

**Message
concernant la garantie des constitutions révisées des cantons
de Zurich, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons et
Thurgovie**

du 28 avril 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons et Thurgovie, et nous vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

28 avril 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Vue d'ensemble

En vertu de l'article 6, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Conformément au 2^e alinéa de ce même article, la Confédération accorde la garantie, pourvu que ces constitutions ne renferment rien de contraire à la constitution fédérale ni aux autres dispositions du droit fédéral, qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après 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 ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; si, en revanche, elle ne remplit pas une ou plusieurs de ces conditions, la garantie ne peut pas être accordée.

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

- dans le canton de Zurich:
les règles d'incompatibilité s'appliquant aux membres du Grand Conseil;*
- dans le canton de Bâle-Campagne:
l'augmentation du nombre des membres du Grand Conseil;*
- dans le canton de Schaffhouse:
l'adaptation au droit fédéral des dispositions concernant la liberté d'établissement et une modification de l'organisation judiciaire;*
- dans le canton des Grisons:
les règles d'incompatibilité s'appliquant aux membres du Conseil d'Etat ainsi que la réglementation de la compétence cantonale d'exercer les droits figurant aux articles 86, 2^e alinéa, et 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale;*
- dans le canton de Thurgovie:
la création d'un Tribunal administratif.*

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

Message

1 Les diverses revisions

11 Constitution du canton de Zurich

Lors de la votation populaire du 27 septembre 1981, le corps électoral du canton de Zurich a accepté, par 120 927 oui contre 61 827 non, la modification de l'article 33, 1^{er} alinéa, de la constitution cantonale. Par lettre du 18 novembre 1981, le Conseil d'Etat zurichois demande la garantie fédérale.

111 Séparation des pouvoirs

Ancien texte

Art. 33, 1^{er} al.

¹ Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent être membres du Grand Conseil; par contre, ils y ont voix consultative, le droit de faire des propositions et de présenter des rapports. Si des membres du Tribunal cantonal sont élus au Grand Conseil, ils n'ont, lors de l'examen du rapport de gestion du Tribunal cantonal, que voix consultative.

Nouveau texte

Art. 33, 1^{er} al.

¹ Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas être membres du Grand Conseil; par contre, ils y ont voix consultative, le droit de faire des propositions et de présenter des rapports. La loi détermine les autres fonctions publiques qu'un membre du Grand Conseil ne peut exercer.

Cette modification vise à permettre au législateur d'appliquer de manière différenciée le principe de la séparation des pouvoirs. C'est pourquoi, en même temps que la modification constitutionnelle, mais à la faveur d'une votation distincte, la loi du 4 décembre 1955 sur les élections et votations a été modifiée de telle sorte que dorénavant, outre les membres du Conseil d'Etat, les juges cantonaux, les juges à plein temps au Tribunal administratif, les fonctionnaires et employés relevant directement de l'autorité des chefs de départements ne puissent pas non plus exercer un mandat au Grand Conseil.

112 Conformité au droit fédéral

La séparation des pouvoirs est un principe essentiel d'organisation des autorités fédérales et cantonales (Yvo Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, vol. I, Zurich 1980, p. 94; F. Fleiner/Z. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949, p. 471). Les cantons sont seuls compétents pour décider de quelle manière ils concrétiseront ce principe dans l'organisation de leurs autorités. Ainsi, parfois, le principe de la séparation des pouvoirs figure expressément dans la constitution cantonale (voir art. 4 de la

constitution du canton de Soleure, art. 101 de la constitution du canton de Saint-Gall) et, parfois, – c'est notamment le cas pour la Confédération – il découle implicitement des normes régissant l'organisation des autorités et la répartition des attributions entre les différents organes de l'Etat (voir ATF 102 Ia 64, cons. 2 concernant la constitution du canton de Zurich). La modification constitutionnelle susmentionnée relève de la compétence cantonale en matière d'organisation. Elle répond en particulier à l'exigence formulée à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale, à savoir que les cantons doivent assurer «l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines-représentatives ou démocratiques». Elle ne viole ni la constitution fédérale ni les autres dispositions du droit fédéral. La garantie fédérale doit donc lui être accordée.

12 Constitution du canton de Bâle-Campagne

Lors de la votation populaire du 29 novembre 1981, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 20 128 oui contre 16 494 non, la modification du paragraphe 15 de la constitution cantonale. Par lettre du 12 janvier 1982, le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne demande la garantie fédérale.

121 Nombre des membres du Grand Conseil

Ancien texte

§ 15

Le Grand Conseil, composé de 80 représentants du peuple, est la plus haute autorité du canton. A ce titre, il exerce les attributions qui lui sont dévolues par la constitution en vigueur.

Nouveau texte

§ 15

¹ Le Grand Conseil est la plus haute autorité du canton. Il exerce toutes les attributions qui lui sont dévolues par la constitution.

