

## Rapport

de la

**Commission du Conseil national sur le recours Mordasini  
concernant la représentation du peuple dans le Grand  
Conseil tessinois. \*)**

(Du 21 décembre 1875.)

Monsieur le Président et Messieurs,

En date du 18 avril 1875, M. l'avocat Mordasini et six autres citoyens du Canton du Tessin adressèrent une pétition au Conseil fédéral portant les conclusions suivantes :

- 1° Il y a lieu d'organiser le renouvellement intégral du Grand Conseil tessinois d'après la proportion de la population des districts.
- 2° Dans le cas où l'on adresserait au Canton du Tessin une invitation pour qu'il procède à une révision de sa Constitution, il y a lieu de soumettre celle-ci à une Constituante qui doit être élue en proportion de la population.

MM. Mordasini et sortors motivent leur pétition en disant que la Constitution du Canton du Tessin, du 23 juin 1830, actuellement en vigueur, à teneur de laquelle le Canton est divisé en 38 arrondissements électoraux (circoli), arrondissements dont chacun

\*) Voir message du Conseil fédéral du 9 décembre 1875, Feuille féd. 1875, IV. 1187.

a, sans avoir égard au chiffre de sa population, à nommer 3 membres du Grand Conseil, est contraire aux articles 4 et 6 de la Constitution fédérale de l'année 1874, ainsi qu'à l'article 2 de ses dispositions transitoires.

Cette pétition fut adressée en date du 21 avril 1875 au Conseil d'Etat du Canton du Tessin, pour qu'il exposât sa manière de voir.

Sur la proposition d'une Commission spécialement instituée pour l'examen de cet objet, le Grand Conseil décida, le 27 mai 1875, de rejeter comme mal fondée la demande des pétitionnaires, vu que les articles 4 et 6 de la Constitution fédérale de 1874 coïncident mot pour mot avec les articles 4 et 6 de la Constitution fédérale de 1848, que l'article 32 de la Constitution tessinoise a subsisté sans aucune contestation pendant toute la durée de la Constitution fédérale de 1848, et qu'au surplus, à l'occasion de la révision partielle en 1855, aussi bien qu'en 1863, les autorités fédérales n'ont pas cru devoir considérer l'article 32 comme anti-constitutionnel.

En outre, la seconde conclusion n'est pas fondée, encore pour ce motif qu'il est de la compétence des Cantons de faire réviser leur Constitution par le Grand Conseil ou par une Constituante.

Dans son rapport, au contraire, le Conseil d'Etat du Tessin constate que la Constitution fédérale prescrit que les élections au Grand Conseil doivent avoir lieu proportionnellement à la population. Si jusqu'à présent il n'en a pas été ainsi, c'est pour des considérations d'opportunité qui n'existent plus maintenant. La question est d'ailleurs pendante depuis nombre d'années, et si elle n'a pas trouvé sa solution jusqu'à présent, spécialement pas lors des tiraillements de 1870, c'est qu'on l'a ajournée à des temps plus paisibles, dans l'intérêt de la pacification qui était intervenue à cette époque.

En ce qui concerne d'abord la question de savoir qui est compétent pour trancher la difficulté soulevée dans l'espèce, de l'Assemblée fédérale ou du Tribunal fédéral, votre Commission est d'accord avec le Conseil fédéral pour déclarer qu'au cas particulier l'article 113, n° 3 de la Constitution fédérale, qui renvoie au Tribunal fédéral les recours concernant la violation de droits constitutionnels des citoyens, etc., pour qu'il statue à leur égard, n'est pas applicable, parce qu'il ne s'agit point ici de la violation de droits de cette catégorie, mais de la modification d'un article (32) que renferme la Constitution du Canton du Tessin, article qui ne serait pas conforme à la Constitution fédérale. Ainsi donc, ce n'est pas l'interprétation de l'article 32 susmentionné qui fait l'objet

de la contestation, mais uniquement la question de savoir s'il est en contradiction avec la Constitution fédérale et s'il doit en conséquence être modifié. Or, la garantie accordée aux Constitutions cantonales en vigueur, par la Confédération, et son intervention ensuite de cette garantie, sont de la compétence de l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 85, n° 7, de la Constitution fédérale, et c'est elle seule qui est compétente pour prononcer dans des questions de ce genre, abstraction faite de ce que le cas spécial est purement de nature politique et législative, et non pas judiciaire.

