



## De quelques tendances et thèmes choisis observés récemment dans la législation cantonale et lors des consultations populaires dans les cantons

**Jean-Luc Gassmann** | *L'auteur se penche sur quelques tendances et sujets d'actualité observés dans la législation cantonale récente ainsi que dans les objets soumis en votation populaire dans les cantons ou à la Landsgemeinde depuis l'automne 2006.*

**Jean-Luc Gassmann** | *Der Autor gibt einen Überblick über die thematischen Schwerpunkte, welche die Gesetzgebung der Kantone seit Herbst 2006 geprägt haben und erläutert Themen zu kantonalen Abstimmungsvorlagen, über welche die Bevölkerung abgestimmt hat.*

### Sommaire

- 1 Les tendances
- 2 Quelques thèmes choisis
- 3 Remarque finale

### 1 Les tendances

Lors de la Landsgemeinde du 6 mai 2007, les citoyens du Canton de Glaris ont décidé l'octroi de droit de vote au niveau cantonal et communal aux citoyens suisses domiciliés dans le canton et âgés de 16 ans révolus, le droit d'éligibilité restant fixé à 18 ans révolus. Cette nouveauté sera prochainement en discussion notamment dans les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Campagne, Thurgovie et des Grisons où une initiative, respectivement des interventions parlementaires ont été déposées. La Commission chargée de la révision totale de la Constitution du Canton de Schwyz a même proposé de franchir un pas supplémentaire : octroyer le droit de vote et d'éligibilité à 16 ans.<sup>1</sup>

Les réformes entreprises depuis quelques années et dans plusieurs cantons en matière d'organisation des tribunaux se poursuivent. La modification de la Constitution fédérale relative à la réforme de la justice est intégralement en vigueur depuis le 1er janvier 2007. Elle implique l'obligation pour les cantons d'instituer des autorités judiciaires cantonales chargées de l'application du droit public (art. 191b al. 1er Cst. féd.)<sup>2</sup>. La réforme de la justice confirme par ailleurs la possibilité pour les cantons d'instituer des autorités judiciaires communes (art. 191b al. 2 Cst. féd.). À titre d'exemples, les Cantons de Bâle-Ville<sup>3</sup> et de Lucerne<sup>4</sup> l'ont prévue dans leur nouvelle Constitution respective. Les projets de Code de procédure pénale et de Code de procédure civile, actuellement en discussion aux Chambres fédérales, engendreront également des modifications des systèmes judiciaires cantonaux. La





Constitution fédérale le prévoit tant en matière civile (art. 122 al. 2 Cst. féd.) qu'en matière pénale (art. 123 al. 2 Cst. féd.).

Le mouvement visant à réduire le nombre de communes se poursuit en Suisse. Après la décision de la Landsgemeinde du Canton de Glaris de mai 2006 visant à réduire le nombre de communes de 25 à 3 d'ici au 1er janvier 2011,<sup>5</sup> plusieurs projets sont en cours d'élaboration dans d'autres cantons, en particulier à Neuchâtel où les onze communes du district du Val-de-Travers se prononcent le 17 juin 2007 sur un projet commun de fusion. Dans le Canton du Jura, un projet est à l'ordre du jour d'assemblées communales agendées en juin 2007. La nouvelle Constitution du Canton de Lucerne, soumise à votation populaire le 17 juin 2007, octroie au Parlement cantonal la compétence de fusionner le territoire de deux ou plusieurs communes respectivement de fractionner le territoire d'une commune<sup>6</sup> pour autant qu'une exécution efficace et économique des tâches l'exige (§ 74 al. 2 nCst. LU).

