

CH_VB 89.001 vom 28. Februar 1989

Bundesverwaltung, 1989-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_89.001

FR: CH_VB 89.001 du 28 février 1989

IT: CH_VB 89.001 del 28 febbraio 1989

Erwägungen

E. 11

janvier 1989 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Delamuraz Le chancelier de la Confédération, Buser 1989 - 9 38 Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 545

Condensé En vertu de l'article 6, 1er alinéa, de la constitution fédérale, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Conformément au 2e alinéa de ce même article, la Confédération accorde la garantie, pourvu que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de 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: la promotion du transport public des personnes et du transport des marchandises par le rail; - dans le canton de Berne: les incompatibilités frappant les conseillers d'Etat; - dans le canton d'Untervald-le-Bas: les bases de la répartition des mandats au Grand Conseil; - dans le canton de Soleure: les principes régissant la perception des impôts des personnes physiques; - dans le canton de Baie-Ville: l'abaissement à 18 ans de l'âge requis pour exercer le droit de vote; - dans le canton de Baie-Campagne: l'obligation faite aux autorités d'agir pour que le canton obtienne au niveau fédéral le statut d'un canton à part entière; - dans le canton de Schaffhouse: l'introduction du «double oui» lors des votations sur les initiatives populaires cantonales. Toutes ces modifications sont conformes à l'article 6, 2e alinéa, de la constitution fédérale. Aussi la garantie fédérale doit-elle leur être accordée. En ce qui concerne le paragraphe premier, 3e alinéa, de la constitution du canton de Baie-Campagne, il convient toutefois de réserver la révision de la constitution fédérale nécessaire pour un changement de statut. 546

* Message I Les différentes révisions II Constitution du canton de Zurich Lors de la votation populaire du 6 mars 1988, le corps électoral du canton de Zurich a accepté^ par 160 890 oui contre 48 761 non, la modification de l'article 26 de la constitution cantonale. Par lettre du 20 avril 1988, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale. III Transport public des personnes et transport des marchandises L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante: Ancien texte Art. 26 1 L'Etat encourage les transports publics régionaux, en particulier au moyen de subventions et de prêts. 2 II peut prêter son concours à la constitution ou à la réorganisation ainsi qu'à la fusion au niveau régional d'entreprises de transport et y participer. 3 Par la voie législative, il permet la création d'entreprises

régionales de transport sous forme d'établissements de droit public jouissant de la personnalité juridique. Le Grand Conseil est habilité à obliger les communes à participer à des entreprises régionales de transport. Nouveau texte Art. 26 1 L'Etat et les communes encouragent le transport public des personnes, en particulier par la création d'une Union des transports. 2 L'Etat encourage le transport des marchandises par le rail. La modification adoptée vise à étendre le soutien de l'Etat, actuellement limité aux transports publics régionaux, au transport public des personnes dans son ensemble et au transport des marchandises par le rail. Dans le même temps, il est procédé à une répartition des tâches entre le canton et les communes, la promotion du transport public des personnes devant aussi être du ressort des communes tandis que l'encouragement du transport des marchandises par le rail relève exclusivement du canton. Lors de la même votation, le corps électoral a accepté une loi sur le transport public des personnes, texte qui constituait un objet distinct. 112 Conformité au droit fédéral La constitution fédérale accorde à la Confédération des compétences législatives dans pratiquement tous les domaines des transports publics. Mentionnons en 547

particulier les articles 24ter (navigation), 26 (chemins de fer), 36 (postes et télégraphes), 36ter (utilisation des droits sur les carburants) et 37ter (navigation aérienne) de la constitution fédérale. Ces articles ont des buts très variés et des répercussions différentes sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (voir, à ce sujet, le message sur les bases d'une politique coordonnée des transports, FF 1983 I 947 ss). Toutefois, aucune de ces dispositions n'exclut la promotion des transports publics par les cantons, que ce soit dans le domaine du transport des personnes ou dans celui du transport des marchandises. Il est cependant évident que les mesures d'encouragement qui seraient prises ne sauraient être en contradiction avec les efforts déployés par la Confédération (y compris les Chemins de fer fédéraux) dans ce domaine. En revanche, il n'y a pas lieu d'examiner dans le cadre de la procédure de garantie si les différentes mesures cantonales d'encouragement s'accordent avec les buts fixés par le droit fédéral dans ce domaine; cet examen doit avoir lieu lors de l'application des lois fédérales pertinentes. A la lecture de la loi adoptée en même temps que l'article constitutionnel, il apparaît cependant déjà que les mesures prises par le canton doivent être coordonnées avec celles qui sont prises par la Confédération et ses établissements. Le nouvel article 26 de la constitution zurichoise n'est contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient donc de lui accorder la garantie fédérale.

