volonté exprimée par le citoyen lors de son vote ?
13. Un Conseiller d'Etat, seul élu d'une région constitutionnelle, doit-il démissionner en cas de changement de domicile ?
14. Comment procède-t-on si une région constitutionnelle n'est pas représentée au terme de l'élection ?

Système majoritaire

15. Est-il possible, avec un exécutif à 7 sièges, que chaque région constitutionnelle se voit attribuer « ex lege » 2 sièges ?

Election du pouvoir Législatif

Question générale :

16. Si l'on confronte la variante 1, la variante 2 et la variante 3, laquelle respecte le mieux la volonté des électeurs d'un arrondissement ?

Variante 3 CSPO / CVPO (jaune et noir) :

17. La variante 3 (CSPO-CVPO) est-elle conforme à l'arrêt du TF sur l'élection au Grand Conseil ?
18. Ce système favorise-t-il une répartition plus équilibrée dans les districts moins peuplés ?
19. Combien de sièges par circonscription ont été distribués en 2^e répartition (ou plus) lors des quatre dernières élections ?

Memorandum

Andreas Auer
Professeur ém. aux Universités de Zurich et de Genève
Conseil

Scénarios pour une élection du gouvernement cantonal valaisan à la proportionnelle

à l'attention du

Grand Conseil du canton du Valais

Zurich, le 7 novembre 2014

I. Introduction

- 1 Lors de la première lecture du projet de réforme des institutions (R21) qui a eu lieu, sur la base du rapport présenté par le Conseil d'Etat en date du 18 juin 2014, les 8 et 12 septembre 2014, le Grand Conseil valaisan a décidé que le Conseil d'Etat, composé de cinq membres, est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle.
- 2 Le 25 septembre 2014, Michael Graber, vice-président de la « commission 2 R21 » m'a demandé d'étudier la question de savoir si et de quelle façon il est possible de garantir à la minorité germanophone du Haut-Valais, dans un scrutin proportionnel, au moins un siège au sein du gouvernement. Le mandat a été confirmé lors d'un entretien personnel à Sion le 2 octobre 2014, en présence de Mme Laetitia Massy, présidente de la commission. Un memorandum proposant une première réponse a été adressé à la commission en date du 16 octobre 2014.
- 3 Le 20 octobre 2014, la commission a complété le mandat avec un questionnaire détaillé comportant dix-neuf questions, dont quinze concernent l'élection du gouvernement et quatre celle du parlement, celle-ci s'adressant en parallèle au soussigné et à Christian Schuhmacher. Les réponses devraient être courtes et concises.
- 4 Le 22 octobre 2014, il a été convenu par les experts désignés que les points 16 à 19 du questionnaire seront traités par M Schuhmacher.
- 5 Le questionnaire élargit le mandat en direction d'un système proportionnel garantissant un, respectivement deux sièges à chacune des « régions constitutionnelles » que sont le Haut-Valais, le Valais central et le Bas-Valais. Le 4 novembre 2014, il a été convenu, d'entente avec Michael Graber, que cette problématique sera examinée, dans un memorandum séparé, par Daniel Bochsler, du Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), qui répondra également aux questions complémentaires 5 à 15.
- 6 Le présent memorandum remplace celui du 16 octobre 2014. Il rappelle d'abord les exigences constitutionnelles (II) et les principes (III) qui sont en jeu. Il présente ensuite un modèle qui permet, dans un système mixte (proportionnel et majoritaire), de garantir au moins un siège à la minorité linguistique du Haut-Valais selon des modalités claires (IV). Il esquisse ensuite une autre modèle possible, plus fidèle au système proportionnel, mais présentant un certain nombre d'inconvénients (V). Il répond enfin brièvement aux questions complémentaires 1 à 4 (VI).

II. Exigences constitutionnelles et démocratiques

- 7 En vertu de leur autonomie constitutionnelle et organisationnelle (art. 3 et 47 Cst.), les cantons sont en principe libres d'élire leurs parlements et gouvernements selon le système majoritaire ou proportionnel. Ils sont cependant liés par les exigences découlant du principe d'égalité (art. 8 Cst.) et de la liberté de vote (art. 34 Cst.), en particulier par celle qui veut qu'aucun résultat d'une élection ne soit reconnu s'il ne tra-

duit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée par le corps électoral¹.

- 8 Pour les élections parlementaires à la proportionnelle, le Tribunal fédéral a jugé, dans une importante série d'arrêts, que le principe de l'égalité des chances (Erfolgswertgleichheit) découlant de l'art. 34 Cst. interdit des quorums naturels et directs de plus de 10%, qui contredisent le principe d'une élection à la proportionnelle².
- 9 Puisque tous les gouvernements cantonaux ont moins de neuf membres, le quorum naturel maximal de 10% ne peut pas être atteint en cas d'élection à la proportionnelle. Avec cinq membres il est de 16%, avec sept membres de 12%. La règle posée par le Tribunal fédéral pour l'élection du parlement ne peut donc s'appliquer à celle du gouvernement.
- 10 Cette constatation n'interdit cependant pas au constituant cantonal de prévoir un système de représentation proportionnelle pour le pouvoir exécutif. Si tel était le cas, toutes les élections du gouvernement à la proportionnelle, organisées au Tessin depuis le 19^e siècle et à Zoug jusqu'en 2013, auraient dû être considérées comme inconstitutionnelles. Il est vrai qu'une circonscription électorale à cinq ou à sept sièges diminue l'égalité de chances, ce qui peut signifier que peuvent être exclus de la répartition des sièges non seulement des groupuscules plus ou moins marginaux, mais aussi des partis minoritaires avec une solide assise dans la population locale. Dans le contexte donné, il faut s'en accommoder, le résultat n'étant pas différent dans une élection à la majoritaire.
- 11 De la même façon, des garanties de siège, surtout dans des circonscriptions comportant peu de sièges, s'écartent d'un « véritable » système proportionnel, parce qu'elles entrent en conflit avec le principe de l'égalité du poids électoral (Stimmkraftgleichheit)³. Il faut également s'en accommoder.
- 12 Dans une perspective de politique de la démocratie s'y ajoute une exigence supplémentaire pour l'élection des gouvernements. Les parlements se composant de représentants des différentes régions, ils sont généralement élus dans plusieurs circonscriptions, afin de réduire la distance entre les élus et les électeurs. En tant qu'organes de la direction de l'Etat (comp. art. 53 Cst/VS), les gouvernements en revanche sont tenus à ce que tous leurs membres jouissent d'une légitimité dans l'ensemble de la collectivité publique. Il s'impose donc de prévoir que l'élection du Conseil d'Etat ait lieu dans une seule circonscription englobant tout le canton⁴.
- 13 Dans un important arrêt rendu le 24 septembre 2014, le Tribunal fédéral a jugé qu'un

¹ BGE 139 I 195, 201 ; 138 I 61, 83 ; 136 I 376, 379; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3^e éd. 2013 N 897-912.

² BGE 140 I 107, 111; 136 I 352, 359; 131 I 74, 79; 129 I 185, 199.

³ 1C_59/2012 du 24 septembre 2014 cons. 13; ANDREA TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Good/Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Zürich 2013 51, 61.

⁴ Dans le même sens PIERRE TSCHANNEN/BEATRICE HERMANN, Wahl des Berner Regierungsrates nach dem Proporz, Gutachten vom 12. September 2007 26.

système mixte pour l'élection d'un parlement, mélangeant des éléments de la proportionnelle et de la majoritaire, présente l'inconvénient que, dans une même circonscription pour l'élection d'un même organe, deux systèmes électoraux sont appliqués, ce qui constitue en soi une limitation de l'égalité de droit en matière d'élections (*Wahlrechtsgleichheit*). Un tel système ne serait conforme aux exigences constitutionnelles que si la Constitution cantonale ne s'exprime pas clairement et explicitement en faveur d'un système proportionnel, si la coexistence concrète d'éléments proportionnels et majoritaires se fonde sur des critères raisonnables et s'il est compréhensible (*nachvollziehbar*) pourquoi certains sièges sont répartis selon la proportionnelle et d'autres selon la majoritaire⁵.

III. Principes

- 14 Le Conseil d'Etat est élu en un seul tour selon le système de la représentation proportionnelle, éventuellement selon un système mixte.
- 15 Il est composé de cinq, éventuellement de sept membres.
- 16 L'élection a lieu en une seule circonscription, ce qui signifie que tous les électeurs peuvent participer à l'élection de tous les cinq (ou tous les sept) membres du Conseil d'Etat.
- 17 Le système électoral garantit qu'avec cinq sièges, au moins un candidat du Haut-Valais, avec sept sièges au moins deux candidates du Haut-Valais soient élus.
- 18 Pour le siège ou les sièges garantis au Haut-Valais sont éligibles les électeurs germanophones domiciliés en Haut-Valais.
- 19 Le système électoral doit empêcher qu'une personne élue doit renoncer à son siège parce qu'elle habite au « mauvais » lieu ou parle la « mauvaise » langue.
- 20 Les voix des électeurs du Haut-Valais doivent jouir d'un poids accru dans l'élection de leur représentation minimale au sein du gouvernement.

IV. Modèle 1: garantie de siège pour le Haut-Valais avec système mixte⁶

1. Description

- 21 Le système mixte combine la représentation proportionnelle dans tout le canton et le principe majoritaire pour le Haut-Valais.

⁵ 1C_59/2012 du 24 septembre 2014 cons. 11.2.

⁶ Dans un souci de simplification, le modèle est présenté pour un Conseil d'Etat composé de cinq membres

- 22 Les partis peuvent présenter deux types de listes : sur une liste „Haut-Valais“, ils peuvent présenter une candidate germanophone domiciliée dans cette partie du canton, sur une liste « Ensemble du canton » au maximum quatre candidats domiciliés n'importe où dans le canton. Les partis peuvent aussi ne présenter qu'une des deux listes.
- 23 Un candidat ne peut pas figurer sur les deux listes.
- 24 Les apparentements de listes sont interdits.
- 25 Les électrices reçoivent deux types de bulletins :
- A. Un bulletin « Haut-Valais » officiel avec une ligne, respectivement un bulletin « Haut-Valais » présenté par les partis avec un candidat germanophone domicilié en Haut-Valais ;
- B. Un bulletin « Ensemble du canton » officiel avec quatre lignes, respectivement un bulletin « Ensemble du canton » présenté par les partis avec quatre candidates domiciliées dans le canton.
- 26 Les électeurs de tout le canton sont libres de remplir et de déposer les deux bulletins, ou un seul (ou aucun) bulletin.
- 27 Les quatre membres du Conseil d'Etat sur les bulletins « Ensemble du canton » sont élus à la proportionnelle ; le quorum naturel est de 20%. Le membre du Conseil d'Etat sur les bulletins « Haut-Valais » est élu à la majoritaire, ce qui, avec un seul siège à pourvoir, est inévitable.
- 28 La répartition des quatre sièges « Ensemble du canton » parmi les listes a lieu selon la méthode Sainte-Laguë (plus fort reste).
- 29 Dans le nombre de sièges auquel un parti a droit selon la proportionnelle est compris le siège qu'il obtient, le cas échéant, en Haut-Valais. Si donc le parti X a droit à trois sièges selon la proportionnelle et remporte l'élection en Haut-Valais, il aura trois, et pas quatre représentants au gouvernement.
- 30 Désignation des élus :
- A. Haut-Valais
- Est élu celui qui atteint la moyenne géométrique la plus élevée dans le canton et la majorité absolue en Haut-Valais (modèle Jura bernois) ; le cas échéant il faut organiser un deuxième tour, où seule compte la moyenne géométrique la plus élevée dans le canton.
- B. Ensemble du canton
- Sont élus sur chaque liste en fonction des sièges attribués les candidates avec le plus grand nombre de suffrages nominatifs.

31 Sièges vacants

A. Haut-Valais : élection complémentaire ; est élu celui qui atteint la moyenne géométrique la plus élevée dans le canton et la majorité absolue en Haut-Valais (modèle Jura bernois) ;

B. Ensemble du canton : en principe pas d'élection complémentaire, la première candidate « vient-ensuite » sur la liste concernée par la vacance est élue ; à défaut, élection complémentaire à la majoritaire.

2. Commentaire

32 Le modèle consiste en une combinaison de la proportionnelle et de la majoritaire pour l'élection d'un seul et même organe.

33 Il en résulte une certaine inégalité entre les candidats, dans la mesure où l'égalité des chances ne peut être respectée que pour ceux qui sont élus à la proportionnelle, alors que ce principe ne vaut pas pour le siège du Haut-Valais. L'inégalité ne frappe pas en revanche les électeurs et électrices, qui sont libres dans leur choix.

34 Ce système mixte pour l'élection du Conseil d'Etat peut néanmoins être considéré comme conforme à la liberté de vote (art. 34 Cst.), pour autant que le choix en faveur d'un système proportionnel avec une garantie minimale de siège pour le Haut-Valais soit ancré dans la constitution elle-même. Les conditions posées par l'arrêt du 24 septembre 2014 (supra N 13) sont remplies, car le critère déterminant – la protection de la minorité linguistique du Haut-Valais – est raisonnable et parce que les électeurs comprennent aisément pourquoi le système majoritaire s'applique en Haut-Valais et le système proportionnel dans l'ensemble du canton. Il n'est d'ailleurs nullement certain que ce qui vaut pour un système mixte d'élection du parlement s'applique à un système mixte pour l'élection du gouvernement.

35 Le modèle a l'avantage de la clarté, mais il n'atteint que partiellement le but d'une représentation proportionnelle.

36 Pour être candidat au siège réservé au Haut-Valais, le double critère déterminant est qu'il faut être germanophone et domicilié en Haut-Valais. La garantie de siège doit en effet protéger la minorité linguistique et régionale. En cas de changement de domicile hors du Haut-Valais en cours de mandat, il y a vacance, donc élection complémentaire (supra N 31).

37 L'interdiction de la double candidature et de l'appareillement des listes, de même que la répartition des restes selon la méthode Sainte-Laguë se justifient par le souci de favoriser les petits partis, ce qui correspond mieux à l'idée d'un système proportionnel pour l'élection du gouvernement. Favoriser les grands partis (par exemple selon la méthode Hagenbach-Bischoff) lorsqu'il n'y a que quatre sièges à pourvoir rend la mise en œuvre d'un système proportionnel largement illusoire.

- 38 Le « modèle Jura bernois » repose sur la notion de la « moyenne géométrique la plus élevée » (art. 85-4 Cst/BE). Les suffrages à l'échelle du canton et à celle du Jura bernois sont d'abord comptés séparément. Ensuite, les deux résultats sont multipliés ; la racine donne la moyenne géométrique (art. 107 LDP/BE). L'idée de base est que la minorité linguistique et régionale doit pouvoir exercer une influence qualifiée sur le choix de la personne qui la représente au gouvernement, sans porter atteinte au droit des électrices de l'ensemble du canton de participer à l'élection de tous les membres du gouvernement. Il s'agit de garantir que le représentant du Jura bernois au gouvernement jouisse d'un appui politique aussi bien dans l'ensemble du canton que dans le Jura bernois⁷.
- 39 Le modèle proposé est proche de celui qu'ont recommandé, en 2007, les experts Tschannen et Hermann pour le cas (qui ne s'est pas réalisé) d'un passage de la majoritaire à la proportionnelle⁸.

V. Modèle 2 : garantie de siège pour le Haut-Valais avec système proportionnel

1. Description sommaire

- 40 Tous les membres du gouvernement sont élus à la proportionnelle dans une seule circonscription.
- 41 Les partis présentent des listes pour l'ensemble du canton, avec des candidats qui sont éligibles dans l'ensemble du canton.
- Variante 1 : Dans chaque liste, il doit y avoir au moins une candidate germanophone domiciliée en Haut-Valais.
- Variante 2 : Les partis ont la faculté, mais pas l'obligation, de présenter des candidats Haut-Valaisans.
- 42 Les suffrages sont comptés séparément pour le Haut-Valais et pour le reste du canton.
- 43 La répartition des sièges a lieu en fonction du nombre des suffrages obtenus par les partis sur l'ensemble du canton, selon la méthode Sainte-Laguë (plus fort reste).
- 44 Désignation du représentant du Haut-Valais :
- Peuvent entrer en considération les candidats Haut-Valaisans figurant sur une liste qui a obtenu au moins un siège.

⁷ KURT NUSPLIGER/JANA MÄDER, *Bernisches Verfassungsrecht*, 4. Aufl. Bern 2012 122; KURT NUSPLIGER, *Gouvernement et parlement*, in: Kälin/Bolz (Ed.), *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne 1995 169/170.

⁸ TSCHANNEN/HERMANN (note 4) 19-21.

- Est élu le candidat qui a obtenu la meilleure moyenne géométrique entre les suffrages émis en Haut-Valais et dans le reste du canton.

45 Désignation des autres élus : sur chaque liste sont élus les candidats qui ont récolté le plus de suffrages nominatifs, déduction faite du siège Haut-Valaisan sur la liste concernée.

46 En cas de vacance du siège réservé au Haut-Valais, il existe deux possibilités :

Variante A : est élu le premier des viennent-ensuite sur la liste du représentant Haut-Valaisan ; à défaut, le parti peut désigner le successeur.

Variante B : est élu le candidat qui, lors de l'élection, a obtenu la deuxième meilleure moyenne géométrique entre les suffrages émis en Haut-Valais et dans le reste du canton.

2. Commentaire

47 Le modèle 2 rend possible l'élection de tous les membres de l'exécutif à la proportionnelle.

48 L'avantage réside dans la garantie de l'égalité des chances de tous les candidats.

49 Le premier inconvénient est que les candidats pour le siège du Haut-Valais doivent être identifiables comme tels par les électeurs. Les listes indiqueront donc qu'ils sont domiciliés en Haut-Valais et germanophones. Si la première condition est aisément vérifiable, tel n'est pas le cas de la seconde. Comme il n'est pas concevable qu'une autorité autre que le parti concerné – laquelle ? – vérifie que sa candidate remplit la seconde condition, de délicats problèmes risquent de se présenter en cas de contestation.

50 Le second inconvénient, plus grave, est l'impasse en cas de vacance (supra N 44).

A. La variante A pose problème, parce qu'il est peu probable qu'il y ait un vient-ensuite qui remplit les conditions pour occuper le siège Haut-Valaisan, de sorte que la personne désignée par le parti concernée deviendra Conseiller d'Etat sans avoir été élu par le peuple, ce qui est contraire au système.

B. La variante B est tout aussi problématique, parce qu'il est probable que la personne ayant la deuxième meilleure moyenne géométrique ait été présentée par un autre parti que celui du représentant qu'il s'agit de remplacer, de sorte que la répartition proportionnelle est modifiée, ce qui est contraire au système.

C. Une élection complémentaire enfin ne pourra se dérouler qu'à la majoritaire, ce qui risque également de modifier la répartition proportionnelle, ce qui est contraire au système.

- 51 Pour ces motifs, le modèle 2 devrait être écarté au profit du modèle 1 (ou d'un modèle proposé par Daniel Bochsler).

VI. Questions supplémentaires

1. En lien avec le quorum, le système d'élection à la proportionnelle est-il plus approprié à l'élection de cinq ou de sept Conseillers d'Etat ?

- 52 Le quorum étant de 16% dans le premier cas et de 12% dans le second, celui-ci est plus approprié. Mais il faut noter que la jurisprudence limitant le quorum à 10% ne s'applique pas telle quelle à des opérations électorales qui ont lieu dans une seule circonscription formée par le canton, ni aux élections du pouvoir exécutif.

2. L'apparement peut-il nuire au système d'élection à la proportionnelle ?

- 53 Oui, parce qu'il permet de prendre en considération les suffrages émis pour les petits partis, même s'ils n'ont pas droit à un siège.

3. En cas de vacance ou de défaut dans l'attribution d'un siège garanti, sans viennent-ensuite sur la liste, qui désigne le Conseiller d'Etat et comment ?

- 54 Voir supra N 31, 47 et 51.

4. Comment mettre en place le système d'élection à la proportionnelle en garantissant un siège pour la minorité linguistique du Haut-Valais (un siège sur 5 ou deux sièges sur 7) ?

- 55 Voir supra N 21-39.



Andreas Auer

Verhältniswahl mit regionaler Sitzgarantie für den Walliser Staatsrat

0 Fragestellung¹

Der Grosse Rat des Kantons Wallis hat in erster Lesung am 8. und 12. September 2014 den Übergang zum Verhältniswahlrecht für die Wahl des Staatsrates beschlossen. Prof. Dr. Andreas Auer verfasst im Auftrag der Parlamentskommission „R21“ eine Expertise über den Einbezug eines Vertreters des Oberwallis in die Regierung, und hat mich um eine Stellungnahme gebeten. Dieser Bericht diskutiert die Vereinbarkeit der Verhältniswahl mit regionalen Sitzgarantien für das Oberwallis oder für alle drei historischen Regionen, und zeigt Modelle auf.