La fusion des polices communales et cantonale – approuvée par les citoyens bernois le 11 mars 2007 – est également en discussion dans plusieurs cantons romands : la nouvelle Loi sur la police neuchâteloise, du 20 février 2007<sup>7</sup> prévoit la conclusion de contrats de prestations entre les communes et la police neuchâteloise pour l'exécution de tâches de police communale nécessitant des mesures de police exigeant un brevet fédéral de policier. La nouvelle loi laisse momentanément aux communes une certaine autonomie policière. Dans le Canton de Vaud, une initiative populaire lancée par l'Association professionnelle des Gendarmes Vaudois, vise à créer une police unifiée plus efficace dans le but de mieux servir les citoyens.<sup>8</sup> Enfin, dans le Canton de Genève, une motion demandant l'amélioration de la collaboration entre les corps cantonaux de police et les agents de sécurité municipale ainsi que la préparation d'un commandement unique en cas de crise a été déposée en septembre 2006.

L'accroissement de l'attrait économique continue à être un thème très en vogue. Deux projets de modifications constitutionnelles ont été présentés dans le Canton d'Argovie en janvier 2007. Le premier concerne l'introduction du principe du Cassis-de-Dijon, le second vise l'allègement administratif des entreprises. Dans le même contexte, les baisses d'impôts sont toujours d'actualité. Dans quelques cantons, une votation populaire a eu lieu ces derniers mois sur ce thème.<sup>9</sup> Toutes les modifications proposées ont été acceptées. Cette course à l'attractivité fiscale est actuellement menacée par deux « épées de Damoclès » : tout d'abord le recours déposé auprès du Tribunal fédéral contre la modification du 14 octobre 2005 de la Loi d'impôt d'Obwald qui prévoit un taux dégressif à partir de 300'000 francs pour l'impôt sur le





revenu et de 5 millions pour l'impôt sur la fortune ; enfin les critiques émises par la Commission Européenne sur la pratique de certains cantons en matière d'imposition de certains types de sociétés, en particulier des sociétés holding.<sup>10</sup>

## **2 Quelques thèmes choisis**

### **2.1 Découpage territorial**

La modification de la Constitution du Canton de Berne liée à la réforme de l'administration cantonale décentralisée a été acceptée lors de la votation du 24 septembre 2006. Elle prévoit la subdivision du territoire cantonal en régions administratives, en arrondissements administratifs, en districts et en communes. Le territoire bernois comptera désormais cinq régions administratives et dix arrondissements administratifs. Les districts perdent leur statut d'unités administratives du canton au profit des arrondissements administratifs auxquels les préfetures sont désormais rattachées. Ils conservent toutefois leur signification pour l'élection du Grand Conseil et du Conseil du Jura Bernois.

Lors de la votation populaire du 26 novembre 2006, les citoyens du Canton de Schwyz ont rejeté le projet « G-Reform » qui prévoyait la suppression des districts et la répartition de leurs compétences actuelles entre le Canton et les communes dans le but de renforcer la collaboration intercommunale dans l'accomplissement de tâches à caractère régional. La Commission chargée d'élaborer un projet de nouvelle Constitution cantonale a pris acte de ce refus : elle propose de les maintenir et de leur confier des tâches régionales. Elle a toutefois estimé qu'ils devaient être de taille comparable tant quant à leur superficie qu'à leur nombre d'habitants.

La nouvelle Constitution du Canton de Lucerne abandonne la division du territoire cantonal en « Ämter ». Elle conserve la notion de cercles électoraux et prévoit également la possibilité de créer d'autres subdivisions territoriales pour l'accomplissement de tâches relevant des tribunaux ou de l'administration.

### **2.2 Chiens, en particulier chiens dangereux**

Suite au refus du Conseil fédéral de proposer des mesures uniformes contre les chiens, surtout contre les chiens dangereux, les cantons ont pris les choses en mains en adoptant des réglementations diversifiées. Ainsi, le Conseil d'Etat valaisan a adopté en décembre 2005 une ordonnance comprenant une liste de douze races de chiens interdites sur le territoire cantonal. Dans un arrêt récent,<sup>11</sup> le Tribunal fédéral a confirmé cette interdiction tout en laissant





ouverte la question de savoir si et dans quelle mesure l'interdiction de détenir un chien tombe dans le champ d'application de la liberté personnelle comme élément indispensable à l'épanouissement de la personne humaine. Si la détention d'un chien potentiellement dangereux reste possible pour une durée limitée et moyennant le respect absolu de plusieurs conditions et s'il est possible également d'acquérir d'autres chiens pour autant qu'ils ne figurent pas sur la liste adoptée par le Conseil d'Etat, la protection de la population contre le danger représenté par les molosses doit l'emporter sur l'intérêt des propriétaires de ces animaux.

