

Bouleversements économiques et politiques en Valais La Constitution du 8 mars 1907

Thomas TROGER

Pour qui veut comprendre le long et difficile cheminement ayant donné jour à la Constitution cantonale du 8 mars 1907, constitution encore valable aujourd'hui, un retour sur la situation du Valais au XIX^e siècle s'avère indispensable. Seule cette mise en perspective permet d'appréhender la portée historique de ce texte et sa capacité à régler, depuis plus d'un siècle déjà, l'existence du canton du Valais. Ce retour sur la situation politique et économique d'alors fait également ressortir la perspicacité des premiers rédacteurs, qui, dans un contexte difficile, durent savoir rompre avec un modèle politique sclérosé pour assurer l'essor économique et social du canton. Le présent travail n'a pas pour but de donner une meilleure intelligence de la Constitution dans ses différentes dispositions, mais d'en esquisser la genèse avant d'oser un bref coup d'œil vers l'avenir¹.

1. Le Valais dans les transformations du XIX^e siècle

A l'orée du siècle

«Ô toi, patrie tant aimée, toi qui es généreuse, majestueuse et fertile, tout à fait unique et jamais encore totalement explorée, nulle part ailleurs ne sont réunis dans un espace aussi petit les climats et les produits de toutes les latitudes, de l'Islande jusqu'à la Sicile, la rapide alternance des objets les plus opposés, la diversité inouïe d'une nature tantôt hostile, préfigurant la mort et l'anéantissement, puis à nouveau belle et féconde.»² C'est en ces termes imagés que le Valaisan Lorenz Justin Ritz décrivait sa patrie en 1839. Le Valais a été et est encore une terre de contrastes. A l'époque – ce qui n'est plus le cas de nos jours –, le canton accusait un retard économique, social et politique de près d'un siècle sur les pays environnants et sur les autres cantons de la Confédération. Un constat partagé par

Texte traduit de l'allemand par Sarah May; révision effectuée par Alain Dubois et Pierre Blanc.

¹ Cet article est essentiellement basé sur la thèse de doctorat en droit de l'auteur, *Geschichte der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907*, Visp, 1988. Sur l'histoire du Valais aux XIX^e et XX^e siècles, voir aussi les travaux plus récents, notamment: Arthur FIBICHER, *Walliser Geschichte*, Bde 3.1 und 3.2, Sitten-Visp, 1993-1995; *Histoire du Valais*, éd. Société d'histoire du Valais romand, t. 3, Sion, 2002 (*Annales valaisannes*, 2000-2001).

² Lorenz Justin RITZ, «Notizen aus meinem Leben», publiées par Anton GATTLEN dans *Vallesia*, 16 (1961), p. 127. Ce texte a été traduit en français: *Notes sur ma vie à l'intention de mes chers enfants*, Sierre, 1994.

Eschasseriaux dans ses écrits sur le Valais de 1806: «L'histoire du 14^e siècle est encore pour lui l'histoire du temps présent, les traits du caractère national sont les mêmes, et le temps qui s'est écoulé depuis cette époque ne signale aucun changement dans son existence morale, aucune amélioration dans son système d'économie politique.»³

Nombreux étaient les facteurs conditionnant cet état de fait: canton alpin, blotti dans une vallée paisible et retirée, le Valais n'était relié au reste de la Confédération que par son embouchure naturelle, le goulet de Saint-Maurice. Bien que très tôt reconnu comme un lieu de passage stratégique entre la France et l'Italie du Nord, il n'en demeurait pas moins fort isolé. Seule l'exploitation de la Route Napoléon (ouverte en 1805 en tant que voie militaire à travers le Simplon) améliora le transit. Tandis que le chemin de fer avait fait son apparition dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest et dans les autres cantons suisses dès la première moitié du XIX^e siècle, la vallée du Rhône dut patienter jusqu'à la fin des années 1870 pour obtenir enfin une liaison ferroviaire jusqu'à Brigue. Le Rhône contribuait également à rendre la situation du canton difficile. Alors sauvage et impétueux, il traçait lui-même son cours de Gletsch au Léman, et de Brigue à Saint-Maurice, les inondations fréquentes rendaient la culture de la plaine par endroits presque impossible. A cela s'ajoutait un hiver long et rigoureux, souvent accompagné d'avalanches dévastatrices qui, dans les vallées, recouvraient les meilleures terres arables de gravats et d'éboulis.

Les conditions naturelles n'étaient cependant pas seules à entraver l'essor du canton; la mentalité des Valaisans d'autrefois également semblait s'y opposer. Lorenz Justin Ritz s'en plaignait en ces termes dans ses mémoires:

Comment expliquer [...] que tu sois pauvre, méprisé et méconnu [...] de tous, même de tes propres ressortissants si peu empressés à te choyer, à te parcourir et à te décrire?! – Quelle est donc la raison pour laquelle, en dépit de tes si nombreux attraits, proprement inépuisables et qui t'appartiennent en propre, tu restes toujours si démuné, ignorant, en retrait, au point que partout l'on dit du Valais qu'il est à la traîne sur toutes les autres régions?! – Est-il croyable qu'aujourd'hui encore toute la grande vallée du Rhône, livrée au fleuve, ne soit que prairies et bancs de sable? Que ces eaux stagnantes et ces marécages n'apportent que maladie et désolation? [...] Pourquoi cette grande ignorance [...]? Ce sont là des ombres noires, frappantes [...] reconnues mais jamais combattues, et alors que tout ce qui vient de Dieu est bon, que la nature a fait notre région belle et féconde, ses propres habitants la méprisent; nous, les Valaisans, sommes pareils à un mauvais gouverneur qui néglige son pupille, et en méprisant notre terre nous méprisons nous-mêmes. C'est pour cela qu'arts et sciences sont une denrée si rare chez nous, que le commerce et l'industrie sont dédaignés et réprimés, que ce qui a rendu les autres cantons riches et florissants est par nous négligé.⁴

Ces mots certes non exempts de préjugés, mais emplis de passion et de mélancolie, laissent transparaître la mentalité des habitants et les difficultés économiques et sociales qui affectaient alors le canton. Des impressions similaires ont certainement dû surprendre et effrayer à la fois les premiers naturalistes, les touristes toujours plus nombreux et les hôtes de passage. Nombre de récits de voyage et de lettres font part de l'étonnement et de la joie que procurait la vision d'un paysage montagneux si grandiose, unique et exceptionnel, avec ses sommets

³ Joseph ESCHASSERIAUX, *Lettre sur le Valais et sur les mœurs de ses habitants*, Paris, 1806, nlle éd., Genève, 1980, p. 16. Eschasseriaux fut le chargé d'affaires de l'empereur Napoléon Bonaparte en Valais.

⁴ RITZ, «Notizen aus meinem Leben», p. 127-128.

majestueux et ses glaciers, ses lacs aux eaux transparentes, la diversité éblouissante de ses plantes donnant un avant-goût du paradis⁵. Mais parallèlement, combien archaïques et étrangers ont dû paraître aux visiteurs de passage les us et coutumes du peuple valaisan? Eschasseriaux donne un bon exemple de ce sentiment:

[...] la vie purement agricole et pastorale du Valaisan a déposé dans ses mœurs un fonds de simplicité et de désintéressement que l'on ne retrouve pas chez d'autres peuples placés dans un autre ordre de choses, et une autre nature de société. Les mœurs du Valaisan sont simples, parce qu'il ne connaît pas les éléments de jouissances des peuples avancés en civilisation, et que la nature de son existence et de son climat lui inspire peu de besoins.⁶

Au début du XIX^e siècle, le Valais était presque exclusivement un canton agricole, les gens se nourrissaient des biens qu'ils tiraient de leurs propres terres. On pratiquait l'autarcie et on se contentait du peu que l'on possédait. Ces raisons permettent de comprendre qu'à cette époque ni le commerce ni l'industrie ne parvinrent véritablement à s'implanter en Valais, et que le commerce était pour l'essentiel le fait des étrangers. Seule l'industrie du bois bénéficiait d'une main d'œuvre qualifiée, quelques petites entreprises s'étant spécialisées dans la construction⁷. L'artisanat servait essentiellement à l'usage personnel, à la confection d'outils et d'objets d'art et à des fins de réparation.

J.-B. Bertrand l'affirmait sans ambages: «Le peuple valaisan se désintéressait donc dans sa généralité du commerce et de l'industrie.»⁸ Schiner se montrait quant à lui plus négatif, disant du peuple du Valais «qu'il n'est point né pour le commerce, et moins encore pour les arts mécaniques»⁹. Un jugement qu'il n'oserait plus guère porter, les descendants des Valaisans de jadis ayant bien prouvé l'exact contraire! Cependant, plus de 150 ans après, l'auteur de ce travail ne peut manquer de relever que l'image d'un Valais – plus spécialement d'un Haut-Valais – arriéré est profondément ancrée en Suisse allemande. Une conception tout à fait éculée en regard du développement actuel de la partie haute du canton.

Au milieu du XIX^e siècle, un grand bouleversement et un essor économique s'étaient déjà produits dans les régions limitrophes du Valais. L'arrivée de ce progrès économique en Valais n'était plus qu'une question de temps. C'est la conjonction de différents facteurs qui conduisit à cette avancée après 1850:

- la correction du Rhône (1863-1875)
- la construction du réseau routier et des voies de communication par les cols
- l'arrivée du chemin de fer à Brigue
- les débuts de l'industrialisation (dès 1860)
- la percée industrielle
- le développement touristique
- la situation politique

et, en point d'orgue et résultant de tout cela, l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale du 8 mars 1907.

⁵ Voir notamment Franz JOST, «Goethes Reise durch das Wallis», dans *Walliser Jahrbuch*, 1941, p. 43 ss. Il existe de très nombreux exemples de telles descriptions de voyage.

⁶ ESCHASSERIAUX, *Lettre sur le Valais*, p. 16. – Voir également Hildebrand SCHINER, *Description du Département du Simplon ou de la ci-devant République du Valais*, Sion, 1812, p. 21 ss. et 28, ou encore Jules-Bernard BERTRAND, «Vieux papiers: Réflexions d'un paysan genevois sur le Valais en 1831», dans *Annales Valaisannes*, 1934, p. 222-223.

⁷ Louis COURTHION, *Le peuple du Valais*, Genève, 1903, p. 114.

⁸ Jules-Bernard BERTRAND, «Notes sur le commerce, l'industrie et l'artisanat en Valais avant le XIX^e siècle», dans *Annales valaisannes*, 1942, p. 551.