In einem ersten Teil werden einige Anforderungen an ein gutes Wahlsystem definiert, die aus politischer und staatsrechtlicher Sicht wünschbar wären. In einem zweiten Teil werden zwei Modelle vorgestellt, die diese Anforderungen erfüllen. Im dritten Teil werden die Fragen aus dem Fragekatalog des Kantons Wallis diskutiert.

Dieser Bericht liefert eine Auslegeordnung über verschiedene Varianten. Für eine Empfehlung wären vertiefte Analysen und Simulationen empfehlenswert.

1 Staatsrechtliche und politisch wünschbare Anforderungen an das Wahlsystem

Die folgende Auflistung berücksichtigt die politischen und rechtlichen Ziele, an denen sich die folgenden Modelle orientieren. Ich spreche von Wunschbedarf, weil es Spielraum in der Ausgestaltung der Regeln gibt. Gewisse Ziele können in Einzelfällen auch in Konflikt zueinander treten, d.h. je nach Wahlresultat können nicht alle sechs Ziele gleichzeitig perfekt erfüllt werden.

Das Wahlsystem ist so auszugestalten, dass keine solchen Konflikte entstehen, wenn nötig mit gewissen Einschränkungen der hier postulierten sechs Ziele (siehe Abschnitt 2).

1. Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit

Die Regierungszusammensetzung sollte auf der gesamtkantonalen Stimmenverteilung auf die Wahllisten beruhen, und keinen weiteren Verzerrungen unterliegen. Insbesondere sollte die proportionale Verteilung der Sitze auf die Parteien (resp. Listen) von der Spezialregelung für das Oberwallis resp. für die historischen Kantonsteile nicht beeinträchtigt werden.

¹ Ich danke Prof. Dr. Andreas Auer und Claudio Kuster für wertvolle Kommentare und für die Simulationen, und Jasmin Gisiger für die Assistenz.

2. Anbindung an die Rechtstradition

Die Struktur des Wahlzettels und die Logik des Wahlverfahrens sollte sich möglichst am bestehenden Walliser² beziehungsweise an bestehenden Schweizer Wahlsystemen orientieren. Damit wird das Wahlsystem für die Wählerinnen und Wähler besser nachvollziehbar. Es trägt der Schweizerischen Rechtstradition Rechnung und wird politisch akzeptabler.

3. Wählbarkeit im ganzen Wahlgebiet

Alle Kandidatinnen und Kandidaten treten im ganzen Wahlgebiet an, sind also im ganzen Kanton Wallis, von allen Wahlberechtigten wählbar. Dadurch haben sie eine kantonsweite Legitimation, und der staatsrechtlichen Voraussetzung (Einheitswahlkreis)³ wird Folge geleistet.

4. Die Regionen sollen angemessen vertreten sein

Das Oberwallis erhält einen oder zwei Garantiesitze. Eine Sitzgarantie ist nach Möglichkeit auch für die zwei anderen historischen Kantonsteile vorzusehen. (Auch eine maximale Anzahl Vertreter pro Kantonsteil würde dem Genüge leisten.)⁴

5. Die Vertreterin oder der Vertreter des Oberwallis soll in ihrem Kantonsteil Unterstützung finden

Nach heutiger Regelung ist für die regionale Zuteilung der Sitze einzig der Wohnsitz massgeblich. Während eine formale Wohnsitzbedingung garantieren kann, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat aus dem Oberwallis in der Regierung vertreten ist, wäre es darüber hinaus wünschbar, dass die Vertreterin oder der Vertreter des Oberwallis auch eine besondere politische Legitimation unter den Wählenden zur Vertretung dieses Kantonsteils hat. Also sollten möglichst Kandidatinnen oder Kandidaten gewählt werden, die im Oberwallis gutes Resultat erzielen.

Eine solche Regelung ist mit Blick auf die historischen Bundesratswahlen sowie die aktuelle Minderheitenregelung der bernischen Regierungsratswahlen wünschbar. So waren die

² Der Kanton Wallis bestellt seinen Grossen Rat seit 1921 im Verhältniswahlverfahren. Soweit möglich, soll an das tradierte Verfahren abgestellt werden. Gleichzeitig sei aber auch die derzeitige Revision des Proporzwahlverfahrens für den Grossen Rat im Auge zu behalten.

³ „In allen schweizerischen Kantonen wird die Regierung in einem Einheitswahlkreis gewählt. Diese Regelung entspricht der vom Bund verlangten politischen Einheitsstaatlichkeit der Kantone. Trotzdem können die Kantone Vorkehren gegen eine Übervertretung einer territorialen Einheit treffen, sofern sich diese in zweisprachigen Kantonen wegen der kulturellen Unterschiede aufdrängen beziehungsweise die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nur gering beeinträchtigen.“ (Töndury 2004: 276). Ich danke Claudio Kuster für den Hinweis. (Hierzu auch Tschannen and Hermann 2007: 27, zitiert in Auer 2014.)

⁴ Zum Thema Quoten und Sitzgarantien, siehe auch Stojanović (2013) sowie Hangartner und Kley (2000: 615ff.).

Schweizer Katholiken auch vor dem Einbezug der Katholisch-Konservativen im Bundesrat vertreten. Allerdings war dies zunächst ein Vertreter aus den Reihen der Radikalen, der von der Mehrheit der Bürger in den katholisch geprägten Kantonen kaum als ihr politischer Vertreter anerkannt wurde. Ganz ähnlich wurde in den bernischen Regierungswahlen 1986 ein Vertreter des Berner Juras gewählt; die Stimmenden in der betroffenen Region hatten allerdings eine andere Kandidatin bevorzugt. Dies löste im Kanton Bern eine Änderung des Wahlrechts aus.

Für die Besetzung des garantierten Sitzes der bernjurassischen Amtsbezirke wird für die Kandidatinnen und Kandidaten mit Wohnsitz in den drei Amtsbezirken werden sowohl die Stimmen, die sie im Berner Jura, als auch die Stimmen, die sie im Gesamtkanton erzielen, in Betracht gezogen. Mathematisch wird dies über das Geometrische Mittel gelöst (Barben 2010).⁵ Dadurch wird sichergestellt, dass die siegreiche Kandidatin oder der siegreiche Kandidat sowohl durch die bernjurassische als auch durch die gesamtkantonale Wählerschaft besondere Unterstützung erfährt.

Eine analoge Regelung ist für das Wallis wünschbar. Sie bedeutet nicht, dass immer die Kandidatin oder der Kandidat mit den meisten Stimmen aus dem Oberwallis gewählt werden muss. Vielmehr kann eine Kandidatin oder ein Kandidat nur durch breite Unterstützung *sowohl* im Oberwallis als auch im Gesamtkanton gewählt werden.

Die gleiche Lösung kann auch für allfällige weitere Wahlregionen (Mittelwallis, Unterwallis) eingeführt werden.

6. Einheitliche Kandidaturen und Mandate

Es gibt eine einzige Wahlliste, und alle Kandidatinnen und Kandidaten treten für die gleiche Wahlliste an. Dadurch wird sichergestellt, dass die Kandidatinnen und Kandidaten, die für einen der garantierten Sitze für das Oberwallis (resp. die anderen Kantonsteile) antreten, auch für alle übrigen Staatsratssitze wählbar sind.

2 Die Modelle

Es gibt politischen Spielraum für die Ausgestaltung der Wahlregeln. Insbesondere können die folgenden vier Fragen unterschiedlich beantwortet werden - und diese werden dann jeweils im Wahlgesetz entsprechend umgesetzt.

- Wer soll das Oberwallis repräsentieren: der stärkste Kandidat aus dem Oberwallis (basierend auf den Kandidatenstimmen) oder die im Oberwallis stärkste Partei (basierend auf den Parteistimmen)?

⁵ Kanton Bern, Gesetz über die Politischen Rechte, Art. 107.

- Wie wird die Vertretung des Oberwallis bestimmt: a) durch die Oberwalliser autonom (unter Wahrung des kantonalen Parteienproporzes), b) durch alle Wählenden gleichermassen, auch wenn die Oberwalliser ‚ihren‘ Vertreter nicht unterstützen sollten, oder c) durch die besondere Berücksichtigung von Kandidaturen, die sowohl im Oberwallis als auch im gesamten Kanton breite Unterstützung finden (geometrisches Mittel)?
- Sollen diese Regeln nur für das Oberwallis oder gleichermassen für alle drei Kantonsteile gelten?⁶
- Sollen alle fünf resp. sieben Sitze ex-ante auf die Regionen verteilt werden, oder ist eine Minimalvertretung der Regionen festzuschreiben?

Trotz des vorhandenen Spielraumes sollten die genauen Implikationen der jeweiligen Variante genauer untersucht, und einige Simulationen durchgeführt werden.

2.1 System ‚Wallis‘

Das System ‚Wallis‘ lehnt sich an das derzeit praktizierte Mehrheitswahlsystem mit Minimalvertretung der Kantonsteile an.

Kandidaturen und Listenstruktur

Es gibt einen einzigen Wahlkreis mit sieben Sitzen und mit drei Wahlregionen (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis). Die Listen werden für den gesamten Wahlkreis eingereicht. Wählbar sind nur diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die auf der Wahlliste angemeldet sind. Es wird jeweils ein Sitz für jede der drei Wahlregionen (Oberwallis, Mittelwallis und Unterwallis) garantiert.

Varianten:

- Dieses Wahlsystem lässt sich auch auf ein Fünfergremium (ein garantierter Sitz pro Wahlregion) anwenden.
- Alternativ lässt sich nur das Oberwallis als *spezielle* Wahlregion mit einem garantierten Sitz bestimmen. Die übrigen Sitze können durch Kandidatinnen und Kandidaten aus dem ganzen Kanton (inkl. Oberwallis) besetzt werden. (Diese Regelung orientiert sich an der Sitzgarantie für den Berner Jura im bernischen Regierungsrat, Art. 85 Abs. 4 der bernischen Kantonsverfassung.)

⁶ Die hier präsentierten Vorschläge sehen für alle Regionen paritätisch die gleiche garantierte Sitzzahl vor. Es wäre auch denkbar den zwei grösseren Regionen Mittel- und Unterwallis eine grössere Anzahl Mindestsitze zu garantieren.

- Nicht machbar ist ein Siebnergremium mit sechs garantierten Sitzen (zwei pro Wahlregion); dies dürfte sehr viele Ausnahmefälle nach sich ziehen. In diesem Fall wäre eher das System ‚Tessin‘ zu empfehlen.

Das Gesetz regelt, welche Kandidatinnen und Kandidaten einer bestimmten Wahlregion zuzuordnen sind. Es gibt dazu verschiedene Möglichkeiten, vom Wohnsitz über eine Selbstdeklaration oder Parteideklaration (vgl. Kanton Tessin, Grossratswahlen) bis zu einer Lösung, wo der beliebteste Kandidat oder die beliebteste Kandidatin im Wahlkreis gewählt wird, unabhängig vom Wohnsitz. Die naheliegendste Lösung ist am Status Quo (Wohnsitz) festzuhalten.

Sitzverteilung

Schritt 1 (Verhältnisswahl):

Die Sitzverteilung auf die Listen findet aufgrund der Anzahl Parteistimmen nach Liste statt. Die Sitzzuteilung basiert auf einem der üblichen Divisorverfahren (wie sie in den Nationalratswahlen und in vielen kantonalen Proporzwahlgesetzen verwendet werden). Zu bevorzugen wäre etwa ein Divisorverfahren mit Standardrundung, mit einer etwas erhöhten Eintrittshürde.⁷

Schritt 2 (Garantiesitze):

Im zweiten Schritt werden die gewählten Kandidatinnen und Kandidaten für die garantierten Sitze bestimmt. Es fallen nur Kandidatinnen und Kandidaten auf den Listen, die gemäss Schritt 1 Sitze erzielt haben, in Betracht.⁸

2a: Für jede Wahlregion wird die Stimmenzahl der Kandidatinnen und der Kandidaten eruiert, deren Listen gemäss Schritt 1 Sitze erzielt haben. Gewählt ist die Kandidatin oder der Kandidat mit den meisten Stimmen in der Wahlregion.

2b (Sonderfallregelung): Es ist nicht ausgeschlossen, dass Kandidatinnen oder Kandidaten von der gleichen Wahlliste in mehreren Wahlregionen den höchsten Stimmenanteil gemäss Schritt 2a erzielen, aber die betreffende Wahlliste gemäss Proporzwahl [Schritt 1] weniger Sitze als entsprechend nötig wären erreicht (siehe auch Bochsler 2012). In diesem Fall werden nur so viele Kandidatinnen und Kandidaten von dieser Liste gewählt, wie die Liste gemäss

⁷ Der Nationalratsproporz tendiert in der Sitzverteilung grössere Parteien über ihrem Wähleranteil zu repräsentieren; im Divisorverfahren mit Standardrundung werden alle Parteien möglichst proportional abgebildet. Beide Verfahren sind zulässig.

⁸ Im Gesetz ist eine Regelung vorzusehen für den Spezialfall, dass alle Oberwalliser Kandidatinnen und Kandidaten auf Listen antreten, die keine Sitze gewinnen. Am naheliegendsten sind dann alle Oberwalliser Kandidatinnen und Kandidaten für den Garantiesitz wählbar, und Schritt 1 wird wiederholt, allerdings nach Abzug des bereits dem Oberwallis zugeteilten Sitzes.

Schritt 1 Sitze erzielt. Gewählt sind diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die kantonsweit mehr Stimmen erreicht haben. In den Wahlregionen, deren garantierte Sitze damit noch nicht belegt werden konnten, geht der garantierte Sitz an die Kandidatin oder den Kandidaten mit der zweithöchsten Stimmenzahl gemäss Schritt 2a.

Schritt 3 (Bestimmung der siegreichen Kandidatinnen und Kandidaten):

Auf jeder Liste sind die Kandidatinnen und Kandidaten mit der grössten Anzahl Kandidatenstimmen im gesamten Kanton gewählt - unabhängig von der Wahlregion - , vorbehältlich der Mandate, die bereits im Schritt 2a resp. 2b zugeteilt wurden.

Variante ‚Berner Jura‘

2a: Für jede Wahlregion werden die Kandidatinnen und Kandidaten eruiert, deren Listen gemäss Schritt 1 Sitze erzielt haben.

Für jede Kandidatin und jeden Kandidaten wird das Geometrische Mittel aus den Kandidatenstimmen aus dem eigenen Kantonsteil und den Kandidatenstimmen aus dem Gesamtkanton gebildet. In jeder Wahlregion ist die Vertreterin oder der Vertreter mit dem höchsten Geometrischen Mittel gewählt.

2.2 System ‚Tessin‘

Der Kanton Tessin wählt den Grossen Rat in einem einzigen Wahlkreis. Die Parteien können aber Wahlregionen definieren, und die Zuteilung der Sitze erfolgt innerhalb der Parteiliste nach einem regionalen Proporz (Legge sull’esercizio dei diritti politici, art. 73). Die Grundzüge dieser Lösung liessen sich auch auf die Staatsratswahlen im Wallis anwenden, allerdings mit einigen Anpassungen.⁹

Kandidaturen und Listenstruktur

Es gibt einen einzigen Wahlkreis mit zwei Wahlregionen (Oberwallis sowie Mittel- und Unterwallis) resp. drei Wahlregionen (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis). Die Listen

⁹ Erstens ist dies eine Kann-Regelung im Kanton Tessin, d.h. die Parteien entscheiden selber über die Bezeichnung von Wahlregionen. Im Fall des Kantons Wallis wäre eine zwingende Regelung zu bevorzugen, die eine tatsächliche Repräsentation der Regionen unabhängig vom jeweiligen Parteienkalkül bezweckt. Zweitens erfolgt die Sitzzuteilung auf die Regionen im Fall des Tessins für jede Partei separat - was damit begründet ist, dass unterschiedliche Parteien (anhand der vorgegebenen Distrikte/Bezirke) verschiedene Wahlregionen bestimmen können, und weil der Grosse Rat mit 90 Mitgliedern eine Vertretung der Regionen de facto gewährt. Im Fall einer Fünfer- oder Siebenerregierung kann eine Vertretung des Oberwallis oder der drei Regionen nicht durch Regelung, die jede Partei separat betrachtet nicht gewährleistet werden. Vielmehr ist es absehbar, dass in allen Parteien mit 1 oder 2 Sitzen diese beinahe automatisch dem Unter- oder Mittelwallis zugeteilt würden.

werden für den gesamten Wahlkreis eingereicht. Wählbar sind nur diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die auf Wahlliste angemeldet sind.

Das Gesetz regelt, welche Kandidatinnen und Kandidaten einer der Wahlregionen zuzuordnen sind (siehe auch Abschnitt 2.1 oben). Es gibt aufgrund des Wechsels zum Verhältniswahlssystem keine Gründe, hier vom Status Quo abzuweichen.

Sitzverteilung

Schritt 1 (Festlegung der Sitzzahl auf die Wahlregionen):

Für die jeweiligen Wahlregionen legt das Gesetz die Anzahl Staatsratssitze fest. Jeder Wahlregion steht mindestens ein Sitz (resp. bei sieben Regierungsmandaten zwei Sitze) zu. Die Verteilung der übrigen Sitze richtet sich nach der Bevölkerungsgrösse der Wahlregionen (analog zur Verteilung der Sitze auf Wahlkreise in den Grossratswahlen).

Schritt 2 (Verhältniswahl / Oberzuteilung):

Die Sitzverteilung auf die Listen findet aufgrund der Anzahl Parteistimmen nach Liste statt. Für die Sitzzuteilung kommt ein Divisorverfahren mit Standardrundung (Analog Wahlrecht Basel-Stadt) oder mit Abrundung („Nationalratsproporz“) zur Anwendung.

Schritt 3 (Regionale Sitzzuteilung innerhalb der Parteilisten / Unterzuteilung):

Innerhalb der Listen werden die gemäss Schritt 2 erzielten Sitze auf die Wahlregionen verteilt. Dafür massgeblich ist die Anzahl Parteistimmen, welche die Listen in den jeweiligen Wahlregionen erzielt haben. Dabei ist garantiert, dass jede Wahlregion die ihr gemäss Schritt 1 zustehende Anzahl Sitze erhält.

Die Zuteilung beruht auf einem doppelt-proportionalen Verfahren. Es kommt das gleiche Divisorverfahren wie in Schritt 2 zur Anwendung.

Schritt 4 (Bestimmung der siegreichen Kandidatinnen und Kandidaten):

Die den Listen in den jeweiligen Wahlregionen zustehenden Sitze werden den Kandidatinnen und Kandidaten aus der jeweiligen Wahlregion, die kantonsweit die grösste Stimmenzahl erzielt haben, zugeteilt.

Das Gesetz legt fest, wie zu verfahren ist, wenn in einer Wahlregion für eine Liste weniger Kandidatinnen oder Kandidaten zur Verfügung stehen als der Liste in der Wahlregion Sitze zustehen.

Hierzu wären vertiefte Überlegungen und Simulationen empfehlenswert.

Variante ‚Berner Jura‘

Schritt 4:

Für jede Kandidatin und jeden Kandidaten wird das Geometrische Mittel aus den Kandidatenstimmen aus dem eigenen Kantonsteil und den Kandidatenstimmen aus dem Gesamtkanton gebildet.

Die den Listen in den jeweiligen Wahlregionen zustehenden Sitze werden an die Kandidatinnen und Kandidaten aus der jeweiligen Wahlregion mit dem grössten Geometrischen Mittel zugeteilt.

Das Gesetz legt fest, wie zu verfahren ist, wenn in einer Wahlregion für eine Liste weniger Kandidatinnen oder Kandidaten zur Verfügung stehen als der Liste in der Wahlregion Sitze zustehen. Hierzu wären vertiefte Überlegungen sinnvoll.

Variante Minimal- oder Maximalvertretung pro Wahlregion

Vermutlich wäre es möglich, anstelle einer starren Sitzanzahl eine Mindest- oder Maximalzahl von Sitzen nach Wahlregion zu definieren. Dies bedarf weiterer Abklärungen.

2.3 System „Majorz mit Kumulieren“

Die Varianten ‚Wallis‘ und ‚Tessin‘ beginnen einen Wechsel zur Listenwahl des Staatsrates. Grundsätzlich ist eine ähnliche Wirkung auch durch eine geringfügige Änderung am bestehenden Mehrheitswahlsystem erreichbar. Hierzu müsste nur das Kumulieren bei Staatsratswahlen erlaubt werden (Abgabe von zwei Stimmen an den gleichen Kandidaten oder die gleiche Kandidatin). Die Sitzgarantien der drei Regionen könnten analog zum bisherigen Recht beibehalten werden.