Un nouveau drame survenu dans le Canton de Genève a poussé le Conseil d'Etat à prendre des mesures très sévères sous la forme d'un règlement transitoire ayant effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la Loi sur les conditions d'élevage, d'éducation de détention des chiens (soumise en votation populaire le 17 juin 2007). Ledit règlement<sup>12</sup> prévoit en particulier l'obligation du port de la muselière pour tous les chiens lorsqu'ils se trouvent dans un parc public spécifiquement désigné. Comme tous les chiens doivent être tenus en laisse lorsqu'ils se trouvent dans les parcs en question et qu'ils se voient déjà interdire l'accès notamment aux places de jeux pour enfants ainsi qu'aux pelouses, massifs de fleurs et plantations, le port de la muselière pour tous les chiens a été considéré par le Tribunal fédéral comme une mesure disproportionnée.<sup>13</sup>

On mentionnera encore la nouvelle Loi sur la détention des chiens du Canton de Fribourg adoptée en novembre 2006<sup>14</sup> qui prévoit de soumettre à autorisation, respectivement à interdiction, la détention de certaines races de chiens et dont l'entrée en vigueur est prévue pour juillet 2007 ou encore le projet de Loi du Canton de Zurich d'avril 2007<sup>15</sup> qui prévoit en particulier l'obligation pour chaque propriétaire de chien de contacter une assurance responsabilité civile.

La diversité des mesures cantonales a poussé plusieurs membres du Parlement fédéral à déposer un certain nombre d'interventions. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats s'est prononcée en décembre 2006 en faveur d'une solution fédérale. Son homologue du Conseil national a présenté toute une série de mesures dans le courant du mois d'avril 2007 en donnant suite à l'initiative parlementaire Kohler « Interdiction des pitbulls en Suisse ».<sup>16</sup> Lesdites mesures prévoient en particulier la modification de la Constitution puisqu'actuellement la Confédération n'est pas habilitée à légiférer dans cette matière. En effet, selon l'art. 80 Cst. féd., elle ne peut que protéger l'animal contre l'être humain (et non l'inverse). Tous les chiens de Suisse seraient répartis en trois catégories





angereux, potentiellement dangereux et peu dangereux. Les molosses jugés dangereux seraient interdits. La possession d'un chien potentiellement dangereux serait soumise à autorisation. Tous les chiens potentiellement dangereux ou peu dangereux devraient être tenus sous contrôle dans les lieux publics. Les propriétaires devraient prendre les mesures nécessaires pour éviter que leur animal ne provoque des blessures. Il est également prévu d'étendre la délégation de compétence à tous les animaux détenus par des personnes.<sup>17</sup>

### 2.3 La transparence de l'administration

Ce droit – qui consiste pour le public et les particuliers de consulter les documents et informations qui se trouvent en mains de l'administration et qui les intéressent – n'est pas ancré dans la Constitution fédérale. Le constituant de 1999 a renoncé à introduire un tel droit alors même qu'il figure dans plusieurs constitutions cantonales. Il se distingue de la liberté d'information qui se limite aux sources généralement accessibles (art. 16 al. 2 Cst. féd.) et de l'information que les autorités fournissent spontanément (art. 180 al. 2 Cst. féd.) et dont elles précisent en principe le contenu.<sup>18</sup> Les normes qui concrétisent cette dernière disposition constitutionnelle, à l'exemple de l'art. 10 de la Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation de l'administration (LOGA) (RS 172.010), ne confèrent aucun droit individuel à l'information.<sup>19</sup>

