00.080

Message

concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, d'Uri, de Zoug, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons

du 2 octobre 2000

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, d'Uri, de Zoug, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons en vous proposant de l'adopter.

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

2 octobre 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
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:

- *le frein aux dépenses;*

dans le canton d'Uri:

- *la suppression de la durée des fonctions;*
- *l'élection du conseil des hôpitaux;*

dans le canton de Zoug:

- *l'autonomie de la Cour pénale;*
- *la durée du mandat des juges;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures:

- *le réaménagement du droit référendaire;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures:

- *l'organisation judiciaire;*
- *le monopole en matière de loteries;*

dans le canton des Grisons:

- *l'organisation judiciaire.*

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 différentes révisions

1.1 Constitution du canton de Zurich

1.1.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire du 12 mars 2000, le corps électoral du canton de Zurich a accepté, par 219 927 oui contre 65 965 non, la modification de l'art. 31, ch. 1 et 6, ainsi que l'adoption de l'art. 31a de la constitution cantonale. Par lettre du 24 mai 2000, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a demandé la garantie fédérale.

1.1.2 Frein aux dépenses

1.1.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 31, ch. 1 et 6

Le Grand Conseil:

1. délibère et décide de tous les objets qui sont soumis par référendum obligatoire ou facultatif à la votation populaire;
6. établit le budget annuel de l'Etat sous réserve des dispositions du ch. 5 et fixe le taux d'imposition de l'impôt cantonal;

Nouveau texte

Art. 31, ch. 1 et 6

Le Grand Conseil:

1. délibère et décide de tous les objets qui sont soumis par référendum obligatoire ou facultatif à la votation populaire; les décisions sur les dépenses ainsi que sur les dispositions qui réglementent les contributions du canton ou les contributions versées dans un but de péréquation financière et qui peuvent entraîner un excédent de dépenses nécessitent l'approbation de la majorité des membres;
6. établit le budget annuel de l'Etat sous réserve des dispositions du ch. 5, tout excédent de dépenses ou détérioration du solde par rapport au projet du Conseil d'Etat nécessitant l'approbation de la majorité des membres, et fixe le taux d'imposition de l'impôt cantonal;

Art. 31a (nouveau)

Le Grand Conseil décide dans les six mois des propositions du Conseil d'Etat qui visent à équilibrer à moyen terme le compte courant de l'Etat. Il est lié par le montant total correspondant à l'amélioration du solde qui peut être réalisée par ces propositions.

Le but de cette révision constitutionnelle est de parvenir à moyen terme à équilibrer le budget de l'Etat. A cette fin, les nouveautés suivantes ont été introduites dans la

constitution du canton de Zurich: les décisions sur les dépenses ainsi que les décisions qui peuvent entraîner un surplus de dépenses doivent être décidées à la majorité qualifiée de tous les membres du Grand Conseil. En outre, le Grand Conseil a l'obligation de prendre, dans un délai de six mois, une décision sur les propositions du Conseil d'Etat qui visent à équilibrer le compte courant de l'Etat, tout en étant lié à cet égard par le montant total correspondant à l'amélioration du solde qui peut en résulter.

1.1.2.2 Conformité au droit fédéral

La souveraineté en matière financière est l'un des principaux domaines relevant de l'autonomie cantonale (art. 3 Cst.; cf. également à ce sujet Peter Saladin, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 3, n^{os} 60 ss). La présente révision constitutionnelle ressortit entièrement à ce domaine. Comme elle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.2 Constitution du canton d'Uri

1.2.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire du 21 mai 2000, le corps électoral du canton d'Uri a accepté les modifications suivantes de la constitution cantonale:

- la modification de l'art. 83, al. 1, et l'adaptation rédactionnelle des art. 23, 76, al. 2, let. c, et al. 3, 78, 82, 83, al. 2, 92, let. e, et 106, al. 1, de la constitution cantonale (suppression de la durée des fonctions), par 8138 oui contre 2789 non;
- la suppression de l'art. 92, let. c, de la constitution cantonale (élection du conseil des hôpitaux), par 8085 oui contre 2495 non.

