

99.095

## Message

**concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Thurgovie, du Valais, de Genève et du Jura**

du 6 décembre 1999

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie de la constitution révisée des cantons de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Thurgovie, du Valais, de Genève et du Jura en vous proposant de l'adopter.

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

6 décembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss  
Le chancelier de la Confédération, François Couchevin

---

## 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:*

- la révision totale de la constitution cantonale;*
- la nomination des enseignants;*

*dans le canton de Bâle-Ville:*

- la réduction du nombre des membres de la constituante;*

*dans le canton de Bâle-Campagne:*

- la limitation du nombre de mandats consécutifs des autorités communales;*

*dans le canton de Schaffhouse:*

- le statut des communes;*

*dans le canton d'Argovie:*

- les autorités de sanction en matière de droit pénal fiscal;*

*dans le canton de Thurgovie:*

- les hautes écoles et les écoles spécialisées;*

*dans le canton du Valais:*

- la protection de la famille;*

*dans le canton de Genève:*

- la mission des Services industriels de Genève;*
- la base constitutionnelle de la loi sur la police;*

*dans le canton du Jura:*

- la réforme de 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 Remarque préliminaire: la garantie fédérale selon la nouvelle Constitution fédérale**

Le 18 avril 1999, le peuple et les cantons ont adopté la nouvelle Constitution fédérale (Cst.); elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. L'ancienne constitution (aCst.) réglait, à l'art. 6, l'institution ainsi que les conditions de l'octroi de la garantie fédérale et, à l'art. 85, ch. 8, elle conférait à l'Assemblée fédérale la compétence de l'octroyer. La nouvelle Constitution reprend cette réglementation aux art. 51 et 172, al. 2. Elle n'introduit pas de changement matériel en ce domaine. L'obligation de soumettre la constitution cantonale à la Confédération pour obtenir la garantie fédérale et les conditions matérielles auxquelles satisfaire dans cette procédure n'ont pas été modifiées (cf. FF 1997 I 220 s.)

Dans le cadre de l'examen de la conformité des dispositions constitutionnelles cantonales au droit fédéral, le présent message ne donne des explications spécifiques en rapport avec l'ancienne Constitution que dans les cas où la nouvelle Constitution a induit des changements matériels.

## **2 Les diverses révisions**

### **2.1 Constitution du canton de Zurich**

#### **2.1.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 13 juin 1999, le corps électoral du canton de Zurich a accepté

- par 211 439 oui contre 110 130 non, la loi constitutionnelle sur la révision totale de la constitution cantonale du 18 avril 1869 (révision totale de la constitution cantonale);
- par 268 580 oui contre 50 498 non, l'abrogation de l'art. 63 de la constitution cantonale (nomination des enseignants).

Par lettre du 25 août 1999, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a demandé la garantie fédérale.

#### **2.1.2 Révision totale de la constitution cantonale**

##### **2.1.2.1 Teneur du nouveau texte**

#### **Loi constitutionnelle sur la révision totale de la constitution cantonale du 18 avril 1869**

*Art. 1* Révision totale

La constitution cantonale du 18 avril 1869 est soumise à une révision totale.

## Art. 2 Assemblée constituante

Une assemblée constituante est chargée de procéder à la révision totale. Son élection intervient dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle.

## Art. 3 Procédure

<sup>1</sup> Dans les cinq ans qui suivent son élection, l'assemblée constituante soumet au vote du peuple un premier projet de constitution cantonale. Si le peuple refuse ce projet, elle lui soumet un second projet dans l'année qui suit. Si ce dernier est également refusé, la procédure de révision totale est considérée comme ayant échoué.

<sup>2</sup> L'assemblée constituante peut consulter le peuple sur des questions de principe, en lui proposant éventuellement des variantes; elle est liée par le résultat du vote populaire.

## Art. 4 Election

Les dispositions réglant l'élection et la composition du Grand Conseil sont applicables à l'assemblée constituante, sous réserve des règles spéciales suivantes:

- a. l'assemblée constituante se compose de 100 membres;
- b. pour son élection, le canton est divisé en trois circonscriptions électorales:
  - I. les districts d'Affoltern, Horgen, Meilen, Bülach, Dielsdorf et Dietikon, avec Dietikon pour chef-lieu;
  - II. les districts de Hinwil, Uster, Pfäffikon, Winterthour et Andelfingen, avec Winterthour pour chef-lieu;
  - III. le district de Zurich;
- c. les apparentements de listes ne sont pas autorisés;
- d. les dispositions réglant les incompatibilités et la durée des mandats ne sont pas applicables;
- e. le mandat débute avec la séance constitutive de l'assemblée constituante et se termine à l'adoption de la nouvelle constitution ou à la constatation de l'échec de la procédure de révision totale.

## Art. 5 Séance constitutive, règlement d'organisation et autorisation d'engager des dépenses

<sup>1</sup> Après l'élection et l'écoulement du délai de recours, le Conseil d'Etat convoque les membres de l'assemblée constituante pour leur séance constitutive.

<sup>2</sup> L'assemblée constituante se constitue elle-même et adopte son règlement d'organisation.

