

96.004

**Message
concernant la garantie de la constitution
du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures**

du 10 janvier 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la garantie de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures et vous proposons de l'adopter.

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

10 janvier 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

En vertu de l'article 6 de la constitution fédérale, 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 la 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 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.

Lors de la landsgemeinde du 30 avril 1995, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a approuvé la constitution cantonale totalement révisée qui lui était soumise. La nouvelle constitution se présente, dans sa forme et dans son contenu, comme une charte fondamentale moderne. Ordonnée selon une systématique claire, elle est rédigée dans un langage adapté à notre époque et se caractérise aussi par plusieurs innovations de droit matériel. Parmi elles, figure l'initiative populaire de type unique, aux termes de laquelle il appartient au Grand Conseil de décider si l'initiative doit être réalisée au niveau de la constitution ou à celui de la loi. Une autre nouveauté est la consécration dans la constitution même de l'intervention populaire: cette institution, propre au canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, permet à un habitant de présenter une proposition écrite au Grand Conseil et d'y prendre la parole pour défendre lui-même sa proposition. Par ailleurs, en garantissant expressément l'autonomie communale et en posant le principe de son respect par tous les organes de l'Etat, la nouvelle constitution renforce l'autonomie des communes. Enfin, outre une énumération détaillée des droits fondamentaux, la nouvelle constitution comprend des droits sociaux et des buts sociaux, ainsi qu'un catalogue des tâches publiques les plus importantes. L'examen a révélé que toutes les dispositions de la nouvelle constitution remplissent les conditions requises pour l'octroi de la garantie. Seront dès lors seules passées en revue les dispositions qui ont un rapport direct avec des matières réglées par le droit fédéral.

Message

1 Situation initiale

Le 28 avril 1991, la landsgemeinde du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures décida, à une large majorité, de réviser sa constitution, qui datait de 1908. Renonçant à instituer une assemblée constituante, elle chargea le Grand Conseil d'élaborer une nouvelle constitution. Une commission du Grand Conseil, composée de 44 membres, prit ses fonctions le 23 septembre 1991, lors d'une réunion constitutive, et mit au point un projet en 23 séances plénières et quelque 140 réunions de groupes de travail. Le Grand Conseil approuva ce projet sans grandes modifications, le 20 février 1995, et décida de le soumettre à la landsgemeinde. Un citoyen déposa alors un recours auprès du Tribunal fédéral, affirmant que la procédure d'adoption du texte par la landsgemeinde violait la liberté de vote et d'élection, garantie par le droit fédéral. Selon le recourant, la nouvelle constitution devait être mise au vote non pas lors de la landsgemeinde mais dans un scrutin aux urnes. Le Tribunal fédéral rejeta ce recours le 19 avril 1995 (ATF 121 I 139 ss) et la landsgemeinde approuva la nouvelle constitution le 30 avril de la même année. Par lettre du 4 mai 1995, le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a demandé une garantie fédérale.

2 Structure et contenu de la constitution

L'une des raisons qui ont motivé la révision totale de la constitution cantonale était que l'ancien texte présentait des insuffisances formelles: une systématique déficiente, une densité normative inégale et une définition des tâches publiques et des compétences des différents organes de l'Etat qui ne correspondait plus à la réalité. La nouvelle constitution est structurée clairement et rédigée simplement, de manière à pouvoir être facilement comprise. Elle comprend, de surcroît, un certain nombre de nouveautés, dont les plus importantes sont les suivantes:

- la nouvelle constitution contient des dispositions de principe et un catalogue étendu de droits fondamentaux; elle comprend des droits sociaux et des buts sociaux;
- les tâches de l'Etat sont présentées de manière claire et détaillée;
- dans le domaine des droits politiques, les innovations les plus importantes sont l'initiative de type unique et la consécration dans la constitution même de l'intervention populaire;
- l'autonomie communale est mentionnée expressément et se trouve, de ce fait, renforcée. Les communes bourgeoises sont supprimées et le canton ne connaît plus que les communes municipales.

Contrairement à l'ancienne, la nouvelle constitution comprend un préambule, qui exprime la philosophie du texte constitutionnel et fixe une ligne de conduite pour l'Etat. Les 118 articles qui suivent sont divisés en 14 chapitres et traitent des principes généraux, des droits fondamentaux, des droits sociaux et des buts sociaux, des devoirs de la personne, des tâches publiques, des droits politiques, de la landsgemeinde, des autorités, du régime des finances, des communes, des

collectivités et établissements de droit public, des relations entre l'Etat et l'Eglise, de la révision de la constitution et, enfin, des dispositions finales et transitoires.

Le *chapitre premier* (art. 1 à 3) pose le principe de l'Etat de droit libéral, démocratique et social et rappelle le statut du canton au sein de la Confédération. Il décrit le territoire du canton et fixe les bases du droit de cité cantonal.

Le *chapitre 2* (art. 4 à 23) contient une liste très complète des droits fondamentaux, ainsi que des dispositions sur le champ d'application et sur le régime des restrictions de ces droits.

Le *chapitre 3* (art. 24 et 25) consacre les droits sociaux et les buts sociaux.

Le *chapitre 4* (art. 26) fixe les devoirs de la personne.

Le *chapitre 5* (art. 27 à 49) est consacré aux tâches publiques. Il fixe d'abord les principes généraux sur la manière de les accomplir, puis les différentes tâches publiques: l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement et de la nature, la protection du patrimoine et du paysage, l'aménagement du territoire et la construction, les transports, l'eau, l'énergie et les déchets, l'éducation et la formation, les affaires sociales, l'ordre économique, la santé ainsi que la culture, la science et les loisirs.

Le *chapitre 6* (art. 50 à 57) concerne les droits politiques. Il contient des dispositions relatives à l'initiative populaire et consacre l'intervention populaire ainsi que le droit de participer aux procédures de consultation.

Le *chapitre 7* (art. 58 à 60) contient des dispositions relatives au déroulement de la *landsgemeinde* et à ses compétences.

Le *chapitre 8* (art. 61 à 95) traite de l'organisation des autorités, de la séparation des pouvoirs et de l'information de la population. Il établit les compétences du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, fixe les conditions auxquelles ces compétences peuvent être déléguées d'une autorité à l'autre, et détermine quelles dispositions doivent revêtir la forme d'une loi.

Le *chapitre 9* (art. 96 à 99) règle les principes du régime des finances.

Le *chapitre 10* (art. 100 à 107) rassemble les dispositions relatives aux communes et fixe les grandes lignes de leur organisation.

Le *chapitre 11* (art. 108) pose la base juridique des collectivités et établissements de droit public.

Le *chapitre 12* (art. 109 à 111) est consacré au statut des communautés religieuses.

Le *chapitre 13* (art. 112 à 114) contient les dispositions relatives à la révision de la constitution.

Le *chapitre 14* (art. 115 à 118) porte les dispositions finales et transitoires.

3 Conditions nécessaires à l'octroi de la garantie

31 Généralités

En vertu de l'article 6 de la constitution fédérale, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leur constitution. Selon le 2^e alinéa de cet article, la Confédération accorde la garantie, pour autant que les constitutions

☛ cantonales 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 des citoyens le demande.

