

03.074

**Message
concernant la garantie des constitutions
révisées des cantons de Zurich, Glaris, Soleure,
Appenzell Rhodes-Intérieures et Argovie**

du 19 novembre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, Glaris, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures et Argovie en vous proposant de l'adopter.

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

19 novembre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 de cet article, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit 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 de Zurich:

- *les commissions scolaires;*

dans le canton de Glaris:

- *la réorganisation de la justice pénale des mineurs;*
- *l'obligation d'assistance réciproque à l'intérieur des communes;*

dans le canton de Soleure:

- *la réduction du quorum pour le droit de veto du Grand Conseil opposable aux ordonnances gouvernementales;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures:

- *la responsabilité des employés de l'administration;*

dans le canton d'Argovie:

- *le redimensionnement du Grand Conseil et la réforme des cercles électoraux.*

Toutes ces modifications constitutionnelles sont conformes à l'art. 51 de la Constitution fédérale; aussi la garantie fédérale doit-elle leur être accordée.

Message

1 Les diverses révisions

1.1 Constitution du canton de Zurich

1.1.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire du 24 novembre 2002, le corps électoral du canton de Zurich a accepté la modification de l'art. 62, al. 5, de la constitution cantonale par 190 147 oui contre 171 143 non. Par lettre du 5 février 2003, le Conseil d'Etat du canton de Zurich demande la garantie fédérale.

1.1.2 Commissions scolaires

1.1.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 62, al. 5

⁵ Les commissions scolaires dirigent et surveillent les écoles communales. Chaque district compte en outre au moins une commission scolaire de district. Le Grand Conseil peut assujettir certaines communes à la commission scolaire d'un autre district, lorsque des circonstances particulières l'exigent.

Nouveau texte

Art. 62, al. 5

⁵ Les commissions scolaires dirigent et surveillent les écoles communales.

La révision de la constitution est liée à l'adoption d'une nouvelle loi sur l'école publique dans le canton de Zurich. Bien que le corps électoral ait rejeté cette loi, il a néanmoins accepté la révision de la constitution. Celle-ci a pour conséquence de supprimer au niveau du district les autorités scolaires qui avaient des pouvoirs de surveillance.

1.1.2.2 Conformité au droit fédéral

Selon l'art. 62, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), l'instruction publique est du ressort des cantons. La surveillance sur les écoles s'organise dans le cadre de cette compétence. La présente révision ne viole en conséquence ni la Constitution fédérale, ni les autres dispositions du droit fédéral. Pour ce motif, la garantie peut être octroyée.

1.2 Constitution du canton de Glaris

1.2.1 Votation populaire cantonale

A l'occasion de la landsgemeinde du 4 mai 2003, le corps électoral du canton de Glaris a accepté la modification des art. 110 et 112 de la constitution cantonale (réorganisation de la justice pénale des mineurs). Lors de la même landsgemeinde, il a accepté le nouvel art. 126a (obligation d'assistance réciproque à l'intérieur des communes). Par lettre du 4 juillet 2003, la Chancellerie cantonale demande la garantie fédérale.

1.2.2 Réorganisation de la justice pénale des mineurs

1.2.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 110 Justice pénale des mineurs

Le Tribunal des mineurs, composé du président et de deux juges, l'Office des mineurs et l'avocat des mineurs administrent, comme autorités de première instance, la justice pénale des mineurs.

Art. 112 Tribunal supérieur

Le Tribunal supérieur statue, comme juridiction de dernière instance en matière civile et pénale et en matière de droit pénal des mineurs, comme juridiction cantonale unique en matière civile par le truchement:

- a. du Tribunal plénier, composé du président et de six membres;
- b. de la Commission du Tribunal supérieur, composé du président et de deux membres.

Nouveau texte

Art. 110 Justice pénale des mineurs

L'avocat des mineurs administre comme autorité de première instance la justice pénale des mineurs. L'autorité de recours est la commission judiciaire pénale du Tribunal cantonal.

Art. 112 Tribunal supérieur

Le Tribunal supérieur statue comme juridiction de dernière instance en matière civile et pénale, dans les affaires civiles comme juridiction cantonale unique également. Il est constitué du président et de six membres.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles réorganisent la justice pénale des mineurs. Elles suppriment l'Office des mineurs et le Tribunal des mineurs et renforcent en contrepartie le rôle de l'avocat des mineurs. L'instance de recours contre les décisions de ce dernier est désormais la commission judiciaire pénale du Tribunal cantonal.

1.2.2.2 Conformité au droit fédéral

Selon l'art. 123, al. 2, Cst., l'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Les cantons sont toutefois tenus de respecter les exigences d'indépendance et d'impartialité des tribunaux

prescrites par les art. 9, par. 4, et 14, par. 1, du Pacte ONU II (RS 0.103.2), les art. 5, par. 4, et 6, par. 1, CEDH (RS 0.101) et l'art. 30, al. 1, Cst., ainsi que les garanties procédurales qui découlent de ces normes internationales et fédérales. Sont en outre déterminantes dans ce domaine les dispositions de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), en particulier son art. 40.