E. 12

Constitution du canton de Berne Lors de la votation populaire du 14 juin 1987, le corps électoral du canton de Berne a accepté, par 57 961 oui contre 25 785 non, l'insertion de l'article 35a dans la constitution cantonale. Par lettre du 28 septembre 1988, le Conseil-exécutif a demandé la garantie fédérale. 121 Incompatibilités frappant les conseillers d'Etat Le nouveau texte a la teneur suivante: Nouveau texte Art. 35a La fonction de conseiller d'Etat est incompatible avec un mandat de conseiller national ou de conseiller aux Etats. Dispositions transitoires 0 Dès l'acceptation de la modification constitutionnelle, la loi du 3 novembre 1929 sur l'éligibilité de membres du Conseil-exécutif du canton de Berne aux Chambres fédérales sera abrogée. Les conseillers d'Etat en fonction, qui exercent un mandat à l'Assemblée fédérale au moment de l'adoption de la modification de la constitution, devront opter pour l'un ou l'autre mandat, à la fin de la législature en cours au plus tard. La modification adaptée est due à une initiative populaire. Elle a pour consé-

quence que l'incompatibilité entre l'appartenance au Conseil-exécutif et un 548

mandat aux Chambres fédérales est étendue à tous les conseillers d'Etat. La loi permettait jusqu'alors à quatre des neuf conseillers d'Etat d'être également membres des Chambres fédérales. Jusqu'à présent, outre le canton de Berne, les cantons de Schaffhouse, des Grisons, du Tessin et du Jura ont déclaré le mandat de parlementaire fédéral incompatible avec la fonction de conseiller d'Etat. Quinze autres cantons ont soumis ce double mandat à des restrictions. 122 Conformité au droit fédéral En vertu de leur compétence en matière d'organisation, les cantons peuvent notamment définir les incompatibilités frappant les membres de leur gouverne- ment. Certes, selon l'article 6, 2e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale, les constitutions cantonales doivent «assurer l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines-représentatives ou démocratiques». Or, au nombre des droits politiques figure notamment le droit d'être élu aux Chambres fédérales. Toutefois, les dispositions instituant une incompatibilité entre le mandat de parlementaire fédéral et la fonction de membre du gouvernement cantonal n'affectent pas l'éligibilité sur le plan fédéral. En effet, il est toujours possible aux membres d'un gouvernement cantonal d'accepter une élection aux Chambres fédérales en renonçant à leur siège de conseiller d'Etat. Le fait que le corps électoral bernois se soit prononcé, en même temps que sur la modification constitutionnelle, sur l'abrogation de la loi en vigueur sur l'éligibilité des membres du Conseil-exécutif aux Chambres fédérales, ne constitue pas une jonction, proscrite par le droit fédéral, d'un vote sur une disposition constitutionnelle et d'un vote sur un texte de loi. En effet, le corps électoral n'a pas adopté une nouvelle loi, mais seulement décidé l'abrogation formelle de dispositions légales devenues inconstitutionnelles. Le nouveau texte n'est donc contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient donc de lui accorder la garantie fédérale.

E. 13

Constitution du canton d'Unterwald-le-Bas Lors de la landsgemeinde du 24 avril 1988, le corps électoral du canton d'Unter- wald-le-Bas a accepté la modification de l'article 58, 2e alinéa, de la constitution cantonale et l'adjonction d'un 3e alinéa à cet article. Par lettre du 28 juin 1988, le chancelier d'Etat a demandé la garantie fédérale. 131 Répartition des mandats au Grand Conseil L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante: Ancien texte Art. 58, 2e al. 2 Chaque circonscription électorale élit, conformément à la loi, les membres qui lui sont attribués sur la base du nombre de ses habitants déterminé d'après le dernier recensement fédéral; chaque circonscription électorale a droit à deux sièges au moins. 549