32 Approbation du peuple

L'approbation de la constitution cantonale par le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures lors de la landsgemeinde du 30 avril 1995 répond à l'exigence posée par l'article 6, 2^e alinéa, lettre c, de la constitution fédérale. Selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 19 avril 1995, la liberté de vote et d'élection garantie par le droit fédéral n'est pas violée lorsqu'une décision est prise lors d'une landsgemeinde et non dans le secret des urnes (ATF 121 I 138 ss). Certes, le Tribunal fédéral relève que l'institution n'est pas irréprochable sous l'angle du respect du secret du vote et qu'elle ne permet pas à tous les électeurs, notamment à ceux qui sont retenus pour des motifs d'ordre professionnel ou pour des raisons de santé, de prendre part au vote (arrêt précité, consid. 4a). Mais il rappelle toutefois que la landsgemeinde présente aussi certains avantages par rapport au scrutin secret. Dans le cas d'espèce – approbation de la nouvelle constitution cantonale – le tribunal n'a pas considéré que les insuffisances inhérentes à la landsgemeinde auraient pu influencer sur le résultat du vote de manière telle que ce dernier ne reflêtât pas fidèlement la libre expression de la volonté des électeurs (arrêt précité, consid. 5d).

33 Droits politiques et révisibilité

L'article 50 de la constitution dispose que tous les Suisses qui sont domiciliés dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale.

La nouvelle constitution ne prévoit aucun délai d'attente pour les Suisses qui arrivent dans le canton. Bien que l'article 43, 5^e alinéa, de la constitution fédérale dispose que le Suisse établi dans un canton devient électeur en matière cantonale et communale après trois mois, la disposition de la constitution cantonale n'est pas contraire au droit fédéral. En effet, le délai prévu par la constitution fédérale a toujours été considéré comme un délai d'attente maximal (Etienne Grisel, dans: Commentaire de la constitution fédérale, art. 43, n^o 67).

L'article 105, 2^e alinéa, qui prévoit que les communes peuvent donner le droit de vote aux étrangers en matière communale, est également conforme au droit fédéral, puisqu'aux termes de l'article 74, 4^e alinéa, de la constitution fédérale, le droit de vote cantonal demeure réservé pour les votations et élections cantonales et communales. Les cantons peuvent exiger la citoyenneté suisse mais n'y sont pas obligés (Rudolf Wertenschlag, Grundrechte der Ausländer in der Schweiz, Bâle et Francfort s/Main 1980, p. 256 ss; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Lausanne 1987, p. 72 s.).

La possibilité de réviser librement la constitution, au sens où l'exige la constitution fédérale à l'article 6, 2^o alinéa, lettre c, est instituée par les articles 112 à 114, en combinaison avec les articles 50 et 51 et l'article 60. Dans son arrêt relatif à la présente constitution, le Tribunal fédéral a confirmé qu'il n'est pas contraire au droit fédéral de faire approuver les modifications d'une constitution cantonale dans une landsgemeinde plutôt que dans un scrutin secret (ATF 121 I 139 ss).

34 Conformité au droit fédéral

L'un des problèmes qui se posent lorsque l'on examine la conformité au droit fédéral d'une constitution cantonale qui a subi une révision totale est que l'on doit confronter une réglementation fondamentale cantonale, en principe conçue pour durer plusieurs décennies, avec l'ensemble du droit fédéral qui, lui, est sujet à de rapides changements (surtout au niveau législatif). Il n'est donc pas exclu que certaines des dispositions qui bénéficient aujourd'hui de la garantie fédérale soient, d'ici quelques années déjà, rendues sans objet ou du moins voient leur portée limitée par des modifications ultérieures du droit fédéral.

Un canton ne peut réglementer un domaine dans lequel la Confédération possède une compétence exclusive. Il peut toutefois assumer des tâches qui relèvent d'une compétence fédérale concurrente non limitée aux principes lorsque la Confédération n'a pas entièrement utilisé sa compétence. Dans cette hypothèse, les normes constitutionnelles cantonales ont, examinées à la lumière du droit fédéral, une portée plus limitée que ne le laisse supposer leur libellé. Toutefois, dans la mesure où, interprétées conformément au droit fédéral, ces normes peuvent se fonder sur une compétence cantonale résiduelle, elles doivent recevoir la garantie fédérale.

341 Structure du canton

Contrairement à l'ancienne constitution, qui divisait le canton en districts, la nouvelle ne prévoit aucun niveau intermédiaire entre le canton et les communes (art. 2). Par ailleurs, le canton ne connaît plus que les communes municipales, les communes bourgeoises étant supprimées (art. 100, 1^{er} al.). La constitution garantit expressément l'autonomie des communes et oblige les organes cantonaux à leur laisser le plus d'indépendance possible, ce qui accroît leur degré d'autonomie. La constitution définit les tâches des communes dans leurs grandes lignes et pose des exigences minimales quant à leur organisation interne. Toutes ces dispositions sont du ressort des cantons et ne contiennent aucun élément contraire au droit fédéral.

342 Droits fondamentaux

Selon la doctrine et la jurisprudence, les droits fondamentaux garantis par les cantons ont une portée autonome dans la mesure où ils accordent une protection plus étendue que le droit fédéral (ATF 102 Ia 469 ss). Cela signifie que les cantons peuvent protéger les mêmes droits que la Confédération ou aller au-delà. Mais cela signifie aussi que la garantie fédérale ne peut être octroyée lorsque le canton

accorde, expressément et de manière impérative, une protection moins étendue que la Confédération ne le fait par ses droits constitutionnels écrits et non écrits.

Le catalogue des droits fondamentaux de la nouvelle constitution cantonale va, sur certains points, au-delà de la protection assurée par le droit fédéral. Il n'existe en revanche aucun point pour lequel la protection cantonale irait moins loin que le droit fédéral; rien ne s'oppose donc à l'octroi de la garantie fédérale. Les droits fondamentaux mentionnés ci-après appellent une brève explication quant à leurs rapports avec le droit fédéral:

L'article 8 de la constitution cantonale interdit l'arbitraire et protège la bonne foi. Selon la jurisprudence et la doctrine unanime, ces deux principes sont déjà contenus dans l'article 4 de la constitution fédérale. La constitution bernoise prévoit la même garantie à son article 11. Or le Conseil fédéral dans son message d'alors (FF 1994 I 407), ainsi que la doctrine (Jörg Paul Müller et Urs Bolz, dans: Walter Kälin/Urs Bolz, [éd.], Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, p. 37 s. et 266 s.) ont reconnu à cette disposition une portée propre qui va au-delà de la garantie prévue par la constitution fédérale: la norme cantonale protégerait les intéressés contre tout traitement arbitraire lors même qu'ils ne pourraient se prévaloir d'aucune norme juridique positive. Mais, le 15 septembre 1995, le Tribunal fédéral a nié cette portée autonome à la norme cantonale en question, affirmant qu'il appartient au législateur fédéral de régler la qualité pour agir, c'est-à-dire de poser les conditions pour interjeter un recours de droit public, et qu'un canton ne peut, en aménageant le droit fondamental à la protection contre l'arbitraire, assouplir ces conditions. Il a précisé qu'il était nécessaire de délimiter d'une manière ou d'une autre la qualité pour agir car il n'est pas possible à toutes les personnes touchées de près ou de loin par une décision de déposer un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Il estime que seul le législateur fédéral est habilité à fixer cette limite.

Cet arrêt du Tribunal fédéral a également une incidence sur l'interprétation de l'article 8 de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures et pose que cette garantie ne peut fonder d'autres prétentions que celles découlant du droit fédéral.

L'article 10 garantit, outre le mariage et la vie de famille, le libre choix d'une autre forme de vie en commun. Or, conformément à l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, la Confédération légifère dans le domaine du droit civil; cette norme cantonale ne peut donc pas déployer d'effets sur les relations de droit civil des couples non mariés et étendre par exemple les effets du mariage à l'état de concubinage. En revanche, elle pourrait avoir des effets par exemple sur l'exercice de droits proches des droits de la personnalité ou dans le cadre du droit procédural (Jörg Paul Müller, dans: Walter Kälin/Urs Bolz, [éd.], Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, p. 39 s.).