Das Mehrheitswahlsystem mit Kumulieren erfüllt teilweise die Ziele, die mit einem Wechsel zum Verhältniswahlsystem verfolgt werden: Insbesondere kann eine politische Minderheitsgruppierung, die einen oder zwei Kandidaten für den Staatsrat aufstellt, diese auf dem vorgedruckten Wahlzettel doppelt aufführen. Eine grosse Partei, die drei, vier oder gar fünf Sitze anstrebt (typischerweise die politische Mehrheitsgruppierung), kann höchstens einzelne ihrer Kandidaten kumulieren, denn es stehen ihr nur fünf Listenplätze zur Verfügung. Das Gleiche gilt analog für die Wählerinnen und Wähler, die einen leeren Wahlzettel ausfüllen, oder ihn verändern; sie müssen sich entweder auf wenige Kandidatinnen und Kandidaten beschränken, oder dann können sie nicht alle Kandidatinnen und Kandidaten kumulieren.

Als Folge der Kumulierungsmöglichkeit wird es für die grösste Gruppierung schwieriger eine Mehrheit der Sitze im Staatsrat zu gewinnen. Sobald sie Kandidatinnen und Kandidaten für die Mehrheit der Sitze aufstellt, muss sie (teilweise) auf die Vorkumulierung verzichten. Damit wird das Erlangen einer Regierungsmehrheit nur für Gruppierungen mit deutlichem Stimmenvorsprung möglich.

Analog zum Verhältniswahlverfahren erhöhen sich die Chancen kleinerer Gruppierungen auf Vertretung im Staatsrat, weil ihre Wählerinnen und Wähler ihre Stimmen stärker auf ‚ihre‘ Kandidierenden konzentrieren können.

2.4 Bemerkung zu den Systemen ‚Wallis‘ und ‚Tessin‘

Das Vorgehen wird hier nur im Rohentwurf erläutert, es wäre sinnvoll, die Auswirkungen des Wahlrechts durch Simulationen vertieft zu testen.

Je nach Ausgestaltung (Staatsrat mit 5 oder 7 Mandaten; Variante Berner Jura; eine, zwei oder drei Wahlregionen) werden unterschiedliche Regeln miteinander kombiniert. Die genauen Auswirkungen der vom Parlament favorisierten Regeln bedürfen einer näheren Analyse, einige spezifische Kombinationen könnten womöglich nur schwer zu realisieren sein.

2.5 Vergleich der Modelle

	Variante ‚Wallis‘	Variante ‚Tessin‘	Variante ‚Majorz mit Kumulieren‘
Verhältnisswahl	Ja, für alle 5 oder 7 Mandate.	Ja, für alle Mandate.	Hat gewisse Charakteristiken des Proporz (erschwert eine Dominanz der grössten Partei), aber keine vollständige Verhältnisswahl.
Wahlkreis	Einheitswahlkreis mit drei Wahlregionen (Variante: nur eine spezielle Wahlregion Oberwallis)	Einheitswahlkreis mit drei Wahlregionen	Einheitswahlkreis mit drei Wahlregionen
Anzahl Regierungsmandate	5 oder 7	7 Praktikabilität mit 5 Mandaten wäre zu prüfen	5 oder 7
Garantierte Sitze für drei Wahlregionen (Ober-, Mittel- und Unterwallis)	Ja, 1 Sitz pro Region	Ja, 2 Sitze pro Region (Zuteilung des 7. Sitzes ist im Gesetz zu regeln, z.B. an die Region mit grösster Wohnbevölkerung)	Ja, 1 oder 2 Sitze pro Region
Ist eine Variante mit Garantiesitz nur für eine spezielle Wahlregion (Oberwallis) möglich?	Ja, 1 oder 2 Sitze	Ja, 1 oder 2 Sitze	Ja, 1 oder 2 Sitze
Garantiesitze werden an regional besonders verankerte Partei/Kandidaten vergeben	Ja, bei Variante Berner Jura. Basiert auf Kandidatenstimmen aus der Wahlregion.	Ja. Basiert auf den Parteienstimmen aus der Wahlregion. (Zusätzlich ist eine Regelung für die Berücksichtigung der regionalen Kandidatenstimmen gemäss Variante Berner Jura möglich)	Ja, wenn der Majorz ergänzt wird durch ein Modell analog Berner Jura. Basiert auf Kandidatenstimmen aus der Wahlregion.
Einheitliche Kandidaturen + Mandate (Es gibt keinen „Zweiklassenstaatsrat“ mit regionalen vs. gesamtkantonalen Vertretern)	Ja.	Ja.	Ja.
Regelung bei Rücktritten	Nachrücken auf Liste denkbar, aber führt ev. zu Konflikten mit Garantiesitz. Daher sind Ersatzwahlen (analog zur Praxis in bernischen Gemeindewahlen) empfehlenswert.	Nachrücken auf Liste denkbar, aber in vielen Fällen dürfte der Kandidatenpool erschöpft sein. Daher sind Ersatzwahlen (analog zur Praxis in bernischen Gemeindewahlen) empfehlenswert. (Ggf. wäre auch eine Kombination von Nachrücken und Nachwahl möglich.)	Ersatzwahl. Bei nur einem zu besetzenden Sitz ist Kumulieren nicht möglich; dies könnte grossen Parteien zum Vorteil verhelfen
Bisherige Erfahrungen mit dem Wahlsystem	Neue Regelung für Regierungswahlen, Simulationen empfehlenswert	Neue Regelung für ein relativ kleines Gremium, Simulationen und Abklärungen über die Formulierung einer Mindestsitzzahl empfehlenswert	Lehnt sich eng an das derzeitige Walliser Wahlrecht an.

3 Fragekatalog Kanton Wallis

Für staatsrechtliche Einschätzungen verweise ich auf die Antworten von Prof. Dr. Andreas Auer.

- 1 En lien avec le quorum, le système d'élection à la proportionnelle est-il plus approprié à l'élection de cinq ou de sept Conseillers d'Etat ?

Meines Erachtens hat der Grosse Rat viel Spielraum, diese Frage nach politischen Erwägungen zu beantworten. Insbesondere erscheint es mir nicht plausibel, dass die Urteile des Bundesgerichtes über die Mindestgrösse von Wahlkreisen auch auf Exekutivwahlen angewandt werden können, und sich auf Wahlen beziehen, wo ohnehin der gesamte Kanton ein Wahlkreis ist.

In Kombination mit regionalen Mindestsitzgarantien ist ein grösseres Gremium von Vorteil. Im Fall des Modells ‚Wallis‘ ist insbesondere wichtig, dass insgesamt *deutlich mehr* Sitze zu vergeben sind, als garantierte Sitze bestehen. Das Modell ‚Tessin‘ lässt sich bei einer grösseren Sitzzahl besser realisieren.

- 2 L'apparemment peut-il nuire au système d'élection à la proportionnelle ?

Ja, Listenverbindungen erlauben insbesondere, dass auch die Stimmen an kleine Parteien berücksichtigt werden, selbst dann, wenn die Partei keinen Sitz erzielt. Zudem erscheint die Koppelung von deutsch- und französischsprachigen Listen denkbar (vgl. auch Frage 8).

- 3 En cas de vacance ou de défaut dans l'attribution d'un siège garanti, sans viennent-ensuite sur la liste, qui désigne le Conseiller d'Etat et comment ?

Mir sind zwei Regelungen bekannt, die bis jetzt in den Kantonen praktiziert wurden resp. werden.

Im Kanton Tessin und im Kanton Zug (solange dort der Staatsrat im Verhältniswahlverfahren gewählt wurde) haben jeweils den nächsten Kandidaten oder die nächste Kandidatin auf der Liste nachrücken lassen. Falls aber nach einem Rücktritt die garantierte Mindestvertretung in Frage gestellt ist, ist ein Nachrücken nur möglich, wenn die nächste Kandidatin oder der

nächste Kandidat auch aus der entsprechenden Wahlregion kommt. Falls keine solchen Kandidatinnen oder Kandidaten auf der Parteiliste stehen, wäre eine Ersatzwahl oder (analog zum Verfahren im Kanton Tessin) eine Nachnomination durch die Unterzeichner der Wahlliste angesagt.

Bei Exekutivwahlen in bernischen Gemeinden (Gesamterneuerungswahlen nach Proporz) werden immer Ersatzwahlen angesetzt. Ein solches Verfahren wäre vermutlich im Walliser Fall zu bevorzugen, um Komplikationen mit den Garantiesitzen zu vermeiden, und um bei allen Rücktritten ein einheitliches und demokratisch gleich legitimiertes Verfahren zu gewähren. Ist ein Garantiesitz betroffen, so sind nur Kandidatinnen oder Kandidaten aus der betroffenen Wahlregion wählbar, wobei aber alle Stimmberechtigten im ganzen Kanton auch hier wahlberechtigt sind.

- 4 Comment mettre en place le système d'élection à la proportionnelle en garantissant un siège pour la minorité linguistique du Haut-Valais (un siège sur 5 ou deux sièges sur 7) ?

Siehe oben, Abschnitt 2.

- 5 Dans le cadre d'un système d'élection à la proportionnelle, avec 5 sièges au Conseil d'Etat et 3 sièges garantis aux régions constitutionnelles (ou 7 sièges dont 2 sièges garantis par régions constitutionnelles), quelles sont les problématiques générales et particulières d'un tel mode de scrutin ?

Es stellt sich erstens die *politische Frage*, wie die Vertreterinnen und Vertreter der Regionen (auf den garantierten Sitzen) gewählt werden. Orientiert sich das Wahlsystem dazu an der Verteilung der Parteienstimmen auf die drei Wahlregionen, honoriert also die stärkste oder die stärksten Parteien in jeder Wahlregion? Oder an den stärksten Kandidatinnen und Kandidaten je Wahlregion? Und in letzterem Fall, sollen diese auch ein besonderes Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in „ihrer“ Wahlregion besitzen?

Zweitens stellt sich die mathematisch-technische Frage, wie das Wahlsystem gewährleisten kann, dass sowohl die Vertretung der Regionen als auch die Verhältniswahl gewährleistet werden kann. Dafür gibt es verschiedene Lösungen (s. Abschnitt 2).

- 6 Un CE à 7 membres facilite-t-il le système d'élection à la proportionnelle et le respect des trois régions constitutionnelles ?

Ja, siehe auch Frage 1.

- 7 Peut-on encore parler de système d'élection à la proportionnelle pour un canton si des sièges sont garantis dans les régions constitutionnelles (3 sur 5 ou 6 sur 7) ?

Ja. Alle hier vorgeschlagenen Modelle gewähren in erster Linie die proportionale Verteilung der Sitze auf die Listen, und darüber hinaus die Vertretung der Regionen.

Die regionale Zuteilung von 6 von 7 Sitzen ist nur im Modell ‚Tessin‘ möglich.

- 8 Le système d'élection à la proportionnelle, avec la garantie de 3 sièges respectivement 6 sièges aux régions constitutionnelles, permet-il des apparentements ?

Listenverbindungen in Regierungswahlen wären ein Novum, aber wären im Kontext der jeweiligen Variante des Wahlsystems prüfungswert, falls der Gesetzgeber solche wünscht. Es liegt am Grossen Rat zu definieren, ob er Listenverbindungen wünscht, und wenn ja, ob es sich um regionale Unterlisten (z.B. CVP Oberwallis mit CVP Unterwallis) oder um Listenverbindungen verschiedener Parteien handelt (z.B. SP-FDP oder SP-Grüne).

Im Tessiner Modell, mit einer Sitzzuteilung auf die Regionen basierend auf den Listenstimmen, dürften sich sprachregionale Listen erübrigen.

- 9 Le système d'élection à la proportionnelle, avec la garantie de 3 sièges respectivement 6 sièges aux régions constitutionnelles, respecte-il la volonté du citoyen ?

Ja. Dank der kantonsweiten Verhältniswahl für alle 5 oder 7 Sitze wird die vom Bundesgericht geforderte Erfolgswertgleichheit der Stimmen garantiert. Im Gegensatz zum heutigen Mehrheitswahlverfahren resultieren in den vorgeschlagenen Systemen weniger gewichtslose Stimmen.

- 10 Peut-on avoir des candidats issus de régions constitutionnelles différentes sur une même liste?

Ja. Die Modelle sind so gewählt, dass sie von gesamtkantonalen Wahllisten ausgehen, ev. wären solche Listen sogar zwingend vorzusehen. Ob sie auch mit regionalen Wahllisten

vereinbar sind ist genauer zu prüfen, und in den Detailbestimmungen im Gesetz zu berücksichtigen.

11 Comment sont attribués les sièges garantis dans les régions constitutionnelles ?

Est-ce le nombre de suffrages obtenus dans la région constitutionnelle ou dans le canton qui est déterminant ?

Quels sont les différents scénarii qui pourraient se réaliser et quelles sont leurs conséquences ?

Dies ist eine politische Frage und sollte durch den Grossen Rat beantwortet werden. Insbesondere beim System ‚Wallis‘ gibt es breiten Spielraum.

Das Tessiner Modell orientiert sich zwingend an den Parteienstimmen aus den jeweiligen Wahlregionen, wobei für die Bestimmung der siegreichen Kandidatinnen und Kandidaten auf diesen Listen wiederum verschiedene Modelle denkbar sind.

12 Pour les sièges garantis aux régions constitutionnelles, à quel instant détermine-t-on le domicile du candidat, respectivement d'un élu, et ce, dans le but légitime de garantir la volonté exprimée par le citoyen lors de son vote ?

Es gibt keine zwingenden Gründe, von der bisherigen Regelung abzurücken.

Verzicht auf Wohnsitzerfordernis? Alternativ wäre es denkbar, für die Bestimmung der „regionalen Zugehörigkeit“ der Kandidaten auf die Wählerstimmen aus der jeweiligen Region abzustellen, und auf das Wohnsitzerfordernis zu verzichten. Ein Staatsrat, der im Oberwallis besonders populär ist, vertritt diese Region womöglich ebenso gut wie ein Staatsrat, der im Oberwallis seinen Wohnsitz hat, aber seine Wählerstimmen aus dem Unterwallis erhält. (In den allermeisten Fällen dürften aber die Kandidaten, die in einer Region viele Stimmen sammeln, auch dort wohnhaft sein.) Damit stellt sich die Frage des Wohnsitzwechsels auch nicht mehr.

13 Un Conseiller d'Etat, seul élu d'une région constitutionnelle, doit-il démissionner en cas de changement de domicile ?

Dies ist insbesondere mit Blick auf Frage 14 zu beantworten.

Diese Frage ist losgelöst von der Frage nach dem Verhältniswahlrecht zu beantworten, d.h. sie stellt sich auch beim Status Quo.

14 Comment procède-t-on si une région constitutionnelle n'est pas représentée au terme de l'élection? Das Wahlgesetz sieht vor, dass bei einem Rücktritt nur neue Mitglieder wählbar sind (oder nachrücken), die aus der entsprechenden Region stammen.

Dies könnte bei einem Wohnsitzwechsel eines amtierenden Staatsrates aber nicht gegeben sein. Diese Frage ist aber losgelöst von der Frage nach dem Verhältniswahlrecht zu beantworten, d.h. sie stellt sich auch beim Status Quo.

15 Système majoritaire : Est-il possible, avec un exécutif à 7 sièges, que chaque région constitutionnelle se voit attribuer « ex lege » 2 sièges ?

Ja, beim Tessiner Modell.

4 Referenzen

- Barben, Dölf (2010). "Geometrisches Mittel entscheidet im Berner Jura über Sein oder Nichtsein." *Der Bund*, 3 February.
- Bochsler, Daniel (2012). "A quasi-proportional electoral system 'only for honest men'? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems." *International Political Science Review* 33 (4):401-20.
- Hangartner, Yvo, and Andreas Kley (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess.
- Stojanović, Nenad (2013). *Dialogue sur les quotas. Penser la représentation dans une démocratie multiculturelle*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Töndury, Andrea Marcel (2004). *Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie: die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV*: Schulthess.
- Tschannen, Pierre, and Beatrice Hermann. 2007. "Wahl des Berner Regierungsrates nach dem Proporz. Gutachten vom 12. September 2007." Bern: Universität Bern.

5 Beilage A (Beispielhafte Verteilung für fünf Staatsräte)

Für die hypothetische Mandatsverteilung gemäss den zwei oben (Kap. 2) skizzierten Modellen wurde auf die Resultate der letzten Walliser Grossratswahlen (Verhältnisswahl/Proporz) sowie des ersten Wahlgangs der Staatsratswahlen (Mehrheitswahl/Majorz) vom 3. März 2013 abgestellt. Die Berechnung kann nur beschränkt als Prognose betrachtet werden, weil die Parteien nach Wahlmodell auch ihre Nominationsstrategien anpassen werden.

(Eine beispielhafte Berechnung mit sieben Staatsräten ist problematischer, weil zu erwarten wäre, dass sich das Kandidatenfeld deutlich vergrössern würde.)

Um den kantonalen Parteienproporz möglichst akkurat für eine hypothetische gesamtkantonale Verhältnisswahl des fünfköpfigen Staatsrats abzubilden, gehen wir von vier Listen aus:

- Eine Allianz aller **CVP-Listen**, inkl. *CSP Oberwallis (CSPO)*.
- Eine **FDP-Liste** (*Parti Libéral-Radical et Alliance Communale de Conthey* sowie *FDP die Liberalen und Unabhängige*).
- Eine Liste **SP-Linksparteien** (inkl. *Die Grünen/Les Verts, Entremont Autrement, Alliance de Gauche* (inklusive *Christliche Sozialpartei/Parti Chrétien-Social [CSP/PCS]*)).
- Eine **SVP-Liste**.

5.1 System ‚Wallis‘ mit fünf Mandaten

5.1.1 Verhältnisswahl

Unabhängig, welches konkrete Divisorverfahren zur Anwendung gelangt, erlangen die vier Parteiengruppen in *Schritt 1* folgende Anzahl kantonsweiter Mandate:

Parteiengruppe	Wählerzahl	Wähleranteil	Idealanspruch	Mandate
CVP (inkl. CSPO)	56'525.6	43.8%	2.19	2
FDP.Liberaux	28'808.7	22.3%	1.12	1
Linksparteien	21'431.8	16.6%	0.83	1
SVP	22'193.2	17.2%	0.86	1
<i>total</i>	<i>128'959.2</i>	<i>100.0%</i>	<i>5.00</i>	<i>5</i>

5.1.2 Garantiesitz nur für Region Oberwallis

Für die Wahlregion Oberwallis (*Schritt 2a*) wird nun die Stimmenzahl derjenigen Kandidatinnen und der Kandidaten eruiert, deren Listen gemäss *Schritt 1* mindestens ein

Mandat erzielt haben. Wählbar sind die beiden Kandidaten aus der Region, gewählt, qua Garantiesitz, ist die Kandidatin oder der Kandidat mit den meisten Stimmen in der Wahlregion Oberwallis.

Kandidat/in	Partei	Wohnort in Region	Kandidatenstimmen im Oberwallis
Gewählt			
<u>CINA Jean-Michel</u>	Die C-Parteien	Oberwallis	18'540
Weitere Kandidaten			
WAEBER-KALBERMATTEN E.	SP	Oberwallis	16'209
Andere Kantonsteile			
MELLY Jacques	Die C-Parteien	Mittelwallis	14'968
TORNAY Maurice	Die C-Parteien	Unterwallis	13'942
VARONE Christian	FDP	Mittelwallis	3'266
CLIVAZ Christophe	Grüne	Mittelwallis	2'199
FREYSINGER Oskar	SVP	Mittelwallis	17'249

(Gewählte Kandidatinnen und Kandidaten unterstrichen.)

5.1.2.1 Variante ‚Berner Jura‘

Der Garantiesitz könnte alternativ nach der Variante ‚Berner Jura‘ zugeordnet werden. Hierbei wird einerseits – wie soeben – die Stimmenzahl aller Kandidatinnen und Kandidaten in der *entsprechenden Region*, andererseits aber auch die *gesamtkantonale* Stimmenzahl betrachtet. Mit diesen zwei Stimmenzahlen wird das Geometrische Mittel gebildet; derjenigen Person mit dem grössten Wert wird das Garantiemandat zugesprochen:

Kandidat/in	Wohnort in Region	Stimmen im Oberwallis	Stimmen VS total	Geometrisches Mittel
Gewählt				
<u>CINA Jean-Michel</u>	Oberwallis	18'540	50'256	30'525
Weitere Kandidaten				
WAEBER-KALBERMATTEN E.	Oberwallis	16'209	35'491	23'985
Andere Kantonsteile				
MELLY Jacques	Mittelwallis	14'968	47'589	26'689
TORNAY Maurice	Unterwallis	13'942	46'728	25'524
VARONE Christian	Mittelwallis	3'266	32'422	10'290
CLIVAZ Christophe	Mittelwallis	2'199	15'856	5'905
FREYSINGER Oskar	Mittelwallis	17'249	53'178	30'286

5.1.3 Garantiesitz für alle drei Regionen

Oberwallis analog zu oben.