<sup>3</sup> Elle est autorisée à engager des dépenses conformément aux règles de la constitution et de la loi sur les finances.

## Art. 6 Publicité

Les séances sont publiques.

## Art. 7 Droit de s'informer et information du public

<sup>1</sup> L'assemblée constituante a le droit de consulter tous les documents qui sont nécessaires à ses délibérations.

<sup>2</sup> Elle a le droit d'interroger les membres du Conseil d'Etat et les représentants des directions concernées et de leur demander des renseignements; elle peut recourir à des experts extérieurs.

<sup>3</sup> Elle peut exiger du Conseil d'Etat des rapports complémentaires sur des points particuliers ou lui donner le mandat d'apporter des éclaircissements sur certaines questions.

<sup>4</sup> Elle informe régulièrement le public sur l'avancement et le résultat de ses travaux.

## Art. 8 Rapport avec le Conseil d'Etat

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas faire partie de l'assemblée constituante; en revanche, ils disposent, à l'égard de l'assemblée constituante et de ses organes, d'une voix consultative et ont le droit de proposition et de parole.

## Art. 9 Indemnités

Les membres de l'assemblée constituante reçoivent l'indemnité prévue pour les membres du Grand Conseil.

## Art. 10 Dispositions constitutionnelles

Jusqu'à la dissolution de l'assemblée constituante, les dispositions de la constitution actuelle portant sur la révision totale ne s'appliquent pas.

## Art. 11 Entrée en vigueur et durée de validité

<sup>1</sup> La présente loi constitutionnelle est soumise au vote du peuple. Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur.

<sup>2</sup> Sa validité échoit quand la nouvelle constitution entre en vigueur ou si la procédure de révision totale échoue.

Le corps électoral du canton de Zurich a décidé de réviser totalement la constitution cantonale du 18 avril 1869 et règle, dans la nouvelle loi constitutionnelle, les modalités de la procédure de révision. Ces nouvelles règles l'emportent sur les dispositions réglant la révision totale dans la constitution actuelle. L'élaboration du projet de constitution est confiée à une assemblée constituante de 100 membres. Les normes d'incompatibilité qui régissent actuellement l'élection et la composition du Grand Conseil ne sont pas applicables à l'assemblée constituante. Celle-ci est autorisée à soumettre au corps électoral, dans des consultations populaires préalables, des questions de principe, accompagnées, s'il y a lieu, de variantes. L'assemblée constituante est alors liée par le résultat de la consultation populaire.

### 2.1.2.2 Conformité au droit fédéral

Conformément à l'art. 39, al. 1, Cst. (art. 74, al. 4, aCst.), les cantons règlent de manière indépendante l'exercice des droits politiques qui sont de leur ressort. Selon l'art. 51, al. 1, Cst. (art. 6 aCst.), les cantons se dotent d'une constitution démocratique, laquelle doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. La présente loi constitutionnelle s'inscrit entièrement dans les limites de la compétence du canton. 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.

### 2.1.3 Nomination des enseignants

#### 2.1.3.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte

##### Ancien texte

###### Art. 63

<sup>1</sup> La Commission scolaire nomme les maîtres d'école primaire, qui doivent être choisis parmi les citoyens éligibles.

<sup>2</sup> La durée de fonction et la procédure de nomination sont fixées par la loi.

<sup>3</sup> L'Etat rémunère les maîtres d'école primaire avec le concours des communes et de manière à égaliser le plus possible les différents salaires versés sur l'ensemble du territoire cantonal.

## **Nouveau texte**

*Art. 63*

*Abrogé*

En 1998, le canton de Zurich a aboli le statut de fonctionnaire de son personnel. L'engagement des employés de la fonction publique se fait sur la base d'une décision de droit public et avec la possibilité de résilier, de part et d'autre, les rapports de travail. Cette nouvelle conception vise dorénavant aussi les enseignants des écoles primaires. Aussi l'art. 63, qui reposait encore sur l'idée du fonctionariat des maîtres d'école primaire, a-t-il dû être abrogé. La nouvelle loi sur le personnel enseignant se fonde sur l'art. 11, al. 2, de la constitution cantonale, récemment révisé (FF 1999 4962 ss).

### **2.1.3.2 Conformité au droit fédéral**

Conformément au partage constitutionnel des tâches entre la Confédération et les cantons (art. 3 et 43 Cst; art. 3 aCst.), ceux-ci sont compétents en matière d'organisation de leurs autorités. En particulier, ils peuvent régler librement, dans les limites des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, les rapports de travail de leurs employés et du personnel enseignant. Comme la 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.

## **2.2 Constitution du canton de Bâle-Ville**

### **2.2.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 18 avril 1999, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté, par 41 055 oui contre 5593 non, la modification du par. 54, al. 2, de la constitution cantonale.

Par lettre du 21 mai 1999, la chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Ville a demandé la garantie fédérale.

### **2.2.2 Réduction du nombre des membres de la constituante**

#### **2.2.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte**

## **Ancien texte**

Par. 54, al. 2

<sup>2</sup> Une assemblée constituante procède à la révision totale. Les normes qui régissent l'élection et la composition du Grand Conseil s'appliquent à l'assemblée constituante. Les règles relatives à l'éligibilité ainsi qu'à la durée des mandats ne sont pas applicables.

