

91.038

**Message
concernant la garantie des constitutions révisées
des cantons de Zurich, de Lucerne, de Fribourg,
de Schaffhouse, des Grisons, de Vaud et du Valais**

du 29 mai 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, de Lucerne, de Fribourg, de Schaffhouse, des Grisons, de Vaud et du Valais et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 mai 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

En vertu de l'article 6, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale (cst.), les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur constitution. Selon le 2^e alinéa de ce même article, la Confédération accorde cette garantie, pour autant que ces constitutions soient conformes à la constitution fédérale et à l'ensemble du droit fédéral, qu'elles assurent l'exercice des droits politiques selon des formes républicaines, représentatives ou démocratiques, qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit toutes ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

En l'espèce, les modifications constitutionnelles ont pour objet:

- dans le canton de Zurich:
l'abaissement de 20 à 18 ans de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité;*
- dans le canton de Lucerne:
les bases de calcul pour la répartition des sièges au Grand Conseil entre les cercles électoraux;*
- dans le canton de Fribourg:
les langues officielles et les relations entre les communautés linguistiques, ainsi que l'abaissement de 20 à 18 ans de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité;*
- dans le canton de Schaffhouse:
l'abaissement de 20 à 18 ans de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité;*
- dans le canton des Grisons:
la prolongation de deux à trois ans de la durée du mandat des membres du Grand Conseil, des juges de cercle et des conciliateurs;*
- dans le canton de Vaud:
l'introduction d'un Tribunal administratif et la protection de la Venoge;*
- dans le canton du Valais:
les rapports entre l'Etat et l'Eglise.*

Toutes ces modifications sont conformes à l'article 6, 2^e alinéa, de la constitution fédérale. Aussi la garantie fédérale doit-elle leur être accordée.

Message

1 Les différentes révisions

11 Constitution du canton de Zurich

Lors de la votation populaire du 23 septembre 1990, le corps électoral du canton de Zurich a accepté, par 174 691 oui contre 133 179 non, la modification de l'article 16 de la constitution cantonale. Par lettre du 7 novembre 1990, le Conseil d'Etat a requis la garantie fédérale.

111 Age requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 16

Sont électeurs et éligibles à toutes les charges publiques les Suisses et les Suissesses âgés de 20 ans révolus.

Nouveau texte

Art. 16

Sont électeurs et éligibles à toutes les charges publiques les Suisses et les Suissesses âgés de 18 ans révolus.

La nouvelle disposition réduit de 20 à 18 ans l'âge requis pour exercer le droit de vote et pour être éligible en matière cantonale et communale. Cette décision s'inspire de l'exemple d'autres cantons. En effet, les cantons de Berne, d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Glaris, de Zoug, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura, ainsi que, récemment, les cantons de Schaffhouse et de Fribourg, fixent déjà à 18 ans l'âge minimum pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité. Il faut du reste relever qu'entre-temps, à l'occasion de la votation du 3 mars 1991, la Confédération a elle aussi abaissé à 18 ans l'âge conférant le droit de vote et l'éligibilité sur le plan fédéral.

112 Conformité au droit fédéral

Selon l'article 74, 4^e alinéa, cst., les cantons peuvent en principe régler le droit de vote comme ils l'entendent dans leur domaine, ce qui vaut aussi pour l'âge requis pour l'exercice du droit de vote. Ils doivent toutefois tenir compte de l'exigence posée à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, cst., selon laquelle «l'exercice des droits démocratiques d'après des formes républicaines – représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée s'inscrit dans ce cadre. Elle n'est contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de lui accorder la garantie fédérale.

12 Constitution du canton de Lucerne

Lors de la votation populaire du 2 décembre 1990, le corps électoral du canton de Lucerne a accepté, par 28 433 oui contre 4616 non, la modification du paragraphe 45, 2^e alinéa, de la constitution cantonale et l'introduction d'un nouveau 3^e alinéa dans ce paragraphe. Par lettre du 12 décembre 1990, la Chancellerie d'Etat a demandé la garantie fédérale.

