



23.064

## Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, de Nidwald et de Bâle-Ville

du 8 novembre 2023

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, de Nidwald et de Bâle-Ville<sup>1</sup>.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 novembre 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

<sup>1</sup> FF 2023 2672

## Condensé

***L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Berne, de Nidwald et de Bâle-Ville. Les modifications concernées sont toutes conformes au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.***

*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 pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Conformément à l'al. 2 du même 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 ne remplit pas cette condition, la garantie fédérale est refusée.*

*Les modifications constitutionnelles en question ont pour objet:*

*dans le canton de Berne:*

- la réforme de la justice;*
- les incompatibilités applicables aux membres du Grand Conseil;*

*dans le canton de Nidwald:*

- la protection du climat;*

*dans le canton de Bâle-Ville:*

- la protection du climat.*

# Message

## 1 Révisions constitutionnelles

### 1.1 Constitution du canton de Berne

#### 1.1.1 Votation populaire du 12 mars 2023

Lors de la votation populaire du 12 mars 2023, le corps électoral du canton de Berne a accepté, par 177 573 voix contre 37 514, plusieurs modifications de la constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne<sup>2</sup> (cst. BE) concernant la réforme de la justice. Il a en outre accepté, par 158 213 voix contre 57 339, le nouvel art. 68, al. 1a, cst. BE concernant les incompatibilités applicables aux membres du Grand Conseil. Par courrier du 3 mai 2023, la présidente du Conseil-exécutif et le chancelier d'État ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil-exécutif.

#### 1.1.2 Réforme de la justice

##### Ancien texte

##### Constitution du canton de Berne

**Art. 68** Incompatibilités, récusation  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Ne peuvent être simultanément membres du Grand Conseil:

- b. les membres des autorités judiciaires cantonales;

<sup>2</sup> Les membres d'une autorité judiciaire cantonale ne peuvent pas simultanément être membres du Conseil-exécutif, ni appartenir à l'administration cantonale.

<sup>4</sup> Les membres des autorités ainsi que les agents et agentes de l'administration cantonale doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent directement.

##### Nouveau texte

*Titre*

##### Constitution du canton de Berne (ConstC)

*Art. 68, al. 1, let. b et c1, 2 et 4*

<sup>1</sup> Ne peuvent être simultanément membres du Grand Conseil:

- b. les membres des autorités judiciaires cantonales et du Ministère public;
- c1. le personnel des autorités judiciaires et du Ministère public;

<sup>2</sup> Les membres d'une autorité judiciaire cantonale ou du Ministère public ne peuvent pas simultanément être membres du Conseil-exécutif, ni appartenir à l'administration centrale ou décentralisée du canton.

<sup>4</sup> Les membres des autorités ainsi que le personnel de l'administration cantonale, des autorités judiciaires et du Ministère public doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent directement.

**Ancien texte****Art. 76** Compétences financières  
[titre marginal]

Le Grand Conseil arrête:

- e. les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif.

**Art. 77** Compétences électorales  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Le Grand Conseil élit:

- e. les autres membres des tribunaux, dans la mesure où cette compétence n'est pas attribuée au corps électoral;
- f. le procureur général ou la procureure générale.

**Art. 78** Surveillance [titre marginal]

Le Grand Conseil exerce la surveillance sur le Conseil-exécutif et sur la gestion des tribunaux suprêmes ainsi que la haute surveillance sur l'administration et sur les autres organisations chargées de tâches publiques.

**Nouveau texte***Art. 76, let. e*

Le Grand Conseil arrête:

- e. les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif ou de la Direction administrative de la magistrature.

*Art. 77, al. 1, let. e et f*

<sup>1</sup> Le Grand Conseil élit:

- e. les autres membres des tribunaux, dans la mesure où la loi n'en dispose pas autrement;
- f. le procureur général ou la procureure générale ainsi que les procureurs généraux suppléants ou les procureures générales suppléantes.

*Art. 78, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> Le Grand Conseil exerce la surveillance sur:

- a. le Conseil-exécutif;
- b. la gestion de la Direction administrative de la magistrature, des tribunaux suprêmes et du Parquet général.

<sup>2</sup> Il exerce la haute surveillance sur l'administration et sur les autres organisations chargées de tâches publiques.