⁹ SCHINER, *Description du Département du Simplon*, p. 51; voir aussi p. 29.

La correction du Rhône

Un premier pas décisif pour l'amélioration de la situation en Valais a sans nul doute été effectué avec la correction du cours du Rhône. Auparavant, le fleuve serpentait comme bon lui semblait à travers toute la plaine. Au début du XIX^e siècle, Eschasseriaux le décrit comme «un fleuve qui tantôt se précipite comme un torrent, tantôt s'épanche sur toute la largeur de la vallée, change son cours et son lit tour à tour, et roule ses eaux et ses pierres successivement sur toute la vallée qu'il dévaste»¹⁰.

Après les terribles inondations de septembre 1860, le gouvernement valaisan intervint auprès de la Confédération. Celle-ci pouvait en effet, en vertu de l'article 21 de la Constitution fédérale de 1848, subventionner des ouvrages d'intérêt public. Elle accéda finalement à la requête valaisanne dans son arrêté du 28 juillet 1863. Les travaux débutèrent l'année même et furent achevés, du moins provisoirement, douze ans plus tard. Le fleuve fut complètement endigué, son lit fut aplani et son cours corrigé. Le «Rhône sauvage» privé de son mordant, la vallée était désormais à l'abri des catastrophes de l'ampleur de jadis, même si des inondations de moindre importance continuèrent à se produire. Les travaux devaient durer encore jusqu'au XX^e siècle et même au-delà. A l'aide de petits canaux, toute la plaine du Rhône a pu être drainée, assainie et transformée en terres cultivables d'excellente qualité. Une entreprise de tout un siècle, en vérité! Henri Carron la décrit comme «une œuvre colossale pour un canton dénué de ressources», et il y vit par ailleurs «une preuve de la ténacité du peuple valaisan, qui s'est trouvé un moment un peu en retard dans d'autres domaines, ayant dû consacrer tout son temps et tous ses moyens pour mener à bien cette tâche immense»¹¹. Cette entreprise titanesque n'a pu être réalisée que grâce à l'important soutien de la Confédération et du canton, et elle a contribué de manière majeure au développement du Valais.

La construction du réseau routier en Valais

Le deuxième tiers du XIX^e siècle est marqué, en Valais, du sceau de la construction routière. Outre l'ouverture de nouvelles liaisons routières, les voies existantes, qui s'apparentaient souvent à de simples chemins muletiers, sont améliorées, agrandies et rendues carrossables. La route du Simplon, voie militaire construite par Napoléon à travers la vallée du Rhône jusqu'au col, est inaugurée en 1805, et la route de la Furka en 1867. La route du Grand-Saint-Bernard n'est par contre rendue carrossable jusqu'au col, côté suisse, qu'en 1897. Aux alentours de 1840, le réseau routier est développé en plaine, et ces années voient également l'ouverture de la nouvelle route vers le val d'Anniviers. Ces constructions routières raccourcirent considérablement les temps de voyage; par l'intensification du commerce intérieur et des échanges, elles contribuèrent grandement à l'ouverture du canton.

¹⁰ ESCHASSERIAUX, *Lettre sur le Valais*, p. 10-11.

¹¹ Henri CARRON, «L'assainissement de la plaine du Rhône depuis 1862», dans *Annales valaisannes*, 1942, p. 417-418. Voir aussi [Charles DE TORRENTÉ], *La correction du Rhône en amont du lac Léman*, éd. Département fédéral de l'intérieur - Service fédéral des routes et des digues, Berne, 1964. Pour une nouvelle approche de la problématique, voir Stefanie SUMMERMATTER, «Die erste Rhonekorrektio und die weitere Entwicklung der kantonalen und nationalen Wasserbaupolitik im 19. Jahrhundert», dans *Vallesia*, 59 (2004), p. 199-224; Léna PASCHE, «Travaux de correction des cours d'eau en Valais et dans la région de Conthey (1860-1900)», dans *Vallesia*, 59 (2004), p. 225-246; Sabine STÄUBLE, Emmanuel REYNARD, «Évolution du paysage de la plaine du Rhône dans la région de Conthey depuis 1850. Les apports de l'analyse des cartes historiques», dans *Vallesia*, 60 (2005), p. 433-456.

La construction du chemin de fer

En 1878, après des années d'incertitude, la ligne ferroviaire de Saint-Maurice à Brigue est enfin achevée; elle donne l'impulsion décisive à l'amélioration du tissu social et économique du Valais¹². Elle relie la vallée du Rhône au réseau ferroviaire de Suisse romande et contribue, du point de vue de la politique des transports, à désenclaver le Valais. Le prolongement de la ligne achève de relier le haut du canton à la Confédération. Le cloisonnement du canton, inhérent à sa topographie, s'estompe. Cette histoire se répète d'ailleurs aujourd'hui pour le Haut-Valais avec l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg; ce dernier représente une chance unique pour les jeunes haut-valaisans hautement qualifiés, condamnés jusqu'ici à émigrer en quête de perspectives professionnelles, qui peuvent désormais rester plus facilement au pays. Grâce à la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), le canton peut ainsi récupérer une partie de ces compétences, au bénéfice de l'économie, de la politique, de la science comme d'autres domaines.

Les débuts de l'industrialisation

La correction du Rhône, la construction du réseau routier et l'avènement du chemin de fer ont permis au Valais d'entrer dans la modernité. Le canton s'est d'abord industrialisé, puis est devenu une terre de tourisme. Comme le relève Beat Kaufmann,

les nouvelles liaisons ont ouvert économiquement le Valais à l'extérieur, et à partir de petits marchés isolés, elles ont permis la constitution d'un réseau d'échanges plus global. Cette évolution a logiquement eu des répercussions sur les conditions de production. L'économie traditionnelle, fondée sur un mode de fabrication artisanal et régional, a été supplantée par une production plus industrielle et orientée vers le marché. La division du travail devint un atout.¹³

Les premiers résultats ne se font pas attendre. Plusieurs petites fabriques et industries s'installent dans la plaine du Rhône: une scierie à Brigue (1858), une brasserie à Sion (1861), une fabrique de tabac à Monthey (1881), une fabrique de conserves à Saxon (1885), une fabrique de draps à Bramois, une distillerie à Martigny, une fabrique de dynamite à Gamsen, etc. Parallèlement à cet essor industriel, le commerce se développe. Même si les activités industrielles, commerciales et artisanales d'alors nous apparaissent aujourd'hui dérisoires, ces débuts de l'industrialisation signifient pour le canton l'entrée dans une ère nouvelle: ils opèrent une véritable révolution dans les structures économiques et sociales. Ils ont marqué, pour le Valais, le passage d'une sorte de Moyen Age tardif aux Temps modernes.

La percée industrielle

La progression économique connut son apogée au tournant du XX^e siècle avec l'apparition de l'électricité. La technologie était de fait suffisamment aboutie

¹² Vouloir retracer ici l'historique du chemin de fer dépasserait le cadre de ce travail. Pour de plus amples informations, se référer aux ouvrages détaillés de Felix BONJOUR, *Le percement du Simplon*, Lausanne, 1906, Paul PERRIN, «Les débuts du chemin de fer en Valais», dans *Annales valaisannes*, 1961, p. 61 ss. et Henri DE PREUX, «Notice historique des chemins de fer du canton du Valais», dans *Travaux statistiques du Canton du Valais 1907*, éd. Union des statisticiens officiels et de la Société suisse de statistique, Bern, 1908, p. 447 ss. Voir en dernier lieu Gérard DUC, «Projet de tunnel ferroviaire du Simplon et genèse du réseau de chemins de fer de Suisse occidentale (1836-1909)», dans *Vallèsia*, 56 (2001), p. 495-617.

¹³ Beat KAUFMANN, *Die Entwicklung des Wallis vom Agrar- zum Industriekanton*, Zürich, 1965, p. 24.

pour en rentabiliser l'usage. Les nombreux cours d'eau de montagne du Valais le prédestinaient à convertir son potentiel hydraulique en énergie. Seule ressource naturelle véritablement productive de la vallée, la «houille blanche» ne tarda pas à attirer en Valais de grandes entreprises, alléchées par la perspective d'obtenir de l'énergie à moindres frais¹⁴; à cette époque, la technologie ne permettait pas encore le transport du courant sur de longues distances. C'est ainsi que dans les années 1890 et au début du XX^e siècle, trois entreprises de renom s'implantent en Valais: la Lonza AG à Gampel en 1897 puis à Viège en 1909, la Ciba à Monthey en 1904 et la Société Anonyme pour l'Industrie de l'Aluminium (AIAG) à Chippis en 1905. Ces entreprises introduisirent dans le canton l'industrie lourde du XX^e siècle et jetèrent les bases de sa prospérité à venir. Elles contribuèrent également à la création de maints postes de travail, et de nombreux valaisans y trouvèrent un emploi. Ces trois usines ont marqué dans la durée la politique énergétique du Valais.

Le développement touristique

Parallèlement à cette phase de développement industriel, le tourisme également connut une croissance remarquable. Comme pour l'industrie, le chemin de fer joua dans ce cadre un rôle décisif. Les temps de voyage avaient été significativement réduits, le confort des passagers s'était amélioré, les restaurants et les hôtels s'adaptaient de plus en plus aux désirs des clients et des touristes. A l'instar d'Edward Whymper, premier homme à gravir le Cervin (1865), de nombreux pionniers attirèrent l'attention de l'Europe sur ce magnifique pays de montagnes. En peu de temps, et de façon grandement inattendue, le Valais devint une destination d'excursion très appréciée. Avec la mise en service de la ligne ferroviaire Viège-Zermatt (1891) et de celle du Gornergrat (1898), Zermatt devint un lieu de vacances mondialement connu. Dans son sillage, plusieurs villages valaisans (Loèche-les-Bains, Champéry, Zinal, Montana un peu plus tardivement) se muèrent au tournant du siècle en stations de vacances réputées.

L'ouverture des tunnels ferroviaires du Simplon (1906) et du Lötschberg (1913) offrait au Valais une attractivité supplémentaire. Ce dernier percement rapprocha le canton de l'ensemble du nord de la Suisse.

Tous ces développements et améliorations contribuèrent grandement au décloisonnement du Valais. La mentalité des Valaisans et leurs us et coutumes en furent considérablement modifiés. Tandis qu'au milieu du XIX^e siècle les citoyens du Vieux-Pays se montraient encore méfiants à l'égard de l'étranger et quelque peu rétifs à la nouveauté, ils se départirent progressivement de leur défiance à l'égard de la modernité au tournant du siècle, et surent reconnaître les opportunités qu'offraient au canton le tourisme et l'industrie.

