

BGE 71 I 308

Bundesgericht (BGE), 1945-06-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_71_I_308

FR: ATF 71 I 308

IT: DTF 71 I 308

Volltext

08 Staatsrecht. les deux parties ont considere les clauses du contrat collectif comme inapplicables. Il est incontestable que Friedrich connaissait deja avant le proces les prescriptions de l'art. 4 de ce contrat quant au salaire. Or, on ne voit pas qu'il ait jamais reclame leur application a son cas et fait des objections a la remuneration de base et aux allocations de vie chere qui lui ont ete versees. Cette constatation parle aussi contre l'application du contrat collectif apres coup. e) Le point de vue de la juridiction d'appel se revelant ainsi insoutenable, son arret doit etre annule pour arbitraire, en tant qu'il a condamne la defenderesse a payer au demandeur 650 fr. a titre d'allocations de rencherissement complementaires. H. STIMMRECHT, KANTONALE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN DROIT DE VOTE, ELECTIONS ET VOTATIONS CANTONALES 49. Extrait de l'arr4!t du 11 juin 1.945 en la cause Societe mMmi .. eale du Valais, Turini et consorts contre Grand Conseil du Valais. Referendum Ugislatif obligatoire (art. 30 Const. valais.). Tout citoyen actif a, comme tel, qualite -pour se plaindre aupres du Tribunal federal de ce qu'un acte de l'autorite legislative cantonale sujet au referendum n'a pas ete soumis a la votation populaire (consid. 3). Notion de l'urgence (consid. 4). L'acte legislatif qui confere aux communes le pouvoir d'adopter une certaine institution (l'assurance maladie-obligatoire) est une decision de portee generale (consid. 5). Notion de la disposition «necessaire pour assurer l'execution des lois federales» au sens du droit constitutionnel valaisan (ou de l'art. 52 al. 2 T. fin. CC). (Consid. 6.) Obligatorisches Gesetzreferendum (Art. 30 der Walliser KV). Jeder stimmfähige Bürger ist als solcher legitimiert zur staats- . rechtlichen Beschwerde dagegen, dass ein Erlass der kantonalen gesetzgebenden Behörde, der dem Referendum unterliegt, dem Volke nicht zur Abstimmung unterbreitet worden ist (Erw. 3). Begriff der Dringlichkeit (Erw. 4). t I Stimmrecht. kantonale Wahlen und Abstimmungen. N0 49. 309 Ein gesetzgeberischer Erlass, der die Gemeinden zur Schaffung einer bestimmten Anstalt (obligatorische Krankenversicherung) ermächtigt, hat allgemein verbindliche Natur (Erw. 5). Begriff der zur Vollziehung der Bundesgesetze notwendigen Bestimmungen im Sinne der Walliser Kantonsverfassung (oder des Art. 52 Abs. 2 Schlusst. z. ZGB). (Erw. 6.) Referendum legislativo obbligatorio (art. 30 della Costituzione vallesana.). _ _ :, Ogni cittadino avente diritto di voto ha, come tale, veste per interporre al Tribunale federale ricorso di diritto pubblico pel fatto che un atto dell'autorita legislativa cantonale soggetto al referendum non e stato sottoposto alla votazione popolare (eonsid. 3). Nozione deU'urgenza (eonsid. 4). L'atto legislativo che autorizza i comuni ad introdurre una certa istituzione (assicurazione malattie obbligatoria) e una soluzione di portata generale (consid. 5). Nozione della disposizione «necessaria per assicurare l'esecuzione delle leggi federali », a' sensi del diritto costituzionale vallesano (0 dell'art. 52 ep. 2 Tit. fin. CC). (Consid. 6.) A. - Le 25 janvier 1945, le Grand Conseil valaisan a adopte en seconde lecture UD decret sur l'introduction au Valais de l'assurance-maladie obligatoire. Le decret contient notamment les dispositions

