15.065

**Message
sur la garantie des constitutions révisées
des cantons de Lucerne, Schwyz, Glaris, Soleure,
Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures**

du 14 octobre 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Lucerne, Schwyz, Glaris, Soleure, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures en vous proposant de l'adopter.

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

14 octobre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale pour les modifications des constitutions de Lucerne, Schwyz, Glaris, Soleure, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures. Les modifications portent sur des sujets variés. Elles sont toutes conformes au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.

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 du même 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 ne remplit pas cette condition, la garantie fédérale est refusée.

Les modifications constitutionnelles présentées ont pour objet dans le canton de Lucerne:

- réorganisation de la surveillance cantonale sur les communes;*

dans le canton de Schwyz:

- mode d'élection des membres du Grand Conseil;*

dans le canton de Glaris:

- rationalisation et flexibilisation de la législation cantonale;*

dans le canton de Soleure:

- introduction et extension des impôts sur le commerce;*

dans le canton de Bâle-Ville:

- compétence en matière de naturalisation;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures:

- compétences du Grand Conseil d'édicter des ordonnances;*
- exclusion du droit de vote.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton de Lucerne

1.1.1 Votation populaire cantonale du 24 novembre 2013

Lors de la votation populaire du 24 novembre 2013, le corps électoral du canton de Lucerne a accepté une modification du § 73, al. 2, de la constitution du canton de Lucerne du 17 juin 2007 (cst. LU)¹ (réorganisation de la surveillance cantonale sur les communes) par 77 115 voix contre 46 848. Dans un courrier du 4 août 2014, la Chancellerie d'État du canton de Lucerne a demandé la garantie fédérale.

1.1.2 Réorganisation de la surveillance cantonale sur les communes

Ancien texte

§ 73, al. 2

² Le canton établit des autorités de surveillance décentralisées qui assistent les communes tout en veillant au respect de leur autonomie. La loi règle les mesures de surveillance.

Nouveau texte

§ 73, al. 2

² Le canton désigne les autorités qui surveillent les communes tout en veillant au respect de leur autonomie. La loi règle les mesures de surveillance.

Les préfets étaient jusqu'ici chargés de la surveillance des communes. La création des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte les a privés d'une part importante de leurs tâches. Le Grand Conseil a donc décidé de répartir les tâches restantes entre d'autres organes. La surveillance des communes incombe maintenant aux départements et services compétents en la matière.

La modification concerne la compétence en matière de surveillance des communes. Elle ne touche pas à l'autonomie des communes au sens de l'art. 50, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)². La modification est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.2 Constitution du canton de Schwyz

1.2.1 Votation populaire cantonale du 8 mars 2015

Lors de la votation populaire du 8 mars 2015, le corps électoral du canton de Schwyz a accepté une modification du § 48, al. 3, de la constitution du canton de Schwyz du 24 novembre 2010 (cst. SZ)³ (mode d'élection des membres du Grand Conseil) par 18 608 voix contre 16 142. Dans un courrier du 21 avril 2015, le Conseil d'État du canton de Schwyz a demandé la garantie fédérale.

¹ RS 131.213

² RS 101

³ RS 131.215

1.2.2

Mode d'élection des membres du Grand Conseil

Ancien texte

§ 48, al. 3

³ Le Grand Conseil est élu à l'intérieur de chaque circonscription électorale selon le système proportionnel.

Nouveau texte

§ 48, al. 3

³ Le Grand Conseil est élu selon le système proportionnel. La loi peut prévoir un quorum.