Mittelwallis

Kandidat/in	Partei	Wohnort in Region	Kandidatenstimmen im Mittelwallis
Gewählt			
<u>FREYSINGER Oskar</u>	SVP	Mittelwallis	20'026
Weitere Kandidaten			
MELLY Jacques	Die C-Parteien	Mittelwallis	19'653
VARONE Christian	FDP	Mittelwallis	16'432
CLIVAZ Christophe	SP-Linksparteien (Grüne)	Mittelwallis	9'135
Andere Kantonsteile			
CINA Jean-Michel	Die C-Parteien	Oberwallis	18'508
TORNAY Maurice	Die C-Parteien	Unterwallis	18'248
WAEBER-KALBERMATTEN E.	SP	Oberwallis	11'546

Unterwallis

Kandidat/in	Partei	Wohnort in Region	Kandidatenstimmen im Unterwallis
Gewählt			
<u>TORNAY Maurice</u>	Die C-Parteien	Unterwallis	14'538
Weitere Kandidaten			
<i>keine</i>			
Andere Kantonsteile			
CINA Jean-Michel	Die C-Parteien	Oberwallis	13'208
MELLY Jacques	Die C-Parteien	Mittelwallis	12'968
VARONE Christian	FDP	Mittelwallis	12'724
CLIVAZ Christophe	Grüne	Mittelwallis	4'522
WAEBER-KALBERMATTEN E.	SP	Oberwallis	7'736
FREYSINGER Oskar	SVP	Mittelwallis	15'903

Region	Garantiemandat an Kandidat/in	Partei	Wohnort in Region
Oberwallis	CINA Jean-Michel	CVP	Oberwallis
Mittelwallis	FREYSINGER Oskar	SVP	Mittelwallis
Unterwallis	TORNAY Maurice	CVP	Unterwallis

5.1.3.1 Variante ‚Berner Jura‘

Oberwallis

Wie oben, Jean-Michael Cina.

Mittelwallis

Kandidat/in	Wohnort in Region	Stimmen im Mittelwallis	Stimmen VS total	Geometrisches Mittel
Gewählt				
<u>FREYSINGER Oskar</u>	Mittelwallis	20'026	53'178	32'633
Weitere Kandidaten				
MELLY Jacques	Mittelwallis	19'653	47'589	30'582
VARONE Christian	Mittelwallis	16'432	32'422	23'082
CLIVAZ Christophe	Mittelwallis	9'135	15'856	12'035
Andere Wahlregionen				
CINA Jean-Michel	Oberwallis	18'508	50'256	30'498
TORNAY Maurice	Unterwallis	18'248	46'728	29'201
WAEBER-KALBERM E.	Oberwallis	11'546	35'491	20'243

Unterwallis

Kandidat/in	Wohnort in Region	Stimmen im Unterwallis	Stimmen VS total	Geometrisches Mittel
Gewählt				
<u>TORNAY Maurice</u>	Unterwallis	14'538	46'728	26'064
Weitere Kandidaten				
<i>keine</i>				
Andere Wahlregionen				
CINA Jean-Michel	Oberwallis	13'208	50'256	25'764
MELLY Jacques	Mittelwallis	12'968	47'589	24'842
VARONE Christian	Mittelwallis	12'724	32'422	20'311
CLIVAZ Christophe	Mittelwallis	4'522	15'856	8'468
WAEBER-KALBERM E.	Oberwallis	7'736	35'491	16'570
FREYSINGER Oskar	Mittelwallis	15'903	53'178	29'081

Analog zur Berechnung ohne das Geometrische Mittel kann von vornherein nur TORNAY Maurice den Garantiesitz erhalten.

Die Zuweisung der drei Garantiemandate ändert sich also im konkreten Fall durch die Variante ‚Berner Jura‘ nicht.

5.1.4 Restverteilung

Im *Schritt 3* (Bestimmung der siegreichen Kandidatinnen und Kandidaten) werden zunächst den Eingangs zugeteilten gesamtkantonalen Mandaten aller Listen die jeweiligen Garantiemandate abgezogen:

Parteiengruppe	Mandate total	Garantie- mandate	übrige Mandate
CVP (inkl. CSPO)	2	2	–
FDP.Liberaux	1	–	1
Linksparteien	1	–	1
SVP	1	1	–
<i>total</i>	5	3	2

Die Listen der CVP und der SVP wurden bereits durch die zwei beziehungsweise durch das eine Garantiemandat erschöpft. Sie erhalten keine weiteren Mandate mehr. Den Listen der FDP.Liberaux sowie der Linksparteien indes werden nun noch je ein Mandat zugesprochen. Da bis hierhin bereits die Ansprüche an die Regionen befriedigt wurden, kann bei der finalen Restverteilung einfach auf die je höchsten gesamtkantonalen Kandidatenstimmen abgestellt werden.

Der hypothetische Walliser Staatsrat im Verhältniswahlverfahren System ‚Wallis‘ sähe somit – unabhängig davon, welche der skizzierten Optionen und Varianten gewählt worden wären – wie folgt aus:

Staatsrat	Partei	Wohnort in Region	Kandidaten- stimmen gesamtkantonale	Halter/in eines Garantie- mandats?
CINA Jean-Michel	CVP	Oberwallis	50'256	Oberwallis
TORNAY Maurice	CVP	Unterwallis	46'728	Unterwallis
VARONE Christian	FDP	Mittelwallis	32'422	–
WAEBER- KALBERMATTEN E.	SP	Oberwallis	35'491	–
FREYSINGER Oskar	SVP	Mittelwallis	53'178	Mittelwallis

5.2 System ‚Tessin‘

5.2.1 Sitzverteilung auf die Wahlregionen

Zunächst werden die fünf Staatsratssitze auf die zwei beziehungsweise drei Regionen verteilt. Als Repräsentationsbasis gilt die ständige Wohnbevölkerung¹⁰ analog zur geltenden Sitzverteilung auf die Grossratswahlkreise.

5.2.1.1 Sitzverteilung auf zwei Regionen

Die Sitzverteilung der fünf Staatsratssitze auf zwei Regionen sieht wie folgt aus:

Region	Wohnbevölkerung	Idealanspruch	Sitzverteilung ¹¹
Oberwallis	81'858	1.25	1
Mittel- und Unterwallis	245'153	3.75	4
<i>total</i>	327'011	5.00	5

5.2.1.2 Sitzverteilung auf drei Regionen

Die Sitzverteilung der fünf Staatsratssitze auf drei Regionen wiederum zeigt folgendes Resultat:

Region	Wohnbevölkerung	Idealanspruch	Sitzverteilung ¹²
Oberwallis	81'858	1.25	1
Mittelwallis	129'519	1.98	2
Unterwallis	115'634	1.77	2
<i>total</i>	327'011	5.00	5

5.2.2 Verhältniswahl (Oberzuteilung)

Wie bereits beim System ‚Wallis‘ wird nun auch im System ‚Tessin‘ in *Schritt 2* eine gesamtkantonale, proportionale Mandatsverteilung auf die teilnehmenden Staatsrats-Listen angewandt (Oberzuteilung):

Parteiengruppe	Wählerzahl	Wähleranteil	Idealanspruch	Mandate
CVP (inkl. CSPO)	56'525.6	43.8%	2.19	2
FDP.Liberaux	28'808.7	22.3%	1.12	1
Linksparteien	21'431.8	16.6%	0.83	1
SVP	22'193.2	17.2%	0.86	1
<i>total</i>	128'959.2	100.0%	5.00	5

¹⁰ Bundesamt für Statistik BFS, Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Bezirken und Gemeinden, Daten per 31.12.2013.

¹¹ Sitzzuteilung mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung und einem Mindestsitz je Region (Divisor: 60'000).

¹² Sitzzuteilung mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung und einem Mindestsitz je Region (Divisor: 60'000).

5.2.3 Regionale Mandatzuteilung innerhalb der Parteilisten (Unterzuteilung)

Im nächsten Schritt wird bestimmt welche der vier in der Regierung vertretenen Parteien den Sitz im Oberwallis erhält, resp. wie die fünf Staatsratssitze regional verteilt werden.

5.2.3.1 Mandatzuteilung auf zwei Regionen

Die Mandatzuteilung auf die nunmehr fixe Anzahl Sitze je Region sowie auf die ebenfalls bereits verteilte Anzahl Mandate je Parteiliste findet durch das *doppelproportionale Divisorverfahren mit Standardrundung (Doppelproporz)* statt. Das Verfahren bürgt dafür, dass jede Region seine garantierte Anzahl Sitze sowie jede Parteiliste die vorab zugeteilte Anzahl Mandate erhält:

		Unter- /Mittelwallis	Oberwallis	
zugeteilte Sitze		4	1	
				<i>Listendivisor</i>
CVP (inkl. CSPO)	32'543.4	23'982.2	30'000	
2	1	1		
FDP.Liberaux	28'047.2	761.5	30'000	
1	1	0		
Linksparteien	17'336.3	4'095.5	20'000	
1	1	0		
SVP	15'753.2	6'439.9	20'000	
1	1	0		
<i>Wahlregionendivisor</i>		1.0	1.0	

Die vier grauen Hauptzeilen entsprechen den eingereichten Parteilisten und der jeweiligen Anzahl Wähler je Region. Die Liste CVP erlangte also in der Wahlregion Unter-/Mittelwallis eine Wählerzahl von 32'543.4. Die Wählerzahl kommt dabei durch Division der Anzahl Parteistimmen je Wahlregion durch die kantonsweit zu vergebende Sitzzahl von 5 zustande.¹³

Die vorab zugeteilte Anzahl Sitze je Wahlregion (bspw. 4 Sitze für die Region Unter-/Mittelwallis) sowie die bereits verteilten Mandate auf die Parteilisten (bspw. 2 Mandate für die Liste CVP) finden sich ebenfalls oben bzw. links in dieser Tabelle wieder und können als gegeben betrachtet werden.

¹³ Da in diesem Verfahren in allen Wahlregionen die Sitzzahl konstant bei 5 liegt, könnten durchaus auch die zugrundeliegenden Parteistimmen verwendet werden. Da die Wählerzahlen indes etwas kleiner sind (fünfmal so klein) wie die entsprechende Anzahl Parteistimmen, erscheinen sie handlicher.

Die eigentliche Unterteilung der Mandate auf die einzelnen (Teil-)Listen je Region findet sodann durch das *Divisorverfahren mit Standardrundung* statt: Die Wählerzahl jeder Liste pro jeweiliger Region wird zunächst mit dem entsprechenden *Listendivisor* (bspw. Liste CVP: 30'000) *geteilt*. Der resultierende Quotient wird hierauf *standardgerundet*: Nachkommaresten über 0.5 werden zur nächsten ganzen Zahl aufgerundet, solche unter 0.5 entsprechend abgerundet. Für die Liste CVP in der Region Unter-/Mittelwallis bedeutet dies: $32'543.4 / 30'000 = 1.08478$. Dieser Wert wird darauf auf 1 abgerundet. Er entspricht der finalen Anzahl Mandate für diese Liste in dieser Region.

Wird dieses Verfahren für alle (Teil-)Listen angewandt, so ist es möglich, dass letztendlich zwar alle Parteilisten so viele Mandate erhalten haben, wie ihnen vorab zugeteilt wurden (schliesslich wurden die Listendivisoren just so gewählt, dass diese Bedingung erfüllt wird), jedoch die Sitzverteilung auf die Wahlregionen nicht respektiert wurde. Dass also beispielsweise in der Wahlregion Oberwallis genau ein Mandat (jenes an die Liste CVP) vergeben wurde, muss nicht zwingend so sein. Es hätte dort auch nirgends ein Mandat anfallen können – oder aber mehr als eines.

Um indes auch diesem Anspruch und dieser Bedingung gerecht zu werden, müssen die Wählerzahlen nicht nur mit dem Listendivisor, sondern anschliessend auch noch mit dem sog. *Wahlregionendivisor* geteilt werden. Dieser bürgt dafür, dass die Summe aller Mandate in einer Wahlregion schliesslich auch der vorab definierten Sitzzahl jener Region entsprechen: Werden in einer Region zu wenig Mandate verteilt, so muss der entsprechende Wahlkreisdivisor ein wenig verkleinert werden. Werden andernfalls zu viele Mandate zugewiesen, so ist der Wahlkreisdivisor entsprechend zu erhöhen. Dies wird durch einen Algorithmus bestimmt (s. Mandatzuteilung bei drei Regionen).

5.2.3.2 Mandatzuteilung auf drei Regionen

Die entsprechende Zuteilung auf drei Regionen sieht wie folgt aus:

	Unterwallis	Mittelwallis	Oberwallis	
zugeteilte Sitze	2	2	1	
				<i>Listendivisor</i>
CVP (inkl. CSPO)	13'433.6	19'109.8	23'982.2	30'000
2	0	1	1	
FDP.Liberaux	13'169.0	14'878.2	761.5	27'000
1	1	0	0	
Linksparteien	7'239.0	10'097.3	4'095.5	17'000
1	0	1	0	
SVP	6'982.8	8'770.5	6'439.9	15'500
1	1	0	0	
<i>Wahlregionendivisor</i>	0.9	1.15	1.0	

Zu berücksichtigen ist insbesondere die Sitzzuteilung im Unterwallis. Würden die Mandate innerhalb der Listen auf die Regionen verteilt, und keine Mindestsitzgarantie der Regionen berücksichtigt, dann ginge kein einziger Sitz ins Unterwallis.

- Die CVP erhält ihre beiden Sitze im Oberwallis und im Mittelwallis, wo sie jeweils mehr Wähler aufweist als im Unterwallis. Die Linksparteien erhalten ihren Sitz im Mittelwallis, wo sie die meisten Wähler aufweisen.
- Allerdings weisen auch die FDP und die SVP jeweils mehr Wähler im Mittelwallis auf als im Unterwallis.

Die beiden Unterwalliser Sitze gehen an diejenigen beiden Parteilisten, in denen die Unterwalliser Stimmen im Vergleich zu den anderen Wahlregionen den grössten Teil ausmachen. Mathematisch wird diese Bedingung durch die Wahlregionendivisoren bewerkstelligt. Die Wahlregionendivisoren werden durch einen Algorithmus per Computer berechnet; die Resultate sind jedoch, einmal berechnet, einfach kontrollierbar und nachvollziehbar.

5.2.4 Bestimmung der siegreichen Kandidatinnen und Kandidaten

Als letzter Schritt schliesslich seien noch diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten erkoren, welche die bis hierhin eruierten Mandate je Listen und Regionen erhalten sollen. Hierfür sind wiederum verschiedene Varianten denkbar:

- Kandidaten aus der jeweiligen Wahlregion (Wohnort), die *kantonsweit* die grösste Stimmenzahl erzielt haben.

- Kandidaten aus der jeweiligen Wahlregion (Wohnort), die das grösste *Geometrische Mittel* aus der Stimmenzahl der nämlichen Region einerseits und der kantonsweiten Stimmenzahl erzielt haben.

In dieser Simulation treten jedoch auf keiner Parteiliste je Region mehr als eine Kandidatin oder ein Kandidat an – daher ergäbe sich ohnehin für beide Varianten das gleiche Resultat. Zwei der fünf Staatsratssitze können hier zudem mit keinem hypothetischen Namen besetzt werden, da die siegreichen Listen der FDP und SVP in den entsprechenden Regionen (beide: Unterwallis) keine Kandidaten stellten:

Kandidat/in	Partei	Wohnort in Region	Kandidatenstimmen Wallis total
Gewählt			
<u>CINA Jean-Michel</u>	Die C-Parteien	Oberwallis	50'256
<u>MELLY Jacques</u>	Die C-Parteien	Mittelwallis	47'589
<u>CLIVAZ Christophe</u>	SP (Grüne)	Mittelwallis	15'856
<u>weitere/r Kandidat/in</u>	FDP	Unterwallis	?
<u>weitere/r Kandidat/in</u>	SVP	Unterwallis	?
Weitere Kandidaten			
FREYSINGER Oskar	SVP	Mittelwallis	53'178
TORNAY Maurice	Die C-Parteien	Unterwallis	46'728
WAEBER-KALBERMATTEN E.	SP	Oberwallis	35'491
VARONE Christian	FDP	Mittelwallis	32'422

5.3 Modell Majorz mit Kumulieren

Zu diesem Modell ist keine Beispielrechnung möglich.

Rapport

Proposition de révision de la Loi d'application du code pénal suisse (LACP) : art. 28b Devoir de signalement

Commentaire du projet débattu au Grand Conseil valaisan

27 novembre 2014

Prof. Dominique Sprumont

Remarques liminaires

Ce bref rapport se concentre sur les textes de loi et d'ordonnance adoptés en première lecture le 13 novembre 2014, dans le canton du Valais. Nous ne reviendrons pas ici sur le contexte général qui a conduit les autorités de plusieurs cantons à s'interroger sur les mesures à prendre afin de garantir la sécurité publique face aux détenus dangereux.

Nos réflexions s'inspirent en grande partie du projet tel que discuté actuellement au sein de Grand Conseil vaudois. En effet, ce projet repose largement sur des directives élaborées en collaboration entre le service du médecin cantonal, le service de médecine et psychiatrie pénitentiaires et les autorités pénitentiaires et judiciaires. Dans ce sens, il constitue un compromis intéressant entre les attentes légitimes du monde politique de répondre aux préoccupations sécuritaires de la population et les besoins des professionnels directement engagés dans la prise en charge de détenus dangereux. Compte tenu des circonstances, une telle approche ne constitue pas une remise en cause des principes, mais au contraire une manière pragmatique de les défendre.

Dans un premier temps, nous rappellerons le cadre général du droit fédéral applicable, puis nous analyserons les dispositions cantonales et proposerons quelques pistes de réflexion.

Secret médical en prison : rappel du droit fédéral en vigueur

Le message du Conseil d'Etat valaisan relatif au « devoir de signalement » met surtout l'accent sur le fait que le secret médical vise à protéger la sphère privée du patient. S'il mentionne que le but du secret médical est également, voire prioritairement, de garantir le rapport de confiance qui doit pouvoir s'établir entre le médecin et son patient, il concentre son argumentaire uniquement sur la question de la sphère privée du patient (cf. section 1.4.2. b du message du Conseil d'Etat). Les enjeux de la levée du secret médical sont ainsi présentés de manière biaisée en opposant simplement les droits des détenus par rapport à la sécurité publique. Le secret médical relève toutefois de l'intérêt public dans la mesure où il est garant de la pratique médicale. Cet aspect important du secret médical contribue aussi directement à la sécurité publique dans la mesure où les détenus dangereux sont tenus de se soumettre à des soins justement pour faire baisser leur dangerosité. De tels soins ne peuvent cependant avoir les effets escomptés que si les conditions de la pratique médicale sont garanties, ce qui n'est pas possible sans respect du secret médical. S'attaquer au secret médical aboutit ainsi à s'attaquer à la sécurité publique.

La violation du secret médical est sanctionnée par l'article 321 du Code pénal suisse (CPS) qui prévoit certaines exceptions. Celles-ci doivent être inscrites dans une loi fédérale ou cantonale. Elles doivent aussi respecter les autres exigences relatives à la restriction des droits fondamentaux fixées à l'article 36 de la Constitution fédérale (Cst). En ce qui concerne les détenus dangereux, il est ainsi admis que lorsqu'ils font l'objet de mesures thérapeutiques visant à diminuer leur dangerosité, des informations concernant le suivi de leur thérapie peuvent être transmises à l'autorité responsable. A ce propos, il est joint en annexe les directives applicables dans le canton de Vaud (conformes à la pratique générale en Suisse, y compris en Suisse alémanique) qui définissent les conditions de transfert de ces informations (personnes concernées, cercle des informations, modalité de transfert, consentement du patient).

Dans les situations qui relèvent de l'état de nécessité selon l'article 17 CPS, un thérapeute peut transmettre sans tarder et sans le consentement de son patient des informations à l'autorité compétente. L'état de nécessité doit se comprendre ici comme une situation dans laquelle un danger imminent ne peut être écarté autrement. Cela recouvre les cas de menaces caractérisées (quand je sors du cabinet, je vais poinçonner un gardien ou je vais violer un co-détenu), respectivement en cas de risques suicidaires ou d'automutilation élevés. Dans la pratique, même si le droit n'établit pas une obligation, les médecins pénitentiaires considèrent qu'il est de leur devoir de communiquer (cf. Monique Gauthey, La levée du secret médical met en danger la sécurité publique, *Bulletin des Médecins Suisses* 2014 ; 95 : 48, p. 1799). On notera que l'état de nécessité selon l'art. 17 CP constitue un motif exceptionnel de levée du secret médical, alors que l'art. 321 al. 2 CP cite le consentement du patient comme premier motif justificatif.