## **Nouveau texte**

*Par. 54, al. 2*

<sup>2</sup> Une assemblée constituante de 60 membres procède à la révision totale. Les normes qui régissent l'élection et la composition du Grand Conseil s'appliquent à l'assemblée constituante. Les règles relatives à l'éligibilité ainsi qu'à la durée des mandats ne sont pas applicables.

En même temps qu'il approuvait le principe de la révision totale de la constitution cantonale, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a décidé de ramener de 130 à 60 le nombre des membres de l'assemblée constituante.

### **2.2.2.2 Conformité au droit fédéral**

Selon l'art. 39, al. 1, Cst. (art. 74, al. 4, aCst.), les cantons règlent de manière indépendante l'exercice des droits politiques qui sont de leur ressort. La définition du nombre de membres de l'assemblée constituante relève entièrement de la compétence des cantons. 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.

## **2.3 Constitution du canton de Bâle-Campagne**

### **2.3.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 7 février 1999, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 60 305 oui contre 8510 non, l'introduction du par. 26, al. 3, de la constitution cantonale.

Par lettre du 2 mars 1999, la chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne a demandé la garantie fédérale.

### **2.3.2 Limitation du nombre de mandats consécutifs des autorités communales**

#### **2.3.2.1 Teneur du nouveau texte**

*Par. 26, al. 3*

<sup>3</sup> Les communes peuvent prévoir dans leur règlement que les membres de leurs autorités ne sont pas immédiatement rééligibles dans leur charge, s'ils l'ont déjà exercée pendant une durée déterminée.

La révision constitutionnelle permet aux communes de Bâle-Campagne de limiter le nombre des mandats consécutifs de leurs autorités. Avant leur rattachement à ce canton, les communes du Laufonnais disposaient de cette compétence. La règle de limitation doit être inscrite dans le règlement communal et ne peut viser que le cas de mandats consécutifs.

### **2.3.2.2 Conformité au droit fédéral**

L'organisation des communes relève de la compétence des cantons (art. 50, al. 1, Cst.). Ceux-ci sont toutefois tenus de respecter les dispositions matérielles du droit fédéral, en particulier le principe d'égalité de l'art. 8 Cst. (art. 4 aCst.), la garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst. et les principes de l'intérêt public et de la proportionnalité des restrictions des droits fondamentaux prévus à l'art. 36 Cst. (cf. aussi FF 1998 4824 ss.; ATF 123 I 105, cons. 4b). La limitation du nombre de mandats consécutifs ne viole pas ces principes (cf. aussi FF 1989 III 699). 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.

## **2.4 Constitution du canton de Schaffhouse**

### **2.4.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 29 novembre 1998, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté, par 19 212 oui contre 5281 non, la modification des art. 27, al. 2, 41, ch. 15, 50, 89 à 92, 101, al. 2, et 104, l'introduction des art. 100, al. 2 et 3, et 101, al. 3, ainsi que l'abrogation des art. 66, al. 2, ch. 14, 67 et 93 à 99 de la constitution cantonale.

Par lettre du 7 juillet 1999, le Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse a demandé la garantie fédérale.

### **2.4.2 Statut des communes**

#### **2.4.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte**

##### **Ancien texte**

Art. 27, al. 2

<sup>2</sup> Les communes peuvent décider que l'Assemblée de commune procède à l'élection de ses autorités et de ses fonctionnaires à main levée ou au scrutin secret.

Art. 41, ch. 15

Sous réserve des droits du peuple, le Grand Conseil exerce notamment les obligations et les compétences suivantes:

15. la décision de confier au canton l'administration provisoire d'une commune (art. 90);

Art. 50

Constituent des corporations ecclésiastiques de droit public:

l'Eglise évangélique réformée nationale;

la commune ecclésiastique catholique de Ramsen;

les autres sociétés ecclésiastiques, auxquelles l'Etat confère ultérieurement les droits d'une corporation ecclésiastique de droit public.

Art. 66, al. 2, ch. 14

<sup>2</sup> En particulier, il<sup>1</sup> a les compétences et les obligations suivantes:

14. la haute surveillance sur les communes (art. 67 et 90);

Art. 67

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat veille à ce que le patrimoine de la commune soit administré conformément à la loi, qu'il soit conservé dans son intégralité et qu'il soit utilisé conformément à son affectation. Dans des cas extraordinaires, le Conseil d'Etat peut autoriser des prélèvements sur le capital.

<sup>2</sup> Il approuve les règlements d'organisation des communes, leurs règlements de police et d'économie ainsi que leurs budgets.

Art. 89

<sup>1</sup> Les communes se décomposent en communes politiques, en communes bourgeoises et en communes ecclésiastiques.

<sup>2</sup> Les communes politiques constituent simultanément les communes scolaires.

<sup>3</sup> La création, la réunion et la dissolution de communes politiques ou de communes bourgeoises relèvent de la législation.

<sup>4</sup> La création, la réunion et la dissolution de communes ecclésiastiques relèvent des Eglises.

Art. 90

<sup>1</sup> Les communes administrent librement leurs affaires dans les limites de la constitution et de la loi.