Vont notamment au-delà de la garantie accordée par le droit fédéral les articles suivants: l'article 12, 3^e alinéa, lequel réserve à toute personne qui fournit la preuve d'un intérêt légitime le droit de consulter les documents officiels pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose; l'article 16, 2^e alinéa, qui prévoit que les autorités ont l'obligation d'examiner les pétitions quant au fond et d'y répondre le plus vite possible; l'article 17, 2^e alinéa, qui

garantit un droit conditionnel à l'autorisation de manifestations sur le domaine public.

Quelques dispositions de la nouvelle constitution définissent l'essence de certains droits fondamentaux (p. ex., les art. 7, 2^e al., 9, 2^e al., et 12, 2^e al.). Dans la mesure toutefois où aucune de ces définitions ne porte sur des domaines que la Confédération a réglés de manière différente, ces dispositions ne sont pas contraires au droit fédéral. Elles ne revêtent néanmoins une portée autonome que si elles vont au-delà de ce que la jurisprudence du Tribunal fédéral définit comme essence des droits fondamentaux, ce qui n'est pas le cas ici.

Enfin, il convient de relever que la nouvelle constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures présente une autre particularité encore: elle contient des droits sociaux (art. 24) et des buts sociaux (art. 25). Les droits sociaux fondent, dans des domaines bien déterminés et concrets, des droits matériels qui, en raison de leur précision, pourraient éventuellement être portés devant les tribunaux. Les buts sociaux, en revanche, ne peuvent pas être invoqués en justice directement; leur réalisation relève du canton et des communes. Etant donné leur emplacement différent dans la systématique de la constitution, ces dispositions sont moins étroitement liées aux droits fondamentaux que ne le sont celles de la constitution bernoise portant sur le même sujet.

343 Tâches publiques

Selon l'article 3 de la constitution fédérale, les cantons exercent toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à la Confédération. C'est pourquoi le Tribunal fédéral n'exige pas que les législations cantonales aient une base expresse dans la constitution du canton. La plupart des cantons renoncent donc à donner dans la constitution une liste exhaustive de tâches publiques et à définir les compétences législatives qui en découlent. Cette constatation vaut aussi pour le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, dont la nouvelle constitution ne pose pas de réserve quant à l'adoption de nouvelles tâches cantonales, mais qui exige cependant une base légale formelle (art. 69, let. e). On peut cependant partir de l'idée que les principaux domaines d'activité du canton et des communes sont mentionnés dans ces dispositions sur les tâches publiques (art. 28 à 49). Formulées comme des mandats à l'adresse soit du seul canton, soit du canton et des communes, elles fournissent d'ailleurs une base importante pour la répartition des tâches entre le canton et les communes.

Même si de nombreux domaines recourent les compétences de la Confédération (p. ex. art. 29 à 35, 39, 40, 43, 44, 48 et 49), aucun de ces recouvrements ne peut toutefois être considéré comme contraire au droit fédéral. Même dans les domaines où la Confédération a édicté une législation-cadre ou d'autres lois, les cantons conservent d'importantes tâches d'exécution et compétences résiduelles; un catalogue de ces tâches peut aussi se justifier en tant que la constitution remplit une fonction d'information.

L'article 45 dispose que le canton peut instituer une banque cantonale. Les cantons sont habilités à confier certaines tâches d'intérêt public à des organisations externes à l'administration. Ils peuvent également créer librement une ou

plusieurs banques cantonales (Blaise Knapp, Aspects du droit des banques cantonales, dans: Mélanges U. Häfelin, Zurich 1989, p. 459 ss). Tous les cantons ont fait usage de cette compétence, celui de Soleure ayant toutefois décidé récemment de privatiser sa banque cantonale (FF 1995 III 1349). Le rôle et la situation particulière des banques cantonales sont reconnus par la constitution fédérale, dont l'article 31^{quater}, 2^e alinéa, prévoit qu'ils doivent être pris en compte dans la législation sur le régime des banques.

344 Organisation des autorités et procédure

Les règles sur l'organisation et la constitution des autorités cantonales et communales ainsi que les procédures prévues pour leur activité répondent aux exigences du droit fédéral. Les conditions d'éligibilité et les règles d'incompatibilité sont conformes au droit fédéral. Il en va de même de la limite d'âge de 65 ans prévue à l'article 66 pour les membres du Conseil d'Etat ainsi que du Tribunal supérieur et du Tribunal administratif. Comme cela a été exposé en détail dans le message concernant la garantie de la constitution du canton de Glaris, les cantons bénéficient d'une large autonomie lorsqu'il s'agit de fixer une limite d'âge supérieure en ce qui concerne les fonctions exécutives et judiciaires; les limites d'âge ont d'ailleurs toujours été jugées conformes au droit fédéral et, de ce fait, garanties (FF 1989 III 712). Il y aurait lieu de se montrer plus strict à l'égard de limites d'âge qui restreindraient l'éligibilité à des fonctions législatives (FF 1989 III 716), ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Le principe de la séparation des pouvoirs est expressément inscrit à l'article 61 et il est mis en œuvre par la répartition des compétences entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, l'administration et les autorités judiciaires.

La procédure législative, qui prévoit l'approbation par la *landsgemeinde* des lois ainsi que de leur modification et de leur abrogation, répond aux exigences démocratiques fixées à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale. Comme le canton de Berne (art. 69, 4^e al., cst. BE), celui d'Appenzell Rhodes-Extérieures adopte une disposition constitutionnelle décrivant les matières qui doivent être réglées au niveau de la loi (art. 69). Ces dispositions, tout comme celle concernant la délégation de compétences à d'autres autorités (art. 68), codifient dans leurs grandes lignes la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière, même si celui-ci, dans sa pratique récente, affirme qu'un arrêté du Parlement non sujet au référendum serait suffisant pour réglementer ces domaines (ATF 118 Ia 248). Ces articles sont donc conformes au droit fédéral.

345 Résumé

La constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995 remplit les conditions posées à l'article 6, 2^e alinéa, lettre a, de la constitution fédérale; la garantie doit donc lui être accordée.

4 Constitutionnalité

En vertu des articles 6 et 85, chiffre 7, de la constitution fédérale, il appartient à l'Assemblée fédérale d'accorder la garantie aux dispositions constitutionnelles cantonales.

N38274

**Arrêté fédéral
concernant la garantie de la constitution
du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 6 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 10 janvier 1996¹⁾,
arrête:

Article premier

La garantie fédérale est accordée à la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, qui a été acceptée lors de la landsgemeinde du 30 avril 1995.

Art. 2

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

N38274

¹⁾ FF 1996 I 965

Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures

du 30 avril 1995¹⁾

Nous, femmes et hommes d'Appenzell Rhodes-Extérieures, voulons respecter dans la foi la création dans sa diversité.

Nous voulons, par-delà les frontières, contribuer à l'aménagement d'une collectivité vivant dans la liberté, la paix et la justice.

Conscients du lien indissoluble entre le bien de la communauté et celui de l'individu, nous nous donnons la constitution suivante:

1. Principes

Article premier Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures

¹ Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures est un Etat de droit libéral, démocratique et social.

² En tant que canton souverain, il fait partie intégrante de la Confédération suisse et coopère avec la Confédération, les autres cantons et les pays limitrophes.

³ Il participe activement au processus de décision au niveau fédéral.

Art. 2 Territoire cantonal

Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures se compose des communes d'Urnäsch, de Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönggrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen et Reute.

Art. 3 Droit de cité

¹ Le droit de cité communal fonde le droit de cité cantonal.

² La loi règle l'acquisition et la perte des droits de cité cantonal et communal.

2. Droits fondamentaux

Art. 4 Dignité humaine

La dignité humaine doit être respectée et protégée.

RS 131.224.1

¹⁾ Acceptée par la landsgemeinde du 30 avril 1995.