D'un point de vue juridique, le droit fédéral connaît donc des solutions pour faire face aux situations de mise en danger concrètes et imminentes qui ne peuvent être écartées autrement. Ces possibilités

d'informer les autorités permettent déjà aux médecins d'agir de manière satisfaisante en cas de risque pour la sécurité publique. D'ailleurs, l'ensemble des rapports sur les affaires qui ont abouti à la proposition d'introduire un nouvel article 28b dans la loi valaisanne d'application du Code pénal soulignent que ces drames n'ont pas pour origine un défaut d'information des thérapeutes concernés. Selon les principes d'économicité et de subsidiarité, l'adoption de règles supplémentaires sur la question du transfert d'information aux autorités en cas d'état de nécessité apparaît ainsi comme inutile. De plus, en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, il est douteux que le droit cantonal puisse imposer des obligations allant au-delà des exigences fédérales. A ce propos, il convient de mentionner les règles de procédure pénale fédérale sur le droit des médecins de refuser de témoigner en justice.

En vertu de l'article 171 du Code de procédure pénale (CPP), « les ecclésiastiques, avocats, défenseurs, notaires, conseils en brevet, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues ainsi que leurs auxiliaires peuvent refuser de témoigner sur les secrets qui leur ont été confiés en vertu de leur profession ou dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de celle-ci ». Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral (TF) a considéré que le droit cantonal ne pouvait introduire des dispositions qui videraient de son sens le droit des médecins de refuser de témoigner (arrêt du 20 août 2013, 1B_96/2013). L'article 171 CPS s'applique dans le cadre de la procédure (avant la décision judiciaire entrée en force). Il conviendrait de vérifier si *mutatis mutandis*, les arguments du TF ne peuvent pas être transposés dans le domaine de l'exécution des peines.

Les dispositions cantonales valaisannes

La révision de la loi valaisanne d'application du code pénal (LACP) introduit un devoir de signalement à l'article 28b. Il convient d'analyser en détail la construction de cette disposition dont le libellé n'est pas sans poser de nombreux problèmes d'interprétation.

Le premier problème porte sur le cercle des professionnels concernés. Le texte parle des « professionnell[s] de la santé (art. 61 de la loi sur la santé) en charge d'un condamné dont le caractère dangereux est présumé ». Laissons ici de côté la notion de dangerosité qui dépend de la nature des faits qui ont conduit à la condamnation, ainsi que du type de mesures décidées par le juge. Le fait que le projet d'article 28b LACP énumère les cas de figure semble suffisant pour identifier le cercle des personnes concernées par cette disposition. La question est plus délicate concernant les professionnels de la santé qui sont visés. Il s'agit *a priori* de l'ensemble des professionnels tels que définis dans la législation sanitaire. Ces personnes ne sont toutefois tenues à un devoir de signalement que si elles prennent en charge un condamné dangereux. Il s'agit donc de comprendre ce que le législateur souhaite dire par « prise en charge ». Une interprétation littérale tend à penser qu'il s'agit des cas où la mesure thérapeutique est le résultat d'une décision judiciaire (voir énumération des cas de figures aux litterae a à f de l'article 28b alinéa 1). Cette interprétation est renforcée par le fait que selon l'article 28b alinéa 2, « l'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière d'exécution de la sanction informe le professionnel de la santé sur le statut du condamné à l'égard duquel il a un devoir de signalement ». L'article 28b LACP ne semble donc pas s'appliquer pour les traitements en dehors des mesures thérapeutiques selon les articles 56ss CPS.

Cela dépendra cependant de la pratique des autorités administrative et judiciaire qui pourraient se baser sur l'article 28b LACP pour informer tout thérapeute de la dangerosité d'un condamné, même si la prise en charge thérapeutique se fait en dehors d'un « contrat thérapeutique » qui lie autorité, médecin et patient-condamné en vertu des articles 56ss CPS et de leurs dispositions d'application (voir directives vaudoises sur la transmission d'information). Mais dans ce cas, on voit mal comment cette information pourra, respectivement devra être transmise. Est-ce qu'un professionnel de la santé pourrait être astreint à être informé avant de prendre en charge un patient en dehors d'un « contrat thérapeutique » ? Cela ne manque pas de soulever un épineux problème du point de vue de l'accès aux soins et de l'indépendance de la pratique médicale.

En ce qui concerne la nature et l'étendue des informations à fournir, elles sont définies comme suit à l'article 28b alinéa 1 : « les faits pertinents qui peuvent avoir une influence, du point de vue de la sécurité publique, sur les mesures en cours, sur les allègements dans l'exécution (art. 75a al. 2 CP) ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie ». Il est précisé à l'article 28b alinéa 3 que le Conseil d'Etat fixe par voie d'ordonnance le cercle des faits pertinents,

ce qu'il a fait par le biais du projet de révision de l'ordonnance générale d'application de la LACP. Une analyse de ce texte permet de constater une certaine confusion entre les différents faits concernés.

En premier, on soulignera le caractère particulièrement impraticable de l'ordonnance qui mélange en vrac des références à des arrêts jurisprudentiels, à l'ICD 10, au DSM IV ainsi qu'à toute une série d'articles ou de rapports. Le résultat est particulièrement brumeux et difficilement applicable pour un professionnel de la santé. La confusion générale qui en résulte est en contradiction avec les affirmations répétées de l'autorité concernée selon laquelle la mise en œuvre de l'article 28b LACP ne demande aucune interprétation du professionnel, mais seulement qu'il coche les éléments de la liste qui correspondent à la situation. On voit pourtant mal un professionnel appliqué aussi mécaniquement son « devoir de signalement » alors que l'ordonnance d'application est si difficilement compréhensible.

L'ordonnance établit une distinction entre différentes catégories de faits à signaler :

1. Généralités
2. Modifications comportementales et changements d'attitude
3. Evénements extérieurs
4. Actes contraires au droit
5. Délinquance sexuelle

Pour le volet 1, force est de constater qu'il correspond à la pratique actuelle pour les condamnés faisant l'objet d'une mesure thérapeutique (cf. directives vaudoises). Le fait que le Conseil d'Etat valaisan les mentionne dans son ordonnance crée ainsi une confusion sur la démarche qui est justement supposée s'appliquer en dehors de la prise en charge ordinaire des condamnés dangereux. Ces informations font nécessairement parties du « contrat thérapeutique » et le droit cantonal n'apporte ici aucun changement par rapport au droit fédéral.

Pour le volet 4, il convient de renvoyer à l'article 171 CPP et à la jurisprudence qui rejette le principe d'un devoir général de dénonciation pour n'importe quel type d'infractions. Il est vrai toutefois que les tentatives d'évasion font déjà l'objet d'une information quasi systématique par les médecins selon le niveau de préparation et les risques qui en découlent pour le détenu et les tiers (agents de détention, public, etc.). Ce point devrait dans tous les cas être précisé de manière à délimiter le cercle des infractions visées. Nous y reviendrons.

Pour le volet 5, il s'agit de souligner que de telles situations doivent en principe faire l'objet du rapport d'évaluation de la dangerosité à l'origine de la mesure thérapeutique. Si tel ne devait pas être le cas pour un détenu dangereux condamné pour des faits similaires, un doute sérieux existe quant à la qualité de cette évaluation et sur le fait que les autorités judiciaires ont rempli adéquatement leurs responsabilités. On notera que c'était en partie le problème dans les deux affaires dramatiques à l'origine de la révision législative comme l'ont démontré les rapports subséquents.

Les volets 2 et 3 sont beaucoup plus problématiques dans la mesure où leur formulation est confuse et qu'ils exigent chaque fois un travail d'expertise de la part du professionnel concerné. Ce manque de clarté contredit d'ailleurs l'idée d'un transfert automatique des informations. La contradiction est encore renforcée par les alinéas 4 et 5 de l'article 28b LACP qui se lisent comme suit :

« ⁴ Le professionnel de la santé apprécie de cas en cas si l'état de fait dont il a connaissance lui impose un devoir de signalement au sens de l'alinéa 1.

⁵ Il ne doit pas transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récidive. »

Lues de manière littérale, ces dispositions contredisent le principe même d'un devoir de signalement automatique puisqu'il revient au professionnel concerné d'évaluer « de cas en cas » si les faits en question relèvent du devoir de signalement. D'un côté, il a l'obligation de transmettre systématiquement les informations qui sont énumérées dans l'ordonnance générale d'application de la LACP, et de l'autre, il doit évaluer « de cas en cas » s'il doit le faire. De plus, il ne doit pas se prononcer sur le risque de récidive ce qui est pourtant explicitement l'objet du volet 5 de l'ordonnance pour les délinquants sexuels.

En résumé, l'ordonnance qui a pour but de clarifier le cercle des informations soumises à un devoir de signalement automatique énonce des faits qui sont, d'un côté, déjà couverts par les « contrats théra-

peutiques » et la pratique actuelle et, de l'autre, des faits qui exigent une interprétation au cas par cas du professionnel qui relèvent souvent d'une véritable expertise. Enfin, la formulation de l'ordonnance est en soi confuse ce qui complique encore plus sa mise en œuvre. On ne pourrait pas dans tous les cas pas faire reproche à un professionnel de la santé de répondre « je ne sais pas » à l'ensemble des points mentionnés aux sections 2, 3 et 5 de l'ordonnance. La sécurité du droit en ressort ainsi affaiblie par rapport au texte de loi qu'elle est supposée clarifier.

Synthèse et pistes de réflexion

En résumé, le texte proposé concernant le « devoir de signalement » des professionnels de la santé est non seulement impraticable en raison de son caractère vague et imprécis, mais il s'avère potentiellement contraire au droit fédéral. En outre, les mesures proposées n'auraient en aucun cas permis de prévenir les drames à l'origine de la situation actuelle, qui ne sont pas liés au secret médical. Cela est d'autant plus problématique que le droit actuel permet de faire face aux problèmes concrets que posent les détenus dangereux de l'avis des professionnels directement concernés dans les services judiciaires, pénitentiaires et médicaux.

Les dispositions fédérales sont cependant de nature générale ce qui peut soulever des questions du point de vue des non-spécialistes. Ainsi, il n'est pas en soi complètement inutile de préciser en droit cantonal le cadre de leur mise en œuvre. Ces dispositions se doivent toutefois d'être en adéquation avec les missions et les responsabilités de l'ensemble des professionnels et autorités impliqués dans la prise en charge de détenus dangereux et ne pas aboutir à affaiblir notre sécurité. Dans cet esprit, il serait ainsi envisageable de compléter la LaCP par une nouvelle disposition.

Une telle disposition devrait premièrement se référer directement et explicitement à l'**état de nécessité selon l'art. 17 CP**, à savoir un danger imminent ne pouvant être écarté autrement. Dans les autres cas, ce sont les articles 56ss du Code pénal et le Code de procédure pénal qui règlent la manière dont la dangerosité des détenus est soumise à évaluation et conduit à l'adoption de mesures pour la limiter. La sécurité publique est ainsi garantie si chaque intervenant responsable – autorités judiciaires, d'application des peines et des mesures, et pénitentiaires et professionnels de la santé – remplit son rôle déjà fixé par la loi. Pour les thérapeutes, il s'agit d'apporter des soins qui visent justement à faire baisser la dangerosité des détenus concernés tout en informant les autorités concernées de l'évolution du traitement avec le consentement des détenus-patients. La nature et l'étendue des soins se fondent sur une expertise qui ne peut avoir été faite par le professionnel en charge du traitement.

Un deuxième élément, la disposition ne devrait s'appliquer qu'aux **professionnels de la santé qui prennent en charge un patient dans le cadre d'un contrat thérapeutique au sens des articles 56ss CP**. Dans ce cas, le professionnel est par définition informé de la dangerosité de son patient et a une responsabilité directe dans la limitation de ladite dangerosité. Ce rôle est clairement assumé par les médecins-pénitentiaires qui travaillent dans ce domaine en étroite collaboration avec les autorités.

Troisièmement, **les faits à communiquer ne doivent pas tomber dans le champ médical ou de l'expertise**. Comme souligné dans le texte actuel de l'article 28b, il ne s'agit pas de donner un diagnostic ou les risques de récidive. Les éléments sur l'évolution du traitement qui font l'objet d'une information doivent être clairement définis dans le contrat thérapeutique sous la responsabilité de l'autorité qui a prononcé la mesure et compte tenu de l'expertise à l'origine de cette mesure. Le thérapeute est lui-même dans l'impossibilité d'évaluer la dangerosité criminologique de son patient. Il base son action sur les expertises que doivent lui fournir l'autorité compétente. En cas de doute, c'est à l'autorité compétence de demander une nouvelle expertise.

Quatrièmement, **le cercle des informations à transmettre devrait être défini dans la loi** pour éviter toute confusion. Si l'on reprend le projet d'ordonnance, les sections 2, 3 et 5 sont exclues d'emblée (voir remarques ci-dessus). Il demeure les actes contraires au droit. Dans ce cas, comme proposé dans le canton de Vaud, il est admissible de demander une information en cas (1) de menaces caractérisées, (2) d'agressions imminentes et (3) de tentatives d'évasion (cf. communiqué de presse de la Commission des affaires judiciaires du Grand Conseil vaudois). Les faits devant être transmis ne portent en aucun cas sur le dossier du patient, son diagnostic ou son traitement. Il n'exige d'ailleurs pas de compétences médicales pour être identifiés. La notion de menace correspond ici à celle du Code pénal, à savoir les menaces graves propres à alarmer ou effrayer une personne. Il convient

d'interpréter ces éléments à la lumière de l'état de nécessité. Autrement dit, l'annonce ne se justifie que si le danger imminent qui est constaté par le professionnel ne peut pas être évité autrement qu'en communiquant l'information à l'autorité compétente. On se retrouve ici dans les cas de figures où les médecins concernés communiquent déjà spontanément les informations aux autorités.

L'art. 28b LACP devrait intégrer les éléments susmentionnés. Comme dans d'autres cantons, une telle formulation devrait être le résultat d'un dialogue entre l'ensemble des autorités et professionnels concernés travaillant ensemble pour garantir la sécurité publique dans le respect du secret médical.

Prof. Dominique Sprumont

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a large, sweeping curve underneath.

2.9 Unbehelflich ist das Vorbringen des Beschwerdeführers, gegen ihn sei mangels einer Persönlichkeitsstörung keine gerichtliche Massnahme angeordnet worden. Er habe seine Therapie auf freiwilliger Basis absolviert. Er habe den "Behandlungsauftrag" jederzeit gemäss Art. 404 OR kündigen können. Die Pflicht zur (nachvertraglichen) Geheimhaltung erlange ein besonderes Gewicht, wenn das besondere auftragsrechtliche Vertrauensverhältnis "wie hier durch diverse therapeutische Eskapaden" zerstört worden sei.

Es handelt sich entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers um einen gemäss § 9 Abs. 1 JVV vorgesehenen Behandlungsvertrag im Sinne von § 72 JVV in der allgemeinen Zielsetzung des Strafvollzugs sowie des individuellen Vollzugsplans (§ 93 ff. JVV) im Rahmen eines besonderen Rechtsverhältnisses. Die Therapeuten sind dem Amt gegenüber zur Berichterstattung und Information gemäss der ausführlichen Umschreibung in § 80 Abs. 2 JVV verpflichtet. Darauf wird im Behandlungsvertrag ausdrücklich Bezug genommen (oben Bst. C, vgl. Ziff. 9 und 13.4 sowie Ziff. 10 und 13.1). Die schriftliche Entbindung vom Arztgeheimnis oder von der therapeutischen Schweigepflicht durch den Klienten betrifft nur die mündlichen Auskünfte gemäss Ziff. 13.5, nicht aber den schriftlichen Therapiebericht im Sinne von Ziff. 13.4 in Verbindung mit Ziff. 9. Es besteht somit entgegen dem Beschwerdeführer insoweit keine Geheimhaltungspflicht der Therapeuten. Diese haben im Gegenteil alle aussergewöhnlichen Vorkommnisse und die Nichteinhaltung von Abmachungen unverzüglich und unaufgefordert dem Amt zu melden (§ 80 Abs. 1 JVV). Diese Informationspflichten gelten zunächst für therapeutische Massnahmen, jedoch gemäss § 72 Abs. 2 JVV in der Regel auch für die freiwillige, deliktspräventiv ausgerichtete Therapie. Der PPD nahm somit seine vollzugsrechtlichen Aufgaben wahr. Der so genannte Behandlungsvertrag stellt eine standardisierte Vereinbarung dar (oben Bst. C). Es handelt sich sachlich um eine schriftliche Information des Amts für Justizvollzug bzw. des PPD über die Bedingungen der Behandlung. Entsprechend lautet der erste Absatz: "Vor Beginn der Behandlung möchten wir Sie mit Zielen, Regeln und einigen wichtigen Gedanken der therapeutischen Arbeit des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) vertraut machen. Mit Ihrer Unterschrift unter diesen Behandlungsvertrag erkennen Sie die nachfolgenden Punkte an und erklären sich mit diesen einverstanden." Der Behandlungsvertrag lässt sich keineswegs als privatrechtlichen Auftrag gemäss Art. 394 OR qualifizieren. Es handelt sich nicht um einen Auftrag der inhaftierten Person an den PPD, sondern um ein staatliches Angebot des PPD an diese. Die Kosten trägt grundsätzlich der Kanton (vgl. § 81 JVV). Der Behandlungsvertrag wird als "freiwillig" bezeichnet, weil die Behandlung keine gerichtlich angeordnete Massnahme darstellt. Es handelt sich um ein Institut des Strafvollzugs. Therapiearbeit im Strafvollzug ist keine Privatangelegenheit, sondern eine Pflicht des Gefangenen der Allgemeinheit gegenüber. Er hat bei den Sozialisierungsbemühungen und den Entlassungsvorbereitungen aktiv mitzuwirken (Art. 75 Abs. 4 StGB).

2.10 Die Evaluierung solcher deliktsorientierter Verlaufsberichte bildet eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für Vollzugsplanung und Vollzugsgestaltung sowie zur prognostischen Beurteilung von Gefährlichkeit und Rückfallgefahr (oben E. 2.6). Angesichts der Schwere der Anlasstaten besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Weitergabe des Therapieberichts an die zuständigen Berner Behörden. Die Weitergabe ist geeignet und erforderlich zur Erfüllung der bundesgesetzlichen Aufgaben sowie zumutbar im Sinne des Überwiegens des öffentlichen über das private Interesse des Beschwerdeführers. Die Weitergabe ist verhältnismässig. Der Grundrechtseingriff erweist sich als zulässig im Sinne von Art. 36 BV.

Das angefochtene Urteil verletzt weder die verfassungsmässigen Rechte des Beschwerdeführers, noch ist eine willkürliche Anwendung des kantonalen Rechts ersichtlich.

Transmission du rapport de thérapie aux autorités d'exécution compétentes (ATF 6B_4/2011 consid. 2.9 s.):

Lorsque des détenus suivent pendant l'exécution de leur peine des thérapies volontaires, celles-ci se font également dans un rapport de droit spécial et se basent donc sur les objectifs généraux de l'exécution des sanctions ainsi que sur le plan individuel d'exécution.

Les thérapeutes ont l'obligation d'informer l'Office compétente de l'application des sanctions. Le contrat thérapeutique le mentionne même expressément. ...

Transmission du rapport de thérapie aux autorités d'exécution compétentes (ATF 6B_4/2011 consid. 2.9 s.):

Par conséquent, il n'existe pour les thérapeutes aucune obligation de garder le secret en ce qui concerne le plaignant. Ils sont tenus, au contraire, d'informer l'Office compétent, sans délai et sans y être invités, de tous les événements exceptionnels et du-non respect d'éventuels accords.

Cette obligation d'informer s'applique premièrement aux mesures thérapeutiques, mais le principe est également valide pour les thérapies volontaires, orientées vers la prévention de délits.

Transmission du rapport de thérapie aux autorités d'exécution compétentes (ATF 6B_4/2011 consid. 2.9 s.):

*Le contrat thérapeutique ne peut en aucun cas être qualifié de mandat de droit privé selon art. 394 CO. **Il ne s'agit pas d'un mandat donné par la personne détenue au thérapeute, mais d'une offre proposée par l'Etat.** Les coûts y relatifs sont en principe à la charge du canton.*

Transmission du rapport de thérapie aux autorités d'exécution compétentes (ATF 6B_4/2011 consid. 2.9 s.):

Le contrat thérapeutique est désigné comme étant « volontaire », car la thérapie n'est pas une mesure ordonnée par le tribunal. Il s'agit d'une institution de l'exécution des peines.

Le travail thérapeutique en exécution des peines n'est pas une affaire privée, mais une obligation du détenu envers la collectivité. Il doit participer activement aux efforts de resocialisation mis en œuvre et à la préparation de sa libération (art. 75 al. 4 CP).