Le principe de l'administration secrète – qui prévalait encore il y a peu – a été fortement critiqué par la doctrine.<sup>20</sup> La Loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans ; RS 152.3) le renverse définitivement en faisant de la transparence la règle générale et du secret l'exception. Elle est en vigueur depuis le 1er juillet 2006. La mise en place de la transparence de l'administration démontre un profond changement intervenu dans la société : la transparence est devenue un instrument visant le renforcement des droits démocratiques. La Loi sur la transparence définit la notion de document (art. 5) et énumère les exceptions au droit d'accès (cas où l'accès peut être limité, différé ou refusé) (art. 7) ou les cas particuliers où le droit d'accès n'existe pas (art. 8).

Plusieurs cantons ont adopté la transparence de l'administration bien avant la Confédération. Au niveau constitutionnel, le Canton de Berne, que l'on peut qualifier de précurseur en la matière, l'a introduit en 1993 lors de la révision totale de la Constitution cantonale. Neuchâtel l'a suivi en 2000, Vaud en 2002, Zurich et Bâle-Ville en 2005. Le Canton d'Argovie qui connaissait un système limité de transparence depuis 1980 a modifié sa Constitution en

mars 2007. D'autres cantons ont introduit la transparence de l'administration par le biais d'une modification législative, comme par exemple Genève, Jura, Soleure, Tessin, Uri et Vaud. Dans quelques cantons, la liberté d'information a été élargie pour devenir un droit à l'information mais les personnes intéressées doivent justifier d'un intérêt digne de protection<sup>21</sup>.

#### 2.4 La protection contre la fumée passive

Plusieurs cantons poursuivent la lutte initiée par le Canton du Tessin où l'interdiction de fumer dans les restaurants<sup>22</sup> acceptée en votation populaire le 12 mars 2006 est devenue effective le 12 avril 2007. Le Canton de Soleure dispose également d'une disposition topique depuis le 1er janvier 2007 qui s'étend à tous les établissements publics.<sup>23</sup> En Suisse romande, des initiatives populaires intitulées « Fumée passive et santé » ont été lancées dans les cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel et Vaud. Elles exigent l'interdiction de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés. L'initiative genevoise a abouti. Suite à son traitement par le Grand Conseil, elle a fait l'objet d'un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Dans son arrêt du 28 mars 2007,<sup>24</sup> le Tribunal fédéral s'est notamment penché sur l'atteinte portée par l'initiative à la liberté personnelle protégée par l'art. 10 al. 2 Cst. féd. Sur la base d'une casuistique très étoffée, le Tribunal fédéral a estimé que la portée de la liberté personnelle ne pouvait pas être définie de manière générale. Il a également relevé que fumer – en particulier dans un lieu public – met en jeu différents aspects contradictoires de la liberté personnelle et que lorsque ces aspects entraînent en conflit, il convenait au droit ordinaire de les concrétiser par une pesée et une coordination appropriées. Le Tribunal fédéral semble vouloir dénier la prétention de la liberté personnelle à ce comportement mais il a laissé la question ouverte attendu que le recours a été rejeté pour d'autres raisons et notamment parce que les motifs de restriction des droits fondamentaux invoqués (art. 36 Cst. féd.) étaient remplis.<sup>25</sup>

Au niveau fédéral, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national propose de donner suite à l'initiative parlementaire Gutzwiller « Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif ». En septembre 2006, ladite commission a mis en consultation un projet de révision de la Loi fédérale sur le travail. Cette réglementation permettrait par de protéger toutes les personnes se trouvant sur des lieux de travail contre les effets du tabagisme passif.<sup>26</sup>

### 3 Remarque finale

Alors qu'on note une certaine continuité par rapport aux années précédentes dans les questions d'actualité, on observe également une évolution intéressante dans la prise en compte des droits fondamentaux, en particulier dans la définition du champ d'application de la liberté personnelle et des conditions de sa restriction.