121 Bases de calcul pour la répartition des sièges au Grand Conseil entre les cercles électoraux

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Par. 45, 2^e al.

² Le Grand Conseil détermine sur la base du dernier recensement fédéral de la population combien de sièges échoient aux cercles électoraux.

Nouveau texte

Par. 45, 2^e et 3^e al.

² Tous les citoyens suisses établis dans une commune du canton conformément au droit cantonal font partie de la population suisse résidante.

³ Le Grand Conseil détermine sur la base de la statistique cantonale de la population combien de sièges échoient aux différents cercles électoraux. La date déterminante est le 1^{er} janvier de l'année précédant l'année électorale.

La modification introduit de nouvelles bases pour la répartition des sièges du Grand Conseil entre les différents cercles électoraux. En lieu et place du nombre des habitants déterminé sur la base du dernier recensement fédéral de la population, la nouvelle disposition se fonde à cet égard sur le nombre des habitants tel qu'il résulte de la statistique cantonale de la population. Comme celle-ci est régulièrement mise à jour sur la base des indications fournies par le contrôle des habitants, la répartition des sièges se fondera à l'avenir sur des chiffres qui, à la date de la répartition, correspondent mieux à la réalité que ne le font les résultats du dernier recensement fédéral.

122 Conformité au droit fédéral

Selon l'article 74, 4^e alinéa, *ct.*, les cantons peuvent en principe régler le droit de vote comme ils l'entendent dans leur domaine, ce qui vaut aussi pour le système électoral et la répartition des mandats au parlement cantonal entre les circonscriptions électorales. Ils doivent toutefois tenir compte de l'exigence posée à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, *ct.*, selon laquelle «l'exercice des droits démocratiques d'après des formes républicaines – représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée demeure dans ce cadre; elle permet une répartition plus équitable des mandats entre les différents cercles. Elle n'est

contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de lui accorder la garantie fédérale.

13 Constitution du canton de Fribourg

Lors de la votation populaire du 23 septembre 1990, le corps électoral du canton de Fribourg a accepté par 39 500 oui contre 7701 non la modification de l'article 21 de sa constitution. Le corps électoral a en outre approuvé par 47 143 oui contre 21 951 non, lors de la votation populaire du 3 mars 1991, une modification de l'article 25, chiffre 1, lettre a, de la constitution cantonale. Par lettres des 26 novembre 1990 et 19 mars 1991, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale.

131 Langues officielles

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 21

Les lois, décrets et arrêtés devront être publiés dans les langues française et allemande. Le texte français est déclaré être le texte original.

Nouveau texte

Art. 21

¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.

² L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques.

Cette nouvelle disposition institue pour le canton de Fribourg le principe de l'égalité du français et de l'allemand comme langues officielles. L'utilisation de chacune de ces langues en tant que langue officielle doit être conforme au principe de la territorialité.

132 Age requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 25, ch. 1, let. a

Sont citoyens actifs, c'est-à-dire habiles à voter dans les assemblées politiques et électorales:

1. Tous les Fribourgeois et les Fribourgeoises:
 - a. qui ont 20 ans accomplis;

Nouveau texte

Art. 25, ch. 1, let. a

Sont citoyens actifs, c'est-à-dire habiles à voter dans les assemblées politiques et électorales:

1. Tous les Fribourgeois et les Fribourgeoises:
 - a. qui ont 18 ans accomplis;

La nouvelle disposition abaisse la majorité civique en matière cantonale et communale de 20 à 18 ans. Cette décision s'inspire de l'exemple d'autres cantons. En effet, les cantons de Berne, d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Glaris, de Zoug, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura, ainsi que, récemment, les cantons de Zurich et de Schaffhouse, fixent déjà à 18 ans l'âge minimum pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité. Il faut du reste relever qu'entre-temps, à l'occasion de la votation du 3 mars 1991, la Confédération a elle aussi abaissé à 18 ans l'âge conférant le droit de vote et l'éligibilité sur le plan fédéral.