La situation politique

En contraste avec les avancées économiques et sociales, les forces politiques en présence n'avaient que peu évolué durant les quatre dernières décennies du XIX^e siècle. Le parti catholique-conservateur était de loin le plus puissant; il ralliait sous sa bannière plus des trois quarts de la population valaisanne, et détenait ainsi la majorité absolue tant au Grand Conseil qu'au gouvernement. Les catholiques-conservateurs ne cédèrent la majorité qu'à une seule occasion, au parti radical-libéral de 1847 à 1857.

¹⁴ Sur la question des forces hydrauliques, voir en dernier lieu Hans WYER, *Die Nutzung der Wasserkraft im Wallis. Geschichte-Recht-Heimfall*, Visp, 2008.

Le parti conservateur n'avait alors pas de programme susceptible d'être relayé par ses deux organes de presse, le *Walliser Bote* dans le Haut-Valais et la *Gazette du Valais* dans le Valais romand. Il adaptait son message politique en fonction des circonstances, soit à l'approche des scrutins, soit en réaction à des attaques lancées par la presse d'opposition. Les conservateurs ne prêtaient guère attention aux requêtes de la minorité libérale-radical. Ils préféraient l'agriculture aux avancées industrielles, et la tradition au progrès. Cette attitude est en bonne partie compréhensible et reflète les idées profondément conservatrices de la population à cette époque. Peu empressée à l'égard de l'ouverture vers l'extérieur, celle-ci restait attachée à ses racines rurales et catholiques.

L'Eglise et le clergé soutenaient le parti conservateur. Cette coopération était en effet profitable des deux côtés: l'Eglise pouvait ainsi garder son autorité sur le peuple, et les conservateurs bénéficiaient via l'Eglise d'un important relais au sein de la population. Elisabeth Roux le soulignait dans son travail: «Les principes religieux et les membres du clergé sont les piliers fondamentaux de cette politique.»¹⁵

A la fin du XIX^e siècle, le parti conservateur fut néanmoins contraint de se départir de son soutien traditionnel à l'Eglise, à l'aristocratie et à la paysannerie. Certaines voix dissidentes se firent entendre parmi les conservateurs, qui ne s'identifiaient plus aux principes et aux idées de leur parti mené par l'aristocratie. Des démocrates réunis autour d'Alexander Seiler¹⁶ dans le Haut-Valais, un groupe de la région sédunoise ainsi que des conservateurs modérés dans le Bas-Valais revendiquaient de meilleurs droits pour le peuple et une politique progressiste¹⁷.

Afin d'éviter une dissidence complète de ces groupes, les conservateurs durent se résoudre à faire leur mue et à s'ouvrir à la modernité. Même si cette évolution fut quelque peu contrainte, elle entraîna une meilleure politique économique et sociale, qui se reflète d'ailleurs dans la Constitution de 1907.

Le seul parti d'opposition était alors le parti libéral-radical. Ses partisans étaient comparativement peu nombreux, et se trouvaient presque exclusivement dans les dizains de l'ouest, c'est-à-dire dans la partie du canton qui était le plus en contact avec les idées progressistes de France et de Suisse romande. Le parti libéral-radical était majoritaire dans les villes de Martigny et de Monthey, et était également bien représenté à Saint-Maurice, à Conthey et dans l'Entremont.

Contrairement à leurs homologues conservateurs, les libéraux-radicaux pouvaient se prévaloir d'un programme abouti, que pouvait diffuser *Le Confédéré*, leur organe de presse. Ils poursuivaient des objectifs divers: l'introduction du référendum facultatif ou du référendum obligatoire, du droit d'initiative et du scrutin proportionnel, l'extension de l'incompatibilité dans les fonctions publiques et la défense de l'autonomie cantonale. Les libéraux-radicaux prônaient en outre une refonte du système d'imposition et de la formation scolaire, et voulaient empêcher

¹⁵ Elisabeth ROUX, *La vie politique en Valais, 1875-1905*, mémoire de licence, Université de Fribourg, 1976, p. 61, voir aussi p. 72 ss. et 85 ss.

¹⁶ Alexander Seiler, fils du célèbre hôtelier Alexander Seiler et de Katharina Cathrein, naquit à Brigue le 5 janvier 1864. Il était bourgeois de Blitzingen et de Zermatt, et vécut à Brigue et à Zermatt. Son entrée en politique s'explique en bonne partie par ses deux professions: avocat notaire et hôtelier. Longtemps patron et directeur des hôtels Seiler, il fut député au Grand Conseil (district de Conches) de 1891 à 1920, président du Grand Conseil de 1908 à 1910 et Conseiller national de 1905 à 1920. Il fut également le cofondateur et premier président de l'association *Pro Sempione* et de la Centrale suisse des transports (1918). Alexander Seiler s'est éteint le 3 mars 1920 (Jean-Marc BINER, «Autorités valaisannes, 1848-1971/79», dans *Vallesia*, 37 (1982), p. 330, ci-après «Autorités valaisannes»).

¹⁷ ROUX, *La vie politique*, p. 76-80.

que le clergé se mêle de politique en se servant de la religion pour défendre le conservatisme. Le parti libéral-radical réclama une loi sur la presse ainsi qu'une nouvelle loi électorale démocratique, et il s'engagea également en faveur du progrès industriel. Ces idées et ces principes modernes s'opposaient diamétralement à ceux du parti conservateur. Cependant, si certaines de ces déclarations furent ancrées dans la Constitution de 1907, le mérite en revient parfois au parti radical-libéral, mais plus souvent au cercle réuni autour d'Alexander Seiler.

2. L'histoire de la Constitution et ses péripéties

Au cours du XIX^e siècle le Valais vécut une véritable déferlante constitutionnelle. En un peu plus de cent ans, près de huit versions différentes de la Constitution se succédèrent: la plus éphémère n'a duré que quelques mois, et la plus résistante, celle du 26 novembre 1875, fut remplacée dans d'âpres combats politiques par la Constitution de 1907, qui détient aujourd'hui le record de longévité. Pour une étude plus approfondie de l'histoire constitutionnelle du Valais au XIX^e siècle, on peut consulter entre autres les ouvrages de P. Biderbost, S. Furrer et H. Gay¹⁸.

La Constitution du 30 août 1802

La Constitution du 30 août 1802 fit du Valais une République indivisible, placée sous la protection des républiques helvétique, française et italienne (art. 2). Ce traité comprenait plusieurs clauses assurant à la France un droit de libre passage dans toute la plaine du Rhône ainsi que par le col du Simplon (art. 4), ce qui était du reste la raison principale pour faire du Valais une République indépendante. Ce traité n'a pas été soumis à la ratification par le peuple, lequel ne fut d'ailleurs pas consulté; dans le contexte d'alors, la Diète n'eut pas d'autre choix que de donner son assentiment. La Constitution avait pour clefs de voûte la démocratie, l'unité étatique et la séparation des pouvoirs; sans que ces points furent clairement énoncés, ils s'affirmèrent cependant avec le développement du nouvel Etat. Conformément à ces principes, le gouvernement fut confié à un Conseil d'Etat composé de trois membres ainsi qu'à une Diète (art. 31), où siégeait, en vertu de l'article 32, un député pour 2000 habitants. Les conseils des dizains élaient les députés à la Diète (art. 33), laquelle nommait à son tour le Conseil d'Etat (art. 39). Les douze dizains et les communes perdirent cependant de l'influence et furent dévalués en simples arrondissements administratifs (art. 25-30). Le mode d'élection et les conditions d'éligibilité limitaient considérablement la souveraineté populaire, car seuls les citoyens ayant déjà exercé des fonctions officielles, tels les officiers ou les notaires, pouvaient être élus (art. 20, 21 et 34). Le Conseil d'Etat jouissait d'un pouvoir extrêmement fort (art. 51-59). La division en dizains et communes fut laissée en l'état (art. 17). Les libertés ne firent l'objet d'aucune mention dans la Constitution, où figuraient plutôt des limitations légales de ces droits. La foi catholique était religion d'Etat et l'évêque disposait d'un siège à la Diète (art. 1

¹⁸ Paul BIDERBOST, *Die Republik Wallis 1802-1810*, thèse de doctorat, Université de Lausanne, 1959. – Sigismund FURRER, *Statistik von Wallis*, Sion, 1852. – Hilaire GAY, *Histoire du Valais*, Genève, 1903. – Oscar GAUYE, *L'élaboration de la constitution valaisanne du 12 mai 1815*, thèse de doctorat, Université de Fribourg, 1961. – Pierre-Michel REY, *Le régime radical en Valais 1847-1857*, mémoire de licence, Université de Fribourg, 1971. – Paul de RIVAZ, *Histoire contemporaine du Valais*, Sion, 1946. – Andreas SEILER, *Die politische Geschichte des Wallis 1815-1844*, thèse de doctorat, Université de Fribourg, 1939, pour n'en citer que quelques-uns.

et 32). Le référendum et le droit d'initiative disparurent¹⁹.

La Constitution du 12 mai 1815

La Constitution du 12 mai 1815 (le Valais fit alors son entrée officielle dans la Confédération) apporta des changements décisifs. Le référendum fut réintroduit. Les lois promulguées par la Diète devaient être adoptées par les Conseils des dizains. Les lois sur les finances, les capitulations militaires et les naturalisations devaient de plus être soumises aux Conseils communaux (art. 20). Le nombre de dizains passa à treize, sept pour le Haut-Valais et six pour le Bas-Valais (art. 3). Les conditions d'éligibilité restèrent identiques (art. 18).

Le Haut-Valais se vit octroyer trois conseillers d'Etat, contre deux pour le Bas-Valais (art. 27). Le Grand bailli, président du Conseil d'Etat, était également président de la Diète (art. 15). Cette Constitution, on le voit, accordait des avantages énormes au Haut-Valais. Bien que nettement moins peuplé, il disposait cependant de la majorité à la Diète, en vertu du règlement fixant à 4 le nombre de députés par district²⁰. Si les Bas-Valaisans se résolurent à accepter le texte, c'est avant tout par crainte de menacer et de différer l'entrée du Valais dans la Confédération.

