

96.096

## Message

**concernant la garantie de la constitution révisée des cantons d'Unterwald-le-Haut, de Zoug, de Schaffhouse, des Grisons, du Valais et de Genève**

du 25 novembre 1996

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la garantie de la constitution révisée des cantons d'Unterwald-le-Haut, de Zoug, de Schaffhouse, des Grisons, du Valais et de Genève et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 novembre 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<sup>e</sup> 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 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 d'Unterwald-le-Haut:  
compétences en matière d'octroi du droit de cité cantonal;  
renouvellement intégral des Conseils communaux;*
- dans le canton de Zoug:  
nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal;  
juges-suppléants extraordinaires;*
- dans le canton de Schaffhouse:  
concentration de l'organisation judiciaire;*
- dans le canton des Grisons:  
compétence pour l'imposition à la source;*
- dans le canton du Valais:  
élections tacites et changement des dates d'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats;*
- dans le canton de Genève:  
réorganisation des transports publics.*

*Les nouvelles dispositions constitutionnelles sont conformes à l'article 6 de la constitution fédérale. Aussi la garantie fédérale doit-elle leur être accordée.*

# Message

## 1 Les différentes révisions

### 11 Constitution du canton d'Unterwald-le-Haut

Lors de la votation populaire du 17 mai 1992, le corps électoral du canton d'Unterwald-le-Haut a accepté, par 5205 oui contre 2687 non, la modification des articles 70, chiffre 11, 76, 2<sup>e</sup> alinéa, chiffre 11, 98, 1<sup>er</sup> alinéa, chiffre 2, et 99, ainsi que l'abrogation de l'article 61, chiffre 6, de la constitution cantonale. Lors de la votation populaire du 9 juin 1996, il a accepté, par 4348 oui contre 2182 non, la modification de l'article 119, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, ainsi que l'abrogation de l'article 119, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la constitution cantonale.

Par lettre du 18 juin 1996, le Conseil d'Etat du canton d'Unterwald-le-Haut a demandé la garantie fédérale.

#### 111.1 Compétences en matière d'octroi du droit de cité cantonal

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

##### Ancien texte

Art. 61, ch. 6

La Landsgemeinde a, en outre, les compétences suivantes:

6. elle accorde le droit de cité cantonal aux étrangers;

Art. 70, ch. 11

Le Grand Conseil a, en outre, les compétences suivantes:

11. il accorde le droit de cité cantonal aux citoyens suisses;

Art. 76, 2<sup>e</sup> al., ch. 11

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat est, en particulier, compétent pour:

11. prononcer les libérations en matière de droit de cité cantonal;

Art. 98, 1<sup>er</sup> al., ch. 2

<sup>1</sup> L'Assemblée de la commune bourgeoiale a les compétences suivantes:

2. elle accorde le droit de cité communal.

Art. 99 Compétences du Conseil bourgeoisial

Les compétences du Conseil bourgeoisial se définissent par analogie à celles du Conseil communal.

##### Nouveau texte

Art. 61, ch. 6

*Abrogé*

Art. 70, ch. 11

Le Grand Conseil a, en outre, les compétences suivantes:

11. il accorde le droit de cité cantonal aux étrangers;

*Art. 76, 2<sup>e</sup> al., ch. 11*

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat est, en particulier, compétent pour:

11. accorder le droit de cité cantonal aux citoyens suisses et pour prononcer les libérations en matière de droit de cité cantonal;

*Art. 98, 1<sup>er</sup> al., ch. 2*

<sup>1</sup> L'Assemblée de la commune bourgeoiale a les compétences suivantes:

2. elle accorde le droit de cité communal aux étrangers.

*Art. 99*      **Compétences du Conseil bourgeoisial**

<sup>1</sup> Le Conseil bourgeoisial est compétent pour accorder le droit de cité communal aux citoyens suisses.

<sup>2</sup> Les autres compétences du Conseil bourgeoisial se définissent par analogie à celles du Conseil communal.

Cette révision constitutionnelle modifie le partage des compétences en matière d'octroi du droit de cité cantonal et communal, en attribuant systématiquement leur exercice à une autorité d'un rang hiérarchiquement inférieur à celui qu'occupait l'autorité précédemment désignée. C'est le cas, par exemple, de la compétence en matière d'octroi du droit de cité cantonal aux étrangers, qui appartenait auparavant à la Landsgemeinde et qui relève maintenant du Grand Conseil.

## **111.2 Conformité au droit fédéral**

Les règles sur le partage des attributions en matière d'octroi du droit de cité cantonal et communal relèvent entièrement de la compétence d'organisation des cantons. Comme la révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie.