Art. 5 Egalité de droit, interdiction de discriminer

¹ Tous les hommes sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit être discriminé, notamment en raison de son sexe, de son âge, de sa race, de la couleur de sa peau, de sa langue, de son origine, de ses convictions politiques, religieuses ou philosophiques, de son mode de vie ou de ses capacités physiques ou psychiques.

Art. 6 Egalité entre hommes et femmes

¹ Hommes et femmes sont égaux en droit.

² Ils ont droit à la même formation, à un salaire égal pour un travail de valeur égale ainsi qu'au même accès à la fonction publique.

³ Le canton et les communes encouragent la réalisation de l'égalité de fait.

⁴ Ils s'emploient à ce que les tâches publiques soient accomplies aussi bien par des femmes que par des hommes.

Art. 7 Liberté de conscience et de croyance

¹ La liberté de conscience et de croyance de même que son exercice sont garantis.

² Nul ne peut être contraint à accomplir un acte religieux ou à professer des convictions.

Art. 8 Interdiction de l'arbitraire et bonne foi; interdiction de la rétroactivité

¹ La protection contre toute mesure arbitraire des pouvoirs publics et la protection de la bonne foi sont garanties.

² Les actes législatifs rétroactifs sont interdits.

Art. 9 Liberté personnelle

¹ La liberté personnelle est garantie.

² La torture ainsi que les peines et les traitements inhumains ou dégradants sont interdits.

³ Toute personne a droit au respect de sa vie privée, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit au moyen des télécommunications.

Art. 10 Mariage et autres formes de vie en commun

¹ Le droit au mariage et à la vie familiale est protégé.

² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est garantie.

Art. 11 Liberté d'établissement

La liberté d'établissement est garantie.

Art. 12 Liberté d'opinion et d'information

¹ Toute personne peut librement former son opinion, l'exprimer sans contrainte et la diffuser par la parole, l'écriture et l'image ou de toute autre manière.

² Les pouvoirs publics ne peuvent exercer aucun contrôle sur l'expression d'opinions pour en influencer la teneur.

³ Toute personne fournissant la preuve d'un intérêt légitime a le droit, dans les limites de la loi, de consulter les documents officiels, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Art. 13 Liberté de la science et droit d'enseigner

¹ La liberté de la recherche et de la doctrine ainsi que le droit d'enseigner sont garantis.

² Toute personne qui exerce une activité scientifique a le devoir d'assumer ses responsabilités face à la vie humaine, animale et végétale et face aux éléments naturels qui sont nécessaires à celle-ci.

Art. 14 Liberté de l'art

La liberté de l'expression artistique est garantie.

Art. 15 Protection des données

¹ Toute personne a droit à ce que ses données personnelles soient protégées.

² Toute personne peut obtenir des renseignements sur les données qui la concernent et peut exiger la rectification de celles qui sont inexactes.

Art. 16 Droit de pétition

¹ Toute personne a le droit d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet. Elle ne doit pas encourir de préjudice de ce fait.

² Les autorités ont l'obligation d'examiner les pétitions quant au fond et d'y répondre le plus vite possible.

Art. 17 Liberté d'association et de réunion

¹ La liberté d'association et la liberté de réunion sont garanties.

² La loi ou un règlement communal peut soumettre à autorisation les manifestations se déroulant sur le domaine public. Les manifestations sont autorisées si un déroulement ordonné paraît assuré et que l'atteinte portée aux intérêts des tiers semble supportable.

Art. 18 Garantie de la propriété

¹ La propriété est garantie.

² Une pleine indemnité est accordée en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété équivalant à une expropriation.

Art. 19 Liberté économique; liberté du commerce et de l'industrie

Le libre choix de la profession et la libre activité économique ainsi que les droits d'association professionnelle et de groupement syndical sont garantis.

Art. 20 Garanties de procédure

a. Garanties juridiques

¹ Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par des juges indépendants, impartiaux et établis par la loi.

² Les personnes dépourvues des ressources nécessaires ont droit à l'assistance judiciaire gratuite.

³ Toute personne est présumée innocente tant qu'elle n'a pas été condamnée par un jugement entré en force de chose jugée. Le doute profite au prévenu.

⁴ Les parties ont dans toute procédure le droit d'être entendues et d'obtenir dans un délai raisonnable une décision motivée; les voies de recours doivent leur être indiquées.

Art. 21 b. Garanties en cas de privation de liberté

¹ Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est dans les cas et selon les formes prévus par la loi.

² Toute personne privée de liberté doit être informée dans une langue qu'elle comprend des raisons de cette mesure et des droits qui sont les siens. Elle a le droit de faire informer ses proches parents.

³ Toute personne détenue et soupçonnée d'un délit doit être traduite dans les plus brefs délais devant une autorité judiciaire.

⁴ Toute personne privée de liberté a le droit d'être assistée par un conseil juridique et de faire contrôler la légalité de la privation de liberté par un tribunal selon une procédure simple et rapide.

⁵ Si la privation de liberté est injustifiée, les pouvoirs publics doivent à la personne qui en a été victime la réparation du préjudice subi et éventuellement du tort moral.

⁶ La libre communication avec le conseil juridique ne peut être limitée qu'en cas de risque d'abus et uniquement dans la mesure où la loi l'autorise.

Art. 22 Champ d'application des droits fondamentaux

¹ Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

² Les étrangers jouissent aussi des droits fondamentaux à moins que le droit fédéral n'en dispose autrement.

³ Les mineurs capables de discernement peuvent faire valoir eux-mêmes les droits fondamentaux se rapportant à leur personnalité.

Art. 23 Restriction des droits fondamentaux

¹ Quiconque use de ses droits fondamentaux doit respecter ceux d'autrui.

² Un droit fondamental ne peut être restreint que si

- a. une base légale le permet;
- b. un intérêt public prépondérant le justifie;
- c. la restriction est proportionnée au but poursuivi.

³ Un droit fondamental peut être restreint temporairement sans base légale en cas de danger grave, imminent et manifeste.

⁴ Il ne peut être en aucun cas porté atteinte à l'essence des droits fondamentaux.

3. Droits sociaux et buts sociaux

Art. 24 a. Droits sociaux

¹ Toute personne dans le besoin qui ne peut sortir de la gêne par ses propres moyens a droit à un logis, aux soins médicaux essentiels et aux moyens nécessaires pour mener une existence conforme aux exigences de la dignité humaine.

² Tout enfant a le droit d'être protégé et assisté. Il a droit, pendant la période de scolarité obligatoire, à une formation de base gratuite qui corresponde à ses aptitudes.

³ Les victimes d'infractions graves ont droit à une aide qui leur permette de surmonter leurs difficultés.

Art. 25 b. Buts sociaux

Le canton et les communes, en complément de l'initiative privée et de la responsabilité personnelle, se fixent les buts suivants dans le cadre des moyens disponibles:

- a. que toute personne puisse subvenir à ses besoins par son travail;
- b. que toute personne puisse se loger convenablement;
- c. que toute personne puisse se former et se perfectionner en accord avec ses goûts et ses aptitudes;
- d. que tous les parents jouissent de la sécurité matérielle avant et après la naissance d'un enfant;

- e. que toute personne âgée, faible, malade ou handicapée qui a besoin d'aide soit convenablement soignée et encadrée.

4. Devoirs de la personne

Art. 26

¹ Toute personne est responsable d'elle-même et porte sa part de responsabilité envers la collectivité et les générations futures, notamment en ce qui concerne la conservation des éléments naturels nécessaires à la vie.

² Dans le but d'accomplir des tâches d'intérêt général, la loi peut obliger la population à des prestations personnelles. La prestation en nature peut être remplacée par une taxe d'exemption.