Nouveau texte Art. 58, 2' et 3e al, 2 Chaque circonscription électorale élit, conformément aux prescriptions de la loi, les membres qui lui sont attribués sur la base du nombre de ses habitants; est déterminante la statistique démographique cantonale du 31 décembre de l'avant-dernière année civile précédant l'élection. 3 Chaque circonscription électorale a droit à deux sièges au moins. La modification adoptée prévoit que la répartition des mandats au Grand Conseil entre les différentes communes (qui constituent les circonscriptions électorales) se fera sur une base nouvelle. Ce qui sera déterminant, ce n'est plus le nombre d'habitants d'après le dernier recensement fédéral, mais le nombre d'habitants selon la statistique démographique cantonale. Comme cette dernière est revue chaque année, la répartition des mandats peut s'effectuer d'après le nombre d'habitants effectif et, en outre, prendre en compte les personnes domiciliées dans le canton, qui séjournent hors de celui-ci pendant la semaine. 132 Conformité au droit fédéral Selon l'article 74, 4e alinéa, de la constitution fédérale, les cantons sont libres de régler comme ils l'entendent le droit de vote

dans leur domaine de compétence. Cela est vrai aussi pour le mode de répartition des mandats. Les cantons doivent toutefois tenir compte de la règle posée à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale selon laquelle «l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines-représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée s'inscrit dans ce cadre et permet une répartition plus équitable des mandats entre les différentes circonscriptions électorales. Elle n'est contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient donc de lui accorder la garantie fédérale.

E. 14

Constitution du canton de Soleure Lors de la votation populaire du 25 septembre 1988, le corps électoral du canton de Soleure a accepté, par 31 213 oui contre 11 307 non, la modification de l'article 133, 2^e alinéa, de la constitution cantonale. Par lettre du 4 octobre 1988, le chancelier d'Etat a demandé la garantie fédérale. 141 Principes régissant la perception des impôts L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante: Ancien texte Art. 133, 2^e al. 2 Les impôts des personnes physiques doivent être calculés de façon à ce qu'aucune charge supplémentaire ne soit entraînée par le mariage. 550

Nouveau texte Art. 133, 2^e al. 2 Les impôts des personnes physiques doivent être calculés de façon à qu'aucune charge supplémentaire importante ne soit entraînée par le mariage; les allègements fiscaux selon l'article 134 sont réservés. La modification adoptée constitue la base de la révision de la loi fiscale qui, présentée comme objet distinct, a été acceptée lors de la même votation. Il s'était avéré que la réglementation constitutionnelle stricte, qui supposait ce qu'il est convenu d'appeler le système de la séparation complète des revenus, impliquait, pour les personnes seules, une charge fiscale supplémentaire non souhaitable. 142 Conformité au droit fédéral La modification concerne exclusivement la souveraineté fiscale du canton. Elle relève par conséquent entièrement de la compétence des cantons en matière d'organisation. Elle n'est contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient donc de lui accorder la garantie fédérale.

E. 15

Constitution du canton de Baie-Ville Lors de la votation populaire du 12 juin 1988, le corps électoral du canton de Baie-Ville a accepté, par 28 858 oui contre 26 414 non, la modification du paragraphe 26, 1^{er} alinéa, de la constitution cantonale. Par lettre du 19 septembre 1988, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale. 151 Age requis pour l'exercice du droit de vote L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante: Ancien texte § 26, 1^{er} al. 1 Ont le droit de vote lors de votations et d'élections cantonales les citoyens suisses et les citoyennes suisses habitant dans le canton qui sont âgés de 20 ans révolus et qui jouissent des droits civiques, pour autant qu'ils soient ressortissants du canton ou, s'ils sont ressortissants d'un autre canton, qu'ils soient établis dans le canton depuis trois mois. Nouveau texte § 26, 1^{er} al. 1 Ont le droit de vote lors de votations et d'élections cantonales les citoyens suisses et les citoyennes suisses habitant dans le canton qui sont âgés de 18 ans révolus et qui jouissent des droits civiques, pour autant qu'ils soient ressortissants du canton ou, s'ils sont ressortissants d'un autre canton, qu'ils soient établis dans le canton depuis trois mois. 551

