

Rapport

de la

Commission du Conseil national sur le recours de MM. François Nessi et consorts contre l'arrêté du Grand Conseil tessinois du 14 mars 1875,* concernant les opérations électorales du 21 février 1875 dans le cercle de Locarno, soit contre l'arrêté du Conseil fédéral du 4 février 1876.

(Du 24 juin 1876).

Monsieur le Président et Messieurs,

Votre Commission renvoie, pour ce qui concerne l'historique du recours dont il s'agit, à l'exposé contenu dans le message du Conseil fédéral du 4 février écoulé; en revanche, elle croit devoir ajouter quelque chose à l'exposé juridique contenu dans les 8 considérants du haut Conseil fédéral, ou même y opposer sur quelques points sa manière de voir, quoiqu'elle n'arrive pas pour autant à une conclusion différente des propositions du Conseil fédéral ou de l'arrêté du Conseil des Etats du 21 juin courant.

I. Dans l'espèce, il s'agit en principe uniquement de trancher la question de savoir si l'arrêté du Grand Conseil tessinois du 14 mars 1875, concernant l'élection de M. François Nessi, d'Orselina, comme membre de cette autorité, lèse des droits garantis par la Confédération aux citoyens suisses.

D'après la pratique constante des autorités fédérales en droit public, en matière de recours concernant les élections et votations

cantonales, l'examen desdits recours par les autorités fédérales doit se borner à cette question. (Voir Feuille féd. 1855, II. 465 à 469; 1857, I. 233; 1864, I. 391.)

D'après la Constitution tessinoise, et en particulier d'après les art. 44 et 45 de la loi tessinoise du 30 novembre 1843 sur les élections, le Grand Conseil est compétent pour examiner et trancher les contestations d'élections, et ses décisions de ce genre sont souveraines, en tant que les conditions ci-dessus indiquées ne justifient pas un recours aux autorités fédérales.

On ne saurait mettre en doute quelle est l'autorité fédérale compétente en pareil cas, en présence de l'art. 59, chiffres 5 et 9, de la loi d'organisation judiciaire fédérale, c'est au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale que la loi précitée réserve le droit de prononcer sur des contestations de cette catégorie, vu que ce sont des litiges d'un caractère administratif.

II. Les recourants allèguent, il est vrai, que la cassation de l'élection de M. Nessi par le Grand Conseil tessinois implique à deux points de vue une lésion de ces droits que la Confédération a garantis.

Non pas que, suivant l'avis des recourants, des citoyens ayant le droit de vote aient été empêchés de l'exercer, au contraire; mais la décision du Grand Conseil se base sur des motifs qui la font paraître anticonstitutionnelle; car

1° Le Grand Conseil admet que 112 citoyens tessinois ont été exclus à tort de l'exercice du droit de vote à Locarno, contrairement aux dispositions de la Constitution fédérale.

Tandis qu'à teneur des prescriptions encore en vigueur de la Constitution cantonale tessinoise du 23 juin 1830, art. 16, lettre *d*, et de la loi tessinoise du 24 novembre 1851, art. 4, sur l'acquisition du droit de cité, le changement de domicile et l'inscription dans les registres d'électeurs, cette exclusion était de toute justice;

2° Le Grand Conseil, dans l'arrêté cassant les élections se base, d'un autre côté, sur ce que 37 citoyens ont été enregistrés tardivement parmi les électeurs, contrairement aux dispositions de la loi sur les élections du 30 novembre 1843, et 16 d'entre eux ont été admis à voter, tandis que ces citoyens ont été inscrits à bon droit suivant les lois et Constitution tessinoises.

En conséquence, les recourants déclarent que l'élection de M. Nessi s'est faite correctement suivant la Constitution, à mesure que les dispositions en question de la Constitution et de la loi tessinoises ne sont nullement abrogées par la Constitution fédérale,

et qu'elles sont en conséquence garanties par la Confédération (art. 3 et 5 de la Constitution fédérale); au contraire, l'arrêté du Grand Conseil, la plus haute autorité cantonale, du 14 mars 1875, cassant cette élection, est contraire à la Constitution du Tessin et doit en conséquence être annulé par l'intervention des autorités fédérales.

III. Maintenant, examinons la constitutionnalité de l'élection de M. Nessi quant aux contestations qu'elle a soulevées et que le Grand Conseil a trouvées bien fondées sous le double rapport mentionné au chiffre II.