5. Tâches publiques

5.1 Principes

Art. 27

¹ Les tâches publiques doivent être accomplies de manière à ce que les éléments naturels nécessaires à la vie soient ménagés et préservés; elles doivent répondre aux besoins et concourir à la prospérité de tous.

² Il convient d'examiner constamment les tâches existantes et nouvelles afin de déterminer si elles sont nécessaires, si elles peuvent être financées et si elles peuvent être accomplies de manière rentable et appropriée.

³ Le canton n'accomplit que des tâches qui ne peuvent être effectuées de manière aussi satisfaisante par les communes ou les particuliers. Il encourage l'initiative privée et la responsabilité personnelle ainsi que la coopération régionale.

5.2 Tâches

Art. 28 Ordre et sécurité publics

¹ Le canton assure l'ordre et la sécurité publics.

² Il prend les mesures nécessaires pour maîtriser les situations extraordinaires.

Art. 29 Protection de l'environnement et de la nature

¹ L'environnement naturel doit être préservé pour les générations présentes et futures et, dans la mesure du possible, assaini lorsqu'il a été altéré. Les activités étatiques et privées doivent lui nuire le moins possible.

² Le canton et les communes protègent la faune et la flore dans leur diversité ainsi que leurs biotopes.

³ Les éléments naturels nécessaires à la vie ne peuvent être mis à contribution que dans la mesure où leur durabilité reste garantie.

⁴ Le canton et les communes peuvent introduire des mesures de type incitatif afin de ménager les éléments naturels nécessaires à la vie et de diminuer la production de déchets et de polluants.

⁵ Ils encouragent la responsabilité personnelle et peuvent soutenir les organisations qui œuvrent en faveur du maintien des éléments naturels nécessaires à la vie.

⁶ Les coûts des mesures de protection de l'environnement sont en règle générale mis à la charge des personnes qui les ont rendues nécessaires.

⁷ L'émission de polluants et autres nuisances doivent être combattues à la source, supprimées ou tout au moins diminuées.

Art. 30 Protection du patrimoine et du paysage

¹ Le canton et les communes prennent des mesures pour sauvegarder et conserver les paysages et les sites dignes de protection ainsi que les biens culturels et les monuments naturels.

² Ils collaborent avec des organisations privées et peuvent participer au financement de leurs activités.

Art. 31 Aménagement du territoire et construction

¹ Le canton et les communes assurent une occupation rationnelle du territoire, une utilisation appropriée et mesurée du sol ainsi que la protection du paysage.

² L'environnement doit être respecté lors de la construction de bâtiments et d'installations de toutes sortes.

Art. 32 Transports

¹ Le canton et les communes veillent à ce que les transports respectent l'environnement, à ce qu'ils soient sûrs et à ce que tous les usagers soient desservis.

² Ils encouragent le transfert des modes individuels aux modes collectifs de transport dans la mesure où un intérêt général important le justifie.

Art. 33 Eau, énergie, déchets

a. Eau

¹ Le canton et les communes assurent l'approvisionnement en eau et encouragent une utilisation économe de l'eau.

² Ils s'emploient à réduire le plus possible les atteintes à la qualité de l'eau et veillent à ce que les eaux usées soient épurées dans le respect de l'environnement.

Art. 34 b. Energie

¹ Le canton et les communes encouragent un approvisionnement en énergie sûr et respectueux de l'environnement ainsi qu'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie.

² Ils encouragent en particulier l'utilisation d'énergies renouvelables.

Art. 35 c. Déchets

¹ Le canton et les communes prennent des mesures dans le but de réduire la production de déchets et encouragent le recyclage.

² Ils veillent à ce que les déchets soient éliminés de manière appropriée.

Art. 36 Education et formation

a. Principes

¹ L'éducation et la formation ont pour but de développer la responsabilité personnelle, la volonté de promouvoir la justice sociale et la responsabilité face au monde environnant.

² L'école soutient les parents dans leur tâche éducative; avec eux, elle donne à l'enfant une formation correspondant à ses aptitudes et à ses possibilités.

Art. 37 b. Ecole

¹ Le canton et les communes créent des jardins d'enfants et des écoles.

² Ils peuvent allouer des subsides aux écoles privées.

³ Chacun est libre de fréquenter l'école publique ou, à ses frais, une école privée reconnue.

Art. 38 c. Autres tâches

¹ Le canton et les communes encouragent la formation et le perfectionnement ainsi que la formation des adultes.

² Le canton favorise l'accès aux universités, aux hautes écoles spécialisées et aux écoles professionnelles.

³ Il encourage la collaboration dans le domaine des écoles et de la formation.

Art. 39 Affaires sociales

a. Aide sociale

¹ Le canton et les communes soutiennent les personnes dans le besoin en collaboration avec d'autres organisations.

² Ils s'efforcent de prévenir les situations de détresse sociale et encouragent les mesures personnelles de prévoyance.

³ Ils peuvent compléter les prestations sociales de la Confédération.

⁴ Le canton exerce la surveillance des établissements d'accueil.

Art. 40 b. Emplois

¹ Le canton et les communes coordonnent et soutiennent le placement des demandeurs d'emploi, la reconversion professionnelle et la réinsertion des chômeurs.

² En cas de conflits entre les partenaires sociaux, le canton offre son concours.

Art. 41 c. Familles, jeunes et personnes âgées

¹ Le canton et les communes soutiennent dans leurs tâches les familles et les autres communautés élevant des enfants; ils peuvent encourager la création d'un environnement approprié à l'encadrement des enfants.

² Ils se préoccupent des problèmes et des besoins des jeunes et des personnes âgées et collaborent avec d'autres organisations.

Art. 42 d. Personnes handicapées

Le canton et les communes encouragent, en collaboration avec des organisations privées, la formation et l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées.

Art. 43 Ordre économique

a. Principe

¹ Le canton et les communes créent des conditions propices à un développement économique diversifié et équilibré; ils s'efforcent de maintenir les emplois existants et d'en créer de nouveaux.

² Ils peuvent soutenir les organisations de promotion économique.

³ Ils veillent, dans le cadre de leurs possibilités, à atténuer les crises économiques et leurs conséquences.

Art. 44 b. Agriculture et sylviculture

¹ Le canton prend des mesures dans le but de promouvoir une agriculture et une sylviculture productives et adaptées aux conditions topographiques.

² Il soutient en particulier les entreprises familiales, une gestion proche de la nature et une large formation agricole de base.

³ Il assure le maintien des forêts dans leurs fonctions protectrice, économique et sociale.

Art. 45 c. Banque cantonale

Le canton peut prendre une participation dans une banque afin de couvrir les besoins en espèces et en crédits de la population et de l'économie du canton; il peut lui-même instituer une banque à cet effet.

Art. 46 d. Assurance

¹ Le canton peut instituer un organisme qui assure les bâtiments, les biens-fonds et les cultures contre les dommages ou prendre une participation dans une telle institution.

² Les bâtiments et les biens-fonds doivent être assurés.

Art. 47 e. Régales

¹ Les droits régaliens suivants confèrent au canton un droit exclusif d'exploitation économique:

- a. la régale des eaux;
- b. les régales de la chasse et de la pêche;
- c. la régale des mines, y compris le droit d'entreposer des substances sous la surface de la terre et d'exploiter l'énergie géothermique;
- d. la régale du sel.

² Il peut exercer ces droits d'exploitation lui-même ou les concéder aux communes ou à des particuliers.

³ Les droits privés existants sont réservés.

Art. 48 Santé

¹ Le canton et les communes créent les conditions nécessaires pour que l'assistance médicale et paramédicale de la population soit suffisante et d'un coût raisonnable.

² Le canton encourage la collaboration des institutions privées et publiques, dans le canton et dans la région.

³ Le canton et les communes encouragent la responsabilité personnelle; ils soutiennent la prévention et l'éducation à la santé et combattent les dangers engendrés par la dépendance.