Les deux Constitutions de 1839

Le statut ancillaire du Bas-Valais ne pouvait raisonnablement pas s'établir dans la durée. Ses habitants réclamèrent sans tarder et avec véhémence une modification de la Constitution qui fixe le nombre de députés par district proportionnellement à leur population. La lutte fut âpre et longue, et les troubles internes nombreux avant que ne fût publié, le 30 janvier 1839, un projet de Constitution qui ne fut cependant jamais reconnu par les Hauts-Valaisans. Ce projet ne différait en réalité que peu de la version définitive adoptée le 3 août 1839. Celle-ci s'apparentait à une constitution libérale modérée, consacrant parmi les droits fondamentaux la liberté individuelle (art. 4), le droit à un juge ordinaire (art. 5), l'inviolabilité du domicile (art. 6) et de la propriété (art. 7), ainsi que l'interdiction des redevances perpétuelles et irrachetables (art. 9). La liberté de la presse, qui figurait encore dans le projet de janvier, fut abandonnée dans la Constitution d'août sous la pression du clergé. La séparation des pouvoirs fut par contre appliquée avec rigueur (art. 18). La Diète fut remplacée par le Grand Conseil, le titre de Grand bailli abrogé. Chaque district déléguait à Sion un député au Grand Conseil pour mille habitants (art. 26). Le référendum constitutionnel fut introduit et chaque révision de la Constitution devait désormais être soumise au peuple (art. 73).

La Constitution du 14 septembre 1844

La Constitution de 1839 ne devait pas faire long feu. Alors qu'en 1839 les révisions avaient été effectuées sous l'impulsion des radicaux, les révisions de 1844 furent à nouveau le fait des conservateurs. Lorsqu'au début des années 1840 la frange radicale du parti libéral lança une attaque en règle contre le clergé, le parti conservateur et la population valaisanne s'engagèrent ensemble pour défendre l'Eglise catholique. Les événements de 1840 à 1844 comptent parmi les chapitres les plus sombres de l'histoire valaisanne du XIX^e siècle²¹. Après

¹⁹ Le référendum d'alors conférait à chaque dizain la possibilité et le droit d'accepter ou de refuser les décisions de la Diète. Il peut ainsi être compris comme un précurseur du référendum actuel.

²⁰ A cette époque, les districts de Sierre et Sion appartenaient au Haut-Valais.

de longs troubles et des combats sanglants, une nouvelle Constitution est promulguée le 14 septembre 1844. Elle renforce la position du clergé au sein de l'Etat (art. 2-3), assouplit les conditions d'élection et d'éligibilité (art. 68) et introduit le référendum législatif obligatoire (art. 71). A l'exception de ces deux derniers points, elle n'apporte cependant aucun changement essentiel.

La Constitution du 10 janvier 1848

Suite aux événements du Sonderbund (1847) qui virent l'alliance des sept cantons catholiques être défaite militairement par les autres cantons, les radicaux prirent le pouvoir en Valais. C'est sous leur régime que vit le jour la Constitution du 10 janvier 1848. Celle-ci introduisit l'égalité de tous les Valaisans devant la loi (art. 3), de même que la liberté de la presse (art. 6). Elle garantit également à tous les Valaisans la liberté artistique, d'industrie et de commerce (art. 7). Le français et l'allemand furent déclarés langues officielles (art. 14). Le clergé perdit son siège au Grand Conseil et les pouvoirs spirituels furent déclarés incompatibles avec les pouvoirs temporels et l'exercice des droits politiques (art. 69). Le référendum fut à nouveau abandonné, et le droit d'initiative pour les révisions constitutionnelles fut introduit (art. 73). Le peuple pouvait désormais élire le Grand Conseil par voie directe (art. 60). L'immunité fut assurée aux députés du Grand Conseil pendant la durée des sessions (art. 22).

La Constitution du 23 décembre 1852

En 1852, les radicaux perdirent la majorité absolue au Grand Conseil (39 radicaux, 32 conservateurs, 14 libéraux)²². Une nouvelle révision de la Constitution s'ensuivit. Le texte du 23 décembre 1852 n'apportait que peu de changements à la Constitution précédente. Le nombre des conseillers d'Etat fut réduit à cinq (art. 32), mais l'innovation la plus significative consista dans l'introduction d'une mesure de prise en compte des minorités dans l'élection au Grand Conseil; chaque district disposait d'un député pour 1000 habitants, mais cette mesure permettait de constituer des cercles électoraux au sein des districts (art. 59). La durée de la législature fut réduite à quatre ans (art. 60). La nouvelle Constitution introduisit le référendum obligatoire en cas d'augmentation du seuil d'imposition et de modification du système fiscal en vigueur (art. 72). Elle recommanda également l'établissement d'un concordat pour régler les rapports entre l'Eglise et l'Etat (art. 73).

A ce stade de notre étude, on passera sur la Constitution du 26 novembre 1875, traitée conjointement à celle de 1907.

3. Vers une nouvelle Constitution

On peut considérer le dépôt de la motion Seiler, le 18 novembre 1903, comme le point de départ de la révision de la Constitution de 1875: «La Constitution doit être révisée dans le sens de l'augmentation des droits du peuple. Cette révision doit porter sur les points suivants: nomination par le peuple des membres du Conseil d'Etat et des députés aux Etats. Référendum facultatif et Initiative en

²¹ Voir notamment SEILER, *Die politische Geschichte*, p. 71-163. – Michel SALAMIN, *Le Valais de 1798 à 1940*, Sierre, 1978, p. 135-158. Pour une étude remarquable et très détaillée de cette époque, voir Leopold BORTER, *Kirche, Klerus und Staat des Wallis*, thèse de doctorat, Université de Fribourg, 1960.

²² REY, *Le régime radical*, p. 45. SALAMIN, *Le Valais de 1798 à 1940*, p. 170.

matière de législation.»²³

Alexander Seiler était pleinement conscient des obstacles qu'il devrait lever pour persuader le Grand Conseil et le Conseil d'Etat de la pertinence de sa motion. Même si celle-ci ne contenait pas de droits révolutionnaires, elle ne pouvait cependant manquer de surprendre la majorité des conservateurs valaisans du début du XX^e siècle. Le parti conservateur était en effet dirigé par l'aristocratie valaisanne, peu encline à faire des concessions à la population. La motion avait au contraire les faveurs du parti libéral-radical. Le référendum obligatoire avait déjà été ancré dans les deux Constitutions de 1839 et de 1844, et le Valais était en 1903 l'unique canton suisse, avec Fribourg, à ne pas avoir cet instrument inscrit dans sa Constitution. C'est le Grand Conseil qui détenait le pouvoir législatif, pouvoir que le peuple lui avait délégué (art. 27 de la Constitution cantonale). Seiler en vint ainsi à parler de la confiance du peuple envers les députés, et il n'eut pas de mots assez durs pour dénoncer l'abus de cette confiance par le Grand Conseil. Il blâma la négligence des commissions qui ne préparaient pas leurs rapports, manquement qui entraînait souvent l'ajournement des séances du Grand Conseil, faute de travail à traiter, alors même que de nombreux points étaient encore à l'ordre du jour. Il critiqua également le véritable afflux de lois et de décrets des vingt-six dernières années, qui virent la promulgation de pas moins de 72 lois, pour trois à quatre fois plus de décrets. Décrets et lois souvent de plus contraires aux volontés populaires, de telle sorte qu'à peine entérinés, ils nécessitaient déjà d'être révisés.

Pour Seiler, le référendum et l'initiative représentaient les deux seuls moyens de lutter efficacement contre tout cela, les seuls à même de faire apparaître la véritable volonté du peuple. A ses yeux, ces deux droits représentaient le meilleur moyen de «secouer l'indifférence politique du peuple», et de l'amener à «collaborer au gouvernement de son pays»²⁴. Seiler voyait en outre dans l'élection par le peuple des Conseillers d'Etat et des députés aux Etats un élargissement significatif des droits populaires, le pilier d'une démocratie moderne. Il s'appuyait à ce sujet sur le résultat du vote du 4 novembre 1900; ce jour-là, le Valais s'était en effet prononcé, par 8557 voix contre 5739, en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple²⁵. Pour Seiler, un gouvernement désigné par le peuple jouirait d'une part de plus de crédit dans la population, et serait d'autre part moins tributaire du Grand Conseil. Dans une élection par le peuple, les intérêts personnels, le copinage et le népotisme entreraient moins en jeu que dans une élection du gouvernement par le Grand Conseil: «Dans une telle élection [du Conseil d'Etat par le Grand Conseil], apparentements, manœuvres de coulisses et autres coteries jouent souvent un grand rôle, et il arrive souvent que des hommes soient élus qui n'ont pas la confiance du peuple, et qui ne passeraient pas l'épreuve du feu d'une élection par le peuple.»²⁶

Plusieurs régions craignaient pour leur représentation au Grand Conseil, mais Seiler présenta ces appréhensions comme infondées: il ne cherchait pas à remettre en cause les répartitions admises, et cela étant, peu importait en fin de compte que le corps électoral se compose d'un petit nombre ou d'un grand nombre de votants. Si l'on peut admirer Alexander Seiler pour son intelligence, son esprit visionnaire,

²³ *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton du Valais (BGC dans les références suivantes), Session ordinaire de novembre 1903, Sion, 1904, p. 142. L'autographe de cette motion, rédigé en allemand, est disponible aux Archives de l'Etat du Valais (ci-après AEV): Grossratprotokolle, AEV, 1002, vol. 71, fol. 137.*

²⁴ *BGC, 23 novembre 1903, p. 147.*

²⁵ *Rapport du Conseil d'Etat sur sa gestion pendant l'année 1900, Sion, 1901, p. 12.*

²⁶ *BGC, 23 novembre 1903, p. 146.*

sa faculté de cerner les enjeux essentiels, ce dernier argument est cependant assez contestable. Du point de vue de la minorité de langue allemande, les objections des conservateurs haut-valaisans contre l'élection par le peuple des conseillers d'Etat se justifiaient pleinement.