En général, nous voudrions insister à cette occasion, plus que ne le fait le Conseil fédéral, sur cette idée que le principe de l'art. 2 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, qui abroge toutes les dispositions des Constitutions et lois cantonales en contradiction avec elle, dès son acceptation ou dès la promulgation des lois fédérales dont elle prévoit l'élaboration, ne laisse subsister non seulement aucune des Constitutions cantonales en contradiction expresse avec le droit public fédéral, mais pas même celles qui, sans être directement en opposition avec les prescriptions fédérales, sont cependant de nature à en empêcher, restreindre ou ralentir l'exécution ou l'application. Parmi les dispositions cantonales de ce genre, nous avons par exemple en vue précisément des prescriptions formelles, comme celle de la loi tessinoise du 30 novembre 1843 sur les élections, et celle du 24 novembre 1851 sur l'acquisition du droit de cité, etc. La forme est l'enveloppe sous laquelle le fond est présenté, et bien souvent elle doit servir à cacher ou masquer le principal. C'est pourquoi l'examen des autorités fédérales quant à la légalité de dispositions cantonales en présence des principes constitutionnels, doit s'étendre à toute leur portée tant au point de vue de la forme qu'à celui du fond.

Dans l'espèce, il nous semble que le Conseil fédéral ne prend que partiellement la chose à cœur; en effet, sous chiffre 4 de ses considérants, il fait dépendre le droit de vote des citoyens tessinois établis dans le Canton de l'observation d'un délai utile (calculé à notre avis à faux par le Conseil fédéral) fixé par la loi cantonale, pour l'inscription dans les registres d'élections; puis, sous chiffres 6 et 7, il se déclare entièrement incompétent pour juger de la validité juridique de retranchements tardifs, ainsi que d'inscriptions tardives, attendu que l'interprétation des lois cantonales est exclusivement du ressort des autorités cantonales, comme s'il ne s'agissait pas ici précisément de l'interprétation des lois tessinoises invoquées, soit de leur examen au point de vue constitutionnel!

Après ces observations générales, nous entrons en matière sur le détail des motifs à l'appui du recours.

1° Le Grand Conseil tessinois a motivé la cassation de l'élection comme membre de ce corps de M. Nessi, en première ligne en disant qu'un certain nombre de citoyens tessinois (112) ont été exclus de l'enregistrement et empêchés d'exercer leurs droits d'électeurs, par décision du Commissaire du Gouvernement et du Conseil municipal du cercle de Locarno, tandis qu'à teneur des dispositions de la Constitution fédérale (articles 43 et 49) ils avaient le droit de voter.

Ces citoyens exclus se divisent en diverses catégories :

- a. 18 citoyens établis de la commune d'Orselina ;
- b. 35 citoyens établis de la commune de Locarno, dont 4 demeurent dans la propriété rurale de la famille Antonini (Monda degli Antonini) appartenant à ladite commune ;
- c. 13 prêtres, tous citoyens de la commune de Locarno ;
- d. 46 citoyens des communes de la vallée de Verzasca, domiciliés sur un territoire commun à Locarno, Mergoscia et Minusio, rentrant dans les deux cercles électoraux de Locarno et de Navegna.

Il est incontestable que les 53 citoyens tessinois mentionnés sous les rubriques *a* et *b* sont établis dans le cercle de Locarno. En revanche, les recourants veulent faire valoir que ces citoyens tessinois ont leur domicile *politique* non pas dans les communes de Locarno et d'Orselina, mais dans leurs communes d'origine respectives, et qu'ils ont, en partie du moins, exercé effectivement leur droit de vote dans ces dernières, le 21 février 1875 ; que l'art. 43 de la Constitution fédérale n'a qu'une portée inter-cantonale et ne garantit l'exercice du droit de vote en matière cantonale et communale, au bout de 3 mois d'établissement, qu'aux citoyens suisses d'autres Cantons établis, mais non pas aux citoyens établis dans une autre commune de leur Canton d'origine, et qu'en général les dispositions législatives cantonales sur le domicile politique, son changement, l'inscription au registre des électeurs, etc., restent, en qualité de dispositions particulières de détail, en vigueur aussi longtemps qu'elles n'auront pas été abrogées par une loi fédérale sur la matière, dont l'élaboration est prévue par l'art. 46 de la Constitution.

En présence de cette argumentation, nous partageons entièrement la manière de voir du Conseil fédéral développée dans ses considérants 1 à 4, et nous nous bornons à le constater ici.