⁴ Le canton et les communes encouragent les soins médicaux et les soins de santé à domicile.

⁵ Le canton exerce la surveillance sur les institutions publiques et privées de santé, les professions médicales et paramédicales et le secteur pharmaceutique.

⁶ La libre activité thérapeutique est garantie.

Art. 49 Culture, science et loisirs

¹ Le canton et les communes encouragent la culture.

² Ils soutiennent les activités scientifiques.

³ Ils encouragent l'organisation judiciaire des loisirs.

6. Droits politiques

6.1 Droit de vote

Art. 50

Tous les Suisses qui sont domiciliés dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale.

6.2 Initiative populaire

Art. 51 a. Objet, nombre de signatures

¹ L'initiative populaire peut demander:

- a. la révision totale ou partielle de la constitution;
- b. l'adoption, l'abrogation ou la modification des lois et des actes soumis à la votation du peuple.

² L'initiative populaire doit avoir été signée par 300 citoyens.

Art. 52 b. Forme

L'initiative populaire peut être conçue en termes généraux ou, à moins qu'elle ne demande la révision totale de la constitution, revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

Art. 53 c. Initiative de type unique

Dans la mesure où l'initiative ne demande pas une révision totale ni ne porte expressément sur une révision partielle de la constitution, le Grand Conseil décide si le projet doit être élaboré au niveau constitutionnel ou législatif.

Art. 54 d. Contre-projet; double oui

¹ Le Grand Conseil peut opposer un contre-projet aux initiatives.

² Les citoyens peuvent valablement approuver aussi bien l'initiative que le contre-projet et décider lequel des deux projets doit primer au cas où l'un et l'autre seraient acceptés.

Art. 55 e. Procédure

¹ Le Conseil d'Etat statue sur l'aboutissement des initiatives et le Grand Conseil sur leur validité.

- ² Une initiative est entièrement ou partiellement invalidée si:
- elle ne respecte pas le principe de l'unité de la matière;
 - elle viole le droit de rang supérieur; ou si
 - elle n'est pas exécutable.

³ Les initiatives sont examinées sans retard.

6.3 Droit de participer au processus de décision

Art. 56 a. Intervention populaire

Tout habitant du canton peut remettre au Grand Conseil des propositions écrites concernant les affaires soumises à la landsgemeinde et les motiver en personne devant le Conseil, en se conformant au règlement.

Art. 57 b. Procédures de consultation

¹ Les milieux intéressés sont consultés sur les projets constitutionnels et législatifs et sur les autres affaires importantes.

² Les résultats de la procédure de consultation sont publiés.

7. La landsgemeinde

Art. 58 Principe

¹ La landsgemeinde se compose de tous les citoyens, femmes et hommes, du canton.

² Elle se déroule une fois par an, le dernier dimanche d'avril.

³ Les landsgemeinde extraordinaires sont convoquées par le Grand Conseil.

Art. 59 Organisation

¹ Le landammann préside la landsgemeinde.

² Il détermine la majorité par une estimation. En cas de doute, les membres du Conseil d'Etat, et si nécessaire des membres du Grand Conseil, l'assistent.

³ Aucune discussion n'a lieu lors de la landsgemeinde.

⁴ Le Grand Conseil arrête un règlement d'organisation.

Art. 60 Compétences

¹ La landsgemeinde se prononce sur:

- les révisions totales ou partielles de la constitution;
- l'adoption, l'abrogation et la modification de lois;
- les conventions intercantoniales et internationales de nature législative;
- les arrêtés de principe;

- e. les dépenses dépassant les attributions du Grand Conseil;
- f. le compte d'Etat.

² La landsgemeinde élit:

- a. les membres du Conseil d'Etat et, parmi ceux-ci, le landammann;
- b. les membres du Tribunal supérieur et du Tribunal administratif ainsi que leurs présidents respectifs;
- c. le représentant du canton au Conseil des Etats, pour une durée de quatre ans.

8. Autorités

8.1 Généralités

Art. 61 Séparation des pouvoirs

¹ Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les tribunaux accomplissent leurs tâches séparément. Aucune de ces autorités ne doit empiéter sur les domaines de compétence des autres.

² Toute personne qui assume une tâche publique est soumise à la constitution et à la législation. Elle doit agir dans l'intérêt public, selon les principes de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité.

³ Le Conseil d'Etat et les tribunaux ne doivent pas appliquer les actes normatifs cantonaux qui violent le droit supérieur.

Art. 62 Eligibilité

Les citoyens du canton sont éligibles aux autorités cantonales. La loi règle les exceptions.

Art. 63 Incompatibilité

¹ Nul ne peut être simultanément membre des autorités suivantes:

- a. du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et d'une autorité judiciaire cantonale;
- b. du Tribunal administratif et d'un conseil communal;
- c. du Conseil d'Etat et d'un parlement ou d'un conseil communal;
- d. du Tribunal cantonal et du Tribunal supérieur ou du Tribunal administratif;
- e. en tant que médiateur, d'une autorité judiciaire cantonale.

² Les parents et les enfants, les frères et sœurs et les époux ne peuvent faire partie simultanément de la même autorité, à l'exception du Grand Conseil.

Art. 64 Récusation

¹ Les membres des autorités et les agents de l'administration cantonale doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent.

² La loi fixe les modalités.

Art. 65 Durée du mandat

¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus pour un an, ceux des autres autorités cantonales, pour trois ans.

² Tous les candidats élus le sont pour la durée d'un mandat ou pour le reste de cette durée.

Art. 66 Limite d'âge

Les membres du Conseil d'Etat, du Tribunal supérieur et du Tribunal administratif qui ont atteint l'âge de 65 ans quittent leurs fonctions à la landsgemeinde suivante.

Art. 67 Obligation d'informer, publicité des débats

¹ Les autorités cantonales et communales doivent informer la population à temps et de manière suffisante.

² L'information concernant les objets soumis à votation doit permettre à la population de se faire librement une opinion.

³ Les débats du Grand Conseil et des tribunaux sont publics. La loi règle les exceptions.

Art. 68 Délégation de compétences

¹ La landsgemeinde peut déléguer des compétences au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat si la délégation se limite à un domaine précis et que la loi en détermine le cadre. La délégation de compétences directe à d'autres autorités est exclue.

² La délégation de compétences du Grand Conseil au Conseil d'Etat est possible aux mêmes conditions.

³ Le Conseil d'Etat peut déléguer ses compétences aux directions et à d'autres organes si le Grand Conseil l'y autorise. Il peut déléguer les compétences des directions sans y être habilité par la loi.

Art. 69 Formes législatives

Toutes les normes fondamentales ou importantes du droit cantonal doivent être édictées sous la forme d'une loi. Il en va notamment ainsi des dispositions dont la constitution prévoit expressément la forme légale et de celles qui concernent:

- a. les fondements du statut juridique des particuliers;
- b. l'objet des contributions publiques, les principes du calcul et le cercle des assujettis, à l'exception des émoluments de moindre importance;
- c. le but, la nature et le cadre des prestations cantonales importantes;
- d. les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités;
- e. l'institution d'une tâche nouvelle et durable.

Art. 70 Responsabilité

¹ Le canton et les autres collectivités chargées de tâches publiques répondent du dommage que leurs organes causent de manière illicite dans l'exercice de la puissance publique.

² Ils répondent aussi du dommage que leurs organes causent de manière licite lorsque des particuliers subissent un préjudice grave et que l'on ne peut raisonnablement attendre d'eux qu'ils supportent eux-mêmes le dommage.

³ La loi règle la responsabilité des membres des autorités et des employés envers le canton et les autres collectivités chargées de tâches publiques.