suivantes : « Art. premier. - Les communes ont la faculté, dans le cadre des dispositions de la loi fédérale : a) de déclarer obligatoire l'assurance en cas de maladie en général ou pour certaines catégories de personnes ; b) de créer des caisses publiques, en tenant compte des caisses existantes. » Art. 5. - L'assemblée primaire (de la commune) doit se prononcer sur l'introduction de l'assurance-maladie obligatoire, dans un délai de trois mois après que l'initiative a été prise. , » Art. 9. - Le présent décret entre en vigueur dès sa publication. au Recueil officiel. » En exécution de cette dernière disposition, le Conseil d'Etat a ordonné l'insertion du décret dans le Bulletin officiel et sa publication le 8 avril 1945 avec entrée en vigueur immédiate. B. ~ Contre ce décret, la Société médicale du Valais, ainsi que trois médecins ont formé un recours de droit public pour violation de l'art. 30 Const. valais. (référé obligatoire). Ils concluent : 1. L'art. 9 du décret ... prévoyant l'entrée en vigueur immédiate de celui-ci est annulé. 310 Staatsrecht. 2. Le décret ... devra être soumis au référendum. 3. Sa promulgation et son entrée en vigueur ne pourront être décrétées qu'après son acceptation par le peuple. A l'appui de ces conclusions, les recourants exposent en substance : Le pouvoir du Grand Conseil de légiférer en matière d'assurance obligatoire contre les maladies n'est pas contesté. Mais, en vertu de l'art. 30 Const. valais .. , le décret devait être soumis à la votation populaire. L'acte législatif est de portée générale. Il n'est pas urgent, et le Grand Conseil ne l'a pas non plus muni de la clause d'urgence. De toute façon, le législateur devait, pour quelles raisons le décret n'était pas soumis au peuple. Faute de l'avoir fait, il a commis une nouvelle violation de la Constitution cantonale. Il n'est pas exact non plus que le décret soit nécessaire pour assurer l'exécution d'une loi fédérale. Le Grand Conseil était entièrement libre d'édicter ou de ne pas édicter le décret en question. L'art. 2 LAMA donne simplement aux cantons la faculté d'introduire l'assurance-maladie obligatoire. D'ailleurs, même les lois nécessaires à l'exécution du droit fédéral, par ex. les lois d'application du CC, doivent en principe être soumises à la votation populaire. Le principe du référendum n'est pas sauvegardé du fait que, dans les communes, l'assemblée primaire aura à se prononcer sur l'introduction de l'assurance obligatoire. Le référendum prévu pour les lois cantonales par l'art. 30 Const. valais. ne peut être délégué aux communes. D'ailleurs, c'est là une pétition de principe, car la faculté pour les communes d'introduire l'assurance obligatoire ne peut leur être accordée sur le territoire du canton que par voie législative. Les assemblées primaires n'ont pas à se prononcer sur l'octroi de ce pouvoir aux communes, mais sur l'usage qu'en fera chaque commune. Ainsi, l'art. 30 Const. valais. a été manifestement violé. La violation est si flagrante qu'elle constitue arbitraire. O. - Le Grand Conseil du canton du Valais a conclu au rejet du recours. Il fait observer notamment : Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. N° 49. 311 Le Grand Conseil a considéré le décret comme urgent, car, pour nombre de personnes à revenu modeste, l'introduction de l'assurance-maladie est absolument nécessaire. D'autre part, le décret a pour but d'assurer l'exécution de la loi fédérale. La Confédération laisse souvent aux cantons le choix entre diverses manières d'appliquer ou d'exécuter un texte législatif fédéral ; mais cela ne change rien à la nature des dispositions prises par les cantons. Si certaines lois d'introduction sont soumises à la votation populaire~ cela tient à leur importance. En l'espèce, l'autorisation de rendre l'assurance obligatoire repose sur le droit fédéral. Le décret est ainsi en connexion directe avec la loi. Par ailleurs, le décret n'est pas si important qu'il ait dû être soumis à la votation populaire, surtout que, dans chaque commune, l'assemblée primaire devra se déterminer. OÙn8iiUrant en droit: 3. - La jurisprudence admet, outre le droit de tout citoyen lésé dans ses intérêts personnels d'invoquer la garantie de la séparation des pouvoirs, un droit