Renvoyant à nos observations générales ci-dessus, nous n'avons plus qu'à ajouter que, par l'entrée en vigueur, dès le 29 mai 1874, des dispositions de l'art. 43, concernant le droit de vote qu'ont les citoyens suisses établis, dans la commune où ils sont domiciliés, au bout de 3 mois d'établissement, conséquence des art. 4 et 60 de la Constitution fédérale, nous considérons comme abrogées toutes les prescriptions des Constitutions et législations tessinoises qui sont de nature à restreindre de quelque manière que ce soit l'exercice du droit de vote.

Par là, nous visons essentiellement l'art. 16, lettre *d*, de la Constitution cantonale, et l'art. 4 de la loi du 24 novembre 1851, qui posent comme condition à l'acquisition du droit de citoyen actif l'existence d'un domicile politique, soit dans la commune d'origine, soit en étant enregistré ou en ayant son domicile depuis une année au moins dans une autre commune; en outre, les prescriptions de forme de la loi du 30 novembre 1843, sur les élections concernant le droit de contester les irrégularités du registre des électeurs, attendu qu'elles établissent, pour la forclusion, des délais qui prennent pour point de départ la condition ou l'exigence d'un domicile politique dans le sens de l'art. 16 constitutionnel et de l'art. 4 de la loi mentionnée plus haut *).

En partant de ce point de vue, nous devons avec le Conseil fédéral déclarer inconstitutionnelle l'exclusion des opérations électorales qu'ont subie 53 citoyens tessinois notoirement domiciliés à Orselina et Locarno depuis plus de 3 mois.

*) Les dispositions alléguées sont les suivantes:

Art. 16, lettre *d*, de la Constitution cantonale:

« Per esercitare i diritti di cittadino attivo è necessario:

d. Essere, da un anno almeno, domiciliato stabilmente, ed iscritto nel registro del comune, in cui intende di esercitare il diritto di cittadinanza. »

Art. 4 de la loi du 24 novembre 1851:

« Il domicilio in un Comune, quando non sia nel primitivo, risulta dal fatto dell' avere ivi stabilito la dimora almeno da un anno, oltre all' essersi fatto da un anno inscrivere nel catalogo civico del Comune stesso. »

Art. 11 de la loi du 30 novembre 1843:

« Li registri civici dovranno essere pubblicati, e restare affissi al luogo solito nei rispettivi comuni quaranta giorni prima della radunanza dei circoli »

Art. 12, ibidem: « Una copia autentica di detti registri verrà immediatamente comunicata al rispettivo Giudice di Pace, ed altra per mezzo del Commissario di Governo al Consiglio di Stato. »

De même, il nous semble également inconstitutionnel de n'avoir pas admis ou d'avoir retranché au dernier moment les 13 prêtres de Locarno, mesure qu'on motivait uniquement en disant qu'ils n'avaient pas demandé leur inscription au registre des électeurs dans le délai utile prescrit par la loi cantonale, alors qu'il est constant qu'ils l'ont fait le 5 février 1875 (15 jours avant la réunion électorale), basés sur l'art. 49 de la Constitution fédérale et sur le jugement du Tribunal fédéral du 1^{er} février 1875 intéressant les prêtres Forni et Pedrini. C'était le devoir des autorités municipales de Locarno d'inscrire d'office ces prêtres dans le registre des électeurs, et la question ayant donné lieu à un litige, et ayant été tranchée seulement le 1^{er} février 1875 par le Tribunal fédéral, il est absolument absurde de dire que ces prêtres auraient dû, conformément aux prescriptions de la loi cantonale, exiger plus tôt, c'est-à-dire 30 jours avant l'élection, leur enregistrement, et ne pas attendre pour cela jusqu'au 5 février.

Quant à savoir si les 46 citoyens de Verzasca ont été exclus à bon droit ou non de la votation à Locarno, nous sommes d'avis que leur droit de vote au lieu de leur domicile, garanti par la Constitution fédérale, ne peut dépendre de la bonne volonté des autorités tessinoises, qui, par voie législative, décideraient d'attri-

Art. 13. «Tutti hanno diritto di portare delle eccezioni sia per far includere sia per far escludere da tali registri uno o più individui. L'eccezione si porta alla Municipalità locale entro dieci giorni dalla pubblicazione e affissione del registro civico.»

Art. 14. «Se entro cinque giorni dal ricevuto ricorso, la Municipalità non ha comunicata la di lei decisione alla parte interessata, o se la decisione non trovasi soddisfacente, il riclamo portasi al Giudice di Pace entro tre giorni, il quale comunica alle parti il suo dichiarato entro cinque giorni.»

Art. 15. «Se qualcheduno si trovasse aggravato dalle decisioni del Giudice di Pace potrà avanzare il suo ricorso al Governo col mezzo del Commissario distrettuale che ne rilascia ricevuta.