*Art. 83a* Statut de la Direction administrative de la magistrature devant le Grand Conseil [titre marginal]

<sup>1</sup> La Direction administrative de la magistrature a le droit de soumettre au Grand Conseil des propositions concernant les affaires prévues par la loi.

<sup>2</sup> Elle participe aux séances du Grand Conseil avec voix consultative lors du traitement de ces affaires.

<sup>3</sup> La loi règle la participation du Conseil-exécutif à la préparation des affaires.

*Titre précédant l'art. 97*

**5.5 Tribunaux et Ministère public***Art. 97, al. 1, 1a et 3*

<sup>1</sup> Les tribunaux et le Ministère public sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et de la poursuite pénale, et ne sont soumis qu'au droit.

<sup>1a</sup> Ils s'administrent eux-mêmes, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement.

**5.5 Tribunaux****Art. 97** Généralités [titre marginal]

<sup>1</sup> L'indépendance des tribunaux est garantie.

<sup>3</sup> La loi règle la compétence des tribunaux.

**Ancien texte****Art. 98** Juridiction civile [titre marginal]

<sup>1</sup> La juridiction civile est exercée par:

- a. les présidents et présidentes des tribunaux;
- b. la Cour suprême.

<sup>2</sup> La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales pour connaître de litiges de droit civil, notamment dans les domaines du droit du travail, du droit du bail ou du droit commercial.

**Art. 99** Juridiction pénale [titre marginal]

<sup>1</sup> La juridiction pénale est exercée par:

- a. les présidents et présidentes des tribunaux;
- b. les tribunaux d'arrondissement ou les tribunaux collégiaux régionaux;
- c. les tribunaux des mineurs;
- d. le Tribunal pénal économique;

<sup>2</sup> La loi peut attribuer des compétences en matière de droit pénal administratif aux autorités administratives du canton et des communes. Le contrôle judiciaire est réservé.

**Nouveau texte**

<sup>3</sup> La loi règle l'organisation et la compétence des tribunaux et du Ministère public.

*Art. 97a* Direction administrative de la magistrature [titre marginal]

<sup>1</sup> La Direction administrative de la magistrature est l'organe d'autoadministration de la justice commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général.

<sup>2</sup> La loi règle la composition et les compétences de la Direction administrative de la magistrature.

<sup>3</sup> La Direction administrative de la magistrature arrête:

- a. les dépenses nouvelles uniques jusqu'à concurrence d'un million de francs;
- b. les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de 200 000 francs;
- c. les dépenses liées.

*Art. 98, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> La juridiction civile est exercée par:

- a. les autorités de conciliation;
- b. les tribunaux régionaux;
- c. la Cour suprême.

<sup>2</sup> La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales.

*Art. 99, al. 1, let. a à d, 1a et 2*

<sup>1</sup> La juridiction pénale est exercée par:

- a. les tribunaux régionaux;
- b. à d. *abrogées*

<sup>1a</sup> La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales.

<sup>2</sup> Elle peut attribuer des compétences en matière de droit pénal administratif aux autorités administratives du canton et des communes. Le contrôle judiciaire est réservé.

*Art. 100a* Ministère public [titre marginal]

Le Ministère public accomplit les tâches que la loi lui attribue en matière de poursuite pénale.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>3</sup>, les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Aux termes des art. 122, al. 2, et 123, al. 2, Cst., l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil et de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Enfin, la souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend également leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Les modifications de la cst. BE traitent de la réforme de la justice. Elles ont notamment pour but de faire figurer le principe d'auto-administration du pouvoir judiciaire au niveau constitutionnel. Ainsi, le statut et les compétences des autorités judiciaires sont ancrés dans la constitution, tout comme le sont déjà ceux des autres pouvoirs de l'État. L'organe administratif commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général est désigné explicitement sous la nouvelle dénomination de Direction administrative de la magistrature. De même, la révision permet d'inscrire les compétences financières de cette direction ainsi que ses droits de représentation et de proposition au Grand Conseil dans la constitution cantonale. Enfin, les incompatibilités applicables aux membres de la justice sont modifiées<sup>4</sup>. La présente modification concerne les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