La réglementation de l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales incombe aux cantons (art. 39, al. 1, Cst.). Ils sont liés ce faisant par la garantie des droits politiques, qui protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle de leur volonté (art. 34 Cst.), et par les exigences démocratiques minimales prévues à l'art. 51, al. 1, Cst. Pour ce qui est du système électoral, ils sont libres d'opter pour le scrutin majoritaire ou le scrutin proportionnel. Lorsqu'un canton choisit ce dernier, il doit l'aménager de manière à permettre que la représentation des différents groupements politiques au Parlement corresponde à la proportion de leurs électeurs. Dans la mesure où l'élection a lieu dans plusieurs circonscriptions électorales, comme c'est le cas dans le canton de Schwyz, la réalisation du scrutin proportionnel dépend entre autres de la taille desdites circonscriptions et, par conséquent, de ce qu'on appelle le quorum naturel. On entend par quorum naturel le pourcentage de votes qu'une liste doit obtenir dans une circonscription électorale donnée pour avoir droit à au moins un siège. Dans les élections à la proportionnelle, ce pourcentage ne doit en principe pas dépasser 10 %⁴. Dans le canton de Schwyz, l'ancien § 48, al. 3, cst. SZ, excluait explicitement que le système proportionnel dépasse les limites de la circonscription électorale, de sorte que le quorum naturel se situait en moyenne aux environs de 33 % dans les différentes circonscriptions. Parce que le seuil des 10 % était nettement dépassé, le Tribunal fédéral a jugé que cette réglementation n'était pas conforme au droit fédéral. L'Assemblée fédérale a donc refusé d'accorder la garantie à cette disposition⁵.

La nouvelle disposition permet une élection proportionnelle au-delà des limites de la circonscription électorale; elle correspond dans sa concision au texte de la constitution argovienne⁶. Les voix données dans les communes au même parti ou groupe politique sont additionnées à l'échelle du canton. Les 100 sièges du Grand Conseil sont ensuite attribués aux partis et groupements politiques en fonction de leur force électorale dans tout le canton sur la base de la méthode appelée «double Pukelsheim». Chaque commune a droit au nombre de sièges correspondant à sa proportion qu'elle représente dans la population totale, le minimum étant d'un siège. La nouvelle disposition assure notamment que le seuil des 10 % ne soit pas franchi. La modification de la cst. SZ est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

⁴ ATF 136 I 376, consid. 4.5

⁵ Art. 1 de l'arrêté fédéral du 14 mars 2013 accordant la garantie fédérale à la constitution du canton de Schwyz, FF 2013 2339.

⁶ § 61, al. 2, de la constitution du canton d'Argovie du 25 juin 1980 (RS 131.227)

1.3 Constitution du canton de Glaris

1.3.1 Votation populaire cantonale du 4 mai 2014

Lors de la *Landsgemeinde* du 4 mai 2014, le corps électoral du canton de Glaris a accepté une modification des art. 18, al. 1, 53, al. 1 et 2, 62, al. 3, 90, let. a, 100, let. a, 119, al. 1, 122, al. 1, et 131, al. 1, let. f, le nouvel art. 127, al. 4, et l'abrogation des art. 18, al. 2 et 3, et 32, al. 4, de la constitution du canton de Glaris du 1^{er} mai 1988 (cst. GL)⁷ (rationalisation et flexibilisation de la législation cantonale). Dans un courrier du 7 juillet 2014, la Chancellerie d'Etat du canton de Glaris a demandé la garantie fédérale.

1.3.2 Rationalisation et flexibilisation de la législation cantonale

Ancien texte

Art. 18 Responsabilité de l'Etat

¹ Le canton, les communes et les autres corporations de droit public répondent des dommages causés sans droit, dans le cadre de leur activité, par les membres de leurs autorités, les employés et enseignants ou d'autres personnes agissant dans le cadre d'un mandat public.

² Ils peuvent se retourner contre les responsables conformément à la loi.

³ La législation peut étendre la responsabilité de l'Etat à d'autres cas. Elle peut prévoir une responsabilité personnelle au sens du droit civil fédéral pour certaines activités exercées sur mandat d'une autorité.

Art. 32, al. 4

⁴ Il accorde des subventions aux caisses-maladie reconnues par la Confédération qui exercent leur activité dans le canton.

Art. 53, titre, al. 1 et 2

¹ Le budget comprend les recettes probables et les dépenses autorisées de la période comptable.

² Le compte comprend l'ensemble des dépenses et des recettes et indique l'état de la fortune à la fin de la période comptable.

Art. 62, al. 3

³ Avec le mémorial, sont portés à la connaissance de la Landsgemeinde le compte de l'Etat, le rapport concernant les finances ainsi que le budget.