Par lettre du 22 mai 2000, la chancellerie d'Etat du canton d'Uri a demandé la garantie fédérale.

1.2.2 Suppression de la durée des fonctions

1.2.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 23 Elections obligatoires
c. Sur le plan communal

Les citoyens actifs de la commune élisent les membres du Grand Conseil, leurs organes prévus dans la constitution de même que les autorités et les fonctionnaires prévus dans le règlement communal.

Art. 76, al. 2, let. c, et al. 3

² Un conseiller d'Etat ne peut:

c. Etre fonctionnaire à plein temps du canton ou d'une commune;

³ Les fonctionnaires à plein temps du canton ne peuvent être membres du Grand Conseil.

Art. 78 Récusation

Les membres des autorités et les fonctionnaires doivent se récuser dans les affaires qui les concernent directement.

Art. 82 Assermentation

En règle générale, les autorités et les fonctionnaires du canton sont assermentés.

Art. 83, al. 1 et 2

¹ La durée des fonctions des autorités et des fonctionnaires cantonaux est de quatre ans, la durée de celles du landammann et du landesstatthalter de deux ans.

² Les autorités et les fonctionnaires communaux sont en fonction pour deux ans, à moins que le règlement communal n'en dispose autrement. Ce dernier peut renoncer à la réélection périodique de certaines catégories de fonctionnaires.

Art. 92, let. e

Le Grand Conseil désigne:

e. Les fonctionnaires du canton, dans la mesure où leur nomination n'est pas du ressort du Conseil d'Etat;

Art. 106, al. 1

¹ Dans les limites de la constitution et de la législation, les communes sont habilitées à s'organiser elles-mêmes, à choisir leurs autorités et leurs fonctionnaires, à remplir librement leurs tâches et à administrer de manière autonome les choses publiques communales.

Nouveau texte

Art. 23 Elections obligatoires

c. Sur le plan communal

Les citoyens actifs de la commune élisent les membres du Grand Conseil, leurs organes prévus dans la constitution de même que les autorités et les employés prévus dans le règlement communal.

Art. 76, al. 2, let. c, et al. 3

² Un conseiller d'Etat ne peut:

c. Etre employé à plein temps du canton ou d'une commune;

³ Les employés à plein temps du canton ne peuvent être membres du Grand Conseil.

Art. 78 Récusation

Les membres des autorités et les employés doivent se récuser dans les affaires qui les concernent directement.

Art. 82 Assermentation

En règle générale, les autorités et les employés du canton sont assermentés.

Art. 83, al. 1 et 2

¹ La durée des fonctions des autorités est de quatre ans, la durée de celles du landammann et du landesstatthalter de deux ans; la durée des fonctions des employés cantonaux élus par le

peuple de quatre ans également, à moins que le Grand Conseil n'ait adopté des dispositions contraires.

² Les autorités et les employés communaux sont en fonction pour deux ans, à moins que le règlement communal n'en dispose autrement. Ce dernier peut renoncer à la réélection périodique de certaines catégories d'employés.

Art. 92, let. e

Le Grand Conseil désigne:

- e. Les employés du canton, dans la mesure où leur nomination n'est pas du ressort du Conseil d'Etat;

Art. 106, al. 1

¹ Dans les limites de la constitution et de la législation, les communes sont habilitées à s'organiser elles-mêmes, à choisir leurs autorités et leurs employés, à remplir librement leurs tâches et à administrer de manière autonome les choses publiques communales.

La révision constitutionnelle est liée à l'adoption d'une nouvelle ordonnance sur le personnel, laquelle nécessite, au plan constitutionnel, la suppression de la durée des fonctions de quatre ans prévue à l'art. 83, al. 1, ainsi qu'une adaptation rédactionnelle de différentes dispositions, sous la forme du remplacement du terme de «fonctionnaire(s)» par celui d'«employé(s)».

