

## S. 308 / Nr. 49 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (f)

BGE 71 I 308

49. Extrait de l'arrêt du 11 juin 1945 en la cause Société médicale du Valais, Turini et consorts contre Grand Conseil du Valais.

Regeste:

Referendum législatif obligatoire (art. 30 Const. valais.).

Tout citoyen actif a, comme tel, qualité pour se plaindre auprès du Tribunal fédéral de ce qu'un acte de l'autorité législative cantonale sujet au referendum n'a pas été soumis à la votation populaire (consid. 3).

Notion de l'urgence (consid. 4).

L'acte législatif qui confère aux communes le pouvoir d'adopter une certaine institution (l'assurance maladie-obligatoire) est une décision de portée générale (consid. 5).

Notion de la disposition «nécessaire pour assurer l'exécution des lois fédérales» au sens du droit constitutionnel valaisan (ou de l'art. 52 al. 2 T. fin. CC). (Consid. 6.)

Obligatorisches Gesetzesreferendum (Art. 30 der Walliser KV).

Jeder stimmbfähige Bürger ist als solcher legitimiert zur staatsrechtlichen Beschwerde dagegen, dass ein Erlass der kantonalen gesetzgebenden Behörde, der dem Referendum unterliegt, dem Volke nicht zur Abstimmung unterbreitet worden ist (Erw. 3). Begriff der Dringlichkeit (Erw. 4).

Seite: 309

Ein gesetzgeberischer Erlass, der die Gemeinden zur Schaffung einer bestimmten Anstalt (obligatorische Krankenversicherung) ermächtigt, hat allgemein verbindliche Natur (Erw. 5).

Begriff der zur Vollziehung der Bundesgesetze notwendigen Bestimmungen im Sinne der Walliser Kantonsverfassung (oder des Art. 62 Abs. 2 Schlusst. z. ZGB). (Erw. 6.)

Referendum legislativo obbligatorio (art. 30 della Costituzione vallesana).

Ogni cittadino avente diritto di voto ha, come tale, veste per interporre al Tribunale federale ricorso di diritto pubblico pel fatto che un atto dell'autorità legislativa cantonale soggetto al referendum non è stato sottoposto alla votazione popolare (consid. 3).

Nozione dell'urgenza (consid. 4).

L'atto legislativo che autorizza i comuni ad introdurre una certa istituzione (assicurazione malattie obbligatoria) è una risoluzione di portata generale (consid. 5).

Nozione della disposizione «necessaria per assicurare l'esecuzione delle leggi federali», ai sensi del diritto costituzionale vallesano (o dell'art. 52 cp. 2 Tit. fin. CC). (Consid. 6.)

A. - Le 25 janvier 1945, le Grand Conseil valaisan a adopté en seconde lecture un décret sur l'introduction en Valais de l'assurance-maladie obligatoire. Le décret contient notamment les dispositions suivantes:

«Art. premier. - Les communes ont la faculté, dans le cadre des dispositions de la loi fédérale:

a) de déclarer obligatoire l'assurance en cas de maladie en général ou pour certaines catégories de personnes;

b) de créer des caisses publiques, en tenant compte des caisses existantes.

» Art. 5. - L'assemblée primaire (de la commune) doit se prononcer sur l'introduction de l'assurance-maladie obligatoire, dans un délai de trois mois après que l'initiative a été prise.

.....

» Art 9. - Le présent décret entre en vigueur dès sa publication au Recueil officiel.»

En exécution de cette dernière disposition, le Conseil d'Etat a ordonné l'insertion du décret dans le Bulletin officiel et sa publication le 8 avril 1945 avec entrée en vigueur immédiate.

B. - Contre ce décret, la Société médicale du Valais, ainsi que trois médecins ont formé un recours de droit public pour violation de l'art. 30 Const. valais. (referendum obligation). Ils concluent:

1. L'art. 9 du décret ... prévoyant l'entrée en vigueur immédiate de celui-ci annulé.

Seite: 310

2. Le décret ... devra être soumis au referendum.

3. Sa promulgation et son entrée en vigueur ne pourront être décrétées qu'après son acceptation par le peuple.

A l'appui de ces conclusions, les recourants exposent en substance:

Le pouvoir du Grand Conseil de légiférer en matière d'assurance obligatoire contre les maladies n'est pas contesté. Mais, en vertu de l'art. 30 Const. valais., le décret devait être soumis à la votation populaire.