133 Conformité au droit fédéral

133.1 Langues officielles

On déduit de l'article 116, 1^{er} alinéa, cst., que l'égalité entre les quatre langues qui y sont mentionnées est garantie par le droit fédéral et qu'il est interdit aux cantons de réprimer une minorité linguistique. On en déduit également le principe de la territorialité, qui protège les espaces linguistiques traditionnels de la Suisse dans leur étendue et dans leur homogénéité (cf. à cet égard Giorgio Malinverni, Commentaire de la constitution fédérale, art. 116, note 2, et les références citées). Les cantons sont donc compétents, dans le cadre de leur souveraineté, pour prendre les mesures nécessaires à la protection d'une langue nationale ou d'un territoire linguistique (Malinverni, op. cit., note 2). La détermination des langues officielles cantonales relève en principe de la compétence des cantons. En vertu du droit fédéral, ceux-ci doivent cependant prendre en considération à cet égard la composition linguistique de leur population (Malinverni, op. cit., note 6). La nouvelle disposition s'inscrit pleinement dans le cadre imparti par le droit fédéral. Elle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni à d'autres normes du droit fédéral. Il convient de lui accorder la garantie.

133.2 Age requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité

Selon l'article 74, 4^e alinéa, cst., les cantons peuvent en principe régler le droit de vote comme ils l'entendent dans leur domaine, ce qui vaut aussi pour l'âge requis pour l'exercice du droit de vote. Ils doivent toutefois tenir compte de l'exigence posée à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, cst., selon laquelle «l'exercice des droits démocratiques d'après des formes républicaines – représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée s'inscrit dans ce cadre. Elle n'est contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de lui accorder la garantie fédérale.

14 Constitution du canton de Schaffhouse

Lors de la votation populaire du 10 juin 1990, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté par 15 947 oui contre 12 910 non la modification de l'article 3 de sa constitution. Par lettre du 15 janvier 1991, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale.

141 Age requis pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 3

Tous les citoyens suisses habitant le canton sont, dès 20 ans révolus, citoyens actifs. Les dispositions de l'article 5 sont réservées.

Nouveau texte

Art. 3

Tous les citoyens suisses habitant le canton sont, dès 18 ans révolus, citoyens actifs en matière cantonale et communale. Les dispositions de l'article 5 sont réservées.

La nouvelle disposition réduit de 20 à 18 ans l'âge requis pour exercer le droit de vote et pour être éligible en matière cantonale et communale. Cette décision s'inspire de l'exemple d'autres cantons. En effet, les cantons de Berne, d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Glaris, de Zoug, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura, ainsi que, récemment, les cantons de Zurich et de Fribourg, fixent déjà à 18 ans l'âge minimum pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité. Il faut du reste relever qu'entre-temps, à l'occasion de la votation du 3 mars 1991, la Confédération a elle aussi abaissé à 18 ans l'âge conférant le droit de vote et l'éligibilité sur le plan fédéral.

142 Conformité au droit fédéral

Selon l'article 74, 4^e alinéa, cst., les cantons peuvent en principe régler le droit de vote comme ils l'entendent dans leur domaine, ce qui vaut aussi pour l'âge requis pour l'exercice du droit de vote. Ils doivent toutefois tenir compte de l'exigence posée à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, cst., selon laquelle «l'exercice des droits démocratiques d'après des formes républicaines – représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée s'inscrit dans ce cadre. La modification des articles 4 et 6, lettres b et c, de la loi cantonale sur les droits politiques, adoptée lors de la même votation populaire que la disposition constitutionnelle, ne viole pas la règle du droit fédéral selon laquelle il ne peut y avoir simultanément votation sur la constitution et sur la loi, dans la mesure où la modification de la loi consiste simplement en une adaptation formelle au nouveau

texte constitutionnel. La nouvelle disposition constitutionnelle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de lui accorder la garantie fédérale.

15 Constitution du canton des Grisons

Lors de la votation populaire du 26 novembre 1990, le corps électoral du canton des Grisons a accepté, par 31 571 oui contre 31 411 non, la modification des articles 13, 3^e alinéa, 47 et 48, de la constitution cantonale. Par lettre du 5 septembre 1990, la Chancellerie d'Etat a demandé la garantie fédérale.