### 1.1.3 Incompatibilités applicables aux membres du Grand Conseil

#### Ancien texte

**Art. 68** Incompatibilités, récusation  
[titre marginal]

#### Nouveau texte

*Art. 68, al. 1a*

<sup>1a</sup> Dans des cas motivés, la loi peut prévoir des exceptions à l'al. 1, let. c.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend également leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Aux termes du nouvel art. 68, al. 1a, cst. BE, la loi peut, dans des cas motivés, prévoir des exceptions aux incompatibilités prévues à l'art. 68, al. 1, let. c, cst. BE, c'est-à-dire à celles applicables aux membres du personnel de l'administration centrale et de l'administration décentralisée du canton, ceux-ci ne pouvant être simultanément membres du Grand Conseil. La présente modification concerne les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> Cf. p. 2 de la brochure cantonale relative à la votation cantonale du 12 mars 2023.

## 1.2 Constitution du canton de Nidwald

### 1.2.1 Votation populaire du 12 mars 2023

Lors de la votation populaire du 12 mars 2023, le corps électoral du canton de Nidwald a accepté, par 6808 voix contre 4338, le nouvel art. 21a de la constitution du 10 octobre 1965 du canton de Nidwald<sup>5</sup> (cst. NW) concernant la protection du climat. Par courrier du 23 mars 2023, le chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'État.

### 1.2.2 Protection du climat

#### Ancien texte

#### Nouveau texte

*Art. 21a* Protection du climat [titre marginal]

<sup>1</sup> Le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets; ils prennent en compte les objectifs de la Confédération et des traités internationaux auxquels la Suisse est tenue et leurs mesures visent entre autres à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour atteindre la neutralité climatique.

<sup>2</sup> Ils peuvent encourager le développement et l'utilisation de technologies, matériaux et processus qui contribuent à la protection du climat et à l'adaptation au changement climatique.

Aux termes de l'art. 74, al. 1, Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Par ce mandat, la Confédération dispose d'une compétence législative générale, concurrente, dotée d'un effet dérogatoire subséquent<sup>6</sup>. Vu cette compétence, l'Assemblée fédérale, dans le domaine de la protection du climat, a notamment adopté la loi du 23 décembre 2011 sur le CO<sub>2</sub><sup>7</sup> et la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie<sup>8</sup>. Les cantons conservent des compétences législatives là où la Confédération n'a pas épuisé la sienne ou dans leurs domaines de compétences propres, lorsque leur législation peut venir en appui du droit fédéral de l'environnement, soit en le complétant, soit en le renforçant<sup>9</sup>. Dans ce domaine, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont par exemple au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, Cst.).

Le nouvel art. 21a cst. NW prévoit que le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets; ils prennent en compte les objectifs de la

<sup>5</sup> RS 131.216.2

<sup>6</sup> Cf. Anne-Christine Favre in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, art. 74, n° 14.

<sup>7</sup> RS 641.71

<sup>8</sup> RS 730.0

<sup>9</sup> Cf. *ib.*, art. 74, n° 15.

Confédération et des traités internationaux auxquels la Suisse est tenue et leurs mesures visent entre autres à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour atteindre la neutralité climatique. Ils peuvent encourager le développement et l'utilisation de technologies, matériaux et processus qui contribuent à la protection du climat et à l'adaptation au changement climatique.

Les objectifs de l'art. 21a cst. NW vont dans le même sens que ceux de la Confédération qui, quant à elle, a adopté l'objectif de zéro émission net d'ici à 2050<sup>10</sup>. Les objectifs du canton de Nidwald impliquent notamment des mesures dans le domaine de la consommation d'énergie dans les bâtiments, domaine où les compétences de la Confédération sont limitées. L'art. 21a cst. NW est conforme au droit fédéral et peut être garanti<sup>11</sup>. Les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec la loi sur le CO<sub>2</sub> et la loi sur l'énergie.

### 1.3 Constitution du canton de Bâle-Ville

#### 1.3.1 Votation populaire du 27 novembre 2022

Lors de la votation populaire du 27 novembre 2022, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté, par 28 293 voix contre 15 844, les nouveaux §§ 15, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, et 16a de la constitution du 23 mars 2005 du canton de Bâle-Ville<sup>12</sup> (cst. BS) concernant la protection du climat. Par courrier du 13 avril 2023, le président du Conseil d'État et la chancière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État.