En l'occurrence, la révision constitutionnelle modifie l'organigramme horizontal et vertical du pouvoir judiciaire. Elle concentre les compétences de juge de première instance sur la personne de l'avocat des mineurs, contribuant ainsi au principe de célérité de la procédure. L'art. 40, par. 2, let. b/iii de la Convention relative aux droits de l'enfant exige que la cause soit entendue par une autorité ou une instance judiciaire indépendante et impartiale, ce qui signifie que, dans les affaires pénales concernant les mineurs, l'instance de jugement doit être séparée de l'autorité d'instruction (voir à ce sujet le message sur la Convention relative aux droits de l'enfant, FF 1994 V 72). La Suisse a toutefois formulé une réserve sur ce point et n'est en conséquence pas liée par cette obligation (voir RS 0.107 et FF 1994 V 73 et 74). La présente révision étant conforme à la Constitution fédérale et aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.2.3 Obligation d'assistance réciproque à l'intérieur des communes

1.2.3.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 124, al. 2

² La loi fixe les principes régissant l'exploitation et la jouissance des biens du Tagwen et détermine à quelles prestations le Tagwen et la commune municipale sont tenus l'un envers l'autre en vue de l'exécution de leurs tâches respectives.

Nouveau texte

Art. 124, al. 2

² La loi fixe les principes régissant l'exploitation et la jouissance des biens du Tagwen.

Art. 126a Obligation réciproque d'assistance (*nouveau*)

La loi règle l'obligation réciproque d'assistance entre le Tagwen, la commune municipale, la commune scolaire et la commune d'assistance.

Le droit en vigueur ne prévoit une assistance réciproque qu'entre la commune municipale et le Tagwen. La révision de la constitution cantonale étend cette obligation à la commune scolaire et à la commune d'assistance, dans le but d'éviter des déficits. Dans cette perspective, les différentes communes, à l'exception de la paroisse, seront considérées comme une unité d'un point de vue financier.

1.2.3.2 Conformité au droit fédéral

Les dispositions concernant les communes relèvent de la compétence des cantons en matière d'organisation. La Constitution fédérale ne protège en effet pas directement l'existence des communes, celle-ci étant garantie par les constitutions cantonales

(TF du 23 décembre 1970, in: ZBI 1971, 427 ss; TF du 5 novembre 1997, in: ZBI 1998, 423 ss). La présente révision vise d'ailleurs uniquement un assainissement des finances des différentes communes du canton de Glaris, sans mettre en péril leur existence. Elle ne comporte rien qui soit contraire au droit fédéral, de sorte que la garantie fédérale doit être octroyée.

1.3 Constitution du canton de Soleure

1.3.1 Votation populaire cantonale

A l'occasion de la votation populaire du 29 juin 2003, le corps électoral du canton de Soleure a accepté la modification de l'art. 79, al. 3, de la constitution cantonale par 46 655 oui contre 10 380 non. Par lettre du 30 juin 2003, la Chancellerie cantonale demande la garantie fédérale.

1.3.2 Réduction du quorum pour le droit de veto du Grand Conseil opposable aux ordonnances gouvernementales

1.3.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 79, al. 3

³ 25 députés au Grand Conseil peuvent, dans un délai de 60 jours, faire opposition à une ordonnance ou à une modification d'ordonnance décidées par le Conseil d'Etat. Lorsqu'une telle opposition est confirmée par la majorité des députés présents au Grand Conseil, le projet est renvoyé au Conseil d'Etat. Le règlement du Grand Conseil fixe les détails de la procédure.

Nouveau texte

Art. 79, al. 3

³ 17 députés au Grand Conseil peuvent, dans un délai de 60 jours, faire opposition à une ordonnance ou à une modification d'ordonnance décidées par le Conseil d'Etat. Lorsqu'une telle opposition est confirmée par la majorité des députés présents au Grand Conseil, le projet est renvoyé au Conseil d'Etat. Le règlement du Grand Conseil fixe les détails de la procédure.

La modification de la constitution réduit le quorum pour le droit de veto du Grand Conseil opposable aux ordonnances gouvernementales. Ce droit appartient désormais à 17 députés au lieu de 25. Cette révision est la conséquence de la réduction du Grand Conseil de 144 à 100 membres décidée le 3 mars 2002 par le corps électoral. Elle résulte d'un simple calcul arithmétique. La disposition ne subit pas d'autre modification.