<sup>2</sup> Si une commune se révèle incapable d'administrer ses affaires, le Grand Conseil peut décider de la placer sous l'administration provisoire du canton.

<sup>3</sup> Si l'incapacité de la commune à s'administrer elle-même se limite à certains domaines, le Conseil d'Etat prend les mesures correspondantes qui s'imposent.

Art. 91

<sup>1</sup> Toutes les décisions prises par les communes politiques et les communes bourgeoises peuvent faire l'objet d'un recours. Les décisions prises par les communes ecclésiastiques ne peuvent faire l'objet d'un recours que si les règlements organiques de ces dernières le prévoient.

<sup>2</sup> La loi règle les détails.

Art. 92

<sup>1</sup> La commune politique se compose de tous les habitants. Sont électeurs en matière communale tous les habitants qui sont domiciliés dans la commune et qui ont le droit de vote conformément à l'art. 3 de la constitution.

<sup>2</sup> Les communes politiques peuvent prévoir dans leur règlement d'organisation que l'élection des organes communaux a lieu selon le système de la représentation proportionnelle.

<sup>3</sup> Les principes et les dispositions d'exécution réglant l'élection du Grand Conseil s'appliquent à l'élection des organes communaux qui se fait selon le système de la représentation proportionnelle. L'Assemblée de commune adopte les dispositions complémentaires nécessaires.

Art. 93

<sup>1</sup> La commune politique dispose de l'ensemble de l'administration communale.

<sup>2</sup> La commune peut décider de transférer certains secteurs de l'administration communale au canton. Celui-ci prélève auprès de la commune des indemnités pour les frais qui résultent du transfert. Les tâches qui relèvent des secteurs transférés sont de la compétence des différentes

<sup>1</sup> C'est-à-dire le Conseil d'Etat.

directions du Conseil d'Etat. Les détails sont réglés par des contrats de droit administratif. Le Tribunal administratif tranche les différends. Celui-ci peut aussi procéder au contrôle des clauses du contrat.

Art. 94

La commune politique élit le président de commune et les membres du Conseil communal parmi les électeurs communaux.

Art. 95

<sup>1</sup> Le Conseil communal est l'organe de la commune.

<sup>2</sup> Le président du Conseil communal est en même temps un organe d'exécution du Conseil d'Etat.

Art. 96

<sup>1</sup> La commune politique administre l'ensemble du patrimoine communal.

<sup>2</sup> La loi fixe les détails.

Art. 97

<sup>1</sup> La commune bourgeoise se compose de toutes les personnes possédant le droit de cité de la commune.

<sup>2</sup> Sont électeurs toutes les personnes possédant le droit de cité de la commune qui disposent des droits politiques et qui sont domiciliées dans la commune.

Art. 98

La commune bourgeoise décide de l'octroi du droit de cité de la commune en se fondant sur un règlement, lequel doit être approuvé par le Conseil d'Etat. Elle peut déléguer cette tâche à un comité de bourgeois.

Art. 99

L'ensemble de l'administration de la commune bourgeoise est confié aux organes de la commune politique. Ceux-ci établissent les documents d'identité pour les personnes possédant le droit de cité de la commune.

Art. 101, al. 2

<sup>2</sup> L'organisation du droit de vote en matière ecclésiastique relève des corporations ecclésiastiques de droit public.

Art. 104

L'administration des biens ecclésiastiques est réglée par la loi.

## **Nouveau texte**

*Art. 27, al. 2*

<sup>2</sup> Si la loi n'en dispose pas autrement, les communes peuvent décider que l'Assemblée de commune procède à l'élection de ses autorités et de ses fonctionnaires à main levée ou au scrutin secret.

*Art. 41, ch. 15*

Sous réserve des droits du peuple, le Grand Conseil exerce notamment les obligations et les compétences suivantes:

15. la décision de confier au canton l'administration provisoire d'une commune;

*Art. 50*

Constituent des corporations ecclésiastiques de droit public l'Eglise évangélique réformée nationale et les autres sociétés ecclésiastiques auxquelles l'Etat confère les droits d'une corporation ecclésiastique de droit public.

*Art. 66, al. 2, ch. 14*

*Abrogé*

*Art. 67*

*Abrogé*

*Art. 89*

<sup>1</sup> Le canton est divisé en communes. Celles-ci constituent des corporations autonomes de droit public.

<sup>2</sup> Sont des communes les communes politiques et les communes ecclésiastiques.

*Art. 90*

<sup>1</sup> Les communes politiques promeuvent le bien-être et le développement de leurs habitants. Elles pourvoient aux tâches d'intérêt local, dans la mesure où ces tâches ne ressortissent pas à la compétence d'autres organisations.

<sup>2</sup> Sous la surveillance du canton, les communes politiques organisent et administrent leurs affaires de manière autonome. Elles peuvent, dans le cadre de la constitution et de la loi, s'organiser elles-mêmes, élire leurs autorités et leurs fonctionnaires et remplir leurs tâches selon leur propre appréciation.

<sup>3</sup> Le législateur ménage aux communes politiques la plus grande latitude possible.