1.2.2.2 Conformité au droit fédéral

D'après la répartition des compétences selon la constitution (art. 3 et 43 Cst.), la réglementation de l'organisation des autorités est du ressort des cantons. Ceux-ci peuvent en particulier réglementer de façon autonome les droits et les devoirs de la fonction publique, dans les limites des droits fondamentaux garantis par la constitution fédérale. Comme la présente révision constitutionnelle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.2.3 Election des membres du conseil des hôpitaux

1.2.3.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 92, let. c

Le Grand Conseil désigne:

- c. Le Conseil de l'hôpital, à l'exception du président;

Nouveau texte

Art. 92, let. c

Abrogée

La révision constitutionnelle transfère du Grand Conseil au Conseil d'Etat la compétence de désigner les membres du conseil des hôpitaux.

1.2.3.2 Conformité au droit fédéral

La présente révision constitutionnelle se situe pleinement dans les limites de la compétence organisationnelle des cantons. Comme elle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.3 Constitution du canton de Zoug

1.3.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire du 12 mars 2000, le corps électoral du canton de Zoug a accepté les modifications suivantes de la constitution cantonale:

- la modification du par. 41, let. l, ch. 1, et du par. 53 de la constitution cantonale (autonomie de la Cour pénale), par 20 990 oui contre 6387 non;
- la modification du par. 41, let. l, ch. e, et l'adjonction du par. 77, al. 2, de la constitution cantonale (durée du mandat des juges), par 18 112 oui contre 9694 non.

Par lettre du 27 mars 2000, la chancellerie d'Etat du canton de Zoug a demandé la garantie fédérale.

1.3.2 Autonomie de la Cour pénale

1.3.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Par. 41, let. l, ch. 1

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

1. 1. il fixe le nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal;

Par. 53

¹ La Cour pénale se compose des juges du Tribunal cantonal.

² Un acte d'accusation est dressé et des plaidoiries ont lieu dans toute cause pénale. Lorsque l'accusé ne peut pas lui-même se choisir un défenseur, il lui en sera commis un d'office.

Nouveau texte

Par. 41, let. l, ch. 1

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

1. 1. il fixe le nombre des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal et de la Cour pénale;

Par. 53

¹ La Cour pénale se compose du président et du nombre de juges et de juges suppléants défini par le Grand Conseil.

² *Abrogé*

Par la présente révision constitutionnelle, la juridiction pénale, jusqu'ici exercée par le Tribunal cantonal, sera dorénavant rendue de façon autonome par la Cour pénale.

1.3.2.2 Conformité au droit fédéral

Aux termes de l'art. 123, al. 3, Cst., l'organisation judiciaire, la procédure judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit pénal relèvent de la compétence des cantons. L'objet de la présente révision se situe pleinement dans les limites de cette compétence. Comme elle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.3.3 Durée du mandat des juges

1.3.3.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Par. 41, let. 1, ch. 1

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

1. 1. il fixe le nombre des juges et des juges-suppléants du Tribunal cantonal;
...
pour la durée de quatre ans chacun;

Nouveau texte

Par. 41, let. 1, ch. 1

Le Grand Conseil a les attributions suivantes:

1. 1. il fixe le nombre des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal et de la Cour pénale, pour une durée de six ans;

Par. 77, al. 2 (nouveau)

² La durée du mandat des membres des tribunaux et de leurs suppléants est de six ans.

La révision constitutionnelle fait passer la période administrative des juges de quatre à six ans.

1.3.3.2 Conformité au droit fédéral

L'organisation judiciaire en matière de droit civil (art. 122, al. 2, Cst.), pénal (art. 123, al. 3, Cst.) et administratif (art. 3 et 43 Cst.) relève de la compétence des cantons. Cette compétence organisationnelle comprend aussi la détermination de la durée du mandat des juges. Comme la présente révision de la constitution cantonale n'est 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-Extérieures

1.4.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire du 21 mai 2000, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a accepté, par 12 474 oui contre 4417 non, la modification des art. 56 et 74, al. 2 et 3, l'adjonction des art. 60, al. 1, let. g et h, 60^{bis} et 77, al. 1, let. e, ainsi que l'abrogation de l'art. 60, al. 1, let. b, c et f de la constitution cantonale. Par lettre du 24 mai 2000, le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a demandé la garantie fédérale.

1.4.2 Réaménagement du droit référendaire

1.4.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 56 a. Intervention populaire

Tout habitant du canton peut remettre au Grand Conseil des propositions écrites concernant les affaires qui doivent être soumises au vote des citoyens et les motiver en personne devant le Conseil, en se conformant au règlement.