L'acte législatif est de portée générale. Il n'est pas urgent, et le Grand Conseil ne l'a pas non plus muni de la clause d'urgence. De toute façon, le législateur devait dire pour quelles raisons le décret n'était pas soumis au peuple. Faute de l'avoir fait, il a commis une nouvelle violation de la Constitution cantonale.

Il n'est pas exact non plus que le décret soit nécessaire pour assurer l'exécution d'une loi fédérale. Le Grand Conseil était entièrement libre d'édicter ou de ne pas édicter le décret en question. L'art. 2 LAMA donne simplement aux cantons la faculté d'introduire l'assurance-maladie obligatoire. D'ailleurs, même les lois nécessaires à l'exécution du droit fédéral, par ex. les lois d'application du CC, doivent en principe être soumises à la votation populaire.

Le principe du referendum n'est pas sauvegardé du fait que, dans les communes, l'assemblée primaire aura à se prononcer sur l'introduction de l'assurance obligatoire. Le referendum prévu pour les lois cantonales par l'art. 30 Const. valais. ne peut être délégué aux communes. D'ailleurs, c'est là une pétition de principe, car la faculté pour les communes d'introduire l'assurance obligatoire ne pouvait leur être accordée sur le territoire du canton que par voie législative. Les assemblées primaires n'ont pas à se prononcer sur l'octroi de ce pouvoir aux communes, mais sur l'usage qu'en fera chaque commune.

Ainsi, l'art. 30 Const. valais. a été manifestement violé. La violation est si flagrante qu'elle constitue arbitraire.

C. - Le Grand Conseil du canton du Valais a conclu au rejet du recours. Il fait observer notamment:

Seite: 311

Le Grand Conseil a considéré le décret comme urgent, car, pour nombre de personnes à revenu modeste, l'introduction de l'assurance-maladie est absolument nécessaire. D'autre part, le décret a pour but d'assurer l'exécution de la loi fédérale. La Confédération laisse souvent aux cantons le choix entre diverses manières d'appliquer ou d'exécuter un texte législatif fédéral; mais cela ne change rien à la nature des dispositions prises par les cantons. Si certaines lois d'introduction sont soumises à la votation populaire, cela tient à leur importance. En l'espèce, l'autorisation de rendre l'assurance obligatoire repose sur le droit fédéral. Le décret est ainsi en connexion directe avec la loi. Par ailleurs, le décret n'est pas si important qu'il ait dû être soumis à la votation populaire, alors surtout que, dans chaque commune, l'assemblée primaire devra se déterminer.

Considérant en droit:

3.- La jurisprudence admet, outre le droit de tout citoyen lésé dans ses intérêts personnels d'invoquer la garantie de la séparation des pouvoirs, un droit individuel de nature politique à participer à l'élaboration des lois. Ce droit n'appartient qu'aux citoyens actifs. La qualité pour recourir est subordonnée à la qualité d'électeur (cf. RO 17, 49; 23 II 995; 25 I 470; 30 I 718 /9). Il est vrai que, dans certains arrêts (RO 55 I 111; 56 I 162), le Tribunal fédéral a mis en doute cette jurisprudence (cf. à ce sujet BLOCHER, Berechtigt das politische Stimmrecht zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung, Festgabe für Fritz Goetzinger, p. 15 sv.; KIRCHHOFER, Über die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, p. 154). Mais il ne l'a jamais révoquée. Depuis que les arrêts précités ont été rendus, ou bien il a de nouveau laissé la question indécise (arrêts du 13 décembre 1935 en la cause Lanz, du 18 novembre 1938 en la cause Thäler), ou bien il s'en est tenu purement et simplement à la jurisprudence traditionnelle, au moins en ce qui concerne le grief tiré du fait qu'une décision du Grand