Ensuite, la question de savoir si le Conseil fédéral n'aurait pas dû statuer à cet égard en première ligne, et l'Assemblée fédérale seulement après, en cas de recours contre l'arrêté du Conseil fédéral, est de fait résolue dans l'espèce par la circonstance que l'objet est pendant devant l'Assemblée fédérale déjà depuis 1870, ensuite d'un recours adressé par la municipalité de Lugano, le 10 novembre 1870, de sorte que la pétition actuelle n'est, au fond, qu'une répétition de ce recours. Au surplus, le Conseil fédéral déclare que, si on le demande, il prononcera en première instance, et ce dans le sens du recours déposé.

La Constitution du Canton du Tessin date du 23 juin 1830; c'est la plus ancienne de la Suisse.

Le 19 juillet 1831, elle a obtenu la garantie de la Diète. En 1855, elle a été révisée partiellement et a subi encore quelques modifications en 1863. Son article 32 qui est ici en question, est ainsi conçu :

« Chaque arrondissement électoral nomme 3 députés au Grand Conseil. »

D'après l'article 14 de cette même Constitution, le Canton est divisé en 38 arrondissements électoraux (circoli) dont les noms sont indiqués dans la Constitution elle-même, avec la mention que ces arrondissements peuvent être rectifiés par voie législative, suivant les besoins des contrées et des populations.

Une semblable rectification n'a jamais eu lieu !

Or, si le chiffre de la population des divers arrondissements électoraux était le même, la difficulté actuelle n'aurait sans doute pas surgi. Mais les chiffres de la population des différents cercles sont inégaux, dans une telle mesure que cette différence saute aux yeux et qu'il est tout naturel qu'elle soulève des difficultés. Nous citons quelques uns des exemples les plus frappants. Les six cercles les plus peuplés sont les suivants :

Lugano	avec	6024	habitants.
Giubiasco	»	5063	»
Bellinzone	»	4848	»
Riviera	»	4405	»
Balerna	»	4350	»
Locarno	»	3222	»

Les six cercles les moins peuplés sont :

Lavizzara	avec	1169	habitants	seulement.
Castro	»	1871	»	»
Olivone	»	2009	»	»
Airolo	»	2021	»	»
Quinto	»	2093	»	»
Breno	»	2141	»	»

La population du Canton du Tessin compte, d'après le recensement fédéral de 1870, 119,619 âmes; répartie également sur les 38 arrondissements, elle donnerait pour chacun d'eux une moyenne de 3148 âmes, tandis que, de fait, Lugano par exemple comprend le double, et Lavizzara seulement le  $\frac{1}{3}$  de cette moyenne de population. De là résulte une inégalité, puisque Lugano avec ses 6024 âmes nomme le même nombre de députés au Grand Conseil que Lavizzara avec ses 1169, ensorte qu'un citoyen actif de cette dernière commune a, comme tel, six fois la valeur d'un citoyen de Lugano, ou vice versa qu'un citoyen de cette commune a un droit de vote six fois moindre qu'un de Lavizzara.

Le fait qu'une telle anomalie a pu subsister si longtemps ne peut s'expliquer que par la circonstance que toute cette institution repose sur une vieille base historique, et qu'elle date d'une époque où la répartition de la population était tout autre, beaucoup moins inégale que maintenant, où elle devait changer ensuite du nouvel état de choses. Un autre motif consiste en ce que de 1815 à 1848 la souveraineté cantonale était presque illimitée.

Avec la Constitution fédérale de 1848, cette souveraineté cantonale fut considérablement restreinte en faveur de la Confédération; en particulier, on adopta dans l'article 4 le principe: « Tous les Suisses sont égaux devant la loi », et l'article 6 dit :

« Les Cantons sont tenus de demander à la Confédération la « garantie de leurs Constitutions.