### **112.1 Renouvellement intégral des Conseils communaux**

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

#### **Ancien texte**

*Art. 119*      **Elections**

<sup>1</sup> La Landsgemeinde de 1969 procède au renouvellement intégral des tribunaux. La Landsgemeinde de 1970 ainsi que les Assemblées de commune ordinairement réunies en 1970 procèdent au renouvellement intégral respectivement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, ainsi que des Conseils communaux.

<sup>2</sup> Les autres membres des autorités ainsi que les fonctionnaires conservent leur fonction jusqu'au terme de la période administrative en cours. Pour les Conseils communaux dont la présente constitution réduit la composition, les sièges qui deviennent vacants en 1968 et 1969 ne sont pas pourvus pour le reste de la période allant jusqu'au renouvellement intégral de 1970.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires pour l'organisation des nouvelles élections.

<sup>4</sup> Dans les cinq ans qui suivent l'adoption de la présente constitution, le Grand Conseil soumet au vote du peuple un projet de loi relatif à l'élection du Grand Conseil selon le système proportionnel.

## Nouveau texte

### Art. 119 Elections

<sup>1</sup> La période administrative 1994 à 1998 des Conseils communaux est prolongée de deux ans. Le prochain renouvellement intégral des Conseils communaux a lieu en l'an 2000.

<sup>2</sup> Si, dans un Conseil communal, des sièges deviennent vacants avant que ne se termine la période administrative prolongée, des élections complémentaires individuelles doivent être organisées.

<sup>3</sup> Abrogé

<sup>4</sup> Abrogé

Cette modification constitutionnelle, qui prévoit une prolongation unique de la période administrative des Conseils communaux, a pour but de dissocier les dates des élections des autorités communales de celles des autorités cantonales.

## 112.2 Conformité au droit fédéral

La fixation des périodes administratives et des dates d'élection des autorités communales relève entièrement de la compétence d'organisation des cantons. Comme la révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie.

## 12 Constitution du canton de Zoug

Lors de la votation populaire du 9 juin 1996, le corps électoral du canton de Zoug a accepté deux arrêtés constitutionnels. La modification du paragraphe 41, lettre l, chiffre 1, et celle du paragraphe 52, relatives au nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal, ont été acceptées par 12 625 oui contre 6151 non. La modification du paragraphe 31, lettre d, chiffre 4, et l'adjonction du paragraphe 41, lettre l, chiffre 5, relatives aux juges-suppléants extraordinaires, ont été acceptées par 12 513 oui contre 6244 non.

Par lettre du 11 juin 1996, le Conseil d'Etat du canton de Zoug a demandé la garantie fédérale.

### 121.1 Nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal

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

#### Ancien texte

§ 41, let. l

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

1. 1. il fixe le nombre des juges exerçant leur fonction à titre principal dans chaque tribunal et les élit parmi les membres du tribunal concerné,  
...  
pour la durée de quatre ans chacun.

## § 52

<sup>1</sup> Le Tribunal cantonal est constitué du président et de six juges.

<sup>2</sup> Quatre juges-suppléants lui sont attribués.

### **Nouveau texte**

#### § 41, let. 1

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

1. 1. il fixe le nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal,  
*Le précédent chiffre 1 devient le chiffre 2; le précédent chiffre 2 devient le chiffre 3;  
le précédent chiffre 3 devient le chiffre 4.*  
pour la durée de quatre ans chacun.

## § 52

Le Tribunal cantonal est constitué du président et du nombre de juges et de juges-suppléants qu'aura fixé le Grand Conseil.

*Le 2<sup>e</sup> alinéa est abrogé.*

Cette révision constitutionnelle confère au Grand Conseil la compétence de déterminer le nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal. Jusqu'alors, ce nombre était fixé dans la constitution même. Cette modification doit permettre de réagir de manière rapide et souple aux besoins du Tribunal cantonal.

## **121.2 Conformité au droit fédéral**

La fixation du nombre des juges et des juges-suppléants d'un tribunal cantonal relève entièrement de la compétence d'organisation des cantons. Comme cette révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie.

## **122.1 Juges-suppléants extraordinaires**

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

### **Ancien texte**

#### § 31, let. d, ch. 4

Les droits constitutionnels sont exercés par le peuple:

- d. par l'élection des autorités et fonctionnaires suivants:
  4. les juges et les juges-suppléants du Tribunal cantonal, du Tribunal supérieur et du Tribunal administratif;

### **Nouveau texte**

#### § 31, let. d, ch. 4

Les droits constitutionnels sont exercés par le peuple:

- d. par l'élection des autorités et fonctionnaires suivants:
  4. les juges et les juges-suppléants du Tribunal cantonal, du Tribunal supérieur et du

Tribunal administratif; est réservée l'élection des juges-suppléants extraordinaires, à laquelle le Grand Conseil procède en vertu du paragraphe 41, lettre l;

§ 41, let. l, ch. 5

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

- l. ...
5. il élit les juges-suppléants extraordinaires du Tribunal cantonal, du Tribunal supérieur et du Tribunal administratif; la loi règle les modalités.