Art. 60, titre médian, al. 1, let. b, c et f

Compétences

¹ Les citoyens se prononcent sur:

- b. l'adoption, l'abrogation et la modification de lois;
- c. les conventions intercantionales et internationales de nature législative;
- f. le compte d'Etat.

Art. 74, al. 2 et 3

² Il¹ édicte les ordonnances dans le cadre de la constitution et de la loi.

³ Il approuve et dénonce les conventions intercantionales et internationales dans les cas où cette compétence n'est attribuée ni aux citoyens ni au Conseil d'Etat.

Nouveau texte

Art. 56 a. Intervention populaire

Tout habitant du canton peut remettre au Grand Conseil des propositions écrites concernant les affaires qui sont soumises au référendum obligatoire ou facultatif et les motiver en personne devant le Conseil, en se conformant au règlement.

Art. 60, titre médian, al. 1, let. b, c, f, g et h

Référendum obligatoire et élections

¹ Les citoyens se prononcent sur:

- b. *abrogée*

¹ C'est-à-dire le Grand Conseil.

- c. *abrogée*
- f. *abrogée*
- g. les initiatives que le Grand Conseil n'approuve pas ou auxquelles il oppose un contre-projet;
- h. les décisions du Grand Conseil qui sont soumises au référendum facultatif selon l'art. 60^{bis}, lorsqu'un tiers des membres présents l'exige.

Art. 60^{bis} Référendum facultatif (nouveau)

Lorsqu'au moins 300 personnes ayant le droit de vote l'exigent dans les 60 jours suivant la publication officielle, les citoyens se prononcent sur:

- a. l'adoption, l'abrogation et la modification de lois;
- b. les conventions intercantionales et internationales de nature législative.

Art. 74, al. 2 et 3

² Il² édicte les lois sous réserve du référendum facultatif (art. 60^{bis}) et les ordonnances dans le cadre de la constitution et de la loi.

³ Il approuve et dénonce les conventions intercantionales et internationales dans les cas où cette compétence n'est attribuée ni aux citoyens (art. 60^{bis}) ni au Conseil d'Etat.

Art. 77, al. 1, let. e (nouvelle)

¹ Le Grand Conseil

- e. approuve le compte d'Etat.

Cette révision constitutionnelle remplace le référendum législatif obligatoire par le référendum législatif facultatif. Les lois et les conventions intercantionales ou internationales de nature législative sont soumises au vote du peuple lorsque 300 citoyens ou un tiers des membres présents du Grand Conseil l'exigent. En outre, la compétence de ratifier le compte d'Etat passe du souverain au Conseil d'Etat.

1.4.2.2 Conformité au droit fédéral

Conformément à l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons sont habilités à régler de manière indépendante l'exercice des droits politiques qui sont de leur ressort. L'art. 51, al. 1, Cst. oblige les cantons à se doter d'une constitution démocratique qui nécessite l'approbation du peuple et doit pouvoir être révisée lorsque la majorité du corps électoral le demande. Le droit fédéral n'exige toutefois pas que les lois cantonales et les traités cantonaux soient soumis au référendum obligatoire. Comme la présente révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.5 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

1.5.1 Votation populaire cantonale

Lors de la landsgemeinde ordinaire du 26 avril 1998, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a approuvé la modification de l'art. 40 ainsi que

² C'est-à-dire le Grand Conseil.

l'abrogation des art. 41 et 42 de la constitution cantonale (organisation judiciaire). Lors de la landsgemeinde ordinaire du 30 avril 2000, il a approuvé l'adjonction d'un nouvel art. 2, al. 3, de la constitution cantonale (monopole en matière de loteries). Par lettres des 3 avril et 5 mai 2000, le landammann et le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont demandé la garantie fédérale.

1.5.2 Organisation judiciaire

1.5.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 40, al. 2 et 3

² Le Tribunal cantonal est l'instance d'appel contre les sentences des tribunaux de district et des «Spangerichte», dans tous les litiges, à condition qu'un recours ne soit pas exclu par la loi.