La modification adoptée abaisse de 20 à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote en matière cantonale et communale. Cette décision s'inspire de l'exemple d'autres cantons. Ainsi, les cantons de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Glaris, de Zoug,

de Baie-Campagne, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Jura accordent déjà le droit de vote à leurs citoyens à partir de 18 ans. 152 Conformité au droit fédéral Selon l'article 74, 4e alinéa, de la constitution fédérale, les cantons sont libres de régler comme ils l'entendent le droit de vote dans leur domaine de compétence. Cela s'applique également à la fixation de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote. Les cantons doivent toutefois tenir compte de la règle posée à l'article 6, 2e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale selon laquelle «l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines-représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée s'inscrit dans ce cadre. Toutefois, lors de la votation populaire, elle était liée à une adaptation formelle de la loi électorale cantonale. Il convient de se demander si cette manière de faire ne doit pas être considérée comme la jonction, proscrite par le droit fédéral, d'un vote sur un texte constitutionnel et d'un vote sur un texte de loi. Quant au principe, il y a toujours lieu de considérer que, en joignant le vote sur une disposition constitutionnelle à celui sur la loi d'application qu'elle implique, on peut limiter la liberté de décision du citoyen en ce qui concerne la disposition constitutionnelle. Celui-ci peut, par exemple, accepter la modification constitutionnelle sans pour autant devoir être d'accord avec les dispositions légales concrètes d'application qui lui sont proposées (voir FF 1980 III 1153/54; JAAC 45.26). Dans le cas particulier, on ne fait toutefois qu'adapter la loi électorale à la nouvelle disposition constitutionnelle, le nouvel âge requis étant simplement introduit dans la loi. Comme la constitution prime la loi, la nouvelle règle quant à l'âge s'appliquerait même si l'on avait renoncé à adapter formellement la loi. La modification n'est donc contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient par conséquent de lui accorder la garantie fédérale.

E. 16

Constitution du canton de Baie-Campagne Lors de la votation populaire du 12 juin 1988, le corps électoral du canton de Baie-Campagne a accepté, par 41 515 oui contre 27 077 non, l'adjonction d'un 3e alinéa au paragraphe premier de la constitution cantonale. Par lettre du 5 juillet 1988, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale. 161 Statut du canton Le nouveau texte a la teneur suivante: 552

HE Nouveau texte § 1, 3' al. 3 Ses autorités') agissent pour qu'il devienne un canton à part entière, disposant d'une voix entière en matière de vote des cantons et de deux représentants au Conseil des Etats. La nouvelle disposition vise à obliger les autorités cantonales à agir pour que le demi-canton actuel obtienne de la Confédération le statut d'un canton non partagé. 162 Conformité au droit fédéral Le statut des cantons au sein de la Confédération est défini en particulier aux articles 1er et 3 de la constitution fédérale. Les conséquences importantes du statut de demi-canton par rapport à celui de canton non partagé apparaissent en particulier aux articles 80 et 123, 2e alinéa, de la constitution fédérale: l'article 80 précise que les demi-cantons ont droit à un siège seulement au Conseil des Etats alors que les cantons non partagés ont droit à deux représentants dans ce Conseil; l'article 123, 2e alinéa, dispose que, pour établir la majorité des Etats lors des votations relatives à des modifications de la constitution fédérale, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix. (Cette situation ne peut être modifiée que par l'action conjuguée du canton concerné et de la Confédération (voir, à ce sujet, FF 1959II1319 ss; 1970II562 à 564 ainsi que 1977III824 ss et les renvois). Cela signifie que, selon la pratique en vigueur, le canton concerné doit manifester son accord à un changement de statut et qu'ensuite, une révision des articles 1er et 80 de la constitution fédérale est nécessaire. Comme le canton de