151 Durée du mandat des membres du Grand Conseil, des juges de cercle et des conciliateurs

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 13, 3^e al.

³ Les membres du Grand Conseil demeurent en fonction deux ans et sont toujours rééligibles.

Art. 47

Chaque cercle nomme pour une période de fonction de deux ans un ou deux conciliateurs ainsi qu'un ou deux suppléants.

Art. 48

Chaque cercle désigne un tribunal de cercle, composé d'un président (landamann) et de quatre assesseurs, ainsi que d'au moins quatre suppléants. Les membres et suppléants sont élus directement par les citoyens actifs de chaque cercle. Ils sont choisis librement parmi ces derniers et son élus pour deux ans; ils sont toujours rééligibles.

Nouveau texte

Art. 13, 3^e al.

³ Les membres du Grand Conseil demeurent en fonction trois ans et sont toujours rééligibles.

Art. 47

Chaque cercle désigne pour une période de fonction de trois ans un ou deux conciliateurs ainsi qu'un ou deux suppléants.

Art. 48

Chaque cercle désigne un tribunal de cercle, composé d'un président (landamann) et de quatre assesseurs, ainsi que de quatre suppléants au moins. Les membres et suppléants sont élus directement par les citoyens actifs de chaque cercle. Ils sont choisis librement parmi ces derniers et sont élus pour trois ans; ils sont toujours rééligibles.

Ces nouvelles dispositions augmentent de deux à trois ans la durée du mandat des membres du Grand Conseil, des conciliateurs (c'est-à-dire des autorités judiciaires de première instance des cercles), ainsi que des juges de cercle. En même

temps, dans une votation séparée, une modification correspondante de la loi du 7 octobre 1962 sur l'exercice des droits politiques a été rejetée de justesse. Le gouvernement cantonal a déclaré, en se référant au principe de la suprématie du droit constitutionnel, que l'augmentation de la durée du mandat était considérée comme acceptée. Le Tribunal fédéral a rejeté en dernière instance, le 3 juillet 1990, les recours pour violation des droits politiques interjetés par plusieurs citoyens contre cette constatation.

152 Conformité au droit fédéral

Les nouvelles dispositions demeurent pleinement dans le cadre de l'autonomie des cantons en matière d'organisation. Elles ne sont contraires ni à la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de leur accorder la garantie fédérale.

16 Constitution du canton de Vaud

Lors de la votation populaire du 10 juin 1990, le corps électoral du canton de Vaud a accepté, par 40 904 oui contre 22 608 non, une modification des articles 30, 32, 51 et 66, 2^e alinéa, de la constitution cantonale, ainsi que l'introduction d'un nouveau chapitre «Tribunal administratif», comprenant les articles 79^{bis} à 79^{quinquies} et l'abrogation de l'article 76, 2^e alinéa, de ladite constitution. A l'occasion de la même votation, le corps électoral a en outre approuvé, par 40 379 oui contre 29 586 non, l'insertion dans la constitution cantonale d'un article 6^{ter} («Protection de la Venoge»). Par lettre du 7 novembre 1990, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale.

161 Juridiction administrative

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 30

¹ Il y a trois ordres de fonctionnaires exerçant l'autorité cantonale au nom du peuple:
l'ordre législatif;
l'ordre exécutif et administratif;
l'ordre judiciaire.

² Ces trois ordres demeurent distincts dans les limites fixées par la constitution.

³ La loi règle le mode de procéder dans les cas de conflit de compétence entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire.

Art. 32

Les époux, les parents et les alliés en ligne directe et, dans la ligne collatérale, les parents et alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent siéger en même temps, l'un au Conseil d'Etat, l'autre au Tribunal cantonal.

Art. 51

Le Grand Conseil se fait rendre compte annuellement de l'exécution des lois et décrets, ainsi que de l'administration de la justice.

Art. 66, 2^e al.

² Il¹⁾ peut demander aux autorités judiciaires les renseignements dont il a besoin.

Art. 76, 2^e al.

² Il²⁾ connaît des contraventions relevant du domaine fiscal.