Transmission du rapport de thérapie aux autorités d'exécution compétentes (ATF 6B_4/2011 consid. 2.9 s.):

L'évaluation de tels rapports intermédiaires, orientés vers le délit, constitue une base de décision essentielle pour la planification de l'exécution ainsi que pour poser un diagnostic de la dangerosité et du risque de récidive.

Transmission du rapport de thérapie aux autorités d'exécution compétentes (ATF 6B_4/2011 consid. 2.9 s.):

Vu la gravité des infractions ayant donné lieu à la condamnation, il existe un intérêt public prépondérant pour la transmission du rapport de thérapie aux autorités compétentes.

La transmission est opportune et nécessaire pour remplir les tâches constitutionnelles et elle est acceptable dans le sens que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé du plaignant. Elle est donc proportionnée au sens de l'art. 36 Cst., ne viole pas les droits constitutionnels du plaignant et ne constitue pas une application arbitraire de la législation cantonale.



Date 9 janvier 2015

Rapport de l'Institut de droit de la santé
Proposition de révision de la LACP : art. 28b - Devoir de signalement
Commentaire du projet débattu au Grand Conseil valaisan - 27 novembre 2014
Détermination du service juridique de la sécurité et de la justice

1. Secret médical en prison : rappel du droit fédéral

- 1.1 *Le secret médical protège la sphère privée du patient et garantit la pratique de la médecine dans l'intérêt public. S'attaquer au secret médical aboutit à s'attaquer à la sécurité publique.*

Détermination

- a/ Il n'y a aucune attaque contre le secret médical, mais une exception très proportionnée au secret médical prévue dans l'intérêt public.
- b/ En matière de thérapie judiciaire, le rapport de confiance médecin/condamné patient est altéré par le fait que la thérapie est ordonnée par un jugement pénal et non librement choisie, et par le fait que le thérapeute doit rapporter à l'autorité pénale sur l'évolution de la thérapie, ce qui n'est pas le cas avec une thérapie volontaire.
- c/ Il ressort de l'ATF 6B_4/2011 :
- que les thérapies suivies par les détenus pendant l'exécution de leur peine se font dans un rapport de droit spécial et se basent sur les objectifs généraux de l'exécution des sanctions;
 - que les thérapeutes ont l'obligation d'informer l'office compétent de l'application des sanctions;
 - que le contrat thérapeutique ne peut en aucun cas être qualifié de mandat de droit privé selon l'article 394 CO;
 - que les coûts y relatifs sont en principe à la charge du canton;
 - que le travail thérapeutique en exécution des peines n'est pas une affaire privée, mais une obligation du détenu envers la collectivité, lequel doit participer activement aux efforts de resocialisation mis en œuvre et à la préparation de sa libération (art. 75 al. 4 CPS);
 - que, vu la gravité des infractions ayant donné lieu à la condamnation, il existe un intérêt public prépondérant pour la transmission du rapport de thérapie aux autorités compétentes;
 - que la transmission est acceptable dans le sens que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé, qu'elle est donc proportionnée au sens de l'article 36 Cst.

1.2 **Les exceptions au secret médical prévues par le droit cantonal doivent respecter l'article 36 Cst.**

Détermination

Aucun droit constitutionnel n'est absolu. Au contraire, toute garantie constitutionnelle peut être levée si elle satisfait à quatre exigences :

- a/ Il y a l'exigence de la base légale formelle : le projet de loi est soumis à référendum.
- b/ Il y a l'exigence de l'intérêt public prépondérant : face à un condamné dangereux susceptible, à dire d'expert, de commettre une nouvelle infraction grave contre la vie ou l'intégrité corporelle, l'intérêt public à protéger la collectivité l'emporte sur l'intérêt privé du condamné patient à la protection absolue de sa sphère privée.
- c/ Il y a l'exigence de proportionnalité : le devoir de signalement ne concerne que quelques condamnés particulièrement dangereux dont le profil est défini par des références précises au code pénal et il ne porte que sur certains faits pertinents pour la sécurité publique, faits pertinents listés dans un catalogue et référencés scientifiquement. Ainsi, le principe de proportionnalité est respecté.
- d/ L'essence même de la sphère privée ne doit pas être atteinte : c'est le cas avec le projet, puisque les faits pertinents retenus dans l'annexe ne vident pas la sphère privée de sa substance.

1.3 **Les directives vaudoises concernant le suivi d'une thérapie judiciaire suffisent.**

Détermination

- a/ La pratique valaisanne correspond dans les grandes lignes aux directives vaudoises pour les condamnés dangereux "*ordinaires*", c'est-à-dire ceux ne présentant pas un trouble psychique les prédisposant à récidiver, à commettre une nouvelle atteinte grave à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui.
- b/ Le devoir de signalement concerne un condamné dangereux "*extraordinaire*" dont le profil doit répondre aux cinq conditions cumulatives suivantes :
 - Un condamné dangereux en raison de l'infraction commise (assassinat, meurtre, viol par exemple);
 - Un condamné dangereux qui, en raison d'un trouble psychique, est susceptible de récidiver à dire d'expert;
 - Un condamné dangereux susceptible de vouloir à nouveau porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui (un risque de "*simple*" récidive ne suffit pas, tel le non-paiement d'une pension alimentaire ou une infraction contre le patrimoine);
 - Un condamné dangereux astreint à un suivi médical par jugement pénal afin de traiter le trouble psychique en lien avec l'infraction;
 - Un condamné dangereux suivant un traitement médical dans le but également de protéger la collectivité publique.

Pour ce type de condamné, un devoir de renseignement spécial se justifie.

1.4 ***L'état de nécessité de l'article 17 CP constitue une réponse appropriée en matière de signalement.***

Détermination

- a/ Dans le contexte d'un condamné dangereux suivi médicalement, l'état de nécessité fait référence à une situation exceptionnelle devant probablement entraîner un passage à l'acte. Le médecin identifie un fait exceptionnel sous l'angle de la sécurité et pose un diagnostic de probable récurrence.
- b/ Cette hypothèse est totalement étrangère à celle retenue pour prescrire un devoir de signalement, qu'il s'agisse des faits à considérer ou, encore, de la mission du médecin. Les faits retenus dans le catalogue du Conseil d'Etat ne revêtent pas un caractère exceptionnel, ne sont pas "alarmants" en soi (ex. rupture des liens sociaux). Le devoir de signalement invite le médecin à livrer une information "à l'état brut". Il n'est pas un expert, ne doit ni poser un diagnostic, ni se prononcer sur un risque de récurrence.
- c/ La révélation au titre de l'état de nécessité concerne un fait exceptionnel, à signaler dans l'urgence, en raison de la probabilité du passage à l'acte. Le devoir de signalement concerne un fait en soi non exceptionnel, mais qui doit être analysé sous l'angle du risque de récurrence en raison de la personnalité du condamné et de sa situation.

1.5 ***L'ATF bâlois 1B_96/2013 limite la compétence des cantons pour régler l'exception au secret médical.***

Détermination

- a/ L'ATF bâlois se rapporte au stade de la poursuite pénale réglementée par le CPP suisse. Le Tribunal fédéral souligne que la procédure pénale relève de la compétence exclusive de la Confédération. Il en tire la conséquence que l'exception au secret professionnel prévue à l'article 171 CPP doit être prévue par le droit fédéral.

Toutefois, l'exécution des peines et mesures ne relève pas exclusivement du droit fédéral comme le prévoit expressément l'article 123 alinéa 2 Constitution fédérale (*L'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi*). En conséquence, l'ATF bâlois n'interdit pas aux cantons de régler une exception au secret professionnel du médecin dans le cadre de l'exécution d'un jugement pénal prescrivant un traitement médical à un condamné dangereux.

- b/ Le ministère public bâlois entendait accéder à la totalité du dossier médical d'un particulier : antécédents, diagnostics, traitements.

Le projet valaisan se limite à l'obligation de signaler certains faits sans référence aux données médicales ni aux données intimes. L'autorité pénale ne veut pas un droit d'accès au dossier médical du condamné dangereux, ce que recherchait le ministère public dans l'ATF bâlois.

A cet égard encore, l'ATF bâlois ne saurait faire obstacle à l'article 28b nouveau LACPS.

2. Les dispositions cantonales valaisannes

2.1 ***Le cercle des professionnels tenus au devoir de signalement***

Détermination

La variante proposée répond à cette critique.

2.2 *Le cercle des personnes concernées.*

Détermination

L'analyse du Professeur est exacte. Les personnes concernées sont celles condamnées judiciairement à suivre un traitement et en aucune manière celles suivant une thérapie volontaire. L'expert Brägger l'a expressément relevé lors de son audition par la 1^{ère} commission parlementaire.

2.3 *La pratique des autorités administratives et judiciaires pourrait étendre le devoir de signalement aux condamnés suivant une thérapie sur une base volontaire.*

Détermination

Evoquer l'hypothèse que l'autorité viole la loi pour conclure que l'article 28b P.LACPS "*ne manque pas de soulever un problème épineux...*" manque de sérieux. L'argument est dépourvu de toute pertinence scientifique.

2.4 *Les faits pertinents selon le projet d'ordonnance et son annexe.*

2.4.1 *Caractère impraticable et confusion générale.*

Détermination

- a/ Les références diverses et scientifiques soutiennent le choix des items pour établir l'annexe; aucune confusion pour le psychiatre ou le psychologue qui consultent ces références à disposition auprès du SAPEM.
- b/ Les faits et les références sont proposés par les psychologues criminologues, le médecin pénitentiaire et le chef du département de psychiatrie de l'Hôpital du Valais, c'est-à-dire par des hommes de terrain. L'accord entre ces partenaires dans l'exécution des peines à propos des faits pertinents à signaler est présentement recherché et devra nécessairement aboutir dans une approche pluridisciplinaire.

2.4.2 *Les faits regroupés sous Généralités. Ces informations font partie du "contrat thérapeutique".*

Détermination

Si ces informations valent pour tous les contrats thérapeutiques, il est juste de les retenir pour les contrats thérapeutiques concernant les condamnés particulièrement dangereux.

2.4.3 *Actes contraires au droit. Le droit fédéral interdit le principe d'un devoir général de dénonciation.*

Détermination

Dans l'ATF bâlois, le Tribunal fédéral ne tranche pas la question de savoir si et dans quelle mesure le droit cantonal peut prescrire aux médecins un devoir de dénoncer les infractions graves (cons. 5.5).

En l'espèce, sous l'angle du cercle des personnes concernées, on ne saurait soutenir qu'il y a un devoir général de dénoncer les infractions, puisque celui-ci n'est prévu qu'à l'égard des condamnés particulièrement dangereux astreints par jugement à suivre une thérapie.

2.4.4 *Faits en relation avec la délinquance sexuelle.*

La recherche d'un accord avec les médecins porte, notamment, sur les faits en relation avec la délinquance sexuelle.

2.4.5 *Modifications comportementales et Evénements extérieurs.*

La formulation est confuse et la mise en œuvre du devoir de signalement exige un travail d'expertise.

Détermination

a/ Les chiffres 2 et 3 de l'annexe font l'objet d'une nouvelle analyse.

b/ En consultant les références scientifiques mentionnées, aucun travail d'expertise n'est nécessaire.

2.5 *Projet d'article 28b nouveau, alinéas 4 et 5.*

Les alinéas 4 et 5 de l'article 28b LACPS contredisent le principe d'un transfert automatique des informations.

Détermination

a/ Un transfert automatique d'informations n'est pas l'objectif recherché par le projet. Limiter le devoir d'information à des "*faits pertinents*" implique un pouvoir d'appréciation, qui ne se confond toutefois pas avec un travail d'expertise.

b/ Les alinéas 4 (*Le professionnel de la santé apprécie de cas en cas si l'état de fait dont il a connaissance lui impose un devoir de signalement au sens de l'alinéa 1.*) et 5 (*Il ne doit pas transmettre un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récurrence.*) ont été proposés, lors de la procédure de consultation, par le service cantonal de la santé et le médecin cantonal.

c/ Le président de la 2^{ème} commission parlementaire, dans sa note du 11 décembre 2014, chiffre 7, soutient la même analyse:

... le professionnel de la santé apprécie de cas en cas si l'état de fait dont il a connaissance lui impose un devoir de signalement au sens de l'alinéa 1". Cette disposition réserve au médecin psychiatre et au psychologue une marge d'appréciation sur le point de savoir si l'état de fait dont ils ont connaissance correspond ou non au "fait pertinent" pour lequel ils ont un devoir de signalement. L'article 28b alinéa 5 (numérotation selon sa variante) exclut un devoir de signalement automatique ou "mécanique".

d/ De manière à délimiter plus précisément le devoir de signalement du médecin, l'alinéa 5 (version de la variante) pourrait recevoir la nouvelle formulation suivante :

*⁵ Le médecin psychiatre ou le psychologue apprécie de cas en cas si l'état de fait dont il a connaissance **constitue un fait pertinent au sens de l'alinéa 4.***



Date 26 novembre 2014

Le droit de signalement

1. Lors du débat en 1^{ère} lecture, plusieurs députés ont préconisé de renoncer au devoir de signalement et d'instituer un droit de signalement du thérapeute en charge d'un condamné dangereux.
2. Le droit de signalement peut résulter d'une disposition légale expresse ou se fonder sur l'état de nécessité au sens de l'article 17 du code pénal (CPS).

Ces deux hypothèses doivent être examinées séparément.

3. Le droit de signalement est énoncé à l'article 28b P.LACPS (en lieu et place du devoir de signalement).

- 3.1 Le droit de signalement ainsi codifié dispense le thérapeute d'engager la procédure devant l'autorité compétente pour être levé du secret professionnel.

Il y a, indéniablement, une simplification procédurale et davantage de célérité dans la communication de l'information. A noter que ces deux avantages se rencontrent aussi avec le devoir de signalement.

- 3.2 Le thérapeute auquel la loi confère le droit de signaler demeure parfaitement libre de divulguer ou non un fait pertinent couvert par le secret professionnel.

Dans la pratique, le thérapeute n'exerce ce droit que très exceptionnellement. Une des raisons réside dans le fait qu'à force de côtoyer le risque, sans que le risque ne se réalise, la perception de ce risque s'estompe petit à petit. Une conscience de moins en moins aiguë du risque va de pair avec l'illusion de maîtriser le risque.

Ainsi - peut-être - s'explique le fait que l'établissement socio-thérapeutique auprès duquel travaillait la socio-thérapeute Adeline ait permis qu'un détenu, qui s'est servi de couteaux lors de viols qu'il a commis, soit accompagné par une seule femme lors de sa sortie et que cette sortie comporte l'achat d'un objet tranchant (rapport Ziegler 31.01.2014 p. 14s).

- 3.3 Dans le même sens, dans son premier rapport (rapport 08.10.2013 p. 32), l'expert Ziegler, répondant à la question de savoir si le secret de fonction entre le service d'application des peines et mesures (SAPEM) et l'établissement socio-thérapeutique "La Pâquerette" avait limité l'échange d'informations, s'exprime en ces termes :

"L'information a également mal circulé lors de la préparation concrète des sorties accompagnées : La Pâquerette n'a pas soumis au SAPEM l'achat du "cure-pied", ni alerté l'autorité d'exécution sur les signaux de dangerosité apparus postérieurement à l'octroi de l'autorisation de sorties. Le secret de fonction ne faisait aucunement obstacle à cette communication".

Quand bien même le secret de fonction ne faisait aucunement obstacle à une communication (car le secret pouvait être levé par l'autorité compétente), aucune communication n'a eu lieu.

- 3.4 Les considérations sous chiffres 3.2 et 3.3 suffisent à démontrer qu'en certaines circonstances faisant peser un risque potentiel sérieux pour la collectivité, le simple droit légal de signaler ne suffit pas.

Il faut un devoir de signalement, bien structuré par un catalogue des faits pertinents à communiquer.

4. Le droit de signalement fondé sur l'état de nécessité

- 4.1 Selon l'article 17 du code pénal traitant de **l'état de nécessité**, celui qui commet un acte **punissable** pour préserver un tiers d'un danger imminent et impossible de détourner autrement agit de manière **licite** s'il sauvegarde ainsi des intérêts prépondérants, telles la vie ou l'intégrité corporelle.

Sur cette base, en situation d'urgence - c'est-à-dire lorsque le temps manque pour s'adresser à l'autorité compétente pour être levé du secret professionnel - le médecin peut révéler des informations confidentielles à une autorité pour laquelle ces informations sont d'une importance primordiale, sans encourir une sanction quelconque.

- 4.2 Ce raisonnement est parfaitement exact.

Pour autant, la révélation au titre de l'état de nécessité n'est pas une alternative au devoir de signalement.

Dans le contexte d'un condamné dangereux suivi médicalement, l'état de nécessité fait référence à une situation exceptionnelle devant probablement entraîner un passage à l'acte. Le médecin :

- identifie un fait exceptionnel sous l'angle de la sécurité (un fait "alarmant" selon l'expression du Dr. X suivant en thérapie le meurtrier d'Adeline [rapport Ziegler 08.1.2013 no 32])
- et pose un diagnostic de probable récurrence.

Cette hypothèse est totalement étrangère à celle retenue pour prescrire un devoir de signalement, qu'il s'agisse des faits à considérer (ch. 3) ou, encore, de la mission du médecin (ch. 4).

4.3 Les faits retenus dans le catalogue du Conseil d'Etat ne revêtent pas un caractère exceptionnel, ne sont pas "*alarmants*" en soi.

Dans la pratique, n'est pas exceptionnel, par exemple, le fait :

- de manquer une séance de psychothérapie sans motif valable;
- d'abuser d'alcool dans une situation donnée;
- de transgresser une règle de conduite prescrite à la libération conditionnelle;
- de rompre avec son amie;
- de perdre des liens sociaux.

4.4 Le devoir de signalement invite le médecin à livrer une information "*à l'état brut*". Et c'est tout !

Le médecin n'est pas un expert. Il ne doit ni poser un diagnostic ni se prononcer sur un risque de récidive. Le projet de loi le prévoit expressément.

L'analyse de l'information incombe à l'autorité pénale. C'est elle qui doit évaluer la probabilité d'un passage à l'acte en analysant un fait :

- en lui-même ordinaire ou non alarmant
- mais qui, compte tenu de la personnalité du condamné et de sa situation, peut constituer un indice sérieux de risque de récidive.

4.5 La révélation par le médecin d'informations confidentielles en situation d'état de nécessité :

- n'est pas une alternative au devoir de signalement;
- est un complément au devoir de signalement.

La révélation au titre de l'état de nécessité concerne un fait exceptionnel à signaler dans l'urgence en raison de la probabilité du passage à l'acte.

Le devoir de signalement concerne un fait en soi non exceptionnel, mais qui doit être analysé sous l'angle du risque de récidive en raison de la personnalité du condamné et de sa situation.

Date 20 novembre 2014

Obligation de renseigner sur les faits pertinents Faits connus des thérapeutes dans les affaires Marie et Adeline

1. Rapport Bänziger (Affaire Marie)

- **Ch. 5.4 p. 21 et 22 :**

"Par décision du 16 août 2012, l'OEP (l'Office d'exécution des peines) a autorisé Claude Dubois à poursuivre, à compter du 20 août 2012, l'exécution de la peine privative de liberté sous forme des arrêts domiciliaires.

L'OEP subordonnait l'octroi et le maintien de ce régime aux conditions citées ci-dessous (...) vous soumettre au contrôle des relations que vous pourriez entretenir avec une éventuelle compagne, étant rappelé que les experts psychiatriques ont estimé qu'un risque de réitération d'actes punissables était possible si vous vous trouviez dans un contexte relationnel similaire à celui qui a conduit aux faits pour lesquels vous exécutez aujourd'hui la peine à laquelle vous avez été condamné; (...)"

- **Ch. 6 p. 36 in fine et 37 :**

"Cet office (soit l'OEP) ne pouvait dès lors ignorer que le thérapeute ne se considérait comme n'étant pas tenu de signaler les nouvelles relations. Il ne semble toutefois pas qu'il y ait eu de réaction à ce propos. Quoi qu'il en soit, le thérapeute nous a rendu attentif au fait que personne ne l'avait expressément enjoint d'annoncer les nouvelles liaisons de son client. Il n'aurait de toute façon pas accepté une telle obligation. (...)"