³ Le Tribunal cantonal ou l'une de ses cours peut, par une loi ou une ordonnance, être chargé de la juridiction administrative ou de droit pénal administratif.

Art. 41

¹ Les «Spangerichte» tranchent, dans le domaine des droits réels, les litiges portant sur un champ, un pâturage, une source, un puits, un ruisseau, une forêt, une passerelle ou un chemin.

² Ils doivent, en tant que tels, procéder à une inspection locale et, si possible, rendre leurs sentences sur les lieux mêmes du litige.

³ La fonction de «Spangericht» est exercée en première instance par le Tribunal civil dans la région d'Appenzell et par le tribunal de district dans la région d'Oberegg.

⁴ Le Tribunal cantonal statue en seconde instance.

Art. 42

¹ Le Tribunal de cassation se compose du président, de deux juges et de deux juges-suppléants; ses membres sont élus par le Grand Conseil qui élit également le président du Tribunal de cassation.

² Le Tribunal de cassation est compétent pour juger des actions ou des recours en nullité, dans les limites fixées par la législation.

Nouveau texte

Art. 40

¹ Le Tribunal cantonal est, en tant que tribunal civil et pénal, l'instance d'appel contre les sentences des tribunaux de district.

² Le Tribunal cantonal est, en tant que tribunal administratif, l'instance de recours contre les décisions des autorités administratives du canton dans le domaine du droit public, du droit administratif et du droit des assurances sociales.

³ L'organisation du Tribunal cantonal est réglée par la loi.

Art. 41 et 42

Abrogés

Cette révision constitutionnelle concerne l'organisation judiciaire du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. La juridiction administrative sera désormais exercée de

façon générale par le Tribunal cantonal. Quant au Tribunal de cassation et aux «Spangerichte», ils seront supprimés.

1.5.2.2 Conformité au droit fédéral

L'organisation judiciaire en matière de droit civil (art. 122, al. 2, Cst.), pénal (art. 123, al. 3, Cst.) et administratif (art. 3 et 43, Cst.) relève de la compétence des cantons. L'art. 98a, al. 1, de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) oblige les cantons à instituer des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Selon l'art. 191b, al. 1, Cst. adopté lors de la votation populaire du 12 mars 2000, mais non encore en vigueur (FF 1999, 7831), les cantons doivent instituer des autorités judiciaires pour connaître de toutes les contestations de droit public. La présente révision s'inscrit entièrement dans les limites de ces compétences cantonales. Comme elle n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.5.3 Monopole en matière de loterie

1.5.3.1 Teneur du nouveau texte

Nouveau texte

Art. 2, al. 3

³ Le canton dispose du monopole en matière de loteries, dans les limites du droit fédéral.

Par la présente révision constitutionnelle, le monopole des loteries en faveur du canton, qui existe déjà à Appenzell Rhodes-Intérieures, est érigé au rang de norme constitutionnelle.

1.5.3.2 Conformité au droit fédéral

Aux termes de l'art. 106, al. 1, Cst., la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération. Se fondant sur cette compétence, la Confédération a adopté la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (RS 935.51; loi sur les loteries). D'après cette loi, les loteries sont en principe prohibées (art. 1, al. 1). Sont exceptées de la prohibition les loteries qui servent à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance (art. 3). La loi sur les loteries autorise les cantons à soumettre les loteries d'utilité publique ou de bienfaisance à des restrictions plus sévères que celles qui découlent de la législation fédérale ou à les interdire complètement (art. 16). Les cantons bénéficient donc de la compétence – qui leur a été rétrocédée par la Confédération – d'édicter leurs propres réglementations en matière de loteries.

Une telle réglementation cantonale doit toutefois être conforme au droit fédéral (Georg Müller, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens, ZBl 89/1988 p. 145). Il est admis que l'exploitation des jeux de hasard, au nombre desquels figurent aussi

les loteries, bénéficie en principe de la liberté économique garantie par l'art. 27, al. 1, Cst. (ATF du 30 mars 1999, in: ZBl 101/2000 p. 216 s., c. 2b; arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich du 18 décembre 1998, in: ZBl 100/1999 p. 428 ss). Les restrictions apportées aux droits fondamentaux doivent reposer sur une base légale (art. 36, al. 1, 1^{re} phrase, Cst.), être justifiées par un intérêt public (art. 36, al. 2, Cst.), respecter le principe de la proportionnalité (art. 36, al. 3, Cst.) et ne pas toucher à l'essence même du droit fondamental en cause (art. 36, al. 4, Cst.).