*Art. 91*

La réunion, la division et le remaniement des communes politiques nécessitent l'approbation des communes concernées ainsi que celle du Grand Conseil.

*Art. 92*

<sup>1</sup> Le canton encourage et règle la collaboration entre les communes. Il peut s'associer à cette collaboration.

<sup>2</sup> Le canton et les communes politiques peuvent convenir de transférer entre eux, moyennant une indemnité, l'exécution de certaines tâches administratives.

*Art. 93 à 99*

*Abrogés*

*Art. 100, al. 2 et 3 (nouveaux)*

<sup>2</sup> La création et la réunion de communes ecclésiastiques existantes ressortissent aux corporations ecclésiastiques de droit public.

<sup>3</sup> Les corporations ecclésiastiques de droit public règlent dans leur organisation la surveillance des communes ecclésiastiques et celle de leur comptabilité.

*Art. 101, al. 2 et al. 3 (nouveau)*

<sup>2</sup> L'organisation du droit de vote en matière ecclésiastique et des voies de recours correspondantes relève des corporations ecclésiastiques de droit public.

<sup>3</sup> Si l'autorité ecclésiastique de dernière instance n'est pas une autorité judiciaire, la décision de cette autorité peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal supérieur, si le droit fédéral prévoit une procédure judiciaire.

#### *Art. 104*

Les corporations ecclésiastiques de droit public et les communes ecclésiastiques administrent leur patrimoine et leurs revenus de manière autonome, en se conformant aux principes que l'Etat applique en matière de gestion des biens et des revenus publics.

Cette révision constitutionnelle s'est faite en parallèle avec l'adoption d'une nouvelle loi sur les communes, qui a remplacé celle de 1892. Dorénavant ne sont réglés au niveau constitutionnel que les principes fondamentaux, la réglementation plus détaillée étant transférée dans la loi sur les communes. Toutefois, comme la nouvelle loi ne vise que les communes politiques, il a fallu définir exhaustivement dans la constitution le statut des communes ecclésiastiques. Enfin, les communes bourgeoises, qui n'avaient plus guère de compétences, ont été supprimées.

### **2.4.2.2 Conformité au droit fédéral**

L'existence des communes et leur organisation relèvent entièrement de la compétence d'organisation des cantons (art. 50, al. 1, Cst.) Comme la révision n'est contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

## **2.5 Constitution du canton d'Argovie**

### **2.5.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 18 avril 1999, le corps électoral du canton d'Argovie a accepté, par 71 325 oui contre 41 583 non, l'introduction du par. 99, al. 3, de la constitution cantonale.

Par lettre du 5 mai 1999, la chancellerie d'Etat du canton d'Argovie a demandé la garantie fédérale.

### **2.5.2 Autorités de sanction en matière de droit pénal fiscal**

#### **2.5.2.1 Teneur du nouveau texte**

*Par. 99, al. 3*

<sup>3</sup> La loi peut donner aux autorités fiscales et aux tribunaux administratifs la compétence d'infliger les amendes de droit pénal fiscal prévues par le droit fédéral pour violation des obligations de procédure et soustraction d'impôt.

Aux termes du par. 99, al. 2, de la constitution cantonale argovienne, la loi peut donner aux autorités administratives la compétence d'infliger des amendes légères. La présente révision constitutionnelle permet d'étendre cette compétence à des amendes plus élevées, lorsque celles-ci sont de nature fiscales et qu'elles résultent du droit fédéral.

## **2.5.2.2 Conformité au droit fédéral**

L'art. 55 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14) sanctionne la violation des obligations de procédure d'une amende de 1000 francs au plus, ou, dans les cas graves ou de récidive, de 10 000 francs au plus. Pour les cas de soustraction d'impôts, l'art. 56 LHID prévoit des amendes pouvant s'élever jusqu'au triple de l'impôt soustrait ou jusqu'à 50 000 francs. La procédure et l'exécution, en particulier la désignation de l'autorité de sanction compétente, ressortissent aux cantons (art. 61 LHID), lesquels doivent toutefois respecter les garanties de procédure prévues par le droit fédéral. L'une d'elles garantit en particulier le droit de faire examiner la condamnation à l'amende par une juridiction supérieure (art. 32, al. 3, Cst.). La nouvelle disposition constitutionnelle cantonale n'exclut pas la possibilité de recourir à une juridiction supérieure. Comme elle n'est contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie fédérale.

## **2.6 Constitution du canton de Thurgovie**

### **2.6.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 13 juin 1999, le corps électoral du canton de Thurgovie a accepté, par 43 785 oui contre 14 579 non, la modification du par. 72 de la constitution cantonale.

Par lettres des 3 mars et 14 juin 1999, la chancellerie d'Etat du canton de Thurgovie a demandé la garantie fédérale.

### **2.6.2 Hautes écoles et écoles spécialisées**

#### **2.6.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte**

##### **Ancien texte**

Par. 72 Hautes écoles, écoles spécialisées

<sup>1</sup> Le canton veille à permettre l'accès aux hautes écoles et écoles supérieures de Suisse.

<sup>2</sup> Il peut gérer ou soutenir d'autres écoles spécialisées.