individuel de nature politique a participer a l'elaboration des lois. Ce droit n'appartient qu'aux citoyens actifs. La qualite pour recourir est subordonnee a la qualite d'electeur' (cf. RO 17,49; 23 II 995; 25 1470; 30 I 718/9)., n'est vrai qu~, dans certains arrets (RO 55 I 111 ; 56 I 162), le Tribunal federal a mis en doute cette jurisprudence (cf. a ce sujet BLOCHER, Berechtigt das politische Stimmrecht zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung, Festgabe für Fritz Gootzinger, p. 15 sv. ; KMOCHHOFER, Über die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, p. 154). Mais il ne l'a jamais revoquee. Depuis que les arrets precites ont ete rendus, 'ou bien il a de nouveau laisse la question indecise (arrêts du 13 décembre 1935 en la cause Lanz, du 18 novembre 1938 en la cause Thäler), ou bien il s'en est tenu purement et simplement a la jurisprudence traditionnelle, au moins en ce qui concerne le grief tire du fait qu'une decision du Grand Conseil 312 Staatsrecht. Conseil aurait du etre soumise ala votation populaire (arrêts du 22 septembre 1933 en la cause Hardegger, du 20 mai 1938 en la cause Binz, du 17 novembre 1941 en la cause Widmer, du 18 septembre 1942 en la cause Casoni, du 16 septembre 1943 en la cause Kaufmann). Il faut en effet, avec KMOCHHOFER (op. cit. p. 154/5), distinguer 00 cas de celui Oll la decision emane d'une autre autorite que la legislative, par ex. de l'autorite executive, et Oll il n'est question ni d'un referendum ni d'une participation du recourant ala votation. C'est uniquement dans ce dernier cas qu'on peut hesiter a maintenir l'ancienne jurisprudence (cf. l'arret Lanz precite), tandis qu~, dans le premier, le recourant demande d'etre prot6ge dans ses droits d'electeur, en ce qui concerne sa participation au referendum visant tel projet legislatif. En l'espece, on se trouve dans cette premiere hypothese. Les recourants Turini, Choquard et Musy se plaignent qu'le decret attaque n'ait pas ete soumis a la votation populaire. Ils invoquent expressement leur qualite d'electeur, qui n'a pas ete contestee. Ils sont donc recevables a former un recours de droit public. En revanche, la Societe medicale du Valais ne l'est pas, car elle ne saurait faire etat d'un droit individuel a concourir a l'elaboration des lois. 4. - L'art. 30 ch. 3 de la Constitution valaisanne dispose : «Sont soumis a la votation du peuple : 3. Les lois et decrets elabores par le Grand Conseil, excepM : 80) les decrets qui ont un caractere d'urgence ou qui ne sont pas d'une portee generale et permanente. Cette exception doit. dans chaque cas particulier. faire l'objet d'une decision speciale et motivee; b) les dispositions legislatives necessaires pour assurer l'execution des lois federales ; c) ...•....•'» Le decret attaque contient des dispositions de portee generale et permanente. 11 devait donc etre soumis au peuple, a moins notamment qu'il n'ait un caractere d'urgence. A cet egard, le Grand Conseil n'a pas pris la decision speciale et motivee preYue par la Constitution Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen. No 49. 313 cantonale. On peut en inferer que 00 n'est pas pour cause d'urgence qu'il a soustrait le decret au referendum. Toutefois, dans sa reponse au recours, le Grand Conseil invoque l'etat d'urgence au sens du chiffre 3 litt. a de l'art.30 Const. valais. 11 n'est pas necessaire de decider si en l'absence de la clause expresse requise par cette disposition, 11 est encore en droit de le faire, car il n'y avait pas urgence dans le cas particulier. On n'a pas a rechercher si l'art. 30 ch. 3 litt. a Const. valais. vise la cas de necessite, c'est-a-dire le cas Oll le canton doit prendre des mesures en dehors des voies legislatives ordinaires pour sauvegarder son existence, sa securite ou ses interets vitaux (RO 46 I 260/1 ; 67 I 27 sv.). Le Grand Conseil ne pretend pas que la disposition prevoit une telle portee, et, l'eut-elle, qu'la introduction de l'assurance-maladie obligatoire dans le canton du Valais ne repondrait evidemment pas a une necessite au sens ci-dessus. L'intime releve dans sa reponse les effets bienfaisants qu'aura l'assurance pour les milieux de la population qui ne disposent que de ressources modestes ou insuffisantes. Mais il s'agit la de l'opportunit6 plus