Baie-Campagne a exprimé sa volonté de manière suffisante au sujet de son statut en acceptant la nouvelle disposition constitutionnelle, il appartient maintenant d'abord aux autorités cantonales de mettre en mouvement une procédure appropriée au niveau fédéral, soit sous la forme d'une initiative cantonale, soit sous celle d'une initiative populaire fédérale. Le texte de la constitution cantonale n'entraîne en revanche aucune obligation pour les représentants du canton de Baie-Campagne aux Chambres fédérales. En effet, aux termes de l'article 91 de la constitution fédérale, les membres des deux conseils votent sans instructions. Il va toutefois de soi que les parlementaires sont libres de déposer, de leur propre chef, des interventions à ce sujet. Quant à la conformité au droit fédéral de l'obligation faite à une autorité d'adopter une attitude précise sur une question de fond, il y a lieu de relever que rien ne s'oppose à une telle règle du point de vue du droit fédéral pour autant qu'elle ne mette pas en échec l'application de ce droit (voir, en particulier, FF 1988 1242/43 et FF 1985III178/79). Les efforts entrepris, dans le cadre des procédures prévues par le droit fédéral, par un canton ou ses autorités en vue de changer de statut dans la constitution fédérale, sont compatibles avec le droit fédéral (voir le cas de la garantie accordée aux dispositions constitutionnelles de Baie-Ville et de Baie-Campagne permettant la mise en œuvre de la procédure de réunification, FF " C'est-à-dire celles du canton de Baie-Campagne. 553

7959 II 1333/7960 II 221, ainsi que celui de la garantie accordée à l'additif constitutionnel du canton de Berne relatif au Jura, FF 7970 II 565/7970 II1022). Le nouveau paragraphe 1er, 3e alinéa, de la constitution cantonale n'est donc contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient, par conséquent, de lui accorder la garantie fédérale. En octroyant la garantie, les autorités fédérales ne se prononcent toutefois pas sur l'opportunité d'un changement de statut. Il y a lieu en particulier de réserver la nécessaire modification des articles 1er et 80 de la constitution fédérale, et l'accord du peuple et des cantons qu'elle exige. Il faut donc réserver, dans l'arrêté accordant la garantie fédérale, la révision de la constitution fédérale nécessaire pour un changement de statut du canton (voir les garanties citées plus haut des constitutions des deux Baie et de Berne).

E. 17

Constitution du canton de Schaffhouse Lors de la votation populaire du 11 septembre 1988, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté, par 19010 oui contre 6180 non, la modification de l'article 43, 4e alinéa, et l'abrogation de l'article 43, 5e alinéa, de la constitution cantonale. Par' lettre du 12 septembre 1988, le Conseil d'Etat a demandé la garantie fédérale. 171 Procédure de vote en cas d'initiative populaire L'ancien et le nouveau textes ont la teneur suivante: Ancien texte Art. 43, 4e et 5e al. 4 Le Grand Conseil a le droit d'élaborer un contre-projet à une initiative et de le soumettre en premier lieu à la votation populaire sous forme de loi. 5 Si le contre:projet est accepté, l'initiative est caduque. S'il est rejeté, le Grand Conseil doit soumettre au peuple un projet conforme à l'initiative. Nouveau texte Art. 43, 4e et 5e al. 4 Le Grand Conseil a le droit d'élaborer un contre-projet à une initiative et de soumettre celui-ci, sous forme de loi, au vote du peuple. La loi règle les détails ainsi que la procédure de vote. 5 Abrogé La modification adoptée introduit la possibilité de répondre à une question subsidiaire lorsqu'un contre-projet est opposé à une initiative et que les deux textes sont acceptés. La modification correspondante de la loi électorale cantonale a été acceptée lors de la même votation populaire, mais constituait un objet distinct. 554

172 Conformité au droit fédéral Selon l'article 74, 4e alinéa, de la constitution fédérale, les cantons sont libres de régler comme ils l'entendent le droit de vote dans leur domaine de compétence. Cela est aussi vrai pour le droit d'initiative. Les cantons doivent toutefois tenir compte de la règle posée à l'article 6, 2e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale selon laquelle «l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines- représentatives ou démocratiques» doit être assuré. La modification adoptée s'inscrit dans ce cadre. Elle s'inspire de la nouvelle réglementation instituée par la Confédération dans son domaine. Elle n'est contraire ni aux dispositions de la constitution fédérale, ni à d'autres dispositions du droit fédéral. Il convient donc de lui accorder la garantie fédérale. 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. 32648 555

Arrêté fédéral Projet accordant la garantie fédérale aux constitutions révisées de certains cantons du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 6 de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 11 janvier 1989\ arrête: Article premier La garantie fédérale est accordée:

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