«Tale ricorso però dovrà essere insinuato entro tre giorni (continui) dopo intimata la decisione del Giudice di Pace, affinché il Governo stesso possa occuparsi immediatamente dell'oggetto della quistione e risolvere in modo definitivo.»

Art. 16. «Tre giorni prima dell' unione delle assemblee, tutte queste decisioni dovranno essere state portate dal Governo e fatte note al Giudice di Pace; il quale le comunicherà alle Municipalità e parti interessate entro le ventiquattro ore successive contro ricevuta, coll' obbligo alle Municipalità stesse di tosto riformare i registri civici ove siavi luogo.

«Passati i suddetti termini perentorj, non si potrà più eccepire nè per esclusione nè per inclusione di qualunque individuo.»

buer le territoire qu'ils habitent, commun aux localités de Locarno, Mergoscia et Minusio, à l'une de ces communes. Les autorités tessinoises étaient tenues de veiller par un décret, déjà avant que cette question soit tranchée par voie législative, à ce que les citoyens de Verzasca, considérés par le Grand Conseil comme établis, puissent voter dans l'une des communes du territoire qu'ils habitent; nous ne partageons pas la manière de voir du Conseil fédéral lorsqu'il tire du fait qu'actuellement on ne sait pas encore *dans laquelle* de ces communes cela devait avoir lieu, la conséquence que les citoyens de Verzasca n'auraient pu voter que dans le cercle de leur lieu d'origine.

Les opérations électorales du 21 février 1875 nous paraissent aussi à cet égard incorrectes au point de vue constitutionnel fédéral, et l'on doit indiquer aux autorités tessinoises comme un postulat absolu d'avoir à mettre leur législation, au sujet du droit de vote et des élections et votations cantonales, en harmonie avec la Constitution fédérale.

2. Passant à la question de savoir si le retranchement de 37 citoyens tessinois du registre des électeurs de Locarno, qu'a opéré le Grand Conseil, et dont 16 ont effectivement voté, se justifie ou non, nous différons encore sur ce point du Conseil fédéral. Il y a lieu de se demander si ces citoyens ont été enregistrés à bon droit ou pas, par la municipalité, en d'autres termes si au fond ils avaient le droit de vote oui ou non. Nous croyons devoir résoudre cette question affirmativement, attendu que le Grand Conseil voulait retrancher ces citoyens uniquement pour cette raison que leur inscription a été faite clandestinement, c'est-à-dire sans en aviser le juge de paix, ainsi que l'exigent les art. 12 et 16 de la loi tessinoise sur les élections. Sur ce point, le Conseil fédéral renonce à tout examen, dans l'idée qu'il appartient aux autorités cantonales d'interpréter les lois cantonales. Ainsi, cas échéant, il pourrait dépendre de l'arbitraire de la municipalité que certains citoyens puissent voter valablement. Nous estimons qu'ici les recourants ont raison lorsqu'ils disent que par le retranchement tardif de 37 ou 16 citoyens on a lésé des droits constitutionnels et qu'à cet égard le décret du Grand Conseil est anticonstitutionnel. Au surplus, une juste interprétation de la loi tessinoise sur les élections ne peut absolument pas amener à la conclusion du Grand Conseil, qu'en omettant de communiquer avant le jour de l'élection le registre des électeurs au juge de paix, même les citoyens qui étaient enregistrés à bon droit perdent le droit de vote.

IV. En conséquence, nous arrivons, il est vrai par une voie quelque peu divergente de celle suivie par le Conseil fédéral dans

ses considérants, à cette conclusion que la cassation de l'élection de M. Nessi par le Grand Conseil tessinois est bien fondée — pour les motifs indiqués sous chiffre III — et que le recours de MM. Nessi et consorts contre cet arrêté doit être rejeté.

Berne, le 24 juin 1876.

Les rapporteurs de la Commission :

Leo Weber.
Marc Morel.

La Commission est composée de :

MM. Weber,
Hilti,
Holdener,
Morel,
de Werdt.

Pour traduction conforme :

D^r A.-A. GIRARD.

APPEL EN FAVEUR DES INONDÉS.

Le Conseil fédéral suisse

au

peuple suisse.

Fidèles et chers Confédérés!