Nouveau texte

Art. 30

¹ L'organisation des autorités respecte le principe de la séparation des pouvoirs.

² La loi prévoit une procédure pour le règlement des conflits de compétence.

Art. 32

Les époux, les parents et les alliés en ligne directe et, dans la ligne collatérale, les parents et alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent siéger simultanément au Conseil d'Etat, au Tribunal cantonal ou au Tribunal administratif.

Art. 51

Le Grand Conseil se fait rendre compte annuellement de l'exécution des lois et décrets, ainsi que de l'administration de la justice civile, pénale et administrative.

Art. 66, 2^e al.

² Il¹⁾ peut demander aux Tribunal cantonal et au Tribunal administratif les renseignements dont il a besoin.

Art. 76, 2^e al.

Abrogé

Chapitre IV Tribunal administratif

Art. 79^{bis}

¹ En matière de contestations administratives, la juridiction de dernière instance est exercée par un tribunal administratif.

² Font exception les contestations portant sur une décision du Conseil d'Etat et celles que la loi attribue expressément à une autre autorité.

Art. 79^{ter}

Les juges du Tribunal administratif sont élus par le Grand Conseil pour quatre ans dans la première année de chaque législature; ils sont rééligibles.

Art. 79^{quater}

Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal administratif est soumis à la haute surveillance du Grand Conseil à qui, chaque année et par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, il soumet son budget et rend compte de sa gestion.

¹⁾ C'est-à-dire le Conseil d'Etat.

²⁾ C'est-à-dire le Tribunal cantonal.

La loi règle l'organisation, la compétence et la procédure.

Ces nouvelles dispositions instituent un tribunal administratif.

162 Protection de la Venoge

Le nouveau texte a la teneur suivante:

Nouveau texte

Art. 6^{ter}

¹ Les cours, les rives et les abords de la Venoge sont protégés.

² Un plan d'affectation cantonal précise l'étendue de cette protection. Ce plan et les dispositions accessoires comprennent toutes mesures utiles notamment pour:

- a. Assurer l'assainissement des eaux;
- b. Maintenir et restaurer les milieux naturels favorables à la flore et à la faune, notamment la végétation riveraine;
- c. Classer les milieux naturels les plus intéressants;
- d. Interdire toute construction, équipement, installation ou intervention dont la réalisation irait à l'encontre des objectifs ci-dessus.

Cette nouvelle disposition résulte de l'acceptation d'une initiative populaire. Elle place le cours de la Venoge et son environnement sous protection et charge les autorités cantonales d'établir un plan d'affectation et d'élaborer les dispositions de protection nécessaires.

163 Conformité au droit fédéral

Selon les articles 64, 3^e alinéa, et 64^{bis}, 2^e alinéa, cst., l'organisation des tribunaux, la procédure judiciaire et la jurisprudence dans les domaines du droit civil et du droit pénal relèvent de la compétence des cantons. Ce principe s'applique également à la juridiction administrative. Non seulement, cette modification constitutionnelle correspond aux exigences du droit fédéral, mais elle va en outre dans le sens des mesures préconisées par la Confédération en vue de décharger le Tribunal fédéral, l'une de ces mesures étant précisément l'introduction d'autorités judiciaires cantonales compétentes en dernière instance dans l'application du droit administratif fédéral (cf. FF 1985 II 817 ss).

Pour ce qui est de la conformité au droit fédéral de la disposition constitutionnelle protégeant la Venoge, il faut rappeler qu'en vertu de l'article 24^{sexies}, 1^{er} alinéa, cst., la protection de la nature et du paysage incombe aux cantons. La nouvelle norme constitutionnelle relève donc de la compétence cantonale. Elle n'est pas contraire à la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451), laquelle poursuit des objectifs analogues.

Ces modifications ne sont contraires ni à la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de leur accorder la garantie fédérale.

17 Constitution du canton du Valais

Lors de la votation populaire du 10 juin 1990, le corps électoral du canton du Valais a accepté par 23 063 oui contre 5825 non une modification des articles 2, 4^e alinéa, et 89, ainsi que l'abrogation des articles 76, chiffre 3, et 83 de la constitution cantonale. Par lettre du 4 juillet 1990, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale.