Nous donnons autant de place à cette obligation contestée de signaler les nouvelles relations pour une bonne raison: avant le crime des 13 et 14 mai 2013, le thérapeute avait déjà connaissance des prémices d'une relation avec Marie S. Début mai, Claude Dubois lui avait parlé d'une nouvelle liaison, de façon générale et en indiquant un autre nom; des détails survenus par la suite ne laissent aujourd'hui planer aucun doute sur le fait qu'il s'agissait de Marie S. Le psychothérapeute nous a décrit son impression: son patient était épris de Marie S., se montrait très exigeant envers elle, s'énervait lorsqu'il arrivait à cette dernière de ne pas avoir de temps pour lui et essayait d'exercer un contrôle sur elle. Le psychothérapeute n'a signalé ces circonstances ni à la FVP (la fondation vaudoise de probation) ni à l'OEP. Il n'a pas omis de le faire uniquement parce qu'il considérait que ce n'était pas son devoir, mais également parce qu'il ne voyait pas de danger imminent pour Marie S. Lorsque ce danger s'est ensuite concrétisé par l'enlèvement de la jeune fille, c'est sans réserve et sans égard aux obligations découlant de la relation thérapeute-patient qu'il a prêté son aide aux organes de police et qu'il a dévoilé ses connaissances sur la relation entre Claude Dubois et Marie S. pour soutenir la police dans la recherche de ces deux personnes."

- Commentaire

Au vu de ce qui précède, on constate donc que le thérapeute était au courant de la nouvelle relation sentimentale de son patient et du fait que cette situation faisait partie des situations à risque pour lui. Si ce fait avait figuré parmi les faits importants à signaler, en raison d'une obligation légale, à l'autorité (et non à évaluer en fonction de sa dangerosité), l'OEP aurait pris des mesures en conséquence.

- Kommentar

Aus dem vorangehenden Text lässt sich schliessen, dass der Therapeut über die neue Liebesbeziehung seines Patienten informiert war, sowie über die Tatsache, dass diese Situation ein Risiko für ihn darstellte. Wäre dieser Sachverhalt auf der Liste der relevanten Tatsachen aufgeführt gewesen und wäre so unter die gesetzliche Meldepflicht an die Behörde gefallen (und nicht unter die Bewertung der Gefährlichkeit), hätte das Amt für Strafvollzug entsprechende Massnahmen ergriffen.

2. Premier rapport Ziegler (Affaire Adeline)

- Ch. 46 p. 13 :

Environ un mois avant l'homicide d'Adeline, soit le 15 août 2013, le procès-verbal pris lors du colloque hebdomadaire de sociothérapie (TERPAQ) fait état d'une dispute violente entre M. Anthamatten et les autres détenus la même semaine. *"Fabrice a commencé à monter dans les tours et s'est mis des baffes, nous explique V. Il est allé voir V (une sociothérapeute), mais en mode agressif. Elle s'est sentie agressée et lui a tenu tête, peut-être un peu trop selon elle, mais en a eu presque peur lorsqu'il s'est approché d'elle..."*

- Ch. 47 p. 13 :

"Malgré les signaux non équivoques de dangerosité relevés dans le procès-verbal du TERPAQ du 15 août 2013, l'impatience inhabituelle manifestée par M. Anthamatten dans la préparation des sorties et sa lassitude de l'enfermement, La Pâquerette n'a pas jugé nécessaire de réexaminer la pertinence de son programme, ni des modalités d'accompagnement envisagées, et a poursuivi la préparation des premières sorties. Les faits relatés dans le procès-verbal du 15 août 2013 n'ont pas davantage été portés à la connaissance du SAPEM."

- Commentaire

Dans le cas présent également, les sociothérapeutes avaient connaissance de l'agressivité présentée par M. Anthamatten en août 2013 ainsi que de son impatience inhabituelle vis-à-vis de sa future sortie. Si ces faits avaient été communiqués au SAPEM par les thérapeutes, en raison d'une obligation légale, peut-être que des mesures particulières auraient été entreprises en relation avec l'autorisation de sortie accordée au condamné.

- Kommentar

Im vorliegenden Fall hatten die Sozialtherapeuten ebenfalls Kenntnis der Aggressivität, die Herr Anthamatten im August 2013 an den Tag legte, sowie seiner ungewöhnlichen Ungeduld über seinen bevorstehenden Freigang. Hätten die Sozialtherapeuten aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung der DSMV diese Tatsachen mitgeteilt, hätten vielleicht besondere Massnahmen in Verbindung mit dem bewilligten Freigang des Verurteilten getroffen werden können.

**Deuxième lecture de la proposition de révision de la LACP
Nouvelle variante de l'article 28b (nouveau) proposées par la SMV
lors de la séance de la commission du 12.01.2015**

Art. 28b (nouveau) Devoir ~~de signalement~~ d'information

¹ Le ~~professionnel de la santé (art. 61 de la loi sur la santé)~~ médecin psychiatre ou le psychologue (ci-après le thérapeute) en charge d'un condamné dont le caractère dangereux est présumé (art. 75a al. 1 let. a et al. 3 CP) et qui est astreint:

- a) à un traitement institutionnel (art. 59 CP),
- b) à un traitement pour graves troubles du développement de la personnalité (art. 61 CP),
- c) à un traitement ambulatoire (art. 63 CP),
- d) à un internement (art. 64 CP),
- e) à une assistance de probation (art. 93 CP),
- f) à une règle de conduite à caractère médical ou psychothérapeutique (art. 94 CP),

est tenu, ~~en dépit du secret professionnel qui le régit~~, sur requête et en application du contrat thérapeutique, d'informer l'autorité administrative ou judiciaire chargée de l'exécution de la sanction sur les faits pertinents qui peuvent avoir une influence, du point de vue de la sécurité publique, sur les mesures en cours, sur les allègements dans l'exécution (art. 75a al. 2 CP), sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne suivie.

² Le contrat thérapeutique doit prévoir la levée volontaire du secret professionnel. La révocation ultérieure de la levée du secret doit être immédiatement signalée à l'autorité administrative ou judiciaire chargée de l'exécution de la sanction.

³ Le thérapeute ne doit pas transmettre un diagnostic ni se prononcer sur le risque de récurrence du condamné dont il est en charge.

⁴ Demeurent réservées les situations qui relèvent de l'état de nécessité (art. 17 CPS).

⁵ Pour le surplus, le Conseil d'Etat arrête dans une ordonnance les faits pertinents à signaler et les modalités de communication, la Société Médicale du Valais entendue.

**Vorschlag des WÄV zum Revisionsvorschlag des EgStGb 2. Lesung
Variante zum neu vorgeschlagenen Artikel 28b (neu), zur Diskussion am 12.1.2015**

Art. 28b (neu) Informationspflicht

¹ Der ~~professionnel de la santé (art. 61 de la loi sur la santé)~~ Psychiater oder Psychologe (nachfolgend **Therapeut** genannt) der mit der Behandlung eines mutmasslich als gefährlich eingeschätzten Häftlings (Art. 75a Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 StGB) beauftragt ist, der :

- a) zu einer **institutionalisierten Behandlung** (ist nicht = stationär !) (art. 59 CP),
- b) zu **einer Behandlung aufgrund einer schweren Störung der Persönlichkeitsentwicklung** (art. 61 CP),
- c) zu einer ambulanten Behandlung (art. 63 CP),
- d) zu einer Verwahrung (art. 64 CP),
- e) zu einer Bewährungshilfe (art. 93 CP),
- f) zu einer **Verhaltensregel medizinischer oder psychotherapeutischer Art** (art. 94 CP),

verpflichtet wurde, ~~ist gehalten en-dépit du secret professionnel qui le régit,~~ auf Anfrage oder **in Anwendung des Behandlungsvertrags**, die Verwaltungs- oder Justizbehörde, die mit der Ausführung der Strafmassnahmen beauftragt ist, über die relevanten Tatsachen zu informieren, die in Hinblick auf die öffentlichen Sicherheit, auf die laufenden Massnahmen, auf Hafterleichterungen (Art. 75a Absatz 2 StGB), oder auf die Beurteilung der Gefährlichkeit der behandelten Person Einfluss nehmen können.

2 Der Behandlungsvertrag muss die freiwillige Entbindung vom Arztgeheimnis vorsehen. Ein Rückzug einer vorgängig erteilten Entbindung vom Arztgeheimnis muss der Verwaltungs- oder Justizbehörde unverzüglich gemeldet werden.

3 Der Therapeut hat keine Diagnosen zu übermitteln und **sich nicht zum Rückfallrisiko des Verurteilten zu äussern, mit dessen Behandlung er beauftragt ist.**

4 Vorbehalten bleiben Situationen, bei denen im Falle einer akuten Gefährdungssituation Art. 17 StGB zur Anwendung kommt.

5 Der Staatsrat hält nach Anhörung des Walliser Ärzteverbands die relevanten Tatsachen fest.



Date 3 décembre 2014

LACPS

Projet de modification - article 28a - Obligation de renseigner

1. Lors du débat en 1^{ère} lecture, l'obligation de renseigner prévue à l'article 28a du projet de modification de la LACPS a été contestée.

Il a, notamment, été observé que cette obligation valait à l'égard de tous les condamnés, et non pas seulement à l'égard des condamnés dangereux.

2. Comme exposé au message du Conseil d'Etat (ch. II/2.1 lettre c), l'obligation de renseigner prévue à l'article 28a du projet s'inspire de la loi fiscale qui traite de la collaboration entre autorités aux articles 121 et 122 :

Art. 121 2. Collaboration entre autorités - a) Autorités fiscales

Les autorités chargées de l'application de la présente loi se prêtent mutuelle assistance dans l'accomplissement de leur tâche; elles communiquent gratuitement aux autorités fiscales des autres cantons toutes informations utiles et, à leur demande, leur permettent de consulter les dossiers fiscaux. Les faits établis par les autorités ou portés à leur connaissance en application de la présente disposition sont protégés par le secret fiscal, conformément à l'article 120.

Art. 122 b) Autres autorités

¹ *Les autorités du canton, des districts, des associations de communes et des communes doivent communiquer tous renseignements nécessaires à l'application de la présente loi aux autorités chargées de son exécution qui en font la demande.*

² *Les organes des corporations et établissements auxquels ont été déléguées des tâches incombant à une administration publique sont assimilés, dans le cadre de cette délégation, aux autorités mentionnées à l'alinéa 1.*

3. Le devoir de renseigner instauré dans la loi fiscale dans l'intérêt des finances publiques peut aussi être prévu dans une loi pénale dans l'intérêt de la sécurité publique.
4. A titre d'exemple, on peut se référer, à propos du recouvrement de l'amende, à l'article 35 alinéa 3 du code pénal disposant que :

³ *Si le condamné ne paie pas la peine pécuniaire dans le délai imparti, l'autorité d'exécution intente contre lui une poursuite pour dettes, pour autant qu'un résultat puisse en être attendu.*

Pour évaluer les chances de succès d'une poursuite pénale, la collaboration de l'office des poursuites et faillites paraît indispensable.

5. Dans le passé, l'autorité valaisanne d'exécution des jugements pénaux se heurtait au refus de certains juges lorsqu'elle demandait à pouvoir prendre connaissance de l'expertise psychiatrique délivrée au cours de l'instruction pénale. Ces juges fondaient leur refus sur le défaut de base légale autorisant l'autorité d'exécution à consulter le dossier de condamnation.

Suite à l'assassinat de la jeune Lucie dans le canton d'Argovie en 2009, l'accès au dossier de la condamnation est accordé plus facilement.

Ce fragile dispositif doit être renforcé par une disposition légale expresse.

6. L'article 44 du code de procédure pénale suisse traite de l'obligation d'accorder l'entraide judiciaire. La version en langue allemande fait foi :

Art. 44 *Verpflichtung zur Rechtshilfe*

Die Behörden des Bundes und der Kantone sind zur Rechtshilfe verpflichtet, wenn Straftaten nach Bundesrecht in Anwendung dieses Gesetzes verfolgt und beurteilt werden.

La version en langue française communiquée au recueil officiel no 46 du 25 novembre 2014 (p. 4071) par la Commission de rédaction de l'Assemblée fédérale a la teneur suivante :

Art. 44 *Obligation de s'accorder l'entraide judiciaire*

Les autorités fédérales et cantonales sont tenues de s'accorder l'entraide judiciaire lorsqu'il s'agit de poursuivre et de juger des infractions prévues par le droit fédéral, en application du présent code.

L'obligation d'entraide valant pour la poursuite et le jugement des infractions doit valoir également au moment de l'exécution. Ainsi, le devoir de renseigner se justifie-t-il.

L'article 75 du code de procédure pénale suisse institue d'autres devoirs d'information :

Art. 75 *Information d'autorités*

¹ *Si le prévenu exécute une peine ou une mesure, les autorités pénales informent les autorités d'exécution compétentes de toute nouvelle procédure pénale et des décisions rendues.*

² *Les autorités pénales informent les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées et des décisions rendues, lorsque la protection du prévenu, du lésé ou celle de leurs proches l'exige.*

³ *Si, lors de la poursuite d'infractions impliquant des mineurs, les autorités pénales constatent que d'autres mesures s'imposent, elles en avisent sans délai les autorités tutélaires.*

⁴ *La Confédération et les cantons peuvent astreindre ou autoriser les autorités pénales à faire d'autres communications à des autorités.*

Ordonnance générale d'exécution de la loi d'application du code pénal suisse

Modification du

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

vu les articles 3 et 123 alinéas 2 et 3 de la Constitution fédérale;
vu les articles 74 à 96 et 372 à 380 du code pénal suisse;
vu l'article 28b de la loi d'application du code pénal suisse du 14 septembre 2006;
sur la proposition du Département de la formation et de la sécurité,

*ordonne:*¹

I

L'ordonnance générale d'exécution de la loi d'application du code pénal suisse, du 4 octobre 2006, est modifiée comme il suit:

Section 1: Dispositions générales

Art. 2 nouveau Signalement

¹ *Le signalement du professionnel de la santé au sens de l'article 28b alinéa 1 de la loi d'application du code pénal suisse consiste, dans le cadre d'un traitement ordonné par jugement pénal, à communiquer sans délai à l'autorité pénale compétente la réalisation d'un ou de plusieurs des faits mentionnés dans l'annexe à la présente ordonnance, sans les analyser préalablement.*

² *Le catalogue des faits retenus dans l'annexe tient compte de la diversité des troubles psychiques et des situations que pourrait rencontrer le condamné dangereux, risquant d'entraîner une récidive violente.*

³ *Le thérapeute n'a pas un devoir d'investigation sur chaque fait retenu dans l'annexe; il informe selon sa libre appréciation si un ou plusieurs de ces faits sont survenus dans le cadre de la thérapie.*

⁴ *Cette communication renseigne l'autorité pénale qui assume en continu la responsabilité de l'évaluation de la dangerosité.*

⁵ *Le professionnel de la santé informe d'office le condamné suivi de la communication qu'il a effectuée.*

II

Le présent acte législatif sera publié au Bulletin officiel pour entrer en vigueur simultanément à la modification de l'article 28b de la loi d'application du code pénal suisse.

Ainsi adopté en Conseil d'Etat à Sion, le

Le président du Conseil d'Etat : **Jean-Michel Cina**

Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**

¹ Dans la présente ordonnance, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment l'homme ou la femme.

Catalogue des faits à signaler sans délai

Sources

A. Arrêts du Tribunal fédéral (ATF)

B. Observation de l'évolution de la personne prise en charge selon une approche clinique ou statistique¹

aa/ Approche clinique

- SVR-20

Boer, D. P., Hart S. D., Kropp, P. R., & Webster, C.D. (1997). Manual for the Sexual Violence Risk-20 : Professional Guidelines for Assessing Risk of Sexual Violence. Canada: The Mental health, Law, and Policy Institute, Simon Fraser University.

Version allemande : Müller-Isberner, R., Gonzalez Cabeza, S., Eucker, S. : Die Vorhersage sexueller Gewalttaten mit dem SVR-20. Haina: Institut für Forensische Psychiatrie, 2000.

- Dittmann

BSK StGB-Heer, Art. 75a N10; Stratenwerth G., Zur Rolle der sog. "Fachkommissionen", in Festschrift für Stefan Trechsel - Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Zürich 2002, 891. Dittmann, V. Was kann die Kriminalprognose heute leisten? In: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie (Hrsg.): "Gemeingefährliche" Straftäter, Zürich, 2000. Dittmann, V. Kriterien zur Beurteilung des Rückfallrisikos besonders gefährlicher Straftäter. PUK Basel, Version 2, 1999.

- PCL-R

Hare R. (2003). The Hare Psychopathy Checklist-Revised (2nd ed.). Toronto, Ontario : Multi-Health Systems, Inc.

Version française : Hare R. (1996). L'échelle de psychopathie de Hare-révisée, guide de cotation. Toronto, Ontario : Multi-Health Systems, Inc.

Version allemande : In: Nedopil, N., Gross, G., Hollweg, M., Stadtland, C., Stübner, S., Wolf, T. Prognosen in der forensischen Psychiatrie – ein Handbuch für die Praxis. Lengerich, 2005.

- HCR-20

Webster, C. D., Douglas, K. S., Eaves, D., Hart, S. D. (1997). HCR-20 : Assessing Risk Violence Version 2. Canada : The Mental health, Law and Policy Institute, Simon Fraser University.

Version française : Webster, C. D., Douglas, K. S., Eaves, D., Hart, S. D. (1997). HCR-20 Evaluation du risque de violence. Canada : The Mental health, Law, and Policy Institute, Simon Fraser University.

Version allemande : Müller-Isberner, R., Jöckel, D., Gonzalez Cabeza, S. Die Vorhersage von Gewalttaten mit dem HCR-20. Haina: Institut für Forensische Psychiatrie, 1998.

bb/ Approche statistique

- Bonta et Andrews

Bonta, J. & Andrews D.A. (2007). Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation. Public Safety Canada.

Version française : Bonta J., & Andrews D.A. (2007). Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité. Sécurité Publique et Protection civile du Canada.

Version allemande : In : Briken, P. Therapie von Sexualstraftätern. DGPPN. Forensische Psychiatrie und Psychotherapie, 2013.

¹ Commentaire romand du code pénal I (2009) no 20 ad art. 93.

- **Stable-2007/Acute-2007**

Hanson, R. K., Harris, A. J. R., Scott, T. L., Helmus, L. (2007). Assessing the risk of sexual offenders on community supervision : The dynamic supervision project. Ottawa, Canada : Public Safety Canada.

Version française : Hanson, R. K., Harris, A. J. (2007). La supervision dynamique des délinquants sexuels. Manuel de cotation. STABLE-2007/AIGU-2007. Sécurité publique et Service correctionnel du Canada.

Version allemande : Matthes, A., Rettenberger, M. Die deutsche Version des Stable-2007. Wien: Institut für Gewaltforschung und Prävention (IGF), 2008. Matthes, A., Rettenberger, M. Die deutsche Version des Acute-2007. Wien: Institut für Gewaltforschung und Prävention (IGF), 2008. In: Rettenberger, M., von Franqué, F. Handbuch kriminalprognostischer Verfahren. Göttingen, 2013.

C. Références diagnostiques

aa/ **DSM-IV**

DSM-IV Diagnostic and statistical manual of mental disorders, revised 4th edition. American psychiatric association, 1994.

Version française : DSM-IV Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux. Paris : Masson, 1996.

Version allemande : Saas, H., Wittchen, H-U., Zaudig, M., Houben I. Diagnostische Kriterien DSM-IV. Göttingen, 1998.

bb/ **ICD-10**

The ICD-10 Classification of mental and Behavioural disorders : Diagnostic criteria for research. World Health Organisation, 1993.

Version française : Pull, C. B. ICD-10 : Classification internationale des troubles mentaux et des troubles du comportement : descriptions cliniques et directives pour le diagnostic. World Health Organisation/Masson, 2000.

Version allemande : Dilling, H., Mombour, W., Schmidt, M.H. Internationale Klassifikation psychischer Störungen. Bern, 1993.

D. Rapport spéciaux

aa/ Rapport de Felix Bänziger sur les résultats obtenus au cours de l'enquête administrative ordonnée par le Tribunal cantonal du canton de Vaud, août 2013 (**rapport Bänziger**)

bb/ Premier rapport de M. Bernard Ziegler dans l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat à la suite du décès de Mme Adeline, 8 octobre 2013 (**rapport Ziegler**)

E. Pratique convenue entre le Département de la sécurité, les Institutions psychiatriques du Valais romand et le service de médecine pénitentiaire

aa/ Contrat de prestations entre le DFS, le DSSC et le RSV/HVS concernant l'exécution de la prise en charge psychiatrique des personnes condamnées soumises à un suivi ambulatoire en Valais (**contrat de prestations**)

bb/ Rapport de prise en charge thérapeutique ambulatoire dans le cadre d'un suivi médico-légal ordonné (**rapport de prise en charge**)

Le catalogue des faits tient compte de la diversité des troubles psychiques et des situations que pourrait rencontrer le condamné dangereux, risquant d'entraîner une récurrence violente.

Le thérapeute n'a pas un devoir d'investigation sur chaque fait retenu; il informe selon sa libre appréciation si un ou plusieurs de ces faits sont survenus dans le cadre de la thérapie. Cette communication renseigne l'autorité pénale qui assume en continu la responsabilité de l'évaluation de la dangerosité.