#### 1.3.2 Protection du climat

##### Ancien texte

§ 15 Grandes lignes de l'activité de l'État  
[titre marginal]

##### Nouveau texte

§ 15, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase

<sup>2</sup> ... Il contribue, dans la mesure de ses possibilités, à ce que le réchauffement climatique ne dépasse pas 1,5° C par rapport au niveau préindustriel.

<sup>10</sup> Cf. art. 3 de la loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (FF 2022 2403, projet soumis au référendum), acceptée en votation populaire le 18 juin 2023 (la loi n'est pas encore entrée en vigueur).

<sup>11</sup> Cf. une disposition similaire à l'art. 102a de la constitution du 27 février 2005 du canton de Zurich (RS 131.211), à laquelle l'Assemblée fédérale a accordé la garantie fédérale le 6 mars 2023 (FF 2023 724).

<sup>12</sup> RS 131.222.1

**Ancien texte****Nouveau texte**

§ 16a Justice climatique [titre marginal]

<sup>1</sup> Reconnaisant la crise climatique comme une menace pour les êtres humains, les écosystèmes, l'économie et la coexistence pacifique et comme une opportunité pour l'innovation sociale, l'État prend des mesures efficaces pour la protection du climat et face aux conséquences du réchauffement climatique.

<sup>2</sup> Il veille, dans le cadre de ses compétences, à ce que les émissions de gaz à effet de serre dans le canton de Bâle-Ville soient réduites à zéro net dans tous les secteurs d'ici à 2037.

<sup>3</sup> Dans ce but, il fixe, de manière contraignante, des objectifs pour des périodes de cinq ans et des trajectoires de réduction des gaz à effet de serre et agit selon le principe du pollueur-payeur et d'une justice climatique globale.

<sup>4</sup> Il s'engage, dans le cadre de ses participations à des établissements et entreprises du patrimoine financier et administratif, à ce que ceux-ci satisfassent dans toutes leurs activités aux objectifs susmentionnés.

<sup>5</sup> Il s'engage auprès de la Confédération pour créer les conditions cadres nécessaires.

Les nouveaux §§ 15, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, et 16a cst. BS prévoient notamment que l'État contribue, dans la mesure de ses possibilités, à ce que le réchauffement climatique ne dépasse pas 1,5° C par rapport au niveau préindustriel. Il veille, dans le cadre de ses compétences, à ce que les émissions de gaz à effet de serre dans le canton de Bâle-Ville soient réduites à zéro net dans tous les secteurs d'ici à 2037. Dans ce but, il fixe, de manière contraignante, des objectifs pour des périodes de cinq ans et des trajectoires de réduction des gaz à effet de serre et agit selon le principe du pollueur-payeur et d'une justice climatique globale. Il s'engage, dans le cadre de ses participations à des établissements et entreprises du patrimoine financier et administratif, à ce que ceux-ci satisfassent dans toutes leurs activités aux objectifs susmentionnés.

Les considérations exposées au ch. 1.2.2 au sujet de la modification de la cst. NW, qui concerne aussi la protection du climat, s'appliquent également ici. Les objectifs du canton de Bâle-Ville impliquent notamment des mesures dans le domaine de la consommation d'énergie dans les bâtiments, domaine où les compétences de la Confédération sont limitées. En remplissant ses tâches selon le § 16a, al. 4, cst. BS, l'État doit, notamment quand il s'agit des participations de droit privé, respecter le droit fédéral applicable en la matière. Les §§ 15, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, et 16a cst. BS sont conformes au droit fédéral et peuvent être garantis. L'application de ces dispositions et les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec la loi sur le CO<sub>2</sub> et la loi sur l'énergie.

## **2 Aspects juridiques**

### **2.1 Conformité au droit fédéral**

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons de Berne, de Nidwald et de Bâle-Ville remplissent les conditions posées par l'art. 51 Cst. Elles peuvent donc recevoir la garantie fédérale.

### **2.2 Compétence de l'Assemblée fédérale**

En vertu des art. 51, al. 2, et 172, al. 2, Cst., l'autorité compétente pour accorder la garantie est l'Assemblée fédérale.

### **2.3 Forme de l'acte à adopter**

La garantie est octroyée sous la forme d'un arrêté fédéral simple, dans la mesure où ni la Cst. ni la loi ne prévoient de référendum (cf. art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).