Cette modification constitutionnelle confère au Grand Conseil la compétence d'élire des juges-suppléants extraordinaires pour le Tribunal cantonal, le Tribunal supérieur et le Tribunal administratif.

## **122.2 Conformité au droit fédéral**

L'institution de juges-suppléants extraordinaires pour un tribunal cantonal relève entièrement de la compétence d'organisation des cantons. Comme cette révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie.

## **13 Constitution du canton de Schaffhouse**

Lors de la votation populaire du 26 novembre 1995, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté, par 11 852 oui contre 8888 non, la modification des articles 74, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, 78, 3<sup>e</sup> alinéa, 79, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, ainsi que l'abrogation de l'article 74, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution cantonale.

Par lettre du 4 janvier 1996, le Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse a demandé la garantie fédérale.

## **131 Concentration de l'organisation judiciaire**

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

### **Ancien texte**

Art. 74, 2<sup>e</sup> al., let. e

<sup>2</sup> II<sup>1)</sup> statue en première instance:  
e. sur les contraventions pénales.

Art. 78, 3<sup>e</sup> al.

<sup>3</sup> Dans les procès civils, les juges siègent à trois. Dans les procès pénaux, ils siègent à cinq pour les affaires d'une importance particulière, et à trois pour les autres affaires. La loi peut charger un juge unique de statuer sur les affaires de peu de gravité.

<sup>1)</sup> C'est-à-dire, le juge de district.

## Nouveau texte

*Art. 74, 1<sup>er</sup> al., let. b*

<sup>1</sup> Le juge de district statue définitivement:

b. sur les contraventions pénales;

*Art. 74, 2<sup>e</sup> al., let. e*

*Abrogée*

*Art. 78, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> Dans les procès civils et pénaux, les juges siègent à trois. La loi peut charger un juge unique de statuer sur les affaires civiles et les affaires pénales de peu de gravité.

*Art. 79, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> En procédure sommaire, le jugement est définitif, dans la mesure où un recours n'est pas prévu.

*L'actuel 2<sup>e</sup> alinéa devient le 3<sup>e</sup> alinéa.*

Cette révision constitutionnelle est liée à une importante réforme législative, qui a pour but de concentrer l'organisation judiciaire. Au niveau de la constitution, cette réforme ne nécessite que des adaptations ponctuelles, qui portent sur la réduction du nombre des juges pour les procès civils et pénaux ainsi que sur la limitation des voies de recours en cas de condamnation pour contraventions pénales ou de jugements prononcés par le Tribunal cantonal en procédure sommaire.

## 132 Conformité au droit fédéral

### 132.1 Conformité de la révision constitutionnelle matérielle

Conformément aux articles 64, 3<sup>e</sup> alinéa, et 64<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale, l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matières civile et pénale ressortissent aux cantons. Il en va de même en matière administrative. Dans l'exercice de leur compétence, les cantons sont toutefois tenus d'observer les garanties de procédure qui résultent du droit fédéral interne et du droit international. Tel est le cas, en particulier, du droit à deux degrés de juridiction en matière pénale que prescrit l'article 14, chiffre 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2). C'est en ce sens qu'il faut interpréter le nouvel article 74, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la constitution schaffhouseoise, même s'il prévoit que le juge de district statue «définitivement» sur les contraventions pénales. C'est d'ailleurs ainsi que l'a compris le législateur cantonal lui-même, puisque, à l'occasion de la présente réforme judiciaire, il a aussi créé, pour ces cas de condamnation, un large pourvoi en nullité auprès du Tribunal supérieur (introduction des articles 332a et 332b dans le code de procédure pénale). Ainsi donc, les nouvelles dispositions constitutionnelles demeurent dans le cadre de la compétence d'organisation des cantons et sont conformes aux garanties fédérales de procédure.

## **132.2 Pouvoir d'examen des autorités compétentes pour accorder la garantie**

A la suite d'un changement de jurisprudence qui est intervenu en 1980, les autorités compétentes pour accorder la garantie examinent, du moins jusqu'à un certain point, non seulement la conformité des constitutions cantonales au droit fédéral matériel, mais aussi la régularité de leur adoption formelle (BO E 1980, 684 ss; circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux relative à la garantie des constitutions cantonales, du 24 juin 1981, FF 1981 II 839; voir aussi JAAC 45.26; Peter Saladin, in Commentaire de la Constitution fédérale, Art. 6, n° 15).