² Il se compose de 84 représentants du peuple.

Cette modification vise à mettre un terme à la perte constante de mandats enregistrée dans les cercles électoraux du Haut Bâle dont la démographie a évolué différemment de celle des autres régions du canton. Adoptée en même temps que la nouvelle disposition constitutionnelle, mais à la faveur d'une votation distincte, la loi du 7 septembre 1981 sur les droits politiques garantira dorénavant à chaque cercle électoral un nombre minimum de six mandats. Afin que les cercles électoraux fortement peuplés ne soient pas défavorisés par rapport aux cercles électoraux faiblement peuplés, le nombre des membres du Grand Conseil fixé dans la constitution est porté à 84 au lieu de 80.

122 Conformité au droit fédéral

Selon l'article 74, 4^e alinéa, de la constitution fédérale, les cantons règlent comme ils l'entendent les votations et élections et, par conséquent, l'exercice des droits politiques dans leur domaine de compétence; ce faisant, ils doivent se conformer à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale, c'est-à-dire «assurer l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines-représentatives ou démocratiques». La modification du paragraphe 15 de la constitution cantonale ressortit à la compétence cantonale en matière d'organisation et respecte les exigences fixées à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale. Les nouvelles dispositions de la constitution du canton de Bâle-Campagne ne sont contraires ni à la constitution fédérale ni aux autres dispositions du droit fédéral; la garantie fédérale doit donc lui être accordée.

13 Constitution du canton de Schaffhouse

Lors de la votation populaire du 30 septembre 1981, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté, par 14 472 oui contre 8895 non, la suppression de l'article 16, 2^e alinéa, de la constitution cantonale. En outre, lors de la votation populaire du 29 novembre 1981, le corps électoral a accepté, par 18 213 oui contre 8381 non, la modification des articles 74 et 79 ainsi que l'abrogation des articles 82 et 86 de la constitution cantonale. Par lettres du 30 septembre 1981 et du 1^{er} décembre 1981, le Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse demande la garantie fédérale.

131 Liberté d'établissement

Ancien texte

Art. 16, 2^e al.

² Exceptionnellement, l'établissement peut être retiré à ceux qui ont été condamnés à réitérées reprises par les tribunaux pour crimes ou délits graves.

Nouveau texte

Art. 16, 2^e al.

Abrogé

Cette modification vise à supprimer les restrictions d'ordre pénal apportées jusqu'ici à la liberté d'établissement, suppression conforme au nouvel article 45 de la constitution fédérale entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979.

132 Organisation judiciaire

Ancien texte

Art. 74, 1^{er} al., let. a, 2^e al., let. c et 3^e al.

¹ Le juge de district connaît définitivement:

- a. des contestations de droit civil en procédure ordinaire et accélérée portant sur une valeur litigieuse qui n'excède pas 500 francs;
- ² Il connaît en première instance:
 - c. des contestations de droit civil en procédure ordinaire et accélérée, lorsqu'elles portent sur une valeur litigieuse de 500 francs à 2000 francs;
- ³ La juridiction matrimoniale est exceptée.

Art. 79, 1^{er} al., let. a et b, ainsi que 2^e al.

- ¹ Les cas suivants relèvent en première instance de la juridiction du Tribunal cantonal:
 - a. les contestations de droit civil portant sur une valeur litigieuse supérieure à 2000 francs;
 - b. les causes matrimoniales;
- ² Le Tribunal cantonal statue en tant que juridiction unique sur l'extension des baux à loyer et des baux à ferme.

Art. 82

- ¹ La Cour de cassation est formée de cinq premiers juges à la Cour suprême, juges suppléants à la Cour suprême, juges au Tribunal cantonal ou juges de district qui ne sont pas concernés par la cause.
- ² Le Grand Conseil est habilité à désigner par décision spéciale le Tribunal fédéral suisse, la Cour suprême ou le Tribunal de cassation d'un canton voisin comme Tribunal de cassation pour connaître de jugements rendus par la Cour suprême.

Art. 86

La procédure devant la Cour de cassation est régie par les dispositions des diverses lois de procédure.

Nouveau texte

Art. 74, 1^{er} al., let. a, 2^e al., let. c et 3^e al.

- ¹ Le juge de district connaît définitivement:
 - a. en procédure ordinaire et accélérée, des contestations de droit civil portant sur une valeur litigieuse qui n'excède pas 2000 francs;
- ² Il connaît en première instance:
 - c. des contestations de droit civil, en procédure ordinaire et accélérée, lorsqu'elle portent sur une valeur litigieuse de 2000 francs à 6000 francs;
- ³ Sont exceptées les causes relevant du droit de la famille et les demandes d'extension des baux à loyer et des baux à ferme ainsi que d'autres prétentions devant être jugées selon cette procédure.