Les conservateurs votèrent contre la motion²⁷. Dans son allocution devant le Grand Conseil, le Dr Gustav Loretan mit en doute l'existence d'un intérêt de la population en faveur d'une extension de ses droits. Selon lui, sans que celle-ci fût instillée artificiellement, il était impossible de trouver dans le peuple une volonté sérieuse d'ancrer le référendum dans la loi. L'élection du Conseil d'Etat par le peuple deviendrait, dans les mains des citoyens bas-valaisans, une arme redoutable dans leur opposition au haut du canton. La Constitution en vigueur assurait deux Conseillers d'Etat au Haut-Valais. Dans le cas d'une élection par le peuple, le Dr Loretan en était persuadé, il deviendrait impossible de sauvegarder cette disposition constitutionnelle, et l'on ne pourrait plus garantir à la partie germanophone ses deux sièges au Gouvernement. En cas d'acceptation de la motion, le Valais se trouverait résumé à une circonscription unique de 35 000 Haut-Valaisans pour près de 80 000 Bas-Valaisans. L'article 42 de la Constitution de 1875 avait jusqu'à présent garanti que la minorité germanophone et la majorité francophone défendent ensemble les intérêts du canton. «Et ce symbole mythique de paix intérieure et de progrès, vous voudriez, Messieurs les motionnaires, le jeter aux orties sans plus de scrupules [...]?»²⁸ Selon le Dr Loretan, les temps étaient cependant mûrs pour une nouvelle révision de la Constitution. Eu égard aux formidables avancées dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme, plusieurs articles devenus obsolètes devaient être remplacés par de nouveaux arrêtés, plus modernes et plus efficaces. Il conviendrait également de tenir compte dans cette révision des réformes scolaires à effectuer, de même que de l'importance croissante des tâches sociales de l'Etat. Le Dr Loretan fit savoir aux conseils rassemblés qu'il formulerait une proposition par laquelle il inviterait le Conseil d'Etat à examiner la pertinence et l'opportunité d'une révision constitutionnelle.

Pour finir, c'est le président du Conseil d'Etat, Henri de Torrenté, qui s'exprima sur la motion²⁹. Il se fit le porte-parole du Gouvernement (celui-ci se composait alors de quatre conservateurs pour un seul représentant libéral, car c'est seulement en 1893 que le premier libéral-radical, Jules Ducrey, fit son entrée au Gouvernement; Arthur Couchepin assura la succession de ce dernier en 1905)³⁰. De Torrenté souligna que l'obstacle principal à un mode d'élection par le peuple résidait dans les intérêts politiques divergents de chaque catégorie de la population valaisanne, si bien que les pouvoirs exécutif et législatif pourraient soutenir plus souvent qu'à leur tour des idées opposées. Cet antagonisme pourrait porter préju-

²⁷ *Ibid.*, p. 151-161 et 172-177.

²⁸ *Ibid.*, p. 156.

²⁹ Henri de Torrenté, avocat et notaire de profession, est né le 6 décembre 1845 à Naples. Il fut pendant longtemps député au Grand Conseil pour le district de Sion (de 1877 à 1881 et de 1906 à 1917) et Conseiller d'Etat pendant plus de vingt ans (de 1881 à 1905). Il était alors l'un des hommes les plus influents du parti conservateur. Durant sa période au Conseil d'Etat, il exerça la présidence à cinq reprises: 1883/1884, 1888/1889, 1893/1894, 1898/1899, 1903/1904. Il représenta en outre le Valais au Conseil des Etats (1888-1898 et 1902-1903) et présida la Chambre haute de 1894 à 1895. En 1905, il fut nommé directeur de la caisse hypothécaire et de pension du canton du Valais dont il tint les rênes jusqu'en 1917. Henri de Torrenté est décédé à Sion le 20 janvier 1922 («Autorités valaisannes», p. 380-381).

³⁰ Jules Ducrey, né à Sion le 27 mai 1846, fut désigné en 1893 comme premier représentant libéral-radical au Conseil d'Etat valaisan. Avocat et notaire de profession, il y siégea jusqu'à sa mort le 11 avril 1905. Il en exerça la présidence à deux reprises, en 1897/1898 et en 1902/1903 («Autorités valaisannes», p. 292).

dice au développement du canton. Le président du Conseil d'Etat redoutait en outre un affaiblissement considérable du Grand Conseil, qui cèderait le pouvoir législatif au peuple. Ces griefs motivèrent l'opposition du Conseil d'Etat à la motion Seiler. Henri de Torrenté apporta en revanche son soutien à la proposition du Dr Loretan, en précisant toutefois:

Il n'est pas probable que cette étude aboutisse à des changements fondamentaux, car notre charte cantonale bien qu'elle en soit à sa 28^e année ne paraît pas, dans ses grandes lignes, avoir trop vieilli. Si le contraire était vrai, nous aurions eu à enregistrer quelques manifestations témoignant d'une situation politique anormale. [...] Cette absence de toute effervescence est une circonstance heureuse parce qu'elle permettra aux hauts pouvoirs publics d'entreprendre [...] en toute liberté d'esprit le travail toujours important de la révision de notre loi fondamentale, et de n'apporter dans nos décisions qu'un seul souci, sentiment qui est commun à tous les membres qui font partie de cette Haute Assemblée: celui d'assurer le bien-être moral et matériel du peuple valaisan.³¹

Les requêtes des révisionnistes n'eurent que peu d'écho compte tenu du rapport majoritaire dans le scrutin et, sans surprise, la motion fut massivement rejetée par le Grand Conseil par 76 voix contre 28³². Outre des motionnaires eux-mêmes, elle ne reçut l'aval que de la représentation libérale-radical au Grand Conseil, ainsi que du conservateur Joseph de Lavallaz, qui avait déjà soutenu la cause des motionnaires lors des débats³³.

Par le biais de sa motion, Alexander Seiler avait mis sens dessus dessous la politique valaisanne, augmentant l'intérêt politique dans le canton et initiant une grande dynamique dans un paysage médiatique profondément marqué par la politique. Les années 1900 à 1910 se distinguèrent en Valais par une diversité foisonnante de la presse. Les porte-voix du parti catholique conservateur étaient le *Walliser Bote* dans le Haut-Valais et la *Gazette du Valais* dans le bas du canton. *L'ami du peuple valaisan* était proche des idées et des principes du parti, et en l'occurrence il s'opposa également aux motionnaires. Le *Journal et feuille d'avis du Valais*, le *Nouvelliste* et le *Walliser Nachrichten* (qui fut seulement publié de 1901 à 1903) intervinrent de manière plus neutre, mais tout de même plutôt en faveur du Gouvernement. Dans l'autre camp, le *Briger Anzeiger*, fondé en 1889, s'affichait du côté des motionnaires, ce qui mena à une vive querelle médiatique avec les journaux dominés par le parti catholique-conservateur. Le *Briger Anzeiger* menait ainsi l'opposition dans le haut du canton tandis que *Le Confédéré*, de tendance libérale-radical, relayait celle-ci dans le bas. On peut mentionner également, entre autres titres mineurs et plus éphémères, *Le Bas-Valaisan* (1904-1906) et son

³¹ *BGC*, 23 novembre 1903, p. 165.

³² *Ibid.*, p. 175-177. Voir aussi à ce sujet les procès-verbaux de la session ordinaire du Grand Conseil du 23 novembre 1903 (AEV, 1002, vol. 71).

³³ *BGC*, 23 novembre 1903, p. 170-172. Joseph de Lavallaz, né à Sion le 13 mars 1864, appartenait au parti conservateur qu'il représenta au Grand Conseil, pour le district de Sion, de 1894 à 1905. Il présida le Grand Conseil de 1901 à 1903. Avocat et notaire de renom, il enseigna à l'Ecole de droit de Sion. Il fut l'unique député catholique conservateur à s'engager ouvertement en faveur d'un élargissement des droits populaires. Il réitéra un peu plus tard son soutien par voie de presse sous la forme d'un article étoffé. Il lui en coûta cher. Certes il ne fut pas officiellement exclu du parti, mais il ne reçut dès lors plus aucune invitation de sa part. On le déclara ainsi *persona non grata* (voir aussi à ce sujet le *Briger Anzeiger*, 1904, n° 23) et le parti ne fit pas appel à lui pour les élections au Grand Conseil de 1905 («Autorités valaisannes», p. 325).

successeur *Le Simplon* (1906-1908)³⁴.

Alexander Seiler appartenait à l'aile progressiste du parti catholique conservateur, qui s'opposait à la direction aristocratique de ce dernier. Avec son groupe, il était entré en dissidence et avait pris ses distances par rapport au parti³⁵. Seiler était convaincu qu'un parti, qui s'appuie sur le peuple et a besoin de son soutien, ne saurait être dirigé par l'aristocratie; il voyait là une contradiction. Le rejet de sa motion au Grand Conseil ne fit que conforter son opinion. Car son texte n'avait d'autre visée que l'octroi au peuple de meilleurs droits, plus démocratiques. Et cette position démocratique plus enviable, le parti conservateur lui-même la refusait au peuple, lui qui ne devait sa suprématie qu'à la majorité du peuple! Alexander Seiler n'eut de cesse de lutter contre ce paradoxe. Il s'engagea avec conviction, dans l'ensemble du canton, en faveur de tout progrès raisonnable, en faveur du tourisme et d'une économie saine, propice au développement. S'il n'obtint pas gain de cause de son vivant, l'avenir lui donna raison, et montra toute son envergure et sa perspicacité en face de tous ceux qui, alors, ne se préoccupaient que de combattre ses idées par tous les moyens possibles.

De par ses positions progressistes et son engagement en faveur d'une conception minoritaire, Seiler n'était en odeur de sainteté ni dans son parti d'origine, les politiciens conservateurs, ni au sein du clergé. Ses visées coïncidaient en partie avec le programme des libéraux-radicaux du Bas-Valais, et les conservateurs l'accusèrent souvent de collaborer avec l'opposition. Or il ne s'agissait que d'une coopération apparente, Seiler et les libéraux ayant tous deux choisi d'inscrire le progrès sur leur étendard. Au contraire de la politique du groupe Seiler et de celle des libéraux-radicaux, la politique du parti conservateur était toute de retenue et de prudence. Les idées démocratiques, les idéaux de liberté et d'avenir suscitaient en son sein des sentiments mitigés; on trouva rarement dans ses rangs un enthousiasme sans réserve à l'égard des idées novatrices et du progrès. Outre la crainte d'une perte de pouvoir, c'est sans doute là l'un des motifs essentiels du refus de la motion Seiler par les conservateurs. La crainte de voir son hégémonie vaciller explique également pour beaucoup la rigidité du parti à l'encontre du groupe Seiler. A la fin de l'année 1903 et au printemps 1904 plus particulièrement, celui-ci fut la cible de nombreuses attaques injustifiées de la part du clan conservateur.