Dès lors qu'elle revient à supprimer toute concurrence, la création d'un monopole d'exploitation des loteries constitue une restriction grave à la liberté économique. La création d'un tel monopole nécessite donc une base légale formelle (art. 36, al. 1, 2^e phrase, Cst.), ce qui a été confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt concernant le canton de Vaud (ZBl 101/2000 p. 220, c. 3d; cf. également l'arrêt précité du Tribunal administratif du canton de Zurich, loc. cit.). En consacrant le monopole des loteries dans sa constitution, le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a ainsi satisfait à cette exigence.

L'intérêt public à créer un monopole en matière de loteries, en tant que mesure de politique sociale, peut être motivé par le fait qu'un tel monopole permettrait de mieux prévenir et contrôler les effets nuisibles des loteries sur le plan social (avant tout l'incitation à y investir des sommes excessives) qu'une situation de libre concurrence entre les exploitants de loteries.

Reste la question de savoir si l'institution d'un monopole répond au principe de la proportionnalité. On pourrait arguer que la possibilité, donnée aux cantons par l'art. 16 de la loi sur les loteries, de prévoir une interdiction complète des loteries implique que la consécration d'un monopole, en tant que mesure moins incisive qu'une interdiction totale, doit dans tous les cas être considérée comme conforme au droit fédéral. Georg Müller (op. cit., p. 148) émet toutefois des doutes sur la proportionnalité des monopoles cantonaux en matière de loteries et fait état de mesures qui permettraient d'atteindre le but de protection visé tout en restreignant la liberté économique de façon moins drastique. Il soulève la question de savoir si des restrictions aussi incisives à l'exploitation des loteries apparaît encore indispensable de nos jours, au vu de la relativité de la notion de richesse, du changement dans les habitudes des consommateurs et de l'évolution des conditions de vie en général. Paul Richli note également le changement auquel on assiste aujourd'hui dans l'appréciation des intérêts publics à prendre en considération dans ce domaine (Harmonisierungsbedarf zwischen den Gesetzgebungen über Spielbanken, Geschicklichkeits-Spielautomaten und Lotterien, PJA 1995 p. 459 ss, spéc. 462): il serait en effet discutable, du point de vue du droit constitutionnel, de lever d'un côté l'interdiction des maisons de jeu et, de l'autre, de s'en tenir à une réglementation fédérale aussi restrictive en matière de loteries.

Le Conseil fédéral est depuis longtemps conscient du fait que la loi sur les loteries, qui date de 1923, doit être révisée. Cette révision a été entamée dès l'adoption de la nouvelle loi sur les maisons de jeu (RS 935.52). Le Conseil fédéral a l'intention, encore durant la période de législature 1999–2003, de présenter un message dans ce sens au Parlement (FF 2000, 2225). Dans ce contexte, il y aura notamment lieu d'examiner la question de la compatibilité des monopoles de fait des loteries cantonales avec la liberté économique (cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Widrig du 22 juin 1998, Marché des jeux de hasard. Situation. 98.3270).

La disposition de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ici en cause doit toutefois être appréciée au regard du droit fédéral actuellement en vi-

gueur. L'arrêté par lequel la garantie est accordée constate en effet uniquement qu'*au moment* où il est pris, la règle constitutionnelle cantonale examinée remplit les conditions prévues par le droit fédéral (Peter Saladin, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 6, n° 19). Au vu de la réglementation actuellement très stricte des loteries au niveau fédéral, l'attribution au canton du monopole en matière de loteries doit encore être considérée comme conforme au droit fédéral. S'il devait à l'avenir s'avérer que la norme constitutionnelle cantonale n'est plus conforme au droit fédéral en raison de la modification subséquente de ce dernier, ladite norme perdrait alors sa validité en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49, al. 1, Cst.). Le fait que le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures se déclare prêt à respecter le droit fédéral ressort du texte même de la disposition constitutionnelle qui prévoit que le canton jouit du monopole en matière de loteries «dans les limites du droit fédéral».