## **132.3 Dispositions d'entrée en vigueur**

Selon l'arrêté constitutionnel schaffhousois, la révision est réputée caduque, si la loi cantonale, du 21 août 1995, relative à l'introduction de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et à la concentration de l'organisation judiciaire (ci-après, la loi), soumise au vote du peuple le même jour, n'est pas, elle aussi, approuvée; réciproquement, les dispositions de la loi qui se fondent sur les nouvelles règles constitutionnelles deviennent caduques, si la révision constitutionnelle n'est pas adoptée (entrée en vigueur sélective de la loi). L'effet recherché par ce mécanisme est d'assurer la cohérence de l'ensemble de la réforme judiciaire cantonale, en prévenant les inconstitutionnalités ou les lacunes et en coordonnant dans le temps les différentes mesures. Toutefois, il faut relever que la réforme judiciaire porte, en outre, sur des questions qui ne sont réglées qu'au niveau de la loi et qui n'ont pas de rapport avec les dispositions constitutionnelles révisées. C'est le cas, par exemple, des règles sur les frais, les avances de frais, les cautions, les procès téméraires.

## **132.4 Principe de l'authenticité du vote**

On pourrait se demander si le mécanisme choisi, qui consiste à lier le sort de la révision constitutionnelle à l'adoption d'une loi déterminée, ne risque pas d'aller à l'encontre du droit fondamental de la liberté de vote et d'élection. Ce droit protège la libre formation et l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et se concrétise, en particulier, dans le principe de l'unité de la matière (ATF 121 I 139, 141, cons. 3, et les nombreuses références). Dans ce contexte, les autorités fédérales compétentes pour l'octroi de la garantie des constitutions cantonales avaient été amenées, il y a une quinzaine d'années, à dénoncer la pratique des votations liées, qui associaient formellement un vote sur un texte constitutionnel à un vote sur un texte légal. Les cantons avaient alors été invités à ne pas soumettre aux électeurs une révision constitutionnelle et une révision législative sous forme d'une question unique (circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux relative à la garantie des constitutions cantonales, du 24 juin 1981, FF 1981 II 839; voir aussi JAAC 45. 26 p. 144, 149 ss).

La présente réforme schaffhousoise a, formellement, fait l'objet de deux projets distincts, soumis séparément au vote du peuple. On pourrait toutefois se deman-

der si le fait de lier, à travers les règles d'entrée en vigueur, le sort de la révision constitutionnelle à l'adoption de la loi, n'aboutit pas à un résultat comparable à celui d'une votation liée, dans la mesure où un citoyen, alors même qu'il approuve la disposition constitutionnelle, peut rationnellement ne pas vouloir la législation d'exécution. Ce risque pourrait se concrétiser en particulier lorsque la législation d'exécution dépasse le cadre de la simple mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles et règle d'autres questions.

Quand on examine les effets d'un mécanisme lié d'entrée en vigueur, il faut distinguer les trois hypothèses suivantes. Prenons d'abord celle du citoyen qui ne veut pas de la règle constitutionnelle, non plus que, par conséquent, de sa mise en œuvre dans la loi, mais qui est, par ailleurs, favorable au reste de la modification législative. Dans cette première hypothèse, le système d'entrée en vigueur sélective de la loi permet au citoyen d'exprimer librement sa volonté, puisqu'il peut refuser la révision constitutionnelle et néanmoins accepter la loi sans que les règles légales indésirées entrent en vigueur.

La deuxième hypothèse est celle où la modification législative ne fait que reproduire la disposition constitutionnelle révisée et n'introduit donc, au niveau de la loi, qu'une adaptation formelle. L'exemple classique est celui d'une révision constitutionnelle qui abaisse la majorité civique, la faisant passer de 20 à 18 ans. Une telle règle constitutionnelle ne ménage aucune marge de manœuvre au législateur. Dans ce cas précis, un mécanisme qui lie l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle à celle de la disposition législative correspondante ou un vote qui rassemble en une seule question celle de la révision constitutionnelle et celle de la modification de la loi ne portent pas atteinte au principe de l'authenticité du vote (voir, en ce sens, le message, du 11 janvier 1989, concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, Berne, Unterwald-le-Bas, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Schaffhouse, FF 1989 I 545 552).

La troisième hypothèse envisage le cas du citoyen qui est favorable à la révision constitutionnelle, mais qui soit désapprouve la manière dont elle a été concrétisée dans la loi, soit s'oppose à d'autres règles que comporte la modification législative et qui n'ont rien en commun avec la révision constitutionnelle. Dans ce cas, le citoyen qui se propose de refuser les modifications législatives indésirables, n'a d'autre moyen à disposition que de rejeter la loi en bloc, au risque d'empêcher la révision constitutionnelle souhaitée de produire son effet. Cette situation aurait pu se présenter, du moins théoriquement, dans le canton de Schaffhouse, dès lors que, comme nous l'avons dit précédemment, la modification législative portait sur des objets qui n'avaient pas leur équivalent dans la révision constitutionnelle (règles sur les frais, les avances de frais, les cautions, les procès téméraires).