Nouveau texte

Art. 18 Responsabilité de l'Etat

¹ Le canton, les communes et les autres institutions assumant des tâches publiques répondent des dommages causés sans droit, dans le cadre de leur activité, par les personnes qu'ils emploient. La loi règle les modalités, notamment l'extension de la responsabilité, l'applicabilité d'autres normes sur la responsabilité et la possibilité de se retourner contre la personne responsable.

² Abrogé

³ Abrogé

Art. 32, al. 4

⁴ Abrogé

Art. 53, titre (ne concerne que le texte allemand), al. 1 et 2

¹ Le budget comprend les revenus et recettes probables et les charges et dépenses autorisées de la période comptable.

² Le compte comprend l'ensemble des revenus et recettes ainsi que des charges et dépenses et indique la situation patrimoniale à la fin de la période comptable.

Art. 62, al. 3

³ Avec le mémorial, sont portés à la connaissance de la Landsgemeinde les comptes annuels, le rapport concernant les finances ainsi que le budget.

⁷ RS 131.217

Art. 90, let. a

Il appartient au Grand Conseil:

- a. d'établir le budget, d'examiner et d'approuver les comptes de l'Etat ainsi que d'approuver le plan financier;

Art. 100, let. a

Il appartient au Conseil d'Etat:

- a. d'élaborer le projet de budget, de tenir les comptes de l'Etat et d'établir le plan financier;

Art. 119, al. 1

¹ Les communes s'occupent de toutes les affaires locales qui ne relèvent ni de la Confédération, ni du canton.

Art. 122, al. 1

¹ Les communes assument toutes les tâches publiques qui ne relèvent ni de la Confédération ni des cantons ni des paroisses (communes unifiées).

Art. 131, al. 1, let. f

¹ Le corps électoral est compétent en particulier:

- f. pour établir le budget;

Art. 90, let. a

Il appartient au Grand Conseil:

- a. d'établir le budget, d'examiner et d'approuver les comptes annuels ainsi que d'approuver le plan financier;

Art. 100, let. a

Il appartient au Conseil d'Etat:

- a. d'élaborer le projet de budget, de tenir les comptes annuels et d'établir le plan financier;

Art. 119, al. 1

¹ Les communes s'occupent de toutes les affaires locales qui ne relèvent exclusivement ni de la Confédération, ni du canton.

Art. 122, al. 1

¹ Les communes assument toutes les tâches publiques qui ne relèvent exclusivement ni de la Confédération ni des cantons ni des paroisses (communes unifiées).

Art. 127, al. 4

⁴ Les dispositions concernant la paroisse s'appliquent par analogie aux organisations communales d'autres communautés religieuses reconnues comme corporations de droit public.

Art. 131, al. 1, let. f

¹ Le corps électoral est compétent en particulier:

- f. *ne concerne que le texte allemand;*

Le projet visant à rationaliser et flexibiliser la législation cantonale a concerné la constitution du canton et 54 lois. Au niveau constitutionnel, les modifications suivantes ont été apportées:

- L'ancien art. 18 cst. GL prévoyait une règle directement applicable en matière de responsabilité. Après l'adoption de la loi sur la responsabilité de l'Etat, il suffit de fixer le principe dans la constitution et de déléguer les détails au législateur.
- L'art. 32, al. 4, cst. GL n'a plus de raison d'être parce que le canton n'accorde plus de subventions directes aux caisses-maladie.
- Plusieurs dispositions constitutionnelles ont été adaptées à la terminologie utilisée aujourd'hui dans la législation sur les finances. En allemand, «Vorausschlag» et «Staatsrechnung» ont été remplacés par «Budget» et «Jahresrechnung»; en français, «comptes d'Etat» par «comptes annuels» (art. 53, 62, 90, 100 et 131 cst. GL). L'art. 53 cst. GL précise en outre que le budget (et le compte) ne contient pas seulement les dépenses et les recettes (paiements), mais aussi les charges autorisées et les revenus probables (variations

de valeur) et que le compte ne reflète pas seulement l'état de la fortune, mais la situation patrimoniale, incluant les dettes.