Comme la présente révision n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

1.6 Constitution du canton des Grisons

1.6.1 Votation populaire cantonale

Lors de la votation populaire du 12 mars 2000, le corps électoral du canton des Grisons a accepté, par 32 853 oui contre 8333 non, la modification des art. 7, al. 1, 19, al. 1, 39, 47 à 53 ainsi que l'adoption d'une disposition finale et l'abrogation de l'art. 50^{bis} de la constitution cantonale. Par lettre du 22 mars 2000, la chancellerie d'Etat du canton des Grisons a demandé la garantie fédérale.

1.6.2 Organisation judiciaire

1.6.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

Ancien texte

Art. 7, al. 1

¹ Ont le droit de vote dans les affaires relevant du canton, des cercles et des communes et sont éligibles à leurs fonctions tous les citoyens suisses et toutes les citoyennes suisses âgés de 18 ans révolus.

Art. 19, al. 1

¹ Le Grand Conseil exerce la surveillance sur l'administration cantonale et sur tous les domaines de l'administration de la justice.

Art. 39

¹ Les autorités des cercles (tribunaux de cercle, resp. conseils de cercle, là où il en existe) régulent les affaires politiques et administratives des cercles.

² Les offices de cercle sont en même temps les organes du gouvernement.

Chapitre VII Autorités judiciaires

1. Office de conciliation

Art. 47

Chaque cercle désigne pour une période de fonction de trois ans un ou deux conciliateurs ainsi qu'un ou deux suppléants.

2. Tribunaux de cercle

Art. 48

Chaque cercle désigne un tribunal de cercle, composé d'un président (landammann) et de quatre assesseurs, ainsi que de quatre suppléants au moins. Les membres et suppléants sont élus directement par les citoyens actifs de chaque cercle. Ils sont choisis librement parmi ces derniers et sont élus pour trois ans; ils sont toujours rééligibles.

3. Tribunaux de district

Art. 49

¹ Chaque district institue un tribunal de district qui se compose d'un président, de quatre juges et de quatre suppléants ordinaires.

² Le tribunal est élu pour quatre ans par une assemblée d'électeurs dans laquelle les communes du district sont représentées en proportion de leur population résidente.

³ Est éligible tout habitant du district ayant le droit de vote. La réélection est admise.

4. Tribunal cantonal et Tribunal administratif

Art. 50

¹ Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif se composent chacun d'un président et d'un nombre de vice-présidents et de juges qui est fixé par le Grand Conseil.

² La durée des fonctions est de quatre ans. La réélection est admise.

4a. Surveillance des autorités judiciaires

Art. 50^{bis}

Le Tribunal cantonal exerce la surveillance sur les tribunaux de district, les tribunaux des mineurs, les tribunaux de cercle et les juges conciliateurs.

5. Office des poursuites et des faillites

Art. 51

Chaque tribunal de cercle institue dans son cercle un office des poursuites et des faillites pour une durée de deux ans.

Art. 52

La loi règle plus en détail les autorités judiciaires.

Art. 53

¹ Les litiges entre le canton et des particuliers ou des corporations sont réglés selon la voie civile ordinaire, en tant que le Tribunal administratif n'est pas compétent.

² Les litiges qui relèvent de la compétence du Tribunal fédéral sont jugés par celui-ci en première et dernière instance.

Nouveau texte

Art. 7, al. 1

¹ Ont le droit de vote dans les affaires relevant du canton, des districts, des cercles et des communes et sont éligibles à leurs fonctions les citoyens suisses et les citoyennes suisses âgés de 18 ans révolus.

Art. 19, al. 1

¹ Le Grand Conseil exerce la surveillance sur l'administration cantonale.

Art. 39

¹ Les autorités d'un cercle sont le président du cercle, son suppléant, le conseil du cercle et les éventuels autres organes prévus par le droit cantonal ou le règlement du cercle.

² Le président du cercle et son suppléant sont librement élus par les citoyens actifs du cercle pour une période de trois ans et sont rééligibles.