171 Rapports entre l'Eglise et l'Etat

L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante:

Ancien texte

Art. 2 (*texte aujourd'hui en vigueur*¹⁾)

¹ La religion catholique, apostolique et romaine est la religion de l'Etat.

² La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

³ Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Art. 2 (*texte adopté et garanti en 1974, mais n'ayant pas encore été mis en vigueur*¹⁾)

¹ La liberté de conscience, de croyance et le libre exercice du culte sont garantis.

² Les communautés religieuses définissent leur doctrine et aménagent leur culte en toute indépendance. Elles s'organisent et s'administrent d'une manière autonome, dans les limites du droit public.

³ Le statut de personne juridique de droit public est reconnu à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise réformée évangélique. Les autres confessions sont soumises aux règles du droit privé; la loi peut leur conférer un statut de droit public pour tenir compte de leur importance sur le plan cantonal.

⁴ Les confessions reconnues de droit public s'organisent en communes ecclésiastiques ou en associations de communes ecclésiastiques dont les autorités se procurent et administrent les ressources nécessaires au culte et à l'Eglise et sont soumises en cela à la surveillance de l'Etat. L'Eglise peut leur confier d'autres tâches.

Art. 76, ch. 3

Sont considérées comme communes:

3. les communes ecclésiastiques.

Art. 83

Les communes ecclésiastiques sont régies par la législation spéciale élaborée sur la base de l'article 2 de la présente constitution. Les dispositions régissant les communes municipales sont applicables par analogie dans les cas non prévus par cette législation.

¹⁾ L'article 2 de la constitution cantonale avait déjà été modifié lors de la votation populaire du 17 mars 1974. Le texte révisé avait obtenu la garantie des Chambres fédérales le 12 décembre 1974 (FF 1974 II 973, 993 ss), mais n'a jusqu'ici pas encore été mis en vigueur (Recueil systématique des actes législatifs de la République et Canton du Valais, vol. I, n° 1, p. 7). Il doit être mis en vigueur en même temps que la modification actuelle du 4^e alinéa, dont la garantie fédérale est proposée dans ce message.

Art. 89

¹ Nul ne peut être membre de plus d'un conseil communal. Cette restriction n'est pas applicable au conseil communal ecclésiastique par rapport aux autres conseils communaux.

² Le citoyen ne peut voter que dans une seule commune municipale, bourgeoisiale et ecclésiastique.

Nouveau texte

Art. 2

1^{er} à 3^e al. selon la votation populaire du 17 mars 1974¹⁾

⁴ Pour autant que les paroisses de l'Eglise catholique romaine et celles de l'Eglise réformée évangélique ne peuvent, par leurs moyens propres, subvenir aux frais de culte des églises locales, ceux-ci sont, sous réserve des libertés de conscience et de croyance, mis à la charge des communes municipales. Le canton peut allouer des subventions aux églises reconnues de droit public.

Art. 76, ch. 3

Abrogé

Art. 83

Abrogé

Art. 89

¹ Nul ne peut être membre de plus d'un conseil communal.

² Le citoyen ne peut voter que dans une seule commune municipale et bourgeoisiale.

Ces modifications suppriment l'obligation des églises reconnues de droit public d'instituer des communes ecclésiastiques et introduisent un nouveau mode de financement des églises locales.

172 Conformité au droit fédéral

172.1

La réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat, en particulier la réglementation du statut des communautés religieuses ainsi que les exigences relatives à leur organisation, relève de la compétence cantonale. Cela inclut aussi, selon la doctrine dominante, que les Eglises peuvent être financées entièrement ou partiellement par l'Etat ou les communes (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse et Supplément 1967-1982*, n° 2021; Ulrich Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, Fribourg et Leipzig, 1938, vol. II, p. 513 ss; Philippe Gardaz, *Organisation ecclésiastique cantonale et droit fédéral*, thèse Lausanne, 1973, p. 73 et 77 ss; Daniel Pache, *Les impôts ecclésiastiques*, thèse Lausanne, 1981, 24). Demeurent réservés à cet égard les articles 49 et 50 cst., en particulier l'article 49, 6^e alinéa, qui libère les non-membres des communautés religieuses des contributions correspondantes (cf. en particulier ATF 107 Ia 126 ss, et les références citées). La réserve explicite de la liberté de conscience et de croyance qui est faite par le texte dont la garantie est demandée tient compte de ces exigences du droit fédéral. Les modifications en question ne sont contraires ni à la