ou moins grande du décret, question sur laquelle le peuple doit précisément être appelé à se prononcer. Le droit de nécessité ne saurait recouvrir l'urgence dite matérielle, car, aux yeux du législateur, celle-ci existe chaque fois qu'il prend une mesure, de sorte qu'il lui serait loisible, par la clause d'urgence d'éviter à tous coups le référendum (cf. GIAOMETTI: Staatsrecht der Kantone, p. 514/15). Il reste donc uniquement à se demander s'il y avait urgence au sens propre, c'est-à-dire si la mise en vigueur du décret ne souffrait pas d'être différée jusqu'à ce que la votation ait pu être fixée et avoir lieu. Le Grand Conseil semble vouloir le prétendre. Sur ce point, quant à l'appréciation des faits, le Tribunal fédéral ne s'écarte pas sans raisons impérieuses de l'avis de l'autorité cantonale supérieure (arrêts du 18 octobre 1905 en la cause Motta, du 30 octobre 1925 en la cause Kaiser (partie non publiée), du 314 Staatsrecht. 22 septembre 1933 an 180 cause Hardegger). Mais, en l'espèce, l'autorité législative abusait évidemment de son pouvoir d'appréciation en admettant l'urgence. Trente-trois ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Si, dans ce laps de temps, le canton du Valais n'a jamais estimé urgent de déclarer obligatoire ou de permettre aux communes de déclarer obligatoire l'assurance-maladie, il est clair qu'aujourd'hui l'introduction de cette législation peut encore être remise de quelques mois, d'autant plus que certains délais devront aussi être accordés aux communes pour la convocation des assemblées et la préparation de la votation.

5. - D'autre part, le référendum ne devient évidemment pas superflu du fait que, dans les communes qui recoivent l'autorisation d'introduire l'assurance obligatoire, l'assemblée primaire doit statuer sur ce sujet. Le décret demeure un acte de portée générale dans la mesure où il octroie aux communes une autorisation; et si, dans les communes qui veulent user de cette autorisation, le peuple est appelé à se prononcer, cela ne dispense pas le Grand Conseil de suivre sur le plan cantonal la procédure législative prévue par la Constitution. La disposition qui porte délégation de pouvoir est elle-même une règle de droit et, comme telle, soumise au référendum. Au demeurant, le décret ne se ramène pas tout entier à une autorisation donnée aux communes.

6. - En outre, l'autorité intervenue soutient que la lettre b de l'art. 30 ch. 3 Const. valais., qui excepte du référendum les « dispositions législatives nécessaires pour assurer l'exécution des lois fédérales », trouve application en l'espèce. Mais le décret attaqué n'est nullement nécessaire à l'exécution du droit fédéral. L'art. 2 LAMA n'impose aucune obligation aux cantons; il n'a fait que les autoriser à prendre certaines mesures (« Die Kantone sind ermächtigt»; « les cantons peuvent »). C'est pourquoi le décret n'est pas du tout une disposition d'exécution, mais une *Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen*. No 49. 315 mesure qui complète le droit fédéral. Le Tribunal fédéral observe, il est vrai, une certaine réserve dans l'interprétation du droit constitutionnel cantonal. Mais, même du point de vue d'un examen restreint, le sens de l'art. 30 ch. 3 litt. b ne peut pas être de soustraire au référendum les dispositions cantonales de caractère facultatif et complémentaire. La règle constitutionnelle veut uniquement empêcher que le référendum ne puisse mettre en échec l'exécution de lois fédérales. Elle ne peut donc s'appliquer qu'à des dispositions d'exécution qui sont indispensables. La lettre b de l'art. 30 ch. 3 en vue des prescriptions telles que celles que prévoit l'art. 52 801. 2 T.O.O. CC (règles du droit cantonal nécessaires pour l'application du Code civil). De même que le Titre O.O. permet aux cantons d'édicter ces dispositions par voie d'ordonnance (art. 52 801. 2), l'art. 30 ch. 3 litt. b Const. valais. dispense le Grand Conseil de soumettre au référendum les dispositions qu'une loi fédérale oblige les cantons d'édicter.

7. - Le présent recours doit en conséquence être admis. Mais les recourants ne concluent pas à l'annulation du décret dans son ensemble parce qu'il semblerait nul

faute d'avoir 13M soumis a 180 votation populaire. Ils demandent seulement l'annulation de l'art. 9 du decret statuant sa mise en vigueur immediate. La Tribunal federal doit se bomer a faire droit a ces conclusions. La. consequen,ce sera toutefois 180 meme que si le decret tout entier etait annule, c'est-a-dire que 180 mise en vigueur du decret est revoquee. En revanche, le Tribunal federal ne peut pas obliger le Grand Conseil a soumettre le decret au referendum. Libre a l'autoriM legislative de renoncer tout a. fait a. son decret. Par ces motife, le Tribunal jltleraZ prQ'11,O'T1,C(!, : Le recours est admis en ce sens que l'art. 9 du decret attaque est annu16.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.