³ Le président du cercle préside le conseil du cercle.

⁴ Le conseil du cercle se compose d'un président, de son suppléant et, pour autant que le règlement du cercle n'en dispose pas autrement, des présidents des communes du cercle.

⁵ Les offices de cercle sont en même temps les organes du gouvernement.

Chapitre VII Les tribunaux

Art. 47

¹ L'indépendance des tribunaux est garantie. En leur qualité d'autorités chargées de rendre la justice, ils ne sont liés que par la loi et le droit.

² L'administration de la justice est, sous réserve des compétences du Grand Conseil, l'apanage des tribunaux.

Art. 48

¹ Chacun peut se prévaloir du droit d'être entendu ainsi que de sa bonne foi.

² Les débats devant les tribunaux sont publics, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Art. 49

¹ La juridiction civile, pénale et administrative est exercée par:

1. le Tribunal cantonal;
2. le Tribunal administratif;
3. les tribunaux de district;
4. les présidents de cercle.

² Demeurent réservées les compétences que la constitution ou la loi attribue en matière de droit public et administratif au Grand Conseil, au gouvernement ou à d'autres autorités ainsi que les compétences des autorités administratives dans le domaine du droit pénal administratif.

³ Des autorités judiciaires particulières peuvent être instituées par la loi.

Art. 50

¹ Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif se composent chacun d'un président et du nombre de vice-présidents et de juges fixé par le Grand Conseil.

² Ils sont librement élus par le Grand Conseil parmi tous les citoyens actifs du canton pour une période administrative de quatre ans et sont rééligibles.

Art. 51

¹ Les tribunaux de district se composent chacun d'un président et du nombre de vice-présidents et de membres fixé par le Grand Conseil.

² Ils sont librement élus parmi les citoyens actifs du district pour une durée de quatre ans et sont rééligibles.

Art. 52

¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur tous les domaines de l'administration de la justice.

² Le Tribunal cantonal exerce la surveillance sur tous les domaines de l'administration de la justice civile et pénale.

³ La surveillance sur les tribunaux porte uniquement sur la gestion et sur l'administration de la justice.

Art. 53

La loi règle au surplus l'organisation et les compétences des tribunaux ainsi que la procédure judiciaire.

Disposition finale

¹ La période administrative 1997–2000 des membres des tribunaux de cercle et des juges conciliateurs est prolongée jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

² En mai 2000, à l'occasion des élections dans les cercles selon l'art. 18 de la loi sur l'exercice des droits politiques, les présidents de cercle et leurs suppléants, conformément à l'art. 39, al. 1 et 2, de la Constitution cantonale, seront élus pour une période administrative de trois ans.

³ Après l'acceptation du projet par le peuple, le gouvernement fixe la date de l'élection des nouveaux tribunaux de district pour une période administrative de quatre ans, désigne les tribunaux de district compétents pour organiser ladite élection et prend les mesures nécessaires au bon déroulement de celle-ci.

La réforme de l'organisation judiciaire entreprise dans le canton des Grisons apporte, au niveau constitutionnel, les modifications suivantes: Des droits fondamentaux particulièrement importants dans le cadre de l'administration de la justice ont été expressément ancrés dans la constitution (protection de la bonne foi, droit d'être entendu, publicité des audiences judiciaires) et le principe de la séparation des pouvoirs a été consolidé. Les tribunaux de cercle et les offices de conciliation ont été abolis, la fonction de conciliateur étant dorénavant assumée par les présidents de cercle. A en outre également été modifié le mode d'élection des membres des tribunaux de district, lesquels seront désormais élus par le peuple et non plus par une assemblée d'électeurs.

1.6.2.2 Conformité au droit fédéral

L'organisation judiciaire en matière de droit civil (art. 122, al. 2, Cst.), pénal (art. 123, al. 3, Cst.) et administratif (art. 3 et 43 Cst.) relève de la compétence des cantons. Les droits fondamentaux expressément consacrés par la présente révision ne dérogent pas au droit fédéral (art. 9, 29, al. 2, et 30, al. 3, Cst.). Comme celle-ci n'est contraire ni à la constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

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.