### **132.5 Diverses manières de régler l'entrée en vigueur**

Pour éviter d'éventuels problèmes liés à la garantie constitutionnelle de la liberté de vote et d'élection, on pourrait envisager – sans prétendre être exhaustif – les trois solutions suivantes: Là où le référendum législatif est obligatoire, l'arrêté constitutionnel pourrait, par exemple, différer l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle jusqu'au moment où les dispositions législatives nécessaires à

son exécution auraient été adoptées (voir, en particulier, l'art. 94, 2<sup>e</sup> al., ch. 2, de la constitution du canton d'Unterwald-le-Bas, RS 131.216.2). L'arrêté constitutionnel pourrait aussi déléguer au Parlement ou au Gouvernement la compétence de fixer la date de l'entrée en vigueur. On pourrait encore concevoir un autre mécanisme, où seule la loi – et non l'arrêté constitutionnel – contiendrait une disposition qui subordonnerait l'entrée en vigueur ou la validité de tout ou partie du texte législatif à l'approbation de la révision constitutionnelle.

### **132.6 Proposition d'octroi de la garantie**

Nous ne tranchons pas la question de savoir si le mécanisme lié d'entrée en vigueur porte ou non atteinte au principe de l'authenticité du vote, étant donné que la garantie doit être accordée à la présente révision de la constitution du canton de Schaffhouse. En effet, les autorités fédérales compétentes pour accorder la garantie n'ont jusqu'à maintenant jamais mis en doute les liens établis entre l'entrée en vigueur d'une révision constitutionnelle et celle d'une modification législative. Consultés dans le cadre du Groupe de contact, lors de sa séance du 4 octobre 1996, les cantons ont estimé, pour leur part, qu'il n'était pas nécessaire que les autorités fédérales posent des prescriptions en cette matière. Enfin, même si les mécanismes liés d'entrée en vigueur devaient porter atteinte à la liberté de vote et d'élection, la garantie devrait, dans le cas concret, être accordée pour des raisons fondées sur la protection de la bonne foi. En effet, la garantie ne saurait être refusée que si les autorités cantonales avaient agi en connaissance de cause (voir aussi, en ce sens, FF 1980 III 1137 1153 s.), ce qui n'est manifestement pas le cas ici. A cela s'ajoutent des raisons propres au cas d'espèce: la révision constitutionnelle et la réforme légale ont été adoptées dans des propositions presque identiques (11 852 oui contre 8888 non, pour la première, et 11 587 oui contre 8768 non pour la seconde), si bien qu'il n'y a pas lieu de penser que le scrutin a pu être faussé. Enfin, les deux révisions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Nous vous proposons, pour ces motifs, d'accorder la garantie à la constitution du canton de Schaffhouse.

### **14 Constitution du canton des Grisons**

Lors de la votation populaire du 10 mars 1996, le corps électoral du canton des Grisons a accepté, par 22 678 oui contre 9563 non, la modification des articles 11, 5<sup>e</sup> alinéa, 38, 2<sup>e</sup> alinéa, et 40, 5<sup>e</sup> alinéa, de la constitution cantonale.

Par lettre du 25 mars 1996, la Chancellerie d'Etat du canton des Grisons a demandé la garantie fédérale.

### **141 Compétence pour une imposition à la source**

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

## Ancien texte

Art. 11, 5<sup>e</sup> al.

<sup>5</sup> Les deux Eglises nationales et leurs communes ecclésiastiques sont habilitées à percevoir des impôts conformément aux principes applicables aux communes politiques.

Art. 38, 2<sup>e</sup> al.

<sup>2</sup> Ils<sup>1)</sup> sont habilités à régler leurs affaires politiques et administratives par voie d'ordonnance de portée générale et à percevoir des impôts de cercle selon des principes équitables et justes pour couvrir leurs dépenses administratives. Les éventuels impôts progressifs ne doivent pas dépasser les taux fixés dans la loi cantonale sur les contributions.

Art. 40, 5<sup>e</sup> al.

<sup>5</sup> Les revenus du patrimoine communal, dont l'imposition doit être modérée, sont destinés, en priorité, à couvrir les besoins de la commune. A titre subsidiaire, des impôts communaux peuvent être perçus selon des principes équitables et justes. Le canton est seul compétent pour percevoir un impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales. Des dépenses exceptionnelles en faveur de certains types de propriété privée, tels que les digues et les conduites d'eau, peuvent être mises à la charge des bénéficiaires, proportionnellement à l'utilité qu'ils en retirent. La loi règle les modalités.

## Nouveau texte

Art. 11, 5<sup>e</sup> al.

<sup>5</sup> Les deux Eglises nationales et leurs communes ecclésiastiques sont habilitées à percevoir des impôts conformément aux principes applicables aux communes politiques. Le canton est seul compétent pour percevoir un impôt à la source.