Art. 79, 1^{er} al., let. a et b, ainsi que 2^e al.

- ¹ Le Tribunal cantonal connaît en première instance:
 - a. des contestations de droit portant sur une valeur litigieuse supérieure à 6000 francs;
 - b. des causes relevant du droit de la famille;
- ² Le Tribunal cantonal statue en outre sur les demandes d'extension des baux à loyer et des baux à ferme ainsi que sur d'autres prétentions devant être jugées selon cette procédure. La décision est définitive lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 2000 francs.

Art. 82 et 86

Abrogés

Ces modifications visent à rationaliser l'organisation judiciaire cantonale. D'une part, on entend adapter les attributions juridictionnelles fixées dans la constitution à l'évolution de la valeur de l'argent. D'autre part, il s'agit de supprimer la Cour cantonale de cassation. Cette suppression se justifie par le fait qu'aujourd'hui, l'amélioration des voies de droit qu'offre la législation fédérale ne nécessite plus une telle protection juridique.

133 Conformité au droit fédéral

La suppression de l'ancienne restriction à la liberté d'établissement est conforme au nouvel article 45 de la constitution fédérale entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979 et représente une adaptation au droit fédéral. Les modifications relatives à l'organisation judiciaire cantonale concernent exclusivement le droit cantonal, car, selon l'article 64, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, en matière civile, l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent du ressort des cantons dans la même mesure que par le passé. Ces modifications ne sont contraires ni à la constitution fédérale ni aux autres dispositions du droit fédéral; elles doivent donc être garanties.

14 Constitution du canton des Grisons

Lors de la votation populaire du 20 mai 1979, le corps électoral du canton des Grisons a accepté, par 22 796 oui contre 9811 non, la modification de l'article 25, 3^e alinéa, de la constitution cantonale. En outre, lors de la votation populaire du 27 septembre 1981, le corps électoral a accepté, par 11 185 oui contre 7001 non, la modification des articles 24 et 36 de la constitution cantonale. Par lettres du 2 octobre 1981 et du 5 janvier 1982, le Conseil d'Etat du canton des Grisons demande la garantie fédérale.

141 Règles d'incompatibilité s'appliquant aux conseillers d'Etat

Ancien texte

Art. 25, 3^e al.

³ Un seul membre du gouvernement peut être simultanément membre de l'Assemblée fédérale.

Nouveau texte

Art. 25, 3^e al.

³ Les membres du gouvernement ne peuvent pas être membres de l'Assemblée fédérale.

En lieu et place de la possibilité actuelle pour l'un des cinq membres du gouvernement de siéger au sein de l'Assemblée fédérale, l'incompatibilité d'un mandat parlementaire fédéral avec la charge de conseiller d'Etat s'étendra à

l'ensemble du gouvernement cantonal. Outre le canton des Grisons, 18 cantons prévoyaient jusqu'à présent des restrictions au double mandat; seul le canton du Tessin connaissait une complète incompatibilité.

142 Compétence pour les initiatives du canton et pour la demande de convocation de l'Assemblée fédérale

Ancien texte

Art. 24

Le droit de référendum relatif à la législation fédérale accordé aux cantons par l'article 89 de la constitution fédérale est exercé par le Grand Conseil conformément aux modalités définies à l'article 6.

Art. 36, 2^e al.

² Il (le gouvernement) exerce la compétence attribuée aux cantons par l'article 93 de la constitution fédérale.

Nouveau texte

Art. 24

¹ Le droit de référendum relatif à la législation fédérale accordé aux cantons par l'article 89 de la constitution fédérale est exercé par le Grand Conseil conformément aux modalités définies à l'article 6.

² Les droits accordés aux cantons par l'article 86, 2^e alinéa, et l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale sont exercés par le Grand Conseil ou, si celui-ci n'est pas réuni, par le gouvernement.

Art. 36, 2^e al.

² Les droits accordés aux cantons par l'article 86, 2^e alinéa, et l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale sont exercés par le Grand Conseil ou, si celui-ci n'est pas réuni, par le gouvernement.

Ces modifications règlent de manière uniforme la compétence d'exercer les droits conférés aux cantons par les articles 86, 2^e alinéa, et 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale. A l'avenir, l'exercice de ces droits doit, en principe, ressortir au Grand Conseil. Si celui-ci n'est pas réuni, le gouvernement cantonal doit pouvoir lui-même faire usage de ces droits.

143 Conformité au droit fédéral

Ces deux modifications constitutionnelles relèvent de la compétence cantonale en matière d'organisation. Ainsi les cantons sont libres d'édicter des règles d'incompatibilité s'appliquant aux membres de leur gouvernement. Certes, «l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines-représentatives ou démocratiques» qui doit, en vertu de l'article 6, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, être garanti par la constitution cantonale, comprend aussi l'exercice du droit d'éligibilité au niveau fédéral. Les règles d'incompatibilité adoptées ne s'opposent cependant en rien à l'exercice de ce droit. Rien

n'empêche en effet les conseillers d'Etat d'accepter un éventuel mandat à l'Assemblée fédérale, pourvu qu'ils renoncent à leur siège au sein du gouvernement cantonal.