##### **Nouveau texte**

Par. 72 Hautes écoles, écoles spécialisées

<sup>1</sup> Le canton veille à permettre l'accès aux universités, aux hautes écoles spécialisées, aux autres hautes écoles, aux écoles supérieures et aux écoles spécialisées.

<sup>2</sup> Il peut gérer ou soutenir de telles écoles.

Cette révision crée la base constitutionnelle qui permet au canton de Thurgovie de collaborer dorénavant avec les universités, les hautes écoles, les hautes écoles spécialisées, les écoles supérieures et les autres écoles spécialisées ne relevant pas du canton. Elle supprime en outre la clause restrictive, qui ne permettait au canton de collaborer qu'avec des institutions suisses, et fournit la base constitutionnelle habi-

litant le canton à créer ses propres hautes écoles spécialisées. L'institution d'une telle école est notamment prévue dans le domaine de la formation des enseignants.

### **2.6.2.2 Conformité au droit fédéral**

Dans le domaine des hautes écoles, la Confédération dispose, en vertu de l'art. 63, al. 2, Cst. (art. 27, al. 1, aCst.) d'une compétence parallèle (Marco Borghi, Commentaire de la Constitution fédérale, Art. 27, n° 1; FF 1997 I 283). Les cantons peuvent donc, parallèlement à Confédération, aussi exercer des tâches en ce domaine. Comme la présente révision n'est contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient donc de lui accorder la garantie fédérale.

## **2.7 Constitution du canton du Valais**

### **2.7.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 13 juin 1999, le corps électoral du canton du Valais a accepté, par 43 213 oui contre 14 874 non, l'introduction de l'art. 13<sup>bis</sup> de la constitution cantonale.

Par lettre du 30 juin 1999, le Conseil d'Etat du canton du Valais a demandé la garantie fédérale.

### **2.7.2 Protection de la famille**

#### **2.7.2.1 Teneur du nouveau texte**

*Art. 13<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> L'Etat doit apporter à la famille, communauté de base de la société, la protection, le soutien dont elle a besoin pour que chacun de ses membres puisse s'épanouir.

<sup>2</sup> Il examine la législation sous l'angle de ses effets sur les conditions de vie de la famille et l'adapte en conséquence.

La nouvelle disposition constitutionnelle fait de la protection de la famille une tâche explicite de l'Etat. Elle commande aux pouvoirs publics d'examiner les effets que l'ensemble de la législation exerce sur les conditions de vie de la famille et de l'aménager de manière conforme à la protection des intérêts de cette dernière.

#### **2.7.2.2 Conformité au droit fédéral**

Aux termes de l'art. 116, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, Cst. (art. 34<sup>quinquies</sup>, al. 1, aCst.), la Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, prendre en considération les besoins de la famille. Cette disposition ne fonde pas une compétence fédérale matérielle et la Confédération ne peut considérer les besoins de la famille que dans les domaines où elle dispose d'une compétence en vertu d'une autre disposition constitutionnelle (Pascal Mahon, Commentaire de la Constitution fédérale, Art.

34quinquies, n° 31; FF 1997 I 335.). Comme cette interprétation étroite ne correspondait toutefois plus exactement à la réalité constitutionnelle pratiquée, une deuxième phrase a été introduite dans la nouvelle disposition constitutionnelle, aux termes de laquelle la Confédération peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille (FF 1997 I 335). Il ne s'agit toutefois pas d'une compétence exclusive, mais d'une compétence parallèle. Aussi les cantons peuvent-ils, dans le cadre de leurs propres compétences, prendre des mesures de protection de la famille. S'ils le font, ils doivent cependant respecter les droits fondamentaux garantis par le droit fédéral. La nouvelle disposition constitutionnelle laisse une grande marge d'appréciation au législateur cantonal, auquel il incombera de concrétiser la disposition constitutionnelle de manière conforme aux droits fondamentaux. 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.

## **2.8 Constitution du canton de Genève**

### **2.8.1 Votations populaires cantonales**

Lors de la votation populaire du 18 avril 1999, le corps électoral de la République et canton de Genève a accepté, par 48 323 oui contre 5659 non, la modification de l'art. 158, al. 1, de la constitution cantonale (mission des Services Industriels de Genève).

Lors de la votation populaire du 13 juin 1999, le corps électoral de la République et canton de Genève a accepté, par 74 089 oui contre 14 694 non, l'introduction des art. 125A et 182 ainsi que l'abrogation de l'art. 156, al. 2, de la constitution cantonale (base constitutionnelle de la loi sur la police).

Par lettres des 7 juillet et 23 août 1999, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a demandé la garantie fédérale.

### **2.8.2 Mission des Services industriels de Genève**

#### **2.8.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte**

##### **Ancien texte**

Art. 158, al. 1

<sup>1</sup> Les Services industriels de Genève (ci-après «les Services industriels»), établissement de droit public, doué de la personnalité juridique, autonome dans les limites des présentes dispositions constitutionnelles et de la loi qui en détermine les statuts, ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité et l'énergie thermique.