Seite: 312

Conseil aurait dû être soumise à la votation populaire (arrêts du 22 septembre 1933 en la cause Hardegger, du 20 mai 1938 en la cause Binz, du 17 novembre 1941 en la cause Widmer, du 18 septembre 1942 en la cause Casoni, du 16 septembre 1943 en la cause Kaufmann). Il faut en effet, avec KIRCHHOFER (op. cit. p. 154 /ó), distinguer ce cas de celui où la décision émane d'une autre autorité que la législative, par ex. de l'autorité exécutive, et où il n'est question ni d'un referendum ni d'une participation du recourant à la votation. C'est uniquement dans ce dernier cas qu'on peut hésiter à maintenir l'ancienne jurisprudence (cf. l'arrêt Lanz précité), tandis que, dans le premier, le recourant demande d'être protégé dans ses droits d'électeur en ce qui concerne sa participation au referendum visant tel projet législatif.

En l'espèce, on se trouve dans cette première hypothèse. Les recourants Turini, Choquard et Musy se plaignent que le décret attaqué n'ait pas été soumis à la votation populaire. Ils invoquent expressément leur qualité d'électeur, qui n'a pas été contestée. Ils sont donc recevables à former un recours de droit public. En revanche, la Société médicale du Valais ne l'est pas, car elle ne saurait faire état d'un droit individuel à concourir à l'élaboration des lois.

4.- L'art. 30 ch. 3 de la Constitution valaisanne dispose:

«Sont soumis à la votation du peuple:

3. Les lois et décrets élaborés par le Grand Conseil, excepté:

- a) les décrets qui ont un caractère d'urgence ou qui ne sont pas d'une portée générale et permanente. Cette exception doit, dans chaque cas particulier, faire l'objet d'une décision spéciale et motivée
- b) les dispositions législatives nécessaires pour assurer l'exécution des lois fédérales
- c) .....»

Le décret attaqué contient des dispositions de portée générale et permanente. Il devait donc être soumis au peuple, à moins notamment qu'il n'ait un caractère d'urgence. A cet égard, le Grand Conseil n'a pas pris la décision spéciale et motivée prévue par la Constitution

Seite: 313

cantonale. On peut en inférer que ce n'est pas pour cause d'urgence qu'il a soustrait le décret au referendum. Toutefois, dans sa réponse au recours, le Grand Conseil invoque un état d'urgence au sens du chiffre 3 litt. a de l'art. 30 Const. valais. Il n'est pas nécessaire de décider si, en l'absence de la clause expresse requise par cette disposition, il est encore en droit de le faire, car il n'y avait pas d'urgence dans le cas particulier.

On n'a pas à rechercher si l'art. 30 ch. 3 litt. a Const. valais. vise le cas de nécessité, c'est-à-dire le cas où le canton doit prendre des mesures en dehors des voies législatives ordinaires pour sauvegarder son existence, sa sécurité ou ses intérêts vitaux (RO 46 I 260 /1; 67 I 27 sv.). Le Grand Conseil ne prétend pas que la disposition précitée ait cette portée, et, l'eût-elle, que l'introduction de l'assurance-maladie obligatoire dans le canton du Valais ne répondrait évidemment pas à une nécessité au sens ci-dessus. L'intimé relève dans sa réponse les effets bienfaisants qu'aura l'assurance pour les milieux de la population qui ne disposent que de ressources modestes ou insuffisantes. Mais il s'agit là de l'opportunité plus ou moins grande du décret, question sur laquelle le peuple doit précisément être appelé à se prononcer. Le droit de nécessité ne saurait recouvrir l'urgence dite matérielle, car, aux yeux du législateur, celle-ci existe chaque fois qu'il prend une mesure, de sorte qu'il lui serait loisible, par la clause d'urgence, d'éviter à tous coups le referendum (cf. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, p. 514/15).