¹⁾ Voir le texte actuel et la note des anciens articles 2.

constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de leur accorder la garantie fédérale.

172.2

Une remarque s'impose toutefois en ce qui concerne la procédure cantonale de mise en vigueur des dispositions modifiées. Lors de la révision constitutionnelle de 1974, le projet accepté en votation populaire chargeait le Conseil d'Etat de mettre la nouvelle disposition en vigueur. Les Chambres fédérales avaient accordé la garantie fédérale à cette modification constitutionnelle par arrêté du 12 décembre 1974 (FF 1974 II 1508 et 1509). A la suite des difficultés rencontrées lors de l'élaboration de la législation d'exécution (voir le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 30 mars 1988 concernant l'opportunité d'une modification des art. 2, 4^e al., 76, 83 et 89 de la constitution cantonale, p. 3 ss), le Conseil d'Etat n'a pas procédé jusqu'ici à la mise en vigueur de la disposition acceptée en votation populaire et garantie par les Chambres fédérales (voir Recueil systématique des actes législatifs de la République et Canton du Valais, vol. I, n^o 1, p. 7). Par lettre du 5 décembre 1990, le Département fédéral de justice et police a prié le Conseil d'Etat de prendre position à ce sujet. Dans sa réponse du 19 décembre 1990, le Conseil d'Etat décrit de façon détaillée les longs efforts entrepris en vue de mettre sur pied une législation d'exécution. Durant la procédure d'octroi de la garantie fédérale de 1974 déjà, un projet de loi d'application avait été élaboré et mis en consultation. En raison des résultats négatifs de cette dernière, un nouveau projet de loi fut soumis au Grand Conseil en 1978. Le projet échoua cependant, en deuxième lecture, en 1986. Enfin, la préparation d'un troisième projet fut interrompue par l'adoption, en 1987, d'une motion par laquelle le Grand Conseil exigeait une nouvelle révision de la disposition constitutionnelle. Le projet correspondant fut mis en consultation la même année encore et aboutit à la révision constitutionnelle examinée dans le présent message. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs qu'il a informé annuellement les autorités fédérales de cette situation.

172.3

La garantie fédérale comporte deux éléments: d'une part, elle constate, dans le cadre d'un acte formel d'approbation par le biais d'un arrêté fédéral simple, que les conditions de l'article 6, 2^e alinéa, cst., sont remplies. Ce faisant, la Confédération s'engage cependant aussi, conformément à l'article 5 cst., à protéger et à faire appliquer la constitution cantonale et les droits qui en découlent pour le peuple et les citoyens, et cela même à l'encontre du canton (voir Blaise Knapp, in Commentaire de la constitution fédérale, art. 5, notes 2-4, 59 ss et 93 ss). Ainsi, lorsqu'une disposition constitutionnelle cantonale est adoptée par le peuple et garantie par la Confédération, elle *doit* être mise en application. L'opinion exprimée par le Conseil d'Etat au chiffre 5 de sa prise de position, selon laquelle la sauvegarde des droits protégés par l'article 5 cst. ne relèverait en aucun cas de la compétence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, mais uniquement de celle du Tribunal fédéral, ne saurait être partagée. Il est certes vrai que le moyen

de recours permettant de sauvegarder ces droits conduit au Tribunal fédéral, que ce soit par la voie de la réclamation de droit public, pour le Conseil fédéral et les cantons (art. 113, 1^{er} et 2^e al., cst.), ou par la voie du recours de droit public, pour les citoyens (art. 113, 3^e al., cst.). Jurisprudence et doctrine partent cependant du principe que l'ordre juridique garanti peut et doit être mis en application directement par le Conseil fédéral (art. 102, ch. 2, 3, 9 et 10, cst.) ou par l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 7 et 8, cst.), en particulier lorsqu'une décision juridictionnelle n'est pas possible, par défaut de «plaignant» par exemple (Knapp, op. cit., notes 128 ss; Jean-François Aubert, in Commentaire de la constitution fédérale, art. 85, ch. 7, notes 87 et 89; Kurt Eichenberger, in Commentaire de la constitution fédérale, art. 102, notes 38 ss, 41 ss et 50 ss).