Art. 38, 2<sup>e</sup> al.

<sup>2</sup> Ils<sup>1)</sup> sont habilités à régler leurs affaires politiques et administratives par voie d'ordonnance de portée générale et à percevoir des impôts de cercle selon des principes équitables et justes pour couvrir leurs dépenses administratives. Le canton est seul compétent pour percevoir un impôt à la source. Les éventuels impôts progressifs ne doivent pas dépasser les taux fixés dans la loi cantonale sur les contributions.

Art. 40, 5<sup>e</sup> al.

<sup>5</sup> Les revenus du patrimoine communal, dont l'imposition doit être modérée, sont destinés, en priorité, à couvrir les besoins de la commune. A titre subsidiaire, des impôts communaux peuvent être perçus selon des principes équitables et justes. Le canton est seul compétent pour percevoir un impôt à la source et un impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales. Des dépenses exceptionnelles en faveur de certains types de propriété privée, tels que les digues et les conduites d'eau, peuvent être mises à la charge des bénéficiaires, proportionnellement à l'utilité qu'ils en retirent. La loi règle les modalités.

La révision constitutionnelle réserve dorénavant au canton la compétence exclusive de percevoir un impôt à la source. Cette révision est liée à une importante réforme législative, qui a notamment pour but d'adapter le droit fiscal cantonal aux nouvelles règles fédérales sur l'harmonisation fiscale et d'améliorer la situation fiscale de certaines catégories de contribuables. Au niveau de la constitution, cette réforme ne nécessite que la révision du partage des compétences en matière d'imposition à la source. En centralisant cette compétence, le canton se donne les moyens de procéder directement à l'harmonisation de son droit avec le droit fédéral.

<sup>1)</sup> C'est-à-dire, les cercles.

## **142 Conformité au droit fédéral**

### **142.1 Conformité de la révision constitutionnelle matérielle**

Aux termes de l'article 42<sup>quinquies</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale, la Confédération est compétente pour établir les principes régissant l'assujettissement à l'impôt direct, l'objet et le calcul des impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale. La loi fédérale, du 14 décembre 1990, sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14) qui en est résultée détermine, en particulier, les impôts que les cantons sont tenus de percevoir (art. 2), mais n'intervient pas dans le partage cantonal interne des compétences fiscales (art. 1<sup>er</sup>). En d'autres termes, il appartient au droit cantonal de mettre en œuvre le droit fédéral et, en particulier, de répartir cette compétence entre le canton même et ses communes (F. Cagianut, Commentaire de la Constitution fédérale, Art. 42<sup>quinquies</sup>, n° 8).

*Les nouvelles dispositions constitutionnelles demeurent donc dans le cadre de la souveraineté cantonale en matière fiscale.*

### **142.2 Dispositions d'entrée en vigueur et principe de l'authenticité du vote**

La révision constitutionnelle grisonne soulève des questions comparables à celles que nous avons exposées, sous chiffre 132.4, à propos de la révision schaffhouseoise. En effet, selon l'arrêté constitutionnel grison, la révision constitutionnelle ne peut entrer en vigueur que si la réforme partielle du 10 mars 1996, de la loi cantonale sur les impôts (ci-après, la loi), réforme soumise au vote du peuple le même jour, est, elle aussi, approuvée; réciproquement, les dispositions de la loi qui se fondent sur les nouvelles règles constitutionnelles deviennent caduques, si la révision constitutionnelle n'est pas adoptée (entrée en vigueur sélective de la loi). L'effet recherché par ce mécanisme est d'assurer la cohérence de l'ensemble de la réforme fiscale cantonale, en prévenant les inconstitutionnalités ou les lacunes et en coordonnant dans le temps les différentes mesures. Mais là également, il faut relever que la réforme fiscale porte, en outre, sur des questions qui ne sont réglées qu'au niveau de la loi et qui n'ont pas de rapport avec les dispositions constitutionnelles révisées. C'est le cas, par exemple, des règles sur l'imposition des personnes morales, sur les allègements fiscaux pour les personnes physiques ou pour les familles, sur la suppression de la capitation.

### **142.3 Proposition d'octroi de la garantie**

Pour les mêmes raisons que celles que nous avons développées à propos de la garantie de la constitution du canton de Schaffhouse, on pourrait aussi se demander si la procédure choisie ne risque pas de heurter la liberté de vote et d'élection du citoyen. Même si la présente réforme grisonne a, formellement, fait l'objet de deux projets distincts, soumis séparément au vote du peuple, il n'en demeure pas moins qu'en raison du mécanisme lié d'entrée en vigueur, on parvient à un résultat peut-être comparable à celui d'une votation liée (sur l'ensemble de la question, voir ch. 132.4, ci-devant).