Dans ces temps difficiles pour la prospérité publique, une grande et terrible calamité est encore venue désoler une partie considérable du territoire suisse. Les pluies torrentielles du 10 au 12 juin ont fait déborder les rivières de la plaine; les eaux, atteignant un niveau que de mémoire d'homme on ne connaissait pas, ont en quelques heures causé d'inappréciables désastres: digues, ponts, chaussées, voies ferrées, habitations, établissements manufacturiers, elles ont tout emporté ou endommagé sur leur cours, couvrant au loin la campagne de débris de toute sorte, de gravier et de vase. A cela sont venus se joindre des glissements de terrain qui ont détruit des vignobles entiers et compromis gravement l'existence de plusieurs villages.

Des contrées fertiles, qui donnaient l'espoir d'une récolte abondante, offrent aujourd'hui le spectacle de la dévastation. Il en est ainsi pour des districts entiers des Cantons de Thurgovie, de Zurich, de St-Gall, d'Appenzell Rh. Ext. et d'Argovie. D'autres Cantons ont également souffert, dans une mesure qui, pour être moins générale, n'est pas moins déplorable. Les bords de la Thur, de la

Töss, de la Murg, de la Glatt, et d'autres, sont couverts des ruines de fabriques qui occupaient des centaines d'ouvriers; la cessation du travail vient ainsi, pour ces derniers, s'ajouter aux autres misères. Chose plus triste encore, un certain nombre de personnes, soutiens de familles pour la plupart, ont perdu la vie dans ces journées néfastes.

Les populations et leurs Gouvernements se sont montrés pleins d'énergie en face de ce désastre sans précédents pour eux. Non seulement ils ont lutté avec héroïsme contre l'élément déchainé, mais encore ils sont résolus à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour réparer les brèches et ramener la prospérité dans les contrées ravagées par le fléau.

Mais cette tâche réparatrice, il leur est impossible de la remplir au moyen de leurs seules forces, car c'est par millions de francs que les pertes s'additionnent; celles des particuliers spécialement sont très-considérables.

Fidèles et chers Confédérés!

Aux premières nouvelles de ce désastre national, les cœurs se sont émus et bien des mains se sont déjà ouvertes. Des comités de secours se sont formés spontanément. Plusieurs autorités cantonales ont voté sur le champ des subsides et ordonné des collectes. L'Assemblée fédérale, réunie en ce moment, a aussi témoigné de la part qu'elle prend à ces douloureux événements.

Tout cela est digne de reconnaissance; mais nous ne devons pas oublier que nous sommes en présence d'une grande catastrophe, et que pour y remédier efficacement, il y a lieu de recourir aux mesures exceptionnelles et d'une portée générale.

C'est pourquoi une Assemblée de représentants de tous les Cantons, réunie par l'initiative du Département fédéral de l'Intérieur, a reconnu à l'unanimité qu'il était désirable que le Conseil fédéral prit en mains, comme après les inondations de 1868, l'organisation d'une souscription nationale en faveur des populations éprouvées.

Confédérés!

Un appel comme celui que nous vous adressons a toujours trouvé de l'écho dans tous les cœurs. Le sentiment de la solidarité helvétique sait se montrer plus vivace encore dans les mauvais jours que dans les jours prospères. Vous voudrez en donner la preuve une fois de plus.

Comme dans toutes les circonstances où une partie de la famille helvétique s'est trouvée dans la douleur, tous se lèveront comme un seul homme pour secourir les affligés et soulager leur détresse.

Nous invitons les Gouvernements cantonaux et le public à organiser sans retard des collectes en faveur des inondés et à nous en faire parvenir le montant.

En 1868, une partie des dons recueillis avait été affectée à créer un fonds public pour des travaux de défense. Dès lors, la Confédération est entrée d'une manière effective dans l'organisation de la police des eaux par voie législative et par des subventions, ce qui permet de renoncer à la marche suivie alors. *En conséquence, la totalité des dons sera répartie aux nécessiteux.*

Fidèles et chers Confédérés!

Certains que notre appel sera entendu, nous nous recommandons avec vous à la protection de Celui qui a épargné cette fois les contrées ordinairement visitées par les inondations, et qui nous a toujours permis de puiser dans nos plus grands revers, grâce à l'esprit d'union et de solidarité, les éléments d'une force et d'une prospérité nouvelles.

Berne, le 24 juin 1876.

Au nom du Conseil fédéral suisse,
Le Président de la Confédération :

WELTI.

Le Chancelier de la Confédération :

SCHIESS.

**Rapport de la Commission du Conseil national sur le recours de MM. François Nessi et
consorts contre l'arrêté du Grand Conseil tessinois du 14 mars 1875, concernant les
opérations électorales du 21 février 1875 dans le cercle de Locarno, soit contre ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.07.1876
Date	
Data	
Seite	190-200
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 213

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.