- Les dispositions concernant les compétences communales sont précisées au plan rédactionnel (art. 119 et art. 122 cst. GL).
- La disposition inscrite jusqu'ici dans la loi sur les communes – à savoir que les dispositions concernant la paroisse s'appliquent par analogie aux organisations communales d'autres communautés religieuses reconnues par le droit public – est élevée au niveau de la constitution (art. 127, al. 4, cst. GL).

Les modifications rédactionnelles concernent des domaines relevant des compétences cantonales et pour lesquels la Confédération ne donne aucune consigne. Les dispositions régissant les communautés religieuses reconnues par le droit public sont elles aussi du ressort des cantons (cf. art. 72 Cst.).

Les modifications de la cst. GL sont conformes au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.4 Constitution du canton de Soleure

1.4.1 Votation populaire cantonale du 8 mars 2015

Lors de la votation populaire du 8 mars 2015, le corps électoral du canton de Soleure a accepté une modification complétant l'art. 132, al. 1, de la constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986 (cst. SO)⁸ (perception d'impôts spéciaux) par 48 958 voix contre 14 037. Dans un courrier du 16 mars 2015, la Chancellerie d'Etat du canton de Soleure a demandé la garantie fédérale.

1.4.2 Introduction et extension des impôts sur le commerce

Nouveau texte

Art. 132, al. 1, let. m

¹ Le canton peut percevoir les impôts suivants:

- m. l'impôt sur la restauration classique, rapide et à emporter, sur l'hôtellerie, sur la vente d'alcool et sur le commerce du sexe.

Les établissements de restauration, d'hôtellerie et de vente d'alcool versaient déjà des taxes basées sur leur chiffre d'affaires. Le Tribunal fédéral les avait qualifiés de constitutionnelles en 2002⁹. Lors de la révision de la constitution cantonale, en 1986, ces taxes n'étaient pas encore considérées comme des impôts et n'ont donc pas été inscrites dans la constitution. C'est maintenant chose faite. On en a profité pour étendre l'impôt aux établissements de restauration rapide ou à emporter et introduire l'impôt sur le commerce du sexe.

⁸ RS 131.221

⁹ ATF 128 I 102

La modification de la cst. SO permet de donner une base constitutionnelle à la perception d'un impôt sur différentes catégories d'établissement. Les cantons peuvent percevoir des impôts sur le commerce en vertu de leur souveraineté (art. 3 Cst.) sous réserve des compétences de la Confédération en matière fiscale (art. 134 Cst.) et compte tenu des droits et principes constitutionnels (art. 94, al. 1 et 4, et 127 Cst.). La modification de la cst. SO est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.5 Constitution du canton de Bâle-Ville

1.5.1 Votation populaire cantonale du 27 novembre 2011

Lors de la votation populaire du 27 novembre 2011, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté la suppression du § 91, al. 1, let. f, et la modification du § 110, al. 1, let. d, de la constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005 (cst. BS)¹⁰ (compétence en matière de naturalisation) par 31 382 voix contre 11 266. Dans un courrier du 27 avril 2015, le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville a demandé la garantie fédérale.

1.5.2 Compétence en matière de naturalisation

Ancien texte

§ 91

¹ Le Grand Conseil:

- f. octroie le droit de cité cantonal sous réserve des compétences du Conseil d'Etat;

§ 110, al. 1, let. d

¹ Le Conseil d'Etat assume les tâches suivantes:

- d. l'octroi du droit de cité cantonal aux personnes ayant part à être naturalisées;

Nouveau texte

§ 91

¹ Le Grand Conseil:

- f. *abrogée*

§ 110, al. 1, let. d

¹ Le Conseil d'Etat assume les tâches suivantes:

- d. l'octroi du droit de cité cantonal;

En vertu de la nouvelle disposition, l'octroi du droit de cité cantonal relève exclusivement de la compétence du Conseil d'Etat.