##### **Nouveau texte**

Art. 158, al. 1

<sup>1</sup> Les Services industriels de Genève (ci-après: les Services industriels), établissement de droit public, doué de la personnalité juridique, autonome dans les limites des présentes dispositions constitutionnelles et de la loi qui en détermine les statuts, ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité et de l'énergie thermique. Ils peuvent en outre

développer des activités dans des domaines liés au but décrit ci-dessus, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications.

Cette révision constitutionnelle étend le mandat confié aux Services industriels de Genève, d'une part en élargissant leurs domaines d'activité notamment aux télécommunications, et, d'autre part, en les autorisant à exercer leurs différentes activités aussi à l'extérieur du canton.

## **2.8.2.2 Conformité au droit fédéral**

En leur qualité de collectivités publiques, les cantons sont liés par la liberté économique consacrée à l'art. 27 Cst. (art. 31, al. 1, aCst.) et par le régime de ses restrictions (art. 36 Cst.), ainsi que par les principes de l'ordre économique fixés à l'art. 94 Cst. Selon la jurisprudence et la doctrine dominante, une activité économique peut être exercée par une collectivité publique lorsqu'un intérêt public la justifie, et le seul intérêt fiscal ne constitue, en principe, pas un intérêt public admissible (voir une analyse de la doctrine et de la jurisprudence du Tribunal fédéral chez Felix Uhlmann, *Gewinnorientiertes Staatshandeln*, thèse Bâle 1997, p. 30 ss, et p. 235 ss)<sup>2</sup>.

La distribution d'eau, de gaz et d'énergie électrique ou thermique constitue une tâche publique cantonale traditionnelle, dont l'intérêt public est généralement reconnu. Les télécommunications, elles, relèvent, en vertu de l'art. 92 Cst. (art. 36 aCst.), de la compétence de la Confédération. Il s'agit d'une compétence législative globale (FF 1997 I 274). Dans l'exercice de cette compétence, le législateur fédéral a supprimé le régime du monopole fédéral en matière de réseau et de téléphonie, exercé par les anciens PTT, et il a introduit un régime de concessions (art. 4 de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications; RS 784.10; cf. aussi FF 1996 III 1361, 1374 s.). Dès lors, la présence d'un organisme cantonal sur le marché des opérateurs doit être examiné en regard de la liberté économique et des principes de l'ordre économique, ce qui implique notamment l'existence d'un intérêt public autre que fiscal. A cet égard, il paraît soutenable que l'activité des Services industriels de Genève en matière de télécommunication, qui vient s'ajouter à des activités de réseaux fondées sur un usage accru du domaine public, répond à un intérêt public suffisant. Il appartient dès lors au législateur genevois d'aménager les activités de cet organisme de manière conforme au droit fédéral, en particulier selon le principe de la neutralité concurrentielle de l'Etat.

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.

<sup>2</sup> Une doctrine récente admet la licéité d'une activité économique de l'Etat, dont l'intérêt public a une nature fiscale dominante; selon cette doctrine, une telle activité est licite si elle est exercée conformément au principe de la neutralité concurrentielle de l'Etat (cf. Felix Uhlmann, op. cit., p. 180 ss, 184, 237 ss, 273) et qu'elle respecte la liberté économique (cf. aussi Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, 3<sup>e</sup> éd., Berne 1999, p. 646, note 70).

## **2.8.3 Base constitutionnelle de la loi sur la police**

### **2.8.3.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte**

#### **Ancien texte**

Art. 156, al. 2

<sup>2</sup> Les établissements spéciaux d'instruction publique, la police municipale (à l'exclusion des gardes nécessaires à la surveillance des halles et des parcs) et le service des travaux (à l'exclusion de l'éclairage des voies publiques, de la gestion et de l'entretien des bâtiments et des promenades appartenant à la ville) font partie de l'administration cantonale et sont placés sous la direction immédiate du Conseil d'Etat.

#### **Nouveau texte**

*Art. 125A (nouveau)*

<sup>1</sup> La police est exercée dans tout le canton par un seul corps de police placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> La loi règle ce qui a trait à cet exercice, notamment les attributions, l'organisation et les modes d'intervention de la police.

<sup>3</sup> La loi peut aussi déléguer au personnel qualifié des communes des pouvoirs de police limités.

*Art. 156, al. 2*

*Abrogé*

*Art. 182 Dispositions transitoires (nouveau)*

L'abrogation de l'article 156, alinéa 2, n'entre en vigueur qu'au moment où la loi adoptée en application de l'article 125A, alinéa 3, a réglé les rapports entre l'Etat et la Ville de Genève concernant la délégation à cette dernière de pouvoirs de police limités.

Cette révision constitutionnelle remplit un double but. D'une part, elle rend à la Ville de Genève certaines compétences, notamment en matière de police et de voirie, dont elle était privée jusqu'alors en vertu de son statut constitutionnel particulier. D'autre part, la révision donne une base constitutionnelle expresse à la tâche de police, qui devient, de par la constitution même, une tâche cantonale, exercée par un seul corps d'agents; toutefois, la loi peut déléguer l'exercice de pouvoirs de police limités aux communes du canton, y compris, désormais, à la Ville de Genève (ce qu'empêchait l'ancien art. 156, al. 2, abrogé). L'adoption d'une disposition de droit transitoire est apparue nécessaire pour assurer un changement de régime sans lacune en matière de pouvoirs de police délégués à la Ville de Genève.