172.4

Il résulte des articles 5 et 6, 2^e alinéa, lettre c, cst., qu'une constitution ou une modification constitutionnelle acceptée par le peuple et garantie par la Confédération doit par principe entrer en vigueur. Même lorsque sa mise en vigueur formelle est confiée à un autre organe de l'Etat, ce dernier ne saurait suspendre à sa guise la mise en vigueur (sur la mise en vigueur des normes de rang supérieur par l'exécutif, cf. Alfred Kölz, *Intertemporales Verwaltungsrecht*, RDS 102/1983 II p. 232, ainsi qu'André Grisel, *L'application du droit public dans le temps*, ZBl 75/1974, p. 236 ss).

172.5

Il est incontesté que le Conseil d'Etat a fait son possible, dans le cadre du contexte politique, en vue de parvenir à la mise sur pied d'une législation d'application acceptable et de garantir ainsi l'application de la constitution. Il n'en demeure pas moins que la situation est insatisfaisante sur le plan juridique, dans la mesure où l'entrée en vigueur et, à travers elle, l'efficacité d'une disposition constitutionnelle valablement adoptée par le peuple, demeurent suspendues pendant une très longue période en raison de la constellation politique du législatif. Au chiffre 1 de sa prise de position, le Conseil d'Etat relève que la législation d'exécution du nouvel article 2 de la constitution cantonale devrait être élaborée cette année encore, et qu'elle devrait être adoptée et mise en vigueur avec la disposition constitutionnelle en 1992. Des mesures particulières de surveillance de la Confédération ne sont donc pas nécessaires.

2 Constitutionnalité

En vertu des articles 6 et 85, chiffre 7, de la constitution, l'Assemblée fédérale est compétente pour accorder la garantie fédérale aux constitutions cantonales.

**accordant la garantie fédérale aux constitutions révisées
de certains cantons**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 6 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 29 mai 1991¹⁾,

arrête:

Article premier

La garantie fédérale est accordée:

1. Zurich

A l'article 16 de la constitution cantonale, accepté en votation populaire du 23 septembre 1990;

2. Lucerne

Au paragraphe 45, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution cantonale, accepté en votation populaire du 2 décembre 1990;

3. Fribourg

A l'article 21, accepté en votation populaire du 23 septembre 1990, ainsi qu'à l'article 25, 2^e alinéa, lettre a, de la constitution cantonale, accepté en votation populaire du 3 mars 1991;

4. Schaffhouse

A l'article 3 de la constitution cantonale, accepté en votation populaire du 10 juin 1990;

5. Grisons

Aux articles 13, 3^e alinéa, 47 et 48 de la constitution cantonale, acceptés en votation populaire du 26 novembre 1990;

6. Vaud

Aux articles 6^{ter}, 30, 32, 51, 66, 2^e alinéa, et 79^{bis} à 79^{quinquies}, ainsi qu'à l'abrogation de l'article 76, 2^e alinéa, de la constitution cantonale, acceptés en votation populaire du 10 juin 1990;

¹⁾ FF 1991 II 1541

7. Valais

Aux articles 2, 4^e alinéa, et 89, ainsi qu'à l'abrogation des articles 76, chiffre 3, et 83 de la constitution cantonale, acceptés en votation populaire du 10 juin 1990.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

34501

**Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, de
Lucerne, de Fribourg, de Schaffhouse, des Grisons, de Vaud et du Valais du 29 mai 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.038
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.07.1991
Date	
Data	
Seite	1541-1557
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 631

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.