L'acquisition et la perte de la nationalité sont réglées dans la loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN)¹¹, conformément à l'art. 38 Cst. Confédération, cantons et communes prennent part à la procédure de naturalisation ordinaire. La procédure aux échelons cantonal et communal est régie par le droit cantonal (art. 15a LN). La modification de la cst. BS est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

¹⁰ RS 131.222.1

¹¹ RS 141.0

1.6 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

1.6.1 Votation populaire cantonale du 28 avril 2013

Lors de la *Landsgemeinde* du 28 avril 2013, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a accepté une modification des art. 1, al. 3, 27, al. 3, et 29, al. 1, de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 24 novembre 1872 (cst. AI)¹² (compétences du Grand Conseil d'édicter des ordonnances). Dans un courrier du 2 juillet 2014, la Chancellerie d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a demandé la garantie fédérale.

1.6.2 Compétences du Grand Conseil d'édicter des ordonnances

Ancien texte

Art. 1, al. 3

³ Toutes les décisions du peuple et des conseils sont prises à la majorité absolue des votants. Les districts et les communes ont la faculté de remplacer dans les assemblées communales le vote à main levée par le vote au bulletin secret au moyen des urnes. L'introduction du vote au moyen des urnes est décidée au scrutin secret. Le Grand conseil règle dans une ordonnance le scrutin au moyen des urnes.

Art. 27, al. 3

³ Il prend les décisions concernant l'adhésion à des concordats, leur modification et leur dénonciation.

Art. 29, al. 1

¹ Le Grand Conseil surveille la marche des affaires de toutes les autorités.

Nouveau texte

Art. 1, al. 3

³ Le Grand Conseil règle le nécessaire dans une ordonnance.

Art. 27, al. 3

³ Il prend les décisions concernant l'adhésion à des concordats, leur modification et leur dénonciation et peut en régler l'exécution.

Art. 29, al. 1

¹ Le Grand Conseil surveille la marche des affaires de toutes les autorités. Il peut régler les droits et les devoirs des autorités et des employés cantonaux et fixer l'organisation de l'administration cantonale, y compris en matière d'émoluments. Il règle le nécessaire pour la caisse d'assurance cantonale.

Les nouvelles dispositions redonnent au Grand Conseil certaines compétences d'édicter des ordonnances (comme il le pouvait avant 1994). Ces compétences se limitent à la procédure d'élection et de votation, aux questions administratives et à l'exécution des concordats.

L'attribution de compétences législatives formelles et matérielles relève de l'autonomie des cantons en matière d'organisation. Le Grand Conseil devra respecter les consignes de la Cst. (art. 34, garantie des droits politiques, c'est-à-dire protection de la libre formation de l'opinion des citoyens et de l'expression fidèle de leur volonté;

¹² RS 131.224.2

art. 51, al. 1, exigence démocratique minimale) en réglant la procédure d'élection et de votation. La disposition peut être appliquée de manière conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.6.3 Votation populaire cantonale du 26 avril 2015

Lors de la *Landsgemeinde* du 26 avril 2015, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a accepté une modification de l'art. 16, al. 2, cst. AI (exclusion du droit de vote). Dans un courrier du 30 avril 2015, la Chancellerie d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a demandé la garantie fédérale.

1.6.4 Exclusion du droit de vote

Ancien texte

Art. 16, al. 2

² Les personnes sous tutelle pour cause de faiblesse d'esprit ou de maladie mentale (art. 369 CC²) ne bénéficient pas du droit de vote.

² RS 210

Nouveau texte

Art. 16, al. 2

² Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité, ne bénéficient pas du droit de vote.

La révision adapte la définition du droit de vote dans les affaires cantonales et communales aux nouvelles dispositions du code civil (CC)¹³ régissant la protection de l'enfant et de l'adulte, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Les cantons règlent en effet l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal (art. 39, al. 1, Cst.). L'art. 16, al. 2, cst. AI correspond d'ailleurs à la réglementation prévue au niveau fédéral (art. 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques¹⁴).

La modification de la cst. AI est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

2 Constitutionnalité

2.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons de Lucerne, Schwyz, Glaris, Soleure, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures remplissent les conditions posées par l'art. 51 Cst. Elles peuvent donc recevoir la garantie fédérale.

¹³ RS 210

¹⁴ RS 161.1

2.2

Compétence de l'Assemblée fédérale

Selon les art. 51 et 172, al. 2, Cst., l'autorité compétente pour accorder la garantie est l'Assemblée fédérale.