Comme pour la révision constitutionnelle schaffhouseoise (voir ch. 132.6, ci-devant), la question ne doit pas être tranchée. Ceci est d'autant plus vrai que la révision de la constitution grisonne devrait, pour des raisons fondées sur la protection de la bonne foi, recevoir la garantie, même si le mécanisme choisi, qui subordonne l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle à celle de la modification législative, devait être contraire à la liberté de vote et d'élection. En effet, la garantie ne saurait être refusée que si les autorités cantonales avaient agi en connaissance de cause (voir aussi, en ce sens, FF 1980 III 1137 1153 s.), ce qui n'est manifestement pas le cas ici. A cela s'ajoutent des raisons propres au cas d'espèce: la réforme légale ayant recueilli plus de suffrages que la révision constitutionnelle (26 016 oui contre 8110 non, pour la première, et 22 678 oui contre 9563 non, pour la seconde), tout laisse penser que les citoyens n'ont pas été gênés dans l'expression de leur vote constitutionnel.

Nous vous proposons, pour ces motifs, d'accorder la garantie à la constitution du canton des Grisons.

## **15 Constitution du canton du Valais**

Lors de la votation populaire du 21 janvier 1996, le corps électoral du canton du Valais a accepté, par 28 941 oui contre 7193 non, la modification des articles 52, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> alinéas, et 85<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution cantonale.

Par lettre du 4 septembre 1996, le Conseil d'Etat du canton du Valais a demandé la garantie fédérale.

## **151 Elections tacites et changement des dates d'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats**

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

### **Ancien texte**

Art. 52, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> al.

<sup>6</sup> La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le dimanche suivant. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.

<sup>7</sup> Si tous les membres à élire ne réunissent pas la majorité au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue.

Art. 85<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.

<sup>2</sup> La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le dimanche suivant. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.

<sup>3</sup> Si tous les députés à élire ne réunissent pas la majorité absolue au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue.

## Nouveau texte

Art. 52, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> al.

<sup>6</sup> La nomination des membres du Conseil d'Etat a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.

<sup>7</sup> Si tous les membres à élire ne réunissent pas la majorité au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre de sièges à repourvoir correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à repourvoir.

Art. 85<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.

<sup>2</sup> La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.

<sup>3</sup> Si tous les députés ne réunissent pas la majorité absolue au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre des députés à élire correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à repourvoir.

Cette révision constitutionnelle permet de renoncer, lors de l'élection du Conseil d'Etat et de celle de la députation au Conseil des Etats, à l'organisation d'un second tour, lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des sièges à repourvoir. L'élection tacite est aussi introduite pour le premier tour d'une élection complémentaire, lorsqu'un seul siège est à repourvoir. Par ailleurs, la modification constitutionnelle diffère la date du second tour électoral au deuxième dimanche qui suit celui du premier tour.

## 152 Conformité au droit fédéral

La procédure électorale ainsi que la fixation de la date d'un second tour électoral relèvent entièrement de la compétence d'organisation des cantons. En ne prévoyant pas, dans des circonstances spécifiques, de second tour et en recourant à l'élection tacite, le droit cantonal ne porte pas atteinte à la liberté de vote et d'élection que garantit le droit fédéral (cf. Pierre Tschannen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Bâle et Francfort sur le Main 1995, p. 68 s., n° 110a). Comme cette révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie.

## 16 Constitution du canton de Genève

Lors de la votation populaire du 10 mars 1996, le corps électoral du canton de Genève a accepté, par 53 736 oui contre 9939 non, la modification de l'article 160 A de la constitution cantonale.

Par lettre du 8 mai 1996, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a demandé la garantie fédérale.

## 161 Réorganisation des transports publics

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

### Ancien texte

#### Art. 160 A

Organisation et développement.  
Etablissement de droit public.  
Budgets.  
Dispositions législatives d'exécution

<sup>1</sup> L'Etat, dans les limites du droit fédéral, prend les mesures nécessaires à l'organisation et au développement du réseau des lignes de transports publics.

<sup>2</sup> Il crée un établissement de droit public chargé de la gestion des transports publics. Cet établissement est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Les budgets annuels d'exploitation et d'investissements de l'établissement sont soumis à l'approbation du Grand Conseil. Le référendum ne peut s'exercer contre la loi y relative, ni prise dans son ensemble, ni prise dans l'une ou l'autre de ses rubriques.

<sup>4</sup> La loi règle tout ce qui concerne l'exécution du présent titre.

### Nouveau texte

#### Art. 160 A

Organisation et développement.  
Objectif.  
Etablissement de droit public.  
Contrat de prestations.  
Financement.  
Dispositions législatives d'exécution

<sup>1</sup> L'Etat, dans les limites du droit fédéral, prend les mesures nécessaires à l'organisation et au développement du réseau des lignes de transports publics.