De façon étonnante, la motion Seiler n'eut pas les échos politiques escomptés dans la presse conservatrice du Valais romand. La *Gazette du Valais* fit part de manière brève et factuelle du dépôt de la motion, dont elle reproduisit même l'intégralité du texte³⁶. La motion devait par la suite permettre au rédacteur du *Walliser Bote* de déclencher une querelle médiatique, mais le journal haut-valaisan en rendit compte tout d'abord de manière distanciée, reproduisant sous forme abrégée les interventions des différents orateurs³⁷. Le *Briger Anzeiger*, quant à lui, prit le parti de reproduire l'ensemble de la discussion autour de la motion, ce qui lui demanda pas moins de six numéros! Il offrit ainsi aux lecteurs une vue exhaustive des débats au Grand Conseil et lui présenta de manière on ne peut plus claire les positions des deux camps³⁸. Dans le *Walliser Bote* du 25 novembre 1903, un correspondant du journal commenta la motion Seiler de manière ironique, voire sati-

³⁴ Sur l'histoire de la presse valaisanne, voir en dernier lieu Antoine LUGON, *La presse valaisanne / Die Walliser Presse*, Sion, 2008 (Cahiers de Vallesia, 18, sous presse).

³⁵ Voir Werner KÄMPFEN, *Alexander Seiler der Jüngere*, Zürich, 1945, p. 90 s.

³⁶ *Gazette du Valais* (GdV dans les références suivantes), n° 93 et 94, 21 et 25 novembre 1903.

³⁷ *Walliser Bote* (WB dans les références suivantes), n° 94-96, du 25 novembre au 2 décembre 1903.

³⁸ *Briger Anzeiger* (BA dans les références suivantes), n° 93-99, du 21 novembre au 12 décembre 1903.

rique. Alexander Seiler lui répondit dans le *Briger Anzeiger*, l'enjoignant à rester objectif et à éviter les allusions et autres attaques personnelles:

Il nous aurait certes été plus aisé, à l'instar du correspondant national du *Walliser Bote*, de faire ressortir quelques noms de la liste des septante-cinq conseillers qui se sont opposés à la motion et d'en faire l'objet de remarques risibles. Nous nous en abstenons toutefois, parce que nous respectons et tenons en estime le vote de chaque député et parce que les droits démocratiques – nous nous sommes fait un point d'honneur à ce que le Grand Conseil les introduise dans la Constitution – sont trop sacrés à nos yeux pour faire l'objet d'une campagne de presse haineuse et dégénérant en conflits de personnes.³⁹

Par la suite, le *Walliser Bote* publia de plus en plus d'articles défavorables à une révision de la Constitution dans le sens d'un élargissement des droits populaires⁴⁰. Le *Briger Anzeiger*, pour sa part, publia plusieurs articles prenant ouvertement le parti des révisionnistes, et reprochant au Grand Conseil son immobilisme et son absence de vision⁴¹. Les fronts s'étaient depuis longtemps durcis et clairement séparés. Il ne manquait plus qu'une étincelle pour déclencher dans le Haut-Valais une vaste querelle médiatique. C'est la publication dans le *Walliser Bote*, le 23 décembre 1903, de l'écrit d'un correspondant de Conches qui mit le feu aux poudres. Un bourgeois de Conches y contestait l'authenticité des lettres de lecteurs en provenance de Conches qui étaient parues dans le *Briger Anzeiger*. L'auteur niait que la vallée abrite quelque sympathie que ce soit envers les idées des révisionnistes, et ajoutait de manière provocatrice: «si ce n'est auprès de quelques esprits serviles s'étant fait rétribuer, et qui s'imaginent devoir donner le ton»⁴². A elle seule, cette accusation de corruption ou de duperie du peuple aurait déjà largement suffi à lancer la querelle, mais Theodor Arnold, le rédacteur en chef du *Walliser Bote*, crut bon d'ajouter encore à ce courrier une remarque calomnieuse: «Cette correspondance nous vient d'un homme très apprécié et bien connu dans l'ensemble de la vallée de Conches de par ses relations avec les différentes communes, et qui n'en peut plus des missives commandées et inventées dans le *Briger Anzeiger*.»⁴³ Le *Briger Anzeiger* réfuta énergiquement cette accusation diffamatoire et provocatrice, et promit de continuer de s'abstenir de toute attaque personnelle dans les débats sur la révision⁴⁴. Dans le même temps, le quotidien se déclarait néanmoins prêt à ouvrir ses colonnes aux lecteurs et aux correspondants pris personnellement à partie, et qui souhaiteraient défendre leurs intérêts et leur réputation. Il concluait en interrogeant ses lecteurs: «Est-il véritablement impossible pour un journal, qui plus est dirigé par un homme d'Eglise, de mener une bataille médiatique sans devenir immédiatement blessant et offensant?»⁴⁵ Peu osèrent répondre ouvertement à cette question, mais lorsqu'on considère aujourd'hui les articles du *Walliser Bote* d'alors, on ne peut s'empêcher de constater que Theodor Arnold eut bien des difficultés à demeurer objectif et impartial dans cette affaire.

Avec le manque de tact de Theodor Arnold et l'annonce du *Briger Anzeiger* de prêter voix à ses lecteurs attaqués, la guerre médiatique dans le Haut-Valais était ouvertement déclarée. Le retentissement de la motion Seiler ne se limita cepen-

³⁹ BA, n° 95, 28 novembre 1903.

⁴⁰ Voir entre autres WB, n° 99-102, 12-23 décembre 1903.

⁴¹ Voir entre autres BA, n° 95, 97 et 98 de l'année 1903.

⁴² WB, n° 102, 23 décembre 1903.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ BA, n° 104, 30 décembre 1903.

⁴⁵ *Ibid.*

dant pas au Valais; aussi bien en Romandie qu'en Suisse allemande, des journaux firent part de la motion et la commentèrent à leur tour. Des correspondants furent envoyés en Valais, et parmi les articles relatifs à la motion Seiler figuraient nombre d'éditoriaux de rédacteurs suisses de renom⁴⁶.

Le jour de l'an 1904 parut dans le *Briger Anzeiger* un appel ouvert des huit motionnaires qui, pour la première fois, s'adressaient directement à la population⁴⁷. Ils avaient en effet lancé une récolte de signatures et espéraient parvenir ainsi aux 6000 signatures nécessaires au lancement d'un référendum constitutionnel, conformément à l'article 87 de la Constitution cantonale. Si la récolte de signatures aboutissait, le peuple aurait alors la possibilité de se prononcer lui-même sur la nécessité de réviser la Constitution, ainsi que sur l'ampleur de cette révision éventuelle⁴⁸. Dans cet appel, les motionnaires expliquaient leur projet à la population et l'enjoignaient à signer le formulaire en faveur du référendum. A leurs yeux, cette manière de procéder était la seule qui permît au peuple d'acquérir les droits qui lui revenaient. Les motionnaires y voyaient le meilleur moyen d'ébranler le bastion conservateur, le moyen le plus sûr de voir l'avènement d'une Constitution plus démocratique. Dans l'intervalle, les motionnaires avaient reconnu la menace que faisait planer sur le Haut-Valais une élection par le peuple des membres du Conseil d'Etat et des députés aux Etats. Ils laissèrent donc provisoirement de côté ces deux postulats pour ne garder dans leurs revendications que les droits d'initiative et de référendum. Par ce postulat moins ambitieux, ils espéraient parvenir plus facilement à l'emporter face à la résistance des conservateurs. S'il ne s'agissait jusqu'alors que d'une querelle médiatique dans le Haut-Valais, et d'une simple question de prestige et d'image pour les conservateurs haut-valaisans, cet appel à la population allait radicalement changer la donne. Alors que la presse du Bas-Valais était restée jusque là relativement discrète sur la motion, chaque journal allait désormais choisir son camp. Les journaux conservateurs vinrent renforcer le parti catholique-conservateur (le *Nouvelliste* et le *Journal et feuille d'avis du Valais* se montrèrent tout d'abord très réservés). Du côté des révisionnistes, seul *Le Confédéré* vint rejoindre le *Briger Anzeiger*.

La direction cantonale du parti conservateur s'était abstenue jusqu'alors de s'immiscer dans la querelle médiatique haut-valaisanne. Mais avec la tentative de recours au référendum constitutionnel, ce qui était une première en Valais, elle se vit contrainte de prendre position. En réponse à l'appel public des révisionnistes, les deux journaux conservateurs publièrent un communiqué du Comité cantonal du parti conservateur. Ce dernier interdisait formellement aux partisans conservateurs de signer la pétition en faveur du référendum⁴⁹. Dans le *Walliser Bote* du 9 janvier 1904, le mot «AVERTISSEMENT» en lettres capitales servait d'en-tête à cet article. De tels détails sont révélateurs de l'extrême tension du climat politique de l'époque, qui mettait aux prises deux groupes bien distincts. Le comité cantonal justifia son refus d'appuyer la démarche des révisionnistes du fait, d'une part, de leur dissidence d'avec le parti, et d'autre part, de leur prétendue collabora-

⁴⁶ Voir entre autres *Zürcher Nachrichten*, 5 décembre 1903 et *Basler Volksblatt*, 4 décembre 1903.

⁴⁷ Voir également *Le Confédéré*, n° 2 et 5, 6 et 23 janvier 1904.

⁴⁸ L'article 87 de la Constitution de 1875 stipule: «La présente Constitution devra être révisée lorsque la majorité des citoyens habiles à voter en fera la demande. La demande de révision faite par six mille citoyens sera soumise à la décision du peuple réuni en assemblées primaires. Dans les cas d'affirmative, ces assemblées devront en même temps décider si la révision doit être totale ou partielle et si elle doit être faite par le Grand Conseil ou par une Constituante.» Le dernier alinéa de cet article n'est pas cité ici.

⁴⁹ *WB*, n° 3, 9 janvier 1904. – *GdV*, n° 2, 6 janvier 1904. – *L'Ami du peuple*, n° 2 et 3, 6 et 9 janvier 1904.

tion avec les libéraux-radicaux du Bas-Valais. Les conservateurs affirmaient également que le procédé des révisionnistes s'apparentait à un vote de défiance à l'égard de la majorité du Grand Conseil, puisque celle-ci avait clairement refusé la motion Seiler durant sa session de novembre. De plus, le Grand Conseil avait déjà chargé le Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité d'une révision de la Constitution. Pour toutes ces raisons, la démarche des motionnaires s'avérait inutile et hâtive.

Ces opinions divergentes engendrèrent au début de l'année 1904 une bataille médiatique d'une rare violence⁵⁰. D'autres journaux suisses prirent part au conflit. Le *Walliser Bote* se sentit ainsi attaqué par des journaux de tendance libérale, comme la *Neue Zürcher Zeitung* ou le *Bund*, qui soutenaient les projets et les objectifs du groupe Seiler⁵¹.