Il reste donc uniquement à se demander s'il y avait urgence au sens propre, c'est-à-dire si la mise en vigueur du décret ne souffrait pas d'être différée jusqu'à ce que la votation ait pu être fixée et avoir lieu. Le Grand Conseil semble vouloir le prétendre. Sur ce point, qui concerne l'appréciation des faits, le Tribunal fédéral ne s'écarte pas sans raisons impérieuses de l'avis de l'autorité cantonale suprême (arrêts du 18 octobre 1905 en la cause Motta, du 3 octobre 1925 en la cause Kaiser (partie non publiée), du

Seite: 314

22 septembre 1933 en la cause Hardegger). Mais, en l'espèce, l'autorité législative abusait évidemment de sa liberté d'appréciation en admettant l'urgence. Trente-trois ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Si, dans ce laps de temps, le canton du Valais n'a jamais estimé urgent de déclarer obligatoire ou de permettre aux communes de déclarer obligatoire l'assurance-maladie, il est clair qu'aujourd'hui l'introduction de cette législation peut encore être remise de quelques mois, d'autant plus que certains délais devront aussi être accordés aux communes pour la convocation des assemblées et la préparation de la votation.

5.- D'autre part, le referendum ne devient évidemment pas superflu du fait que, dans les communes qui reçoivent la faculté d'introduire l'assurance obligatoire, l'assemblée primaire doit statuer à ce sujet. Le décret demeure un acte de portée générale dans la mesure où il octroie aux communes une autorisation; et si, dans les communes qui veulent user de cette autorisation, le peuple est appelé à se prononcer, cela ne dispense pas le Grand Conseil de suivre sur le plan cantonal la procédure législative prévue par la Constitution. La disposition qui porte délégation de pouvoir est elle-même une règle de droit et, comme telle, soumise au referendum. Au demeurant, le décret ne se ramène pas tout entier à une autorisation donnée aux communes.

6.- Enfin, l'autorité intimée soutient que la lettre b de l'art. 30 ch. 3 Const. valais., qui excepte du referendum les «dispositions législatives nécessaires pour assurer l'exécution des lois fédérales», trouve application en l'espèce. Mais le décret attaqué n'est nullement nécessaire à l'exécution du droit fédéral. L'art. 2 LAMA n'impose aucune obligation aux cantons; il ne fait que les autoriser à prendre certaines mesures («Die Kantone sind ermächtigt»; «les cantons peuvent»). C'est pourquoi le décret n'est pas du tout une disposition d'exécution, mais une

Seite: 315

mesure qui complète le droit fédéral. Le Tribunal fédéral observe, il est vrai, une certaine réserve dans l'interprétation du droit constitutionnel cantonal. Mais, même du point de vue d'un examen restreint, le sens de l'art. 30 ch. 3 litt. b ne peut pas être de soustraire au referendum les dispositions cantonales de caractère facultatif et complémentaire. La règle constitutionnelle veut uniquement

empêcher que le referendum ne puisse mettre en échec l'exécution de lois fédérales. Elle ne peut donc s'appliquer qu'à des dispositions d'exécution qui sont indispensables. La lettre b de l'art. 30 a en vue des prescriptions telles que celles que prévoit l'art. 52 al. 2 T. fin. aa (règles du droit cantonal nécessaires pour l'application du Code civil). De même que le Titre final permet aux cantons d'édicter ces dispositions par voie d'ordonnance (art. 52 al. 2), l'art. 30 ch. 3 litt. b Const. valais. dispense le Grand Conseil de soumettre au referendum les dispositions qu'une loi fédérale oblige les cantons d'édicter.

7.- Le présent recours doit en conséquence être admis. Mais les recourants ne concluent pas à l'annulation du décret dans son ensemble parce qu'il serait nul faute d'avoir été soumis à la votation populaire. Ils demandent seulement l'annulation de l'art. 9 du décret statuant sa mise en vigueur immédiate. Le Tribunal fédéral doit se borner à faire droit à ces conclusions. La conséquence sera toutefois la même que si le décret tout entier était annulé, c'est-à-dire que la mise en vigueur du décret est révoquée. En revanche, le Tribunal fédéral ne peut pas obliger le Grand Conseil à soumettre le décret au referendum. Libre à l'autorité législative de renoncer tout à fait à son décret.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

Le recours est admis en ce sens que l'art. 9 du décret attaqué est annul