1.3.2.2 Conformité au droit fédéral

Les cantons ont l'obligation de se conformer au principe de la séparation des pouvoirs, mais disposent à cet égard d'une marge de manœuvre très importante, «puisque la manière dont ils concrétisent ce principe dans leur droit constitutionnel relève

de leur compétence» (FF 1995 I 965). Ils organisent en particulier très librement les rapports fonctionnels entre les différents pouvoirs. En l'occurrence, l'art. 79, al. 3, de la constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986 instaure un droit de veto du Grand Conseil, qui permet à 25 députés (dans sa rédaction originale) de demander dans un délai de 60 jours que l'ordonnance soit soumise au Grand Conseil, qui pourra, le cas échéant, la renvoyer au gouvernement (message concernant la garantie de la constitution du canton de Soleure; FF 1987 II 634). Cette disposition, dont l'originalité avait été relevée à l'époque, n'est pas remise en question par l'actuelle modification. Le quorum (17 au lieu de 25) est simplement revu à la baisse, de façon à l'adapter au nouveau nombre de sièges (100 au lieu de 144). Sans cette adaptation, qui ne prête pas à discussion, les petits partis politiques se seraient vus défavorisés. Cette disposition entrant en vigueur en même temps que la réduction de l'effectif du Grand Conseil, la cohérence temporelle est respectée. La présente révision n'étant contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.4 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

1.4.1 Votation populaire cantonale

Lors de la landsgemeinde ordinaire du 27 avril 2003, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a accepté l'abrogation de l'art. 11, al. 2, de la constitution cantonale. Par lettre du 29 avril 2003, le landammann et le gouvernement du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures demandent la garantie fédérale.

1.4.2 Responsabilité des employés de l'administration

1.4.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 11, al. 2

² La responsabilité des fonctionnaires de l'administration s'étend jusqu'à la remise des comptes.

Nouveau texte

Art. 11, al. 2

Supprimé

Aujourd'hui, la responsabilité des employés de l'administration est réglée au niveau de l'ordonnance, par un renvoi aux dispositions générales sur la responsabilité civile du droit des obligations. L'art. 11, al. 2, de la constitution n'a donc plus d'utilité, raison pour laquelle il est supprimé.

1.4.2.2 Conformité au droit fédéral

La réglementation de la responsabilité des membres des autorités et des employés de l'Etat relève de la compétence des cantons (art. 3 et 43 Cst.). La présente révision reste entièrement dans le cadre de cette compétence. N'étant contraire ni à la Constitution fédérale ni aux autres dispositions du droit fédéral, cette révision peut obtenir la garantie fédérale.

1.5 Constitution du canton d'Argovie

1.5.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire cantonale du 18 mai 2003, le corps électoral du canton d'Argovie a accepté la modification des par. 76, al. 2, et par. 77, al. 2, de la constitution cantonale par 98 238 oui contre 55 649 non. Par lettre du 11 juin 2003, la Chancellerie cantonale du canton d'Argovie demande la garantie fédérale.

1.5.2 Redimensionnement du Grand Conseil et réforme des cercles électoraux

1.5.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Par. 76, al. 2

² Il* se compose de 200 membres.

Par. 77, al. 2

² Les districts forment les cercles électoraux. Comme tels, ils peuvent être subdivisés par la loi.

Nouveau texte

Par. 76, al. 2

² Il* se compose de 140 membres.

Par. 77, al. 2

² Les districts forment les cercles électoraux. Ils peuvent être réunis en groupements de cercles électoraux par la loi.

La présente révision réduit l'effectif du parlement cantonal et permet au législateur de réunir des cercles électoraux en groupements de cercles électoraux.

* C'est-à-dire le Grand Conseil

* C'est-à-dire le Grand Conseil

1.5.2.2

Conformité au droit fédéral

La détermination de l'effectif du parlement cantonal fait partie de la compétence d'organisation des cantons, de même que le découpage des cercles électoraux (art. 3 et 43 Cst.). Les cantons doivent néanmoins respecter un certain nombre de principes de droit fédéral, en particulier celui de l'égalité politique des citoyens, consacré par les art. 8 et 51, al. 1, 1^{re} phrase, de la Constitution fédérale, ainsi que le droit à l'expression fidèle et sûre de leur volonté selon l'art. 34, al. 2, de la Constitution fédérale.

La modification du par. 76, al. 2, de la constitution du canton d'Argovie réduit le nombre des membres du parlement de 200 à 140. Cette mesure entraîne une augmentation du nombre de voix nécessaires par siège. Elle entraîne également une augmentation du nombre d'électeurs qui ne seront pas représentés au parlement et dont les voix resteront donc sans influence. Elle pourrait avoir pour conséquence de défavoriser les petites circonscriptions et de violer ainsi la Constitution fédérale. C'est pourquoi la modification du par. 77, al. 2, de la constitution cantonale, qui permet au législateur de former des groupements de cercles électoraux, garantira même dans les plus petites circonscriptions une représentation satisfaisante de la population et des régions au parlement.

Le canton de Berne connaît déjà une mesure de ce type (voir art. 73, al. 4, de la constitution cantonale du 6 juin 1993 et art. 24a ss de la loi bernoise sur les droits politiques du 5 mai 1980, adoptés lors de la révision du 18 janvier 1994), qui a fait ses preuves. En cas de réduction du nombre de sièges au parlement, la formation de groupements de cercles électoraux peut même constituer un correctif indispensable pour protéger les minorités (sur la question de la formation des cercles électoraux, voir ATF 129 I 193 consid. 6 et 197 consid. 7, ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées). La présente révision n'étant contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

2

Constitutionnalité

En vertu des art. 51 et 172, al. 2, de la Constitution fédérale, il appartient à l'Assemblée fédérale d'accorder la garantie aux dispositions constitutionnelles cantonales.