Comme tout parti, le parti catholique conservateur cherchait à défendre sa position politique et son influence dans le canton. Parti gouvernemental, il tenait à son hégémonie et ne tolérait qu'une opposition limitée, facilement contrôlable. Dès les premières velléités, même timides, d'émancipation du groupe Seiler, ce fut le branle-bas de combat au sein de la direction du parti. Lorsque Alexander Seiler et ses alliés déposèrent leur motion devant le Grand Conseil, les conservateurs y virent un danger pour leur parti. D'une part, ils craignaient que la dissidence du groupe Seiler affaiblisse leur position dans le Haut-Valais; l'émergence d'un second parti menaçait l'union qui régnait jusqu'alors dans le haut du canton. D'autre part, ils étaient convaincus que l'acceptation des postulats renforcerait les libéraux-radicaux dans le centre et le bas du canton, ce qui pourrait mettre considérablement en danger leur suprématie. Ces craintes furent pour beaucoup dans le rejet de la motion Seiler, elles en constituent même les raisons principales. Cela étant, elles ne suffisent pas à excuser l'attitude des conservateurs dans cette affaire, lesquels, ne l'oublions pas, tenaient leur position dominante dans le canton du seul soutien de la majorité de la population valaisanne. Le poids politique d'un parti se mesure toujours à l'aune de la faveur populaire, hier comme aujourd'hui. Et avec le refus de la motion Seiler, on avait en fin de compte fait obstacle à l'amélioration des droits populaires! Cela ne manque pas d'ironie: le peuple appuie un parti qui entrave l'exercice même de ses droits! On peut cependant aussi considérer la question différemment: une proposition émanant des rangs de l'opposition, c'était un fait avéré (et ça l'est même encore aujourd'hui) n'avait souvent aucune chance d'aboutir. Ce mécanisme a certainement joué en l'occurrence: si les conservateurs ne voyaient pas l'amélioration des droits démocratiques d'un mauvais oeil, la motion Seiler leur parut dangereuse, et ils y virent une attaque de l'opposition à leur encontre.

Les dirigeants conservateurs devaient néanmoins savoir que la concrétisation des droits démocratiques en Valais n'était plus qu'une question de temps. Le parti conservateur suisse s'était déjà engagé en faveur de ces droits depuis plusieurs décennies⁵². Lui aussi avait dû modifier son approche à leur égard. Avant que les conservateurs valaisans ne changent de position et s'engagent en faveur des droits du peuple, il restait cependant encore bien du chemin à parcourir.

4. Référendum constitutionnel et révision de la Constitution

⁵⁰ La lecture des journaux valaisans des mois de janvier et de février 1904 permet de prendre conscience de l'ardeur et de la brutalité de l'affrontement. Calomnies, annonces fallacieuses et médisances étaient monnaie courante. Nul camp ne lésinait sur les propos durs et offensants.

⁵¹ *WB*, n° 4, 13 janvier 1904.

⁵² Voir Theodor CURTI, *Die schweizerischen Volksrechte, 1848-1900*, Bern, 1900, p. 99-114. – Cf. aussi *BA*, n° 3, 9 janvier 1904.

Comme la motion Seiler était bloquée au Parlement par le parti majoritaire et qu'il ressortait clairement du vote des politiciens conservateurs que l'introduction de droits démocratiques élargis n'était guère une priorité à leurs yeux, les motionnaires n'avaient plus qu'une possibilité: permettre l'accès du peuple à ses droits démocratiques fondamentaux via le référendum constitutionnel. L'appel lancé à la population valaisanne dans les colonnes du *Briger Anzeiger* le 1^{er} janvier 1904 l'explique d'ailleurs clairement:

Citoyens du Valais! Suite au rejet flagrant de notre proposition d'extension des droits démocratiques par le Grand Conseil dans sa session de novembre, les motionnaires ont décidé de soumettre au souverain lui-même, c'est-à-dire au peuple, la question d'une révision constitutionnelle allant dans le sens d'une extension des droits populaires. Car il nous semble que le Grand Conseil, lorsqu'il a refusé notre motion, ne l'a pas fait avec raison. Dans un état démocratique, c'est le peuple et non le Grand Conseil qui doit statuer sur ses droits, c'est à lui que revient le dernier mot. C'est au peuple de juger s'il se sent suffisamment mûr et apte à collaborer à l'élaboration des lois et à leur donner son aval. Nous voulons promouvoir en premier lieu les droits de référendum et d'initiative, qui sont consubstantiels à la démocratie. La question du choix par le peuple des membres du gouvernement et des députés aux Etats doit provisoirement encore rester ouverte; ce postulat se heurte dans notre pays – nous en sommes bien conscients – à des difficultés supplémentaires liées à des contingences linguistiques et topographiques. Nul doute que cette question trouvera elle aussi, dans un proche avenir, une issue conforme à l'idée d'état démocratique. Mais, en premier lieu, nous nous engageons pour un droit qui a notre patrie pour berceau, un droit que nos ancêtres ont arraché de haute lutte à leurs oppresseurs, à la suite de combats longs et sanglants, un droit qu'ils ont exercé durant des siècles, plus sûr rempart à leurs yeux contre l'asservissement et la violence. Ce droit, le droit de référendum législatif, dont nous gratifie la Confédération, nous voulons pouvoir aussi l'exercer au niveau cantonal. Ou bien le peuple, majeur au sein de la Confédération, sera-t-il mineur au niveau cantonal? Assurément pas. Si les remous constitutionnels des années 1840 nous ont privés de l'arme référendaire, le temps de sa reconquête a sonné. Comme le président du Conseil d'Etat, au nom de ce dernier, nous a dénié les droits de référendum et d'initiative lors de la session du 23 novembre, il ne nous reste plus qu'à emprunter la voie décrite dans la Constitution pour les recouvrer. De fait, l'article 87 de la Constitution de 1875 stipule qu'une demande de révision formulée par six mille citoyens doit être soumise à la décision du peuple dans les assemblées primaires. Chers concitoyens, nous vous exhortons donc à saisir avec nous l'arme référendaire et à signer en nombre la pétition qui circule actuellement.⁵³

En six jours, plus de sept cents signatures furent récoltées. Le parti catholique-conservateur n'appuya évidemment pas la démarche et appela au boycott. Par la suite, les deux forces politiques firent feu de tout bois. L'affrontement autour de cette révision constitutionnelle se joua essentiellement par presse interposée, aussi bien dans le haut que dans le bas du canton. La succession des troubles, querelles et escarmouches politiques ne suffit cependant pas à enrayer la marche triomphale du mouvement de réforme. Le 17 janvier déjà, plus de la moitié des signatures requises avait été récoltée. Et lorsque *Le Confédéré*, quelques jours plus tard, encouragea ses lecteurs à soutenir le processus, le porte-voix des libéraux pouvait encore escompter crier victoire avant la fin du mois. La récolte des signatures fut suspendue à une seule reprise, suite à l'une des algarades les plus retentissantes dans l'histoire des élections au Conseil national, lors du remplacement d'Alfred

⁵³ BA, n° 3, 9 janvier 1904.

Perrig tout juste décédé. Contre le candidat de Rarogne Heinrich von Roten, l'opposition désigna Alexander Seiler, qui, malgré son évidente popularité, échoua par 6404 voix contre 8621. La demande de révision aboutit peu après, forte de 10440 signatures. Face à un tel plébiscite, les conservateurs durent battre en retraite, ne pouvant déceintement plus fermer les yeux sur la volonté populaire. Du jour au lendemain, le parti gouvernemental retourna sa veste, et s'engagea dès lors en faveur des droits démocratiques. La population ne comprit qu'à grand peine un tel revirement, durement fustigé, y compris dans la presse gouvernementale. Les conservateurs tâchèrent bien de sauver la face, mais leurs commentaires compliqués ne convainquirent pas vraiment. Suite au dépôt de la demande de révision et sous la pression cumulée du peuple et de l'opposition, le Conseil d'Etat considéra enfin une révision de la Constitution comme opportune et il consentit à la mettre en œuvre. Seuls 45% des citoyens en âge de voter prirent part à la consultation du 19 juin 1904. Mais une claire majorité d'entre eux – plus de 90% – s'exprima en faveur de la révision.

Dans le Haut-Valais s'initièrent alors de longues et patientes tentatives de réconciliation entre les deux camps. Heinrich von Roten renonça notamment à une réélection au Conseil national, cédant sa place au démocrate Alexander Seiler. Sur ce, les deux quotidiens haut-valaisans firent paraître le communiqué suivant:

Les représentants du groupe catholique-conservateur et des démocrates du Haut-Valais se sont mis d'accord, après de longues négociations, sur l'existence d'un parti unique et sur un programme de travail commun. Ils se rassemblent sous la dénomination collective déjà en vigueur de «groupe catholique-conservateur du Haut-Valais». Les principaux axes du programme, d'inspiration catholique, qui relayent les préoccupations du temps, qui tendent vers le progrès et aspirent à la bonne marche du pays, trouveront concrétisation, pour la prospérité de la patrie, sous l'action conjuguée de l'ensemble des forces conservatrices haut-valaisannes.⁵⁴

Le Conseil d'Etat soumit au Grand Conseil un projet de révision de même qu'un message en faveur d'une nouvelle Constitution valaisanne, des revendications tout à fait dans l'air du temps. Les vifs échanges entre les réformistes (démocrates et libéraux-radicaux) et les conservateurs, l'année précédente, au sujet du référendum constitutionnel et l'élan de sympathie qui s'ensuivit au sein de la population valaisanne en faveur des tenants de la réforme balisèrent le chemin et le contenu de la constitution à venir. A l'aune de la situation politique au tournant du siècle, avec l'hégémonie des catholiques conservateurs, il était aisé d'imaginer que seules les réformes et les revendications les plus fondamentales se matérialiseraient, et il n'en alla pas autrement. Les réformistes s'étaient préparés aux compromis, et s'ils purent faire aboutir leurs deux droits démocratiques fondamentaux, l'initiative et le référendum, ils durent cependant abdiquer face à la majorité au sujet de l'élection par le peuple des conseillers d'Etat et aux Etats. Dans le premier projet constitutionnel figuraient aussi des mesures de promotion économique ainsi que la possibilité d'introduire l'assurance-incendie obligatoire, de même également que le soutien à l'apprentissage et des mesures de protection de l'agriculture, du commerce, de l'artisanat et de l'industrie. Suite aux délibérations du Grand Conseil, ces dispositions furent intégrées dans la nouvelle Constitution de 1907, à l'instar de la liberté d'expression et de la possibilité d'introduire un Conseil général.

⁵⁴ *BA* et *WB*, n° 84, 21 octobre 1905.