« Cette garantie est accordée, pourvu :

a. Que ces Constitutions ne renferment rien de contraire, aux « dispositions de la Constitution fédérale ;

b. qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des « formes républicaines — représentatives ou démocratiques ;

c. qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent « être révisées, lorsque la majorité absolue des citoyens le demande. »

Bien que l'article 4, 2<sup>m</sup>e alinéa, des dispositions transitoires dise : « Les prescriptions de ces Constitutions qui seraient contraires « aux autres dispositions de la Constitution fédérale seront abrogées « du jour où la présente Constitution sera déclarée acceptée », cette disposition reçoit une restriction très-importante dans le 1<sup>er</sup> alinéa du même article 4, ainsi conçu :

« Les dispositions statuées par le premier membre et par la lettre « c de l'article 6 de la présente Constitution ne sont pas applicables aux Constitutions cantonales actuellement en vigueur », restriction ayant ce sens *que les Cantons ne sont pas tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs Constitutions, et que la Confédération accorde la garantie aux Constitutions cantonales, quand même elles n'ont pas été acceptées par le peuple, et quand même elles ne peuvent pas être révisées quoique la majorité absolue des citoyens le demande !*

La Constitution fédérale de 1848 ne renferme non plus aucune disposition prescrivant que les Cantons doivent réviser leurs Constitutions en vigueur et les soumettre à la Confédération pour être ratifiées ; c'est ainsi qu'il est arrivé que la Constitution du Canton du Tessin, avec sa disposition anormale concernant les pouvoirs électoraux des divers arrondissements, n'a jamais été soumise à la sanction de la Confédération, que lors des révisions partielles on n'a pris en considération que les articles à réviser, ou les nouveaux articles constitutionnels, qui seuls ont été comparés aux dispositions de la Constitution fédérale de 1848 et mis en concordance avec elles, et qu'en conséquence les autres articles non soumis à une révision ont subsisté tels quels.

Une autre circonstance qui a aussi eu une certaine influence dans cette question, c'est que dans les premiers temps qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1848, la réalisation des principes qui y étaient consacrés n'a pris un corps que peu à peu, vu qu'avant tout on s'est occupé des lois organiques les plus urgentes, et à côté de cela de la centralisation du système des douanes, des postes, du système monétaire, de l'organisation et de l'amélioration de l'armée fédérale, etc., et que pour les autres domaines, on a laissé les Cantons se diriger à peu près comme ils l'entendaient. Ce n'est que plus tard, et surtout vers la fin de la période où dura cette première Constitution, que la surveillance de la Confédération et l'exécution des principes établis par la Consti-

tution devinrent plus intenses, et cette tendance apparaît ensuite dans les travaux de la révision de 1872 et de la Constitution de 1874, actuellement en vigueur.

Or, la Constitution fédérale de 1874 établit littéralement, dans ses articles 4 et 6, les mêmes principes que celle de 1848, et dans ses dispositions transitoires elle n'y apporte non seulement aucune modification, ou n'y fait aucune espèce de réserve, mais aussi elle dit dans l'article 2 transitoire en propres termes :

« *Les dispositions des Constitutions ou des lois cantonales contraires à la présente Constitution cessent d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci . . . . .* »

La question de savoir si l'article 32 précité de la Constitution tessinoise : « *Chaque arrondissement nomme 3 députés au Grand Conseil* », est en contradiction avec les principes consacrés par la Constitution fédérale de 1874, savoir : de l'égalité devant la loi, de la suppression de tous privilèges de lieu, de l'exercice des droits politiques d'après les formes républicaines, de l'acceptation et de la possibilité de la révision de toute Constitution par la majorité absolue des citoyens (et non pas des arrondissements électoraux), cette question, disons-nous, ne nécessite sans doute pas de grands développements, d'autant moins que le Grand Conseil tessinois, il est vrai non sans opposition, et le Conseil d'Etat répondent actuellement affirmativement à cette question, et que la première de ces autorités a formellement promis d'écarter avec le temps cette anomalie.

Toutefois, cette assurance donnée par le Grand Conseil est telle, que, suivant l'avis de la majorité de votre Commission, la Confédération ne doit pas s'en contenter, d'autant moins que les décisions les plus récentes de l'autorité législative du Tessin ne peuvent guères être conciliées avec l'assurance qu'elle avait donnée.