8.2 Le Grand Conseil

Art. 71 Composition, élection

¹ Le Grand Conseil compte 65 membres.

² Chaque commune dispose d'un siège au moins.

³ Les sièges restants sont répartis entre les communes proportionnellement au nombre d'habitants.

⁴ Le Grand Conseil est élu selon le système majoritaire. Les communes sont les circonscriptions électorales; elles peuvent adopter le système proportionnel.

⁵ La loi fixe les modalités.

Art. 72 Compétences

a. Surveillance

¹ Le Grand Conseil exerce la surveillance sur le gouvernement et sur la gestion des tribunaux.

² Il exerce la haute surveillance sur l'administration cantonale et les établissements de droit public.

Art. 73 b. Elections

¹ Le Grand Conseil élit:

- a. le président du Grand Conseil et les autres membres du Bureau du Grand Conseil pour un an;
- b. les membres et le président du Tribunal cantonal et du Tribunal des mineurs;
- c. sur proposition du Conseil d'Etat, le chancelier d'Etat et le procureur général;
- d. le chef du Service du Parlement;
- e. le Contrôle des finances;
- f. l'organe de contrôle en matière de protection des données.

² D'autres compétences électorales peuvent être attribuées au Grand Conseil par la loi.

Art. 74 c. Législation

¹ Le Grand Conseil élabore les projets législatifs à l'intention de la landsgemeinde. Il peut également lui soumettre des propositions subsidiaires.

² Il édicte les ordonnances dans le cadre de la constitution et de la loi.

³ Il approuve et dénonce les conventions intercantionales et internationales dans les cas où cette compétence n'est attribuée ni à la landsgemeinde ni au Conseil d'Etat.

Art. 75 d. Planification

Le Grand Conseil débat la planification des affaires, des finances et des investissements et les autres planifications importantes du Conseil d'Etat.

Art. 76 e. Compétences financières

¹ Le Grand Conseil arrête le budget et la quotité de l'impôt en tenant compte du plan financier.

² Sous réserve de dispositions légales contraires, il arrête:

- a. les nouvelles dépenses uniques concernant un même objet qui sont comprises entre 1 et 5 pour cent d'une unité fiscale;
- b. les nouvelles dépenses périodiques comprises entre 0,5 et 1 pour cent d'une unité fiscale.

Art. 77 f. Autres compétences

¹ Le Grand Conseil

- a. exerce les droits de participation que la constitution fédérale confère aux cantons;
- b. adopte des arrêtés de principe dans le cadre de ses compétences;
- c. statue sur les recours en grâce;
- d. statue sur les conflits de compétences qui surgissent entre les autorités supérieures du canton.

² Le Grand Conseil peut charger le Conseil d'Etat de procéder à un examen préliminaire des affaires.

³ D'autres tâches peuvent être confiées au Grand Conseil par la loi.

Art. 78 Règlement, organisation

¹ Le Grand Conseil arrête un règlement.

² Il dispose d'un Service du Parlement.

³ L'administration cantonale assiste le Grand Conseil dans l'accomplissement de ses tâches.

Art. 79 Commissions

¹ Le Grand Conseil peut instituer des commissions permanentes et confier à des commissions *ad hoc* l'examen préliminaire de certains objets.

² Le Conseil d'Etat et l'administration donnent aux commissions toutes les informations dont elles ont besoin pour leur activité.

Art. 80 Participation du Conseil d'Etat

¹ Les membres du Conseil d'Etat prennent part aux réunions du Grand Conseil.

² Ils ont une voix consultative et peuvent faire des propositions.

Art. 81 Immunité

Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement devant les Conseils et les commissions; ils ne peuvent être poursuivis sur le plan pénal ou civil que si deux tiers des membres présents en donnent l'autorisation.

8.3 Le Conseil d'Etat

Art. 82 Statut

¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité dirigeante, planificatrice et exécutive supérieure du canton.

² Il dirige l'administration cantonale et exerce la surveillance sur les communes conformément à la loi.

Art. 83 Nombre de sièges, activité principale

¹ Le Conseil d'Etat compte sept membres exerçant leur fonction à titre principal.

² La loi fixe les activités qui ne sont pas compatibles avec la fonction de conseiller d'Etat.

³ Le Grand Conseil fixe le traitement et règle la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat.

Art. 84 Landammann

¹ Le landammann préside le Conseil d'Etat.

² Il dirige, planifie et coordonne les travaux du Conseil d'Etat.

Art. 85 Durée de fonction

¹ La durée de fonction du Conseil d'Etat est d'un an.

² L'élection du landammann a lieu chaque année. Celui-ci peut être réélu deux fois; ensuite, il doit se retirer pendant un an au moins.

Art. 86 Compétences

a. Planification et coordination

¹ Le Conseil d'Etat détermine, sous réserve des compétences de la landsgemeinde et du Grand Conseil, les objectifs et les moyens de l'activité étatique.

² Il planifie et coordonne les activités étatiques. Il établit, pour le moyen terme, la planification des affaires et le calendrier, et il élabore à l'intention du Grand Conseil un plan financier, un plan d'investissement et les autres plans importants.

Art. 87 b. Législation

¹ Le Conseil d'Etat élabore à l'intention du Grand Conseil les actes législatifs et les arrêtés.

² Il conclut et dénonce les conventions intercantionales et internationales concernant des objets relevant de ses compétences ordinaires.

³ Il édicte des ordonnances dans le cadre de la constitution et de la législation.

⁴ En cas d'urgence, il peut édicter par voie d'ordonnance les dispositions qui sont nécessaires à l'introduction du droit supérieur; ces dispositions doivent être introduites dans le droit ordinaire sans retard.

Art. 88 c. Compétences financières

¹ Le Conseil d'Etat arrête le budget et le compte d'Etat à l'intention du Grand Conseil.

² Il arrête:

- a. les dépenses liées et les modifications du patrimoine financier qui ne sont pas limitées;
- b. les nouvelles dépenses uniques jusqu'à concurrence de 1 pour cent d'une unité fiscale;
- c. les nouvelles dépenses périodiques jusqu'à concurrence de 0,5 pour cent d'une unité fiscale.

Art. 89 d. Autres compétences

¹ Toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées à un autre organe incombent au Conseil d'Etat.

² Il lui incombe en particulier

- a. de répondre de l'ordre et de la sécurité publics;
- b. de défendre les intérêts du canton auprès de la Confédération;
- c. de rédiger les avis lors des procédures de consultation fédérales;
- d. de décider, en cas d'urgence, de déposer ou de soutenir un référendum des cantons;
- e. d'exécuter les lois, les ordonnances et les arrêtés du Grand Conseil ainsi que les jugements entrés en force;

- f. d'attribuer le droit de cité cantonal;
- g. de nommer les membres de l'administration cantonale, dans la mesure où aucun autre organe n'est compétent en la matière;
- h. d'élaborer un rapport de gestion annuel à l'intention du Grand Conseil.

³ La législation peut attribuer d'autres compétences au Conseil d'Etat.

Art. 90 e. Situations extraordinaires

¹ Le Conseil d'Etat prend des mesures, même sans base légale expresse, pour parer à des troubles effectifs ou imminents de l'ordre et de la sécurité publics ou à des situations de crise sociale.

² Il doit soumettre immédiatement les ordonnances de nécessité au Grand Conseil pour approbation; celles-ci sont caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

Art. 91 Collégialité

Le Conseil d'Etat prend ses décisions selon le principe de la collégialité.

Art. 92 Commissions

Des commissions permanentes ou des commissions *ad hoc* chargées de l'examen préliminaire de certains objets peuvent être instituées par une loi ou une ordonnance ou un arrêté du Conseil d'Etat.

Art. 93 Administration cantonale

¹ L'administration accomplit ses tâches conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la rentabilité.