Principales innovations de la nouvelle Constitution de 1907

- Référendum obligatoire (art. 30).
- Initiative populaire (initiative législative) (art. 31).
- Election proportionnelle facultative dans les communes (art. 87).
- Liberté d'opinion et liberté de la presse garanties (art. 8).
- Encouragement et subventionnement de l'agriculture, de l'industrie et du commerce par l'Etat; de l'enseignement professionnel dans les domaines de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des arts et métiers (art. 15).
- Organisation et subventionnement de l'assurance du bétail et (le cas échéant) assurance mobilière et immobilière obligatoire contre l'incendie (art. 16).
- Soutien étatique au développement du réseau des routes et des autres moyens de communication (art. 17).
- Obligation pour l'Etat de favoriser et de subventionner les hôpitaux, cliniques et infirmeries de district ou d'arrondissement (art. 19).
- Sion reste le chef-lieu du canton et devient officiellement le siège du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal (art. 27).
- Autonomie des communes dans les limites de la Constitution et des lois (art. 69).

Le Grand Conseil adopta officiellement la nouvelle Constitution le 8 mars 1907. Le 12 mai 1907, le peuple approuva le texte, avec tous les changements opérés par rapport au précédent, par 8144 voix contre 1621, mais avec une participation de tout juste 40%.

La presse ne manqua pas de critiquer ce faible taux de participation et l'imputa d'une part au fait que la date et l'objet du vote n'avaient été rendus publics que 14 jours avant l'échéance, et, d'autre part, au fait que le texte de la Constitution n'était accessible au peuple que quelques jours avant le vote. Les commentateurs n'en stigmatisèrent pas moins l'indifférence politique croissante ainsi que le manque d'intérêt de la population.

5. Perspectives d'avenir après ce coup d'oeil rétrospectif

La nouvelle Constitution valaisanne du 8 mars 1907 fut promulguée par le Conseil d'Etat le 2 juin 1907, et, moyennant plusieurs révisions partielles, cela fait aujourd'hui plus de 100 ans qu'elle est en vigueur. De nombreuses revendications des démocrates et des libéraux-radicaux y trouvèrent place par la suite, comme par exemple l'élection par le peuple des conseillers d'Etat et aux Etats, ou encore l'application de la proportionnelle dans les élections au Grand Conseil (1920) ou sur le plan communal (1969). En revanche, le droit de référendum obligatoire, obtenu de haute lutte, ne devint plus que facultatif à partir de 1993, opération justifiée par le faible taux de participation et des charges administratives et financières jugées inutiles. On peut se demander si l'exercice des droits civiques n'en a pas été rendu plus complexe pour le seul profit des politiques; cette modification diminue en effet l'importance de la volonté populaire, alors que les politiques disposent de plus de marge de manœuvre, puisqu'un groupe doit à chaque fois saisir l'arme référendaire avant qu'une loi ne puisse être soumise au peuple. Le recours au référendum représente déjà en soi un seuil rédhibitoire. Avec le référendum obligatoire, les législateurs étaient forcés d'édicter des lois à même de passer l'épreuve

d'un vote devant le peuple.

Modifications importantes jusqu'à aujourd'hui

- art. 84: application de la proportionnelle dans les élections au Grand Conseil (1920)
- art. 85bis: élection par le peuple des conseillers d'Etat et aux Etats (1920)
- art. 87: application de la proportionnelle dans les élections sur le plan communal (1969)
- art. 88: droit de vote accordé aux femmes en Valais (1970); votation illégale des femmes d'Unterbäch en 1957 déjà.
- art. 88: abaissement de la majorité civique de 20 à 18 ans (1991).
- art. 30: le droit de référendum obligatoire devient facultatif (1993) [le référendum obligatoire reste en vigueur pour les questions constitutionnelles]
- art. 13bis: Protection et soutien étatique à la famille comme communauté de base de la société (1999).

Près des deux tiers des dispositions originelles de la Constitution ont été modifiées et adaptées dans le cadre de révisions partielles, ou tout simplement remplacées. La Constitution actuelle est ainsi un composé des volontés populaire et politique de trois générations et d'époques distinctes. Après plus de 100 ans de validité, ceci amène inévitablement la question de sa révision complète.

Cette véritable mosaïque d'époques différentes ne reflète en rien l'esprit du temps, ni par sa forme ni par son contenu, et la conception actuelle d'une Constitution n'est également plus la même que celle qui prévalait en 1907. Une révision complète s'avère ainsi incontournable. Le canton dans son ensemble, mais en particulier la société et la politique n'ont cessé d'évoluer, les valeurs se sont modifiées et les modes de vie actuels ne correspondent plus guère à ceux de l'époque où la Constitution a vu le jour. De plus, la conception de la Constitution actuelle ne correspond pas avec la conception systématique moderne; cela entraîne des défauts formels, et également des faiblesses au niveau du contenu, comme par exemple lorsque sont inscrits dans la Constitution des règlements susceptibles d'être formulés à un échelon inférieur (au niveau des lois ou des ordonnances). Des rubriques thématiques importantes sont également absentes, notamment la collaboration intercantonale ou la collaboration avec la Confédération.

Pour des raisons similaires, presque tous les cantons ont effectué une révision complète de leur Constitution ces dernières années. Le Valais pourrait à présent tirer un grand bénéfice des expériences et résultats de ces révisions, et entreprendre sur cette base une révision complète.

Selon la doctrine juridique, il revient spécifiquement à une Constitution d'organiser, d'ordonner, de limiter le pouvoir, d'intégrer et d'orienter. Dans le cadre d'une révision d'ensemble de la Constitution cantonale, ces aspects seraient à soumettre un à un, puis conjointement, à un examen général et à un comité d'experts. Dans le cas d'une révision complète, cela peut avoir lieu sans préjugés, et il importe, sur la base des conclusions des experts, de rechercher une solution permettant une Constitution cohérente et à même de garantir au canton une assise solide pour les prochaines décennies.

La Constitution fédérale fixe le cadre légal propre à l'élaboration d'une Constitution cantonale. Celle-ci doit se conformer aux exigences de la législation fédérale du point de vue du contenu et être avalisée par l'Assemblée fédérale. Ces exigences sont formulées explicitement dans l'article 51 de la Constitution fédérale:

1. Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande.
2. Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral.⁵⁵

Une révision de la Constitution cantonale doit ainsi satisfaire à cinq exigences fondamentales⁵⁶:

– *Rédaction de la Constitution.* L'Etat fédéral suisse impose à la Constitution cantonale d'être formulée sous forme écrite.

– *Ordre constitutionnel démocratique.* L'organisation doit respecter la séparation des pouvoirs, et, dans le sens d'une prescription minimale, le peuple doit pouvoir élire un parlement cantonal d'après un suffrage universel équitable. Cette exigence n'entraîne pratiquement aucune limitation pour le Valais. Le canton a déjà développé des instruments démocratiques, comme par exemple l'initiative et le référendum législatifs, qui vont clairement au-delà de la forme de démocratie représentative réclamée avec la représentation du peuple au parlement.

– *Consultation du peuple.* La Constitution fédérale stipule que le peuple doit obligatoirement se prononcer sur la Constitution cantonale, et que l'acceptation de celle-ci requiert au moins la majorité simple des votants.

– *Possibilité de modification par l'intermédiaire de l'initiative constitutionnelle.* La Constitution fédérale exige que les cantons prévoient le droit d'initiative constitutionnelle. Lorsque la majorité du corps électoral le demande, une modification de la Constitution doit pouvoir être initiée en tout temps. L'ensemble des cantons se contentent cependant d'un nombre de signatures plus restreint.

– *Compatibilité avec le droit fédéral.* Les Constitutions cantonales ne doivent pas être contraires au droit fédéral. Cette condition est la plus importante des conditions-cadres pour les constituants cantonaux. Le droit fédéral laisse en particulier de la latitude aux cantons au niveau de l'agencement politique et administratif de leurs activités, ainsi qu'au niveau de l'organisation des autorités et des corporations du droit cantonal. La latitude est également conséquente au niveau de l'aménagement des droits politiques. Par contre, les droits fondamentaux de la Constitution fédérale règlent également les rapports entre l'individu et l'Etat sur le plan cantonal. Les compétences fédérales et les normes sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons limitent l'indépendance constitutionnelle des cantons de manière relativement importante, car presque tous les domaines de tâches sont concernés d'une manière ou d'une autre par des dispositions du droit fédéral. Les normes légales et d'ordonnance de la Confédération peuvent évoluer relativement vite, tandis que la Constitution cantonale s'inscrit dans un horizon de plusieurs décennies. La prééminence du droit fédéral sur le

⁵⁵ *Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Recueil systématique du droit fédéral, 101.

⁵⁶ Alexander RUCH, «Kommentar zu Art. 51 BV», dans *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Bernhard EHRENZELLER et al., Zürich, 2002.

droit cantonal est valable à chaque échelon normatif (art. 49 alinéa 1 de la Constitution fédérale).

La légalité des Constitutions cantonales est examinée par les Chambres fédérales lors de la procédure de garantie (art. 51 de la CF en lien avec l'art. 172 al. 2 de la CF). La garantie de la Confédération a un effet déclaratoire immédiat. Une Constitution cantonale peut entrer en vigueur avant d'obtenir sa garantie. Si celle-ci devait cependant lui être refusée, une disposition peut devenir caduque par effet rétroactif. Les Constitutions cantonales garanties sont examinées par le Tribunal fédéral, quant à leur conformité avec le droit fédéral, uniquement sous certaines conditions bien définies, notamment lorsque le droit supérieur n'existait pas encore lorsque la garantie avait été accordée.

Ces exigences peuvent être respectées assez aisément et une Constitution moderne siérait bien au Valais. Comme le montrent les réflexions précédentes, la révision complète de la Constitution valaisanne de 1907 n'est plus qu'une question de temps, de consensus et de volonté politique. Une révision complète est cependant aujourd'hui éminemment complexe, et il sera très certainement nécessaire de former une commission constitutionnelle préparatoire. Cette commission devra tenir compte de la diversité cantonale, et intégrer aussi bien des hommes politiques, des représentants des autorités et des citoyens que des experts en droit et dans d'autres domaines. Tout en assurant une information publique continue, il lui reviendrait d'élaborer un projet susceptible d'être envoyé en consultation, et qui serait ensuite soumis à la procédure usuelle via un message du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil.

Une nouvelle Constitution est souhaitable pour le Valais, sur les bases d'une discussion ouverte. Animée d'un esprit moderne et conçue avec sagesse, celle-ci jetterait les fondements d'une saine autonomie pour le canton et sa population, et leur garantirait un développement harmonieux au sein d'un Etat fédéral indépendant.