Sur un avertissement du Conseil fédéral, le Grand Conseil du Tessin a modifié à l'occasion de la révision partielle de la Constitution, l'art. 12 primitivement révisé comme suit :

« Le présent projet de la révision de la Constitution sera soumis à l'acceptation par le peuple, qui aura à se prononcer à cet égard par la majorité absolue des arrondissements électoraux (il quale verrà espresso sul suo complesso alla maggioranza assoluta dei circoli). Cette modification était ainsi conçue : « . . . . par le peuple, et entrera en vigueur si elle est acceptée par la majorité des citoyens qui ont pris part aux assemblées électorales. » L'art. 14 dit ensuite : « La présente Constitution révisée peut en tous temps être soumise à une révision, lorsque la majorité absolue des citoyens ou du Grand Conseil le demande » ; mais nulle

part le principe n'est établi qu'à l'avenir toutes les élections au Grand Conseil et autres votations populaires doivent avoir lieu proportionnellement à la population. Ce projet de révision a été adopté le dimanche 19 décembre 1875 tant par la majorité des arrondissements que par celle du peuple.

Enfin, le 29 novembre le Grand Conseil tessinois abandonna le point de vue auquel il s'était placé opiniâtrément jusqu'alors, et adopta la loi constitutionnelle suivante :

« Art. 1<sup>er</sup>. Le Grand Conseil est nommé proportionnellement « à la population.

« La loi réglementera le mode d'application de ce principe, soit « par la rectification des arrondissements actuels, soit d'une autre « manière. En tous cas, la loi devra rester dans les limites de 1000 « âmes au moins et 1500 âmes au plus de la population tessinoise « proprement dite (popolazione ticinese di diritto) pour chaque dé- « puté à nommer. Les fractions supérieures à la moitié du chiffre « adopté compteront comme unités. La loi sur la matière ne pourra « être modifiée que de dix ans en dix ans.

« *Dispositions transitoires.*

« Art. 2. Le principe de l'élection des représentants d'après « la proportion de la population entrera en vigueur lors du renou- « vellement intégral du Grand Conseil actuel, soit en 1879, s'il est « adopté par la majorité des citoyens qui prendront part aux as- « semblées électorales.

« § 1. Dans le cas où l'on devrait élire une Constituante avant « cette époque, ce principe entrera en vigueur aussitôt qu'il aura « été réalisé par la promulgation de la présente loi.

« § 2. Les élections complémentaires au cours de la présente « législature auront lieu conformément aux prescriptions de la « Constitution actuelle. »

Comme le Conseil d'Etat tessinois n'a pas adhéré à cette loi, elle sera reprise dans une deuxième lecture, qui aura lieu en mai 1876.

Le Conseil fédéral, dans son message *complémentaire* du 9 décembre 1875, estime que, dans l'état actuel des choses, il n'y a plus lieu de prendre un arrêté spécial sur la pétition Mordasini et consorts, parce que dans le Canton du Tessin les deux partis sont d'accord pour modifier l'art. 32 de la Constitution tessinoise en tant qu'il concerne le mode d'élection du Grand Conseil, dans ce sens qu'à l'avenir la votation n'ait plus lieu par cercles ou arrondissements, mais sur la base des chiffres de population, et parce qu'en outre le projet récent d'une loi constitutionnelle ne peut faire l'objet de propositions, tant qu'il n'est pas encore déterminé dé-

finitivement, ce qui n'aura lieu de la part du Grand Conseil que pendant l'année 1876.

Cependant, votre Commission ne partage pas cette manière de voir; au contraire, elle estime qu'il y a lieu d'examiner immédiatement cette question constitutionnelle et de la résoudre carrément et catégoriquement.