*Jean-Luc Gassmann, lic.iur., not., Collaborateur scientifique au Centre national de recherche et de documentation, Institut du fédéralisme, Université de Fribourg.  
E-Mail: jean-luc.gassmann@unifr.ch*

#### Notes

- 1 Source : Neue Schwyzer Zeitung, édition électronique du 10 mai 2007.
- 2 Mahon (2003, paragraphes 4 à 6).
- 3 § 117 al. 3 Cst. BS. Cf. également 3. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden zum Thema Organisation und Aufgaben der Richterlichen Behörden und der Ombudsstelle, <http://www.bs.ch/b-303.pdf>.
- 4 § 62 al. 3 nCst. LU. Cf. également message du Conseil d'Etat du 22 novembre 2005, ad Art. 60, [http://www.lu.ch/download/gr-geschaeft/2003-2007/b\\_123.pdf](http://www.lu.ch/download/gr-geschaeft/2003-2007/b_123.pdf).
- 5 Cf. [www.gl2011.ch](http://www.gl2011.ch).
- 6 Sont utilisés les termes de « Gebietsvereinigung » et de « Gebietsaufteilung ».
- 7 Cf. Feuille Officielle 2007, No 15, p. 189. La loi entrera en vigueur le 1er septembre 2007.
- 8 Cf. [http://www.operationdartagnan.ch/pdf/Initiative\\_Populaire.pdf](http://www.operationdartagnan.ch/pdf/Initiative_Populaire.pdf).
- 9 Votation du 24 septembre 2006 dans le Canton de Saint-Gall ; votations du 26 novembre 2006 dans les Cantons d'Argovie, Uri et Zoug; votation du 11 mars 2007 dans le Canton de Lucerne.
- 10 Cf. communiqué du 13 février 2007: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/176&format=HTML&aged=0&language=fr&guiLanguage=fr>
- 11 ATF 2P.221/2006 du 2 mars 2007.
- 12 Règlement transitoire concernant le port de la muselière, du 26 septembre 2006 (Recueil systématique genevois [RSG] M 3.45.04).
- 13 ATF 2P.269/2006 du 17 avril 2007. La publication de cet arrêt est prévue.
- 14 Recueil officiel fribourgeois (ROF) 2006\_141 & Recueil officiel fribourgeois No 10 du 9 mars 2007, ad ROF 2006\_141.
- 15 Hundegesetz, projet no 4402 du 18 avril 2007: <http://www.ds.zh.ch/internet/ds/de/informationsstelle/news/News2007/hundegesetz2.ContentList.0004.Document.pdf>.
- 16 Initiative parlementaire 05.453.
- 17 Communiqué de presse du 20 avril 2007 : [http://www.parlament.ch/f/mm-medienmitteilung.htm?id=2007-04-20\\_999\\_01&langId=](http://www.parlament.ch/f/mm-medienmitteilung.htm?id=2007-04-20_999_01&langId=).
- 18 Mahon (2003, paragraphe 11).
- 19 FF 2003 1807, 1811.
- 20 Pascal, Mahon, L'information par les autorités, RDS II 1999, p. 275 ss. et d'autres auteurs, in FF 2003, 1807, 1809, note 5.
- 21 C'est le cas des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Bâle Campagne, mentionnés dans le Message du Conseil fédéral in FF 2003 1807, 1812.
- 22 Art. 57 Legge sugli esercizi pubblici (RL 11.3.2.1).
- 23 Art. 6<sup>bis</sup> Gesundheitsgesetz (BGS 811.11).
- 24 Arrêt 1P.541/2006 destiné à publication.
- 25 Arrêt précité, considérant 5.2.4.
- 26 Initiative parlementaire 04.476.

#### Literatur

Mahon, Pascal, 2003, Ad Art. 180 et ad Art. 191b, in: Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, Petit Commentaire de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Zurich, Bâle, Genève.