### **2.8.3.2 Conformité au droit fédéral**

L'existence des communes, leur organisation ainsi que la définition de leurs tâches relèvent entièrement de la compétence d'organisation des cantons (art. 50, al. 1, Cst.). 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.

## **2.9 Constitution du canton du Jura**

### **2.9.1 Votation populaire cantonale**

Lors de la votation populaire du 29 novembre 1998, le corps électoral du canton du Jura a accepté, par 10 290 oui contre 8565 non, la modification des art. 69, al. 2, 74, al. 6, 102 et 108, al. 1, l'abrogation des art. 70, al. 2, 74, al. 2, et 108, al. 4, ainsi que l'introduction de l'art. 11 des dispositions finales et transitoires de la constitution cantonale.

Par lettre du 9 mars 1999, le Gouvernement de la République et canton du Jura a demandé la garantie fédérale.

### **2.9.2 Réforme de l'organisation judiciaire**

#### **2.9.2.1 Teneur de l'ancien et du nouveau texte**

##### **Ancien texte**

Art. 69, al. 2

<sup>2</sup> Le Tribunal cantonal a son siège à Porrentruy.

Art. 70, al. 2

<sup>2</sup> Sont électeurs pour les scrutins de district tout homme et toute femme possédant la citoyenneté suisse, âgés de dix-huit ans au moins et domiciliés dans le district.

Art. 74, al. 2 et 6

<sup>2</sup> Les électeurs du district élisent les juges permanents, les autres membres des tribunaux de district et, s'il y a lieu, le préfet.

<sup>6</sup> Les membres du Gouvernement, les juges permanents des tribunaux de district et les maires sont élus au scrutin majoritaire.

Art. 102 Tribunaux de district

Dans chaque district, la justice est rendue:

- a. Par le juge civil, le Tribunal civil, le Conseil de prud'hommes et le Tribunal des baux à loyer et à ferme, en matière civile;
- b. Par le juge pénal et le Tribunal correctionnel, en matière pénale;
- c. Par le juge administratif;

Art. 108, al. 1 et 4

<sup>1</sup> Les districts sont des circonscriptions administratives et judiciaires du canton.

<sup>4</sup> Elle<sup>3</sup> peut prévoir l'élection d'un préfet par district.

##### **Nouveau texte**

Art. 69, al. 2

<sup>2</sup> Le Tribunal cantonal et le Tribunal de première instance ont leur siège à Porrentruy.

<sup>3</sup> C'est-à-dire la loi.

Art. 70, al. 2

Abrogé

Art. 74, al. 2 et 6

<sup>2</sup> Abrogé

<sup>6</sup> Les membres du Gouvernement et les maires sont élus au scrutin majoritaire.

Art. 102 Tribunaux de première instance

<sup>1</sup> La justice de première instance est rendue sur l'ensemble du territoire cantonal par:

- a. le juge civil, le Conseil de prud'hommes et le Tribunal des baux à loyer et à ferme;
- b. le juge pénal et le Tribunal correctionnel;
- c. le juge administratif.

<sup>2</sup> Le Tribunal cantonal statue en première instance dans les cas prévus par la loi.

Art. 108, al. 1 et 4

<sup>1</sup> Les districts sont des circonscriptions administratives du canton.

<sup>4</sup> Abrogé

*Dispositions finales et transitoires*

Art. 11 (nouveau)

<sup>1</sup> Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

<sup>2</sup> La loi peut prévoir une période transitoire pour la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire.

<sup>3</sup> Pour la période allant de l'entrée en vigueur de la présente modification à 2002, le Parlement élit les juges du tribunal de première instance et les juges d'instruction.

<sup>4</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la loi d'organisation judiciaire, le Gouvernement peut arrêter les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

La révision constitutionnelle, qui s'inscrit dans un processus de réforme de l'ensemble du service public, supprime les tribunaux de districts, qui rendaient jusqu'à maintenant la justice de première instance (civile, pénale et administrative). Celle-ci relève dorénavant d'un tribunal unique pour l'ensemble du canton (Tribunal de première instance). Outre l'introduction de l'article sur ce tribunal (art. 102), la nouvelle organisation de la justice a nécessité la modification ou l'abrogation de certaines dispositions constitutionnelles ainsi que l'introduction d'une disposition transitoire.

### **2.9.2.2 Conformité au droit fédéral**

Conformément aux art. 3 et 43 Cst. (art. 3 aCst.), 122, al. 2, Cst. (art. 64, al. 3, aCst.) et 123, al. 3, Cst. (art. 164<sup>bis</sup>, al. 2, aCst.), l'organisation de la juridiction de première instance ressortit à la compétence organisationnelle des cantons. Comme la présente révision constitutionnelle cantonale n'est contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale.

### **3**

### **Constitutionnalité**

En vertu des art. 51 et 172, al. 2, de la Constitution fédérale (art. 6 et 85, ch. 7, aCst.), il appartient à l'Assemblée fédérale d'accorder la garantie aux dispositions constitutionnelles cantonales.