Abstraction faite de ce que, dans le susdit projet de loi constitutionnelle, il se trouve des dispositions que l'Assemblée fédérale ne pourra sans doute jamais sanctionner, par exemple l'expression « véritable population tessinoise », et surtout la disposition d'après laquelle cette loi ne pourrait être modifiée que de 10 ans en 10 ans; abstraction faite de cela, disons-nous, l'article 2 des dispositions transitoires subordonne le principe de l'élection des députés en proportion de la population à une condition, savoir à son acceptation par le peuple, puisque le projet dit littéralement: « *s'il est adopté par la majorité des citoyens qui prendront part aux réunions électorales.* » — Or, on ne peut concéder qu'un principe établi en termes aussi clairs par la Constitution fédérale soit subordonné à l'acceptation ou au rejet qu'en ferait la population de quelque Canton que ce soit; au contraire, sa validité est au-dessus de toute votation populaire et ne saurait en conséquence jamais faire l'objet d'une votation cantonale. Il en est de même pour l'article 2, n° 1, de ce projet de loi, qui fait également dépendre l'élection d'une Constituante, proportionnellement au chiffre de la population, de la disposition: « *dès que ce principe sera réalisé par la loi.* »

Enfin, les dispositions d'après lesquelles ce principe ne serait appliqué que lors du renouvellement intégral du Grand Conseil actuel, soit depuis l'année 1879, et dans l'intervalle les élections isolées durant la période législative actuelle se feraient conformément aux prescriptions de la Constitution actuelle, sont en opposition diamétrale avec la Constitution fédérale.

De tout ce qui précède, il résulte nécessairement qu'une temporisation prolongée, telle que la prévoit le Conseil fédéral, ne paraît pas justifiée, mais qu'au contraire il est nécessaire de prendre immédiatement une décision en la matière, afin que les autorités du Canton du Tessin et le peuple tessinois sachent clairement où est le droit.

Il va sans dire que, si l'art. 32 de la Constitution du Canton du Tessin est déclaré contraire à la Constitution fédérale et en conséquence abrogé, il y a lieu de fixer un délai convenable et suffisant pour pouvoir procéder aux travaux législatifs nécessaires. Mais il ne paraît pas convenable que l'Assemblée fédérale fixe elle-même ce délai; il est plutôt opportun d'en confier le soin au Conseil fédéral, qui, déjà sans cela, est chargé de l'exécution.



En s'étayant sur ce qui vient d'être exposé, votre Commission a l'honneur de vous recommander l'adoption de la proposition suivante \*) :

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
de la  
CONFÉDÉRATION SUISSE,  
*considérant :*

- 1° que la Constitution fédérale déclare, dans ses art. 4 et 6, que tous les Suisses sont égaux devant la loi, qu'elle ne reconnaît aucun privilège de lieu, qu'elle garantit l'exercice des droits politiques d'après un système républicain, et qu'elle prescrit, pour chaque Constitution cantonale, qu'elle ait été acceptée par le peuple, et puisse être révisée dès que la majorité absolue des citoyens le demande ;
- 2° que par l'art. 2 de ses dispositions transitoires, la nouvelle Constitution fédérale abroge dès son acceptation les dispositions des Constitutions cantonales qui sont en contradiction avec elle ;
- 3° que l'art. 32 de la Constitution du Canton du Tessin (« Chaque district — abstraction faite du chiffre de sa population — nomme 3 députés au Grand Conseil ») est contraire aux articles 4 et 6 de la Constitution fédérale et a été en conséquence abrogé par l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale,

*arrête :*

1. L'art. 32 de la Constitution du Canton du Tessin cesse d'être en vigueur.

2. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de cet arrêté, et il lui est donné les pouvoirs nécessaires pour accorder au Canton du Tessin un délai convenable et suffisant pour préparer cette modification de sa législation.

*Au nom de la Commission :*

**C. Karrer.**

La Commission se compose de

MM. Karrer.

Hilti.

de Montheys.

Hans Weber.

Vonmatt.

Pour traduction conforme :

D<sup>r</sup> A.-A. GIRARD.

---

\*) Proposition adoptée par le Conseil national le 23 décembre 1875 (Feuille fédérale 1876, I. 22).

## **Rapport de la Commission du Conseil national sur le recours Mordasini concernant la représentation du peuple dans le Grand Conseil tessinois. \*) (Du 21 décembre 1875.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1876
Date	
Data	
Seite	152-160
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 006

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.