1. Généralités

- 1.1 Une absence, sans motif valable, à une séance de psychothérapie;
(arrêt 1B_264/2014; HCR-20, C5, résistance au traitement; Dittmann-2000, 10, Therapiebereitschaft, alle therapeutischen Bemühungen müssen versagen, wenn der Täter nicht in der Lage oder willens ist, sich offen auf eine Therapie einzulassen und aktiv mitzuarbeiten; Dittmann-1999, 10, Therapiebereitschaft, der Täter lehnt jegliche Therapie ab, verhält sich stark abwehrend)
- 1.2 L'arrêt du suivi thérapeutique, décidé par le condamné;
(arrêt 1B_264/2014; HCR-20, C5, résistance au traitement; contrat de prestations; Dittmann, 10, Therapiebereitschaft, der Täter lehnt jegliche Therapie ab, verhält sich stark abwehrend; Dittmann, 8, Allgemeine Therapiemöglichkeit, nach dem gegenwärtigen Stand der psychiatrischen, psycho- und soziotherapeutischen und pädagogischen Verfahren ist die beim Täter vorhandene Störung generell schwer oder gar nicht behandelbar)
- 1.3 Le non-respect de la prescription médicamenteuse;
(HCR-20, C5, résistance au traitement; Dittmann, 10, Therapiebereitschaft, der Täter lehnt jegliche Therapie, z.B. auch eine indizierte medikamentöse Behandlung ab, verhält sich stark abwehrend; Dittmann, 4, Einsicht des Täters in seine Krankheit oder Störung, der Täter negiert, psychisch krank, gestört oder in seinem Verhalten erheblich normabweichend zu sein)
- 1.4 Une consommation de substances toxiques dénotant un changement d'attitude (alcool, drogues, médicaments, etc.);
(arrêt 1B_71, 2014; HCR-20, H5, problèmes de toxicomanie; HCR-20, R2, exposition à des facteurs déstabilisants; SVR-20, 5, ajustement psychosocial, problèmes de toxicomanie; Acute-2007, 7, consommation d'alcool ou de drogues; Dittmann, 3, Persönlichkeit, vorhandene psychische Störung, regelmässiger Substanzmissbrauch oder hohes Abhängigkeitspotential von psychotropen Substanzen mit Bezug zum kriminellen Verhalten)
- 1.5 Un risque suicidaire;
(contrat de prestations; SVR-20, ajustement psychosocial, 6, idée suicidaire ou homicide)
- 1.6 L'hospitalisation d'urgence en cas de décompensation psychique;
(contrat de prestations)
- 1.7 L'inobservation des conditions imposées (règles de conduites et mesures) par l'autorité judiciaire ou administrative;
(p. ex. soumission à des prises d'urine ou de sang; arrêt 1B_264/2014; HCR-20, R4, inobservation des mesures curatives; Acute-2007, 4, refus de la surveillance; Stable-2007, coopération dans le cadre de la surveillance; PCL-R, 19, violation des conditions de mise en liberté conditionnelle; Dittmann, 10, Therapiebereitschaft, der Täter lehnt jegliche Therapie ab, verhält sich stark abwehrend; Dittmann, 8, Allgemeine Therapiemöglichkeit, nach dem gegenwärtigen Stand der psychiatrischen, psycho- und soziotherapeutischen und pädagogischen Verfahren ist die beim Täter vorhandene Störung generell schwer oder gar nicht behandelbar)
- 1.8 La présence de facteurs ou de situations à risque, signalés par l'autorité judiciaire ou administrative².
(rapport Bänziger p. 22 et 36, par ex. la rupture d'un lien professionnel structurant : arrêt 1B_71, 2014; HCR-20, R5, stress; SVR-20, ajustement psychosocial, 8, problèmes d'emploi)

² Le signalement de facteurs ou de situations à risque a été convenu entre le service de l'application des peines et mesures et le service de médecine pénitentiaire en janvier 2014.

2. Modifications comportementales et changements d'attitude

- 2.1 Un changement extraordinaire d'attitude tel de la passivité, de l'agressivité, de la nervosité;
(rapport Ziegler, p. 13 N. 46; HCR-20, C2, attitudes négatives; Dittmann, 6, Spezifisches Konfliktverhalten, geringe Frustrationstoleranz, Impulsivität; Dittmann, 12, Bisheriger Verlauf nach der(den) Tat(en), häufige Konflikte; Bonta et Andrews, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, 4, irritabilité et agressivité, indiquée par des conflits et agressions physiques)
- 2.2 Un changement extraordinaire d'attitude lors d'une séance de psychothérapie, tel une diminution de l'investissement ou une détérioration de l'alliance thérapeutique;
(rapport de prise en charge, 1, comportement de l'intéressé, a, investissement du traitement, b, alliance établie; HCR-20, C5, résistance au traitement; Dittmann, 10, Therapiebereitschaft, keine Bereitschaft, sich ernsthaft mit der eigenen Störung auseinanderzusetzen, der Täter verhält sich stark abwehrend; Dittmann, 8, Allgemeine Therapiemöglichkeit, nach dem gegenwärtigen Stand der psychiatrischen, psycho- und soziotherapeutischen und pädagogischen Verfahren ist die beim Täter vorhandene Störung generell schwer oder gar nicht behandelbar)
- 2.3 Des déclarations extraordinaires exprimant un sentiment de révolte, de l'hostilité, un désir de vengeance, des menaces envers autrui ou l'autorité;
(rapport Bänziger N 13 p. 11; HCR-20, C2, attitudes négatives; Stable-2007, hostilité envers les femmes; SVR-20, ajustement psychosocial, 6, idée suicidaire ou homicidaire; Acute-2007, hostilité; Dittmann, 12, Bisheriger Verlauf nach der(den) Tat(en), häufige Konflikte, keine Veränderung der kriminogenen Störung, grundlegende Verhaltensdisposition oder Persönlichkeitsstruktur erkennbar. Dittmann 6, Spezifisches Konfliktverhalten, aus der Vorgeschichte erkennbar, dass Täter immer wieder in ähnliche Konfliktsituationen gerät, diese herbeiführt und in stereotyper Weise mit delinquentem Verhalten reagiert; Bonta et Andrews, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, 4, irritabilité et agressivité, indiquée par des conflits et agressions physiques)
- 2.4 Un changement extraordinaire de positionnement vis-à-vis des actes commis (refus d'en parler, négation ou refus d'en assumer la responsabilité);
(arrêt 1B_71, 2014; HCR-20, C2, attitudes négatives; SVR-20, délits sexuels, 6, minimisation importante ou déni des délits sexuels commis; PCL-R, 16, incapacité d'assumer la responsabilité de ses faits et gestes; Dittmann, 7, Auseinandersetzung mit der Tat, leugnen der rechtskräftig festgestellten Täterschaft oder Bagatellisieren der Tat, keine Reue, Projektion des eigenen Fehlverhaltens auf das Opfer oder auf Dritte, "die Gesellschaft", "auf die Umstände"; Dittmann, 4, Einsicht des Täters in seine Krankheit oder Störung, der Täter negiert, psychisch krank, gestört oder in seinem Verhalten erheblich normabweichend zu sein, versucht abzuwehren, zu bagatellisieren und zu täuschen; Plan d'exécution de la sanction (PES), positionnement face aux infractions; Bonta et Andrews, 2007, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, 7, absence de remords ou de culpabilité, indiquée par l'indifférence ou la rationalisation d'avoir peiné, maltraité, ou volé autrui)
- 2.5 Une péjoration extraordinaire de l'humeur telle qu'une instabilité marquée des émotions, l'apparition de nets symptômes anxieux ou dépressifs, un effondrement émotionnel;
(Stable-2007, émotions négatives et hostilité; Acute-2007, effondrement émotionnel; Rapport de prise en charge, 2, évaluation du suivi thérapeutique en cours, b, instabilité des émotions ou du comportement de manière générale)
- 2.6 Un comportement dénotant une phase de décompensation;
(HCR-20, C3, symptômes actifs de la maladie mentale grave; SVR-20, 4, maladie mentale grave; Dittmann, 3, Persönlichkeit, vorhandene psychische Störung, langanhaltende oder chronifizierte Symptomatik mit Bezug zur Delinquenz, wie anhaltender, besonders personenbezogener Wahn, anhaltende Denkstörungen, anhaltende Affekt- und Antriebsstörungen. Regelmässiger Substanzmissbrauch oder hohes Abhängigkeitspotential von psychotropen Substanzen mit Bezug zum kriminellen Verhalten. Seit Kindheit oder Jugend bestehende bleibende Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen; Rapport de prise en charge, 2, évaluation du suivi thérapeutique en cours, a, symptômes actifs)
- 2.7 Un comportement extraordinairement instable ou impulsif;
(arrêt 1B_264/2014 pour l'instabilité; HCR-20, C4, impulsivité; Stable-2007, gestes impulsifs; PCL-R, 14, impulsivité; Dittmann, 6, Spezifisches Konfliktverhalten, geringe Frustrationstoleranz, Impulsivität; Bonta et Andrews, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, 3, impulsivité ou incapacité à prévoir)

- 2.8 Une difficulté notable à gérer une situation de conflit, une déception ou une frustration;
(Rapport de prise en charge, 2, évaluation du suivi thérapeutique en cours, c, gestion des situations de conflit ou de déceptions; CIM-10, F60.2, personnalité dyssociale, d, très faible tolérance à la frustration)
- 2.9 Un comportement inhabituel de duperie, mensonges, tricherie, fraude ou manipulation d'autrui;
(PCL-R, 4, tendance au mensonge pathologique, 5, duperie/manipulation; Bonta et Andrews, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, 2, tromperie, indiquée par l'usage répété du mensonge, l'utilisation d'alias, l'escroquerie d'autrui pour le profit personnel ou le profit)
- 2.10 Un attrait inhabituel pour la violence, des armes ou des objets apparentés, ou des activités sexuelles déviantes.
(SVR-20, ajustement psychosocial, 1, déviance sexuelle; Stable-2007, intérêts sexuels déviants)

3. Evénements extérieurs

- 3.1 La perte ou l'instabilité d'une relation significative pour le condamné;
(rapport Bänziger, p. 16; HCR-20, R3, manque de soutien personnel; HCR-20, R5, stress; SVR-20, ajustement psychosocial, 7, problèmes dans les relations intimes; Stable-2007, capacité d'avoir une relation stable; PCL-R, 17, nombreuses cohabitations du courte durée; Dittmann, 5, Soziale Kompetenz, keine stabilen Partnerschaften bisher; Dittmann, 11, Sozialer Empfangsraum bei Lockerung, Urlaub, Entlassung, fehlende Sozialkontakte und Bindungen, keine tragfähige Partnerschaft)
- 3.2 La rupture de liens sociaux significatifs pour le condamné;
(HCR-20, R3, manque de soutien personnel; HCR-20, R5, stress; Stable-2007, rejet social et solitude; Acute-2007, écroulement des soutiens sociaux; Dittmann, 5, Soziale Kompetenz, keine stabilen Partnerschaften bisher, sozial desintegriert; Dittmann, 11, Sozialer Empfangsraum bei Lockerung, Urlaub, Entlassung, fehlende Sozialkontakte und Bindungen, keine tragfähige Partnerschaft)
- 3.3 Une dispute virulente.
(Rapport Ziegler, p. 13 N. 46; Dittmann, 12, Bisheriger Verlauf nach der(den) Tat(en), häufige Konflikte; Bonta et Andrews, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, 4, irritabilité et agressivité, indiquée par des conflits et agressions physiques)

4. Actes contraires au droit

- 4.1 La connaissance de préparatifs d'infraction ou d'évasion;
(Bonta et Andrews, troubles de personnalité antisociaux selon DSM-IV, item 1, incapacité à se conformer aux normes sociales quant aux comportements licites, effectuant de manière répétée des actes pouvant être motifs d'arrestation)

5. Délinquance sexuelle

- 5.1 Un attrait pour une activité favorisant les contacts corporels ou les contacts avec des personnes incapables de discernement ou de résistance, en situation de dépendance ou de détresse;
(Acute-2007, accès à des victimes)
- 5.2 La recherche de contacts rapprochés avec des enfants, par les auteurs d'actes sur des enfants.
(Acute-2007, accès à des victimes)



Date 20 novembre 2014

Secret professionnel de l'avocat et de l'aumônier des prisons

1. Lors du débat en 1^{ère} lecture, la question a été posée de savoir si, à la suite de l'exception au secret professionnel du médecin en charge d'un condamné dangereux au sens de l'article 75a alinéas 1 et 3 du code pénal (CPS), d'autres exceptions au secret professionnel allaient être prévues au motif de la sécurité publique, en particulier une exception au secret professionnel de l'avocat et de l'aumônier des prisons.
2. Le code pénal prescrit au juge d'ordonner un traitement médical au condamné souffrant d'un trouble psychique lorsque ce trouble est en relation avec l'infraction commise (CPS 56, 59 à 61, 63, 94). Ce traitement médical imposé par le jugement pénal doit, notamment, protéger la collectivité (CPS 75 I, IV).

Ainsi, le code pénal prévoit expressément une contribution du médecin dans la mise en œuvre du jugement pénal.

En principe, le médecin contribue "*sans contrainte*" à l'exécution du jugement pénal car le condamné-patient le lève du secret professionnel. En effet, le condamné doit - selon la loi - participer activement à sa resocialisation, partant faire en sorte que l'autorité pénale soit renseignée sur les résultats de la thérapie ordonnée (CPS 75 IV).

Exceptionnellement, la contribution du médecin à l'exécution du jugement pénal nécessite de lui prescrire un devoir de signalement.

3. Le code pénal ne prévoit pas une contribution de l'avocat ou de l'aumônier des prisons à la mise en œuvre du jugement pénal. En conséquence - jamais et d'aucune manière - le législateur ne peut imposer à l'avocat ou à l'aumônier des prisons **un devoir** de signalement.

L'avocat et l'aumônier des prisons sont tenus au secret professionnel. L'article 321 alinéa 2 CPS les autorise à révéler un secret qui leur a été confié, s'ils sont déliés du secret professionnel par l'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance compétente. Ils ont, sous certaines conditions, **un droit** de signalement.

4. Le nouveau droit de protection de la personne (révision du droit de la tutelle, 19 décembre 2008) opère une même distinction entre les médecins qui peuvent être tenus de renseigner l'autorité (code civil suisse [CCS] 448 II) et les avocats et autres ecclésiastiques qui sont dispensés de l'obligation de collaborer (CCS 448 III) :

Art. 448 F. Obligation de collaborer et assistance administrative

¹ Les personnes parties à la procédure et les tiers sont tenus de collaborer à l'établissement des faits. L'autorité de protection de l'adulte prend les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts dignes de protection. En cas de nécessité, elle ordonne que l'obligation de collaborer soit accomplie sous la contrainte.

² Les médecins, les dentistes, les pharmaciens, les sages-femmes ainsi que leurs auxiliaires ne sont tenus de collaborer que si la personne concernée les y a autorisés ou que, à la demande de l'autorité de protection de l'adulte, l'autorité supérieure les ait déliés du secret professionnel.

³ Sont dispensés de l'obligation de collaborer les ecclésiastiques, les avocats, les défenseurs en justice, les médiateurs ainsi que les précédents curateurs nommés pour la procédure.

⁴ Les autorités administratives et les tribunaux sont tenus de fournir les documents nécessaires, d'établir les rapports officiels et de communiquer les informations requises, à moins que des intérêts dignes de protection ne s'y opposent.

Initiative parlementaire (7.0033) pour l'augmentation de la durée de validité des autorisations de construire

Débat d'opportunité

1. Déroulement des travaux

La Commission de l'équipement et des transports (ET) s'est réunie le 20 janvier 2015 de 13h30 à 15h00 à Sion, bâtiment du Grand Conseil, salle de conférence n°4

Commission ET

Membres	Remplacé par	
GIROUD Willy, PLR, vice-président ¹		X
CLERC BEROD Annick, suppl., rapporteur		X
BUTTET Jérôme, PDCB		X
EGGEL Dominic, CVPO	STUDER Daniel	X
FRACHEBOUD Christian, PLR		X
FURRER Urban, CSPO		X
GAILLARD Stéphane, PDCC		X
GILLIOZ Charles-Albert, PLR		X
NANCHEN Daniel, PDCC	LAMON Anthony	X
PITTELOUD Albert, UDC		X
SCHNYDER Reinhold, AdG/LA		X
ZENKLUSEN Andreas, CVPO	WALKER Guido	X
BIFFIGER Paul, SVPO		X

Service parlementaire

ROUBATY Séverine, collaboratrice scientifique.

Administration cantonale

MELLY Jacques, Conseiller d'Etat, Chef du DTEE ;

ZUMSTEIN Adrian, Chef du Service administratif et juridique du DTEE.

¹ A la suite de la démission du président de la Commission, le vice-président assure désormais les tâches présidentielles.

2. Traitement d'une initiative parlementaire

Le vice-président de la Commission rappelle qu'en vertu de l'art. 131 du Règlement du Grand Conseil (RGC), la commission parlementaire est chargée d'entendre le Conseil d'Etat et de donner un préavis sur l'opportunité de prendre cette initiative en considération.

Le Grand Conseil peut ensuite soit refuser l'opportunité et l'initiative sera classée, soit accepter l'opportunité et l'initiative sera alors renvoyée à la même commission pour examen.

3. Présentation de l'objet

Grégory Logean, UDC, Sidney Kamerzin, PDCC, Jean-Claude Savoy, PDCC et Franz Ruppen, SVPO, ont déposé le 11 novembre 2014 une initiative parlementaire intitulée « pour l'augmentation de la durée de validité des autorisations de construire ».

Les initiants demandent de modifier la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 pour augmenter de trois à cinq ans le délai après lequel l'autorisation de construire devient caduque si l'exécution du projet n'a pas commencé.

Cet objet a déjà été traité au Grand Conseil à deux reprises. Une fois en 2012, sous forme d'un postulat qui a finalement été retiré, puis en 2013 sous forme d'une motion, rejetée par le parlement en 2014.

Le Conseil d'Etat propose de ne pas entrer en matière sur cet objet pour les raisons suivantes :

- Une commission extraparlamentaire travaille actuellement sur la refonte complète de la loi sur les constructions. Dans ce cadre, cette thématique sera examinée. Il n'est donc pas opportun de charger une nouvelle commission de travaux qui pourraient avoir des incidences sur le travail de la commission extraparlamentaire. Le dossier doit être analysé dans le cadre global de la révision. Le Grand Conseil pourra de toute manière examiner cette question lorsqu'il traitera de la révision de la loi sur les constructions, laquelle lui sera transmise à la fin de l'année 2015 pour traitement en 2016. L'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2017.
- La rétroactivité n'est pas possible. Cette modification législative ne pourrait donc pas s'appliquer aux décisions déjà entrées en force.
- Une interprétation du droit fédéral fixe le fait que les autorisations de construire doivent avoir une validité limitée dans le temps. Le principe de l'autorisation de construire se trouve à l'art. 22 LAT. Cette durée de validité est indispensable, et plus elle est longue, plus l'instabilité juridique est grande. Avec 5 ans et la prolongation déjà possible de 2 ans, le délai peut aller jusqu'à 7 ans, ce qui ne garantit pas la sécurité du droit.
- Les autres cantons ont limité cette durée de validité de un à trois ans. En fixant trois ans, le Canton du Valais se trouve déjà dans le haut de la fourchette comparativement.

4. Discussion

La modification proposée par les auteurs de l'initiative ne pourra pas être une bouée de sauvetage par rapport à la lex Weber, ni aux difficultés de financement liées à la chute de l'euro. Le délai

court lorsque l'autorisation entre en force, et cette modification serait inapplicable aux autorisations de construire déjà délivrées, car elle ne pourrait pas s'appliquer de manière rétroactive.

Il est aussi relevé qu'après les modifications ponctuelles récentes de la loi et de son ordonnance, il est maintenant nécessaire d'attendre le projet de révision dans son ensemble. Le planning fixant la transmission au Grand Conseil du projet de révision de la loi sur les constructions (ainsi que de l'ordonnance sur les constructions) à la fin de l'année 2015 est réaliste selon le Chef du département. Les débats auront lieu dans le courant de l'année 2016.

Il est finalement signalé que les communes doivent planifier leurs plans d'affectation sur quinze ans. Si la durée de validité de l'autorisation est augmentée à cinq ans - plus les deux ans de prolongation déjà possible - cela fait un délai total de sept ans. Cela signifie qu'au milieu de la période de planification, la commune devrait déjà réexaminer son programme pour délivrer les futures autorisations de construire.

5. Vote

La Commission ET demande au Grand Conseil, par 2 voix POUR, 8 CONTRE et 3 ABSTENTIONS, de refuser l'opportunité de prendre en considération l'initiative parlementaire pour l'augmentation de la durée de validité des autorisations de construire.

Le vice-président

Willy Giroud

Le rapporteur

Annick Clerc Béro