² La loi règle les grandes lignes de l'organisation de l'administration et la procédure administrative.

³ La Chancellerie d'Etat est l'organe d'état-major, de coordination et de liaison du Conseil d'Etat et du Grand Conseil; elle est dirigée par le chancelier d'Etat.

8.4 Les tribunaux

Art. 94 Organes judiciaires

¹ Le pouvoir judiciaire est exercé par:

- a. un médiateur élu par les citoyens dans chaque commune afin de régler à l'amiable les litiges civils et les atteintes à l'honneur;
- b. le Tribunal des mineurs, composé de cinq membres, chargé de la juridiction pénale lorsque des mineurs sont en cause;
- c. le Tribunal cantonal, composé de 25 membres au plus, chargé de la juridiction civile et pénale en première instance;

- d. le Tribunal supérieur, composé de neuf membres, chargé de la juridiction civile et pénale sur recours;
- e. le Tribunal administratif, composé de neuf membres, chargé de la juridiction administrative en dernière instance.

² La loi règle l'organisation, la procédure et les compétences.

Art. 95 Obligation de motiver les jugements

¹ Les jugements doivent être motivés par écrit.

² La loi règle les exceptions.

9. Régime des finances

Art. 96 Principes généraux

¹ Le canton et les communes gèrent leurs finances de manière économe, efficace et rentable à moyen terme.

² Ils veillent à établir une planification globale en matière financière et en matière d'investissement.

³ De nouvelles tâches ne peuvent être entreprises que si leur financement est réglé.

⁴ Des organes de contrôle indépendants de l'administration examinent si les finances sont gérées conformément aux dispositions légales.

⁵ La loi règle les modalités.

Art. 97 Ressources financières

Le canton tire ses ressources:

- a. de la perception d'impôts et d'autres contributions publiques;
- b. du rendement de sa fortune;
- c. des prestations de la Confédération et de tiers;
- d. de la conclusion de prêts et d'emprunts.

Art. 98 Impôts et autres contributions publiques

¹ Le canton et les communes imposent le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que le bénéfice et le capital des personnes morales.

² La loi peut prévoir d'autres contributions publiques cantonales ou communales.

³ Le régime fiscal se fonde sur le principe de l'égalité de droit et tient compte de la capacité économique des contribuables.

Art. 99 Dépenses

Toute dépense présuppose une base juridique, un crédit et une décision de l'organe financièrement compétent.

10. Communes

Art. 100 Communes municipales

- ¹ La commune municipale est le seul type de commune existant dans le canton.
- ² La commune municipale est une collectivité de droit public dotée de la personnalité juridique.
- ³ Elle remplit toutes les tâches locales qui n'incombent pas à la Confédération ou au canton et qu'il n'est pas opportun de laisser à des particuliers.

Art. 101 Autonomie

- ¹ L'autonomie communale est garantie. Le droit cantonal et le droit fédéral déterminent son étendue.
- ² Les organes cantonaux accordent aux communes la plus grande autonomie possible.

Art. 102 Organisation

- ¹ Dans le cadre de la constitution et de la loi, les communes fixent leur organisation dans un règlement communal.
- ² Le règlement communal doit être approuvé par le peuple; il est soumis à la sanction du Conseil d'Etat.
- ³ Les communes peuvent instituer un parlement communal.

Art. 103 Relations des communes entre elles et avec le canton

- ¹ Dans l'accomplissement de leurs tâches, les communes collaborent entre elles, avec le canton et, le cas échéant, avec des communes d'autres cantons.
- ² Elles peuvent, avec l'approbation du Conseil d'Etat, créer des syndicats de communes et participer à d'autres organisations.
- ³ Le Conseil d'Etat peut contraindre deux ou plusieurs communes à collaborer lorsqu'une tâche ne peut être accomplie autrement.

Art. 104 Péréquation financière

La péréquation financière a pour but d'équilibrer la charge fiscale des communes.

Art. 105 Droit de vote

- ¹ Le droit de vote appartient à toute personne qui a le droit de vote en matière cantonale.
- ² Les communes peuvent en outre accorder le droit de vote aux étrangers qui sont domiciliés en Suisse depuis dix ans, dont cinq ans dans le canton, et qui en font la demande.

Art. 106 Droit d'initiative

¹ L'initiative peut demander l'adoption, la modification ou l'abrogation des règlements et des arrêtés qui sont sujets au référendum obligatoire ou au référendum facultatif.

² L'initiative peut être conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces.

³ Lorsqu'une initiative vise à l'adoption ou à la modification de plans ou de prescriptions soumis à une procédure d'opposition, seul le projet conçu en termes généraux est admis.

⁴ Au demeurant, les articles 51, 1^{er} alinéa, 52, 54 et 55 sont applicables par analogie.

Art. 107 Loi communale

La loi règle en particulier les grandes lignes de l'organisation communale, la surveillance sur les communes et les finances.

11. Collectivités et établissements de droit public

Art. 108

Dans la mesure où la loi le prévoit, des tâches publiques peuvent être accomplies par des collectivités et établissements de droit public.

12. Etat et Eglise

12.1 Communautés religieuses de droit public

Art. 109 a. Principe; autonomie

¹ L'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique romaine sont des collectivités de droit public autonomes.

² Les communautés religieuses règlent librement leurs affaires intérieures. Elles sont habilitées à percevoir des impôts auprès de leurs membres.

³ Les arrêtés et les décisions des autorités ecclésiastiques ne peuvent faire l'objet de recours auprès d'organes de l'Etat.

Art. 110 b. Appartenance

L'appartenance à une Eglise est régie par les statuts de celle-ci. Le droit de sortir d'une Eglise par une déclaration écrite est garanti.

12.2 Autres communautés religieuses

Art. 111

Les autres communautés religieuses sont régies par le droit civil. Le Grand Conseil peut les reconnaître comme collectivités de droit public si leurs statuts ne contreviennent pas au droit fédéral et cantonal.

13. Révision de la constitution

Art. 112 Principe

¹ La constitution peut en tout temps faire l'objet d'une révision totale ou partielle.

² Les révisions constitutionnelles se déroulent selon la procédure applicable aux lois.

Art. 113 Révision partielle

La révision partielle permet de modifier une disposition ou plusieurs dispositions intrinsèquement liées.

Art. 114 Révision totale

¹ Le Grand Conseil examine tous les vingt ans, à compter de l'entrée en vigueur de la présente constitution, s'il convient d'entreprendre une révision totale.

² La décision d'entreprendre une révision totale doit être soumise à la landsgemeinde. Celle-ci décide par ailleurs si la révision doit être entreprise par le Grand Conseil ou par une assemblée constituante.

14. Dispositions finales et transitoires

Art. 115 Communes bourgeoises

¹ Une commune bourgeoise est réputée dissoute de plein droit si, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente constitution, elle n'est pas transformée par décision de ses membres en corporation de droit public.

² A la dissolution de la commune bourgeoise, la commune municipale lui est subrogée dans tous ses droits et obligations.

Art. 116 Edifices ecclésiastiques

Lorsque les édifices ecclésiastiques appartiennent à la commune municipale, les droits de co-utilisation doivent être réglés et un accord relatif à l'utilisation et à l'entretien conclu dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente constitution.

Art. 117 Election du Tribunal supérieur

Après l'entrée en vigueur de la présente constitution, les membres du Tribunal supérieur sont élus à titre extraordinaire pour deux ans.

Art. 118 Entrée en vigueur; abrogation

¹ Après l'octroi de la garantie fédérale, la présente constitution entre en vigueur le 1^{er} mai 1996.

² La constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 26 avril 1908 est abrogée simultanément.

N38274

Message concernant la garantie de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 10 janvier 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.004
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1996
Date	
Data	
Seite	965-999
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 530

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.