De même, la réglementation uniforme de la compétence de faire usage des droits de collaboration prévus aux articles 86, 2^e alinéa, et 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, (lors des sessions: par le Grand Conseil; en dehors des sessions: par le Conseil d'Etat) est conforme aux exigences fixées à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale. Puisque ces modifications ne sont contraires ni à la constitution fédérale ni aux autres dispositions du droit fédéral, la garantie doit leur être accordée.

15 Constitution du canton de Thurgovie

Lors de la votation populaire du 29 novembre 1981, le corps électoral du canton de Thurgovie a accepté, par 22 537 oui contre 12 326 non, la modification du paragraphe 39, 1^{er} alinéa, chiffre 5, de la constitution cantonale ainsi que l'insertion dans la constitution cantonale d'un paragraphe 54^{bis}. Par lettre du 9 décembre 1981, le Conseil d'Etat du canton de Thurgovie demande la garantie fédérale.

151 Création d'un Tribunal administratif

Ancien texte

§ 39, 1^{er} al., ch. 5

¹ Le Conseil d'Etat assure les tâches publiques suivantes:

5. Il exerce la haute surveillance sur les tutelles, les Eglises et l'assistance des pauvres, sur les établissements cantonaux, sur l'activité de toutes les autorités administratives et de tous les fonctionnaires qui lui sont subordonnés, et connaît en dernière instance des contestations administratives conformément au partage des attributions à établir par la loi;

Nouveau texte

§ 39, 1^{er} al., ch. 5

¹ Le Conseil d'Etat assure les tâches publiques suivantes:

5. Il exerce la haute surveillance sur les tutelles, les Eglises et l'assistance sociale, sur les établissements cantonaux ainsi que sur l'activité de toutes les autorités administratives et de tous les fonctionnaires.

§ 54^{bis} (nouveau)

¹ En matière de contestations administratives, la juridiction de dernière instance est exercée par un Tribunal administratif, à moins que la législation ne confère au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, à l'un de ses départements ou à une autre autorité la compétence exclusive de connaître d'une affaire.

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

Cette modification permet de créer un Tribunal administratif qui statuera en dernière instance sur la plupart des contestations de nature administrative, en lieu et place du Conseil d'Etat. L'organisation de ce tribunal, la compétence ainsi que la procédure applicable devant lui sont réglées par une loi sur la juridiction administrative acceptée en même temps que la modification constitutionnelle, mais dans une votation distincte. En réorganisant sa juridiction administrative par la création d'un Tribunal administratif, le canton de Thurgovie suit l'exemple de la Confédération et de la majorité des cantons.

152 Conformité au droit fédéral

Cette modification relève de la compétence cantonale en matière d'organisation, qui englobe, en particulier, l'organisation de l'administration et de la juridiction administrative. Puisque les nouvelles dispositions ne sont contraires ni à la constitution fédérale ni aux autres dispositions du droit fédéral, la garantie doit leur être accordée.

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.

27467

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale aux constitutions révisées de certains cantons

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 6 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 28 avril 1982¹⁾,
arrête:

Article premier

La garantie fédérale est accordée:

1. Zurich

A l'article 33, 1^{er} alinéa, de la constitution accepté lors de la votation populaire du 27 septembre 1981;

2. Bâle-Campagne

Au paragraphe 15 de la constitution accepté lors de la votation populaire du 29 novembre 1981;

3. Schaffhouse

Aux articles 74, 1^{er} alinéa, lettre a, 2^e alinéa, lettre c et 3^e alinéa, 79, 1^{er} alinéa, lettres a et b, ainsi que 2^e alinéa, de la constitution cantonale acceptés lors de la votation populaire du 29 novembre 1981 ainsi qu'à l'abrogation des articles 16, 2^e alinéa, 82 et 86 de la constitution cantonale acceptée lors des votations populaires des 30 septembre 1981 et 29 novembre 1981;

4. Grisons

Aux articles 24, 2^e alinéa, 25, 3^e alinéa et 36, 2^e alinéa, de la constitution acceptés lors des votations populaires des 20 mai 1979 et 27 septembre 1981;

5. Thurgovie

Au paragraphe 39, 1^{er} alinéa, chiffre 5 et paragraphe 54^{bis} de la constitution acceptés lors de la votation populaire du 20 novembre 1981.

Art. 2

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

¹⁾ FF 1982 II 291

Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons et Thurgovie du 28 avril 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1982
Date	
Data	
Seite	291-301
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 396

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.