<sup>2</sup> Dans le but de créer des conditions-cadres favorables au développement de la vie économique et sociale à Genève et dans la région, l'Etat favorise l'utilisation de transports publics respectueux de l'environnement dans une perspective de complémentarité entre les différents modes de déplacement.

<sup>3</sup> Un établissement de droit public est chargé de la gestion des transports publics. Cet établissement est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat.

<sup>4</sup> Les rapports entre l'Etat et l'établissement font l'objet d'un contrat de droit public qui, dans les limites de la loi, détermine en particulier les prestations de l'établissement, les conditions d'exploitation du réseau et les contributions financières de l'Etat pour une période pluriannuelle.

<sup>5</sup> Le contrat de prestations est soumis à l'approbation du Grand Conseil. Le référendum ne peut s'exercer contre la loi y relative, qui comprend les contributions à la charge du budget de l'Etat pour la durée du contrat.

<sup>6</sup> La loi règle tout ce qui concerne l'exécution du présent titre.

Cette révision constitutionnelle, conçue initialement comme contreprojet à une initiative populaire, crée les bases nécessaires pour introduire une plus grande flexibilité dans la gestion des transports publics. Conservant leur statut d'établissement de droit public, ceux-ci sont désormais gérés non plus sur la base de crédits annuels d'exploitation et d'investissements, soumis à l'approbation du Grand Conseil, mais sur celle d'un budget global, fixé pour une période pluriannuelle. Les rapports entre l'Etat et l'établissement sont réglés, pour la même période pluriannuelle, dans un contrat de prestations, qui revêt la forme d'un contrat de droit public. Celui-ci détermine, dans les limites de la loi, les prestations de l'établissement, les conditions d'exploitation du réseau ainsi que les contributions

financières de l'Etat. En outre, selon le 2<sup>e</sup> alinéa de la nouvelle disposition constitutionnelle, l'Etat doit favoriser l'utilisation des transports publics.

## **162 Conformité au droit fédéral**

Selon le partage constitutionnel des tâches, la Confédération dispose d'une compétence législative globale dans divers secteurs des transports publics (navigation, art. 24<sup>ter</sup> cst.; chemins de fer, art. 26 cst.; postes, art. 36 cst.; navigation aérienne, art. 37<sup>ter</sup> cst). Les cantons, pour leur part, conservent certaines compétences législatives en matière de transports publics et peuvent, en particulier, créer à cet effet des établissements de droit public. La présente révision constitutionnelle porte principalement sur les rapports entre l'Etat et l'établissement chargé de gérer les transports publics, qui se voit conférer une autonomie plus large que par le passé. Cette question relève exclusivement de la compétence d'organisation des cantons. Comme cette révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie.

## **2 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.

N39073

# Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 6 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 25 novembre 1996<sup>1)</sup>,

*arrête:*

## **Article premier**

La garantie fédérale est accordée:

### **1. Unterwald-le-Haut**

aux articles 70, chiffre 11, 76, 2<sup>e</sup> alinéa, chiffre 11, 98, 1<sup>er</sup> alinéa, chiffre 2, et 99, ainsi qu'à l'abrogation de l'article 61, chiffre 6, de la constitution cantonale, acceptés lors de la votation populaire du 17 mai 1992, de même qu'à l'article 119, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, et à l'abrogation de l'article 119, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la constitution cantonale, acceptés lors de la votation populaire du 9 juin 1996;

### **2. Zoug**

aux paragraphes 31, lettre d, chiffre 4, 41, lettre l, chiffres 1 et 5, et 52 de la constitution cantonale, acceptés lors de la votation populaire du 9 juin 1996;

### **3. Schaffhouse**

aux articles 74, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, 78, 3<sup>e</sup> alinéa, 79, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, ainsi qu'à l'abrogation de l'article 74, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution cantonale, acceptés lors de la votation populaire du 26 novembre 1995;

### **4. Grisons**

aux articles 11, 5<sup>e</sup> alinéa, 38, 2<sup>e</sup> alinéa, et 40, 5<sup>e</sup> alinéa, de la constitution cantonale, acceptés lors de la votation populaire du 10 mars 1996;

### **5. Valais**

aux articles 52, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> alinéas, et 85<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution cantonale, acceptés lors de la votation populaire du 21 janvier 1996;

### **6. Genève**

à l'article 160 A de la constitution cantonale, accepté lors de la votation populaire du 10 mars 1996.

<sup>1)</sup> FF 1997 I 1327

**Art. 2**

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

N39073

**Message concernant la garantie de la constitution révisée des cantons d'Unterwald-le-Haut,  
de Zoug, de Schaffhouse, des Grisons, du Valais et de Genève du 25 novembre 1996**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.096
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1997
Date	
Data	
Seite	1327-1345
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 939

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.