



17.017

Message sur la garantie des constitutions révisées des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Genève et du Jura

du 1^{er} février 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Genève et du Jura en vous proposant de l'adopter.

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

1^{er} février 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale aux modifications des constitutions de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Genève et du Jura. Les modifications portent sur des sujets variés. Elles 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. Selon 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 présentées ont pour objet:

dans le canton de Bâle-Ville:

- extension des instruments parlementaires;*

dans le canton de Bâle-Campagne:

- introduction d'une vignette de stationnement pour les véhicules commerciaux,*
- désignation de la présidence du Grand Conseil;*

dans le canton du Tessin:

- droits et buts sociaux;*

dans le canton de Genève:

- révision des comptes de l'Etat par la Cour des comptes,*
- traversée du lac;*

dans le canton du Jura:

- modification du droit d'initiative populaire et de référendum facultatif des communes.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton de Bâle-Ville

1.1.1 Votation populaire du 28 février 2016

Lors de la votation populaire du 28 février 2016, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté la modification du § 93, al. 1, de la constitution du 23 mars 2005 du canton de Bâle-Ville¹ (cst. BS) (extension des instruments parlementaires) par 39 883 voix contre 19 922. Dans un courrier du 21 avril 2016, le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville a demandé la garantie fédérale.

1.1.2 Extension des instruments parlementaires

Ancien texte

§ 93

¹ Le Grand Conseil peut donner des mandats au Conseil d'Etat. Si l'objet du mandat relève de la compétence exclusive du Conseil d'Etat, celui-ci doit examiner le mandat et rendre compte de son travail au Grand Conseil.

Nouveau texte

§ 93

¹ Le Grand Conseil peut confier des mandats au Conseil d'Etat. La loi règle les modalités et définit notamment les instruments à l'aide desquels le Grand Conseil peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil d'Etat.

Le Parlement avait déjà la possibilité de confier des mandats au Conseil d'Etat. Cette règle excluait toutefois les objets qui relevaient de sa compétence exclusive. La modification apportée au § 93, al. 1, cst. BS assouplit cette règle. Son but est de réduire le déséquilibre entre un parlement composé de miliciens et une administration professionnelle. La norme modifiée charge le législateur de définir les instruments à l'aide desquels le Grand Conseil peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Le constituant cantonal s'est inspiré au § 93 cst. BS de la disposition correspondante de la Constitution fédérale² (art. 171 Cst.). La nouvelle disposition s'inscrit dans l'autonomie cantonale en matière d'organisation; la garantie fédérale peut donc être accordée.

¹ RS 131.222.1

² RS 101

1.2 Constitution du canton de Bâle-Campagne

1.2.1 Votation populaire du 18 mai 2014

Lors de la votation du 18 mai 2014, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté l'ajout d'un al. 3 au § 118 de la constitution du 17 mai 1984 du canton de Bâle Campagne³ (cst. BL) (introduction d'une vignette de stationnement pour les véhicules commerciaux) par 79 774 voix contre 13 755. Dans un courrier du 10 février 2016, la chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne a demandé la garantie fédérale.

1.2.2 Introduction d'une vignette de stationnement pour les véhicules commerciaux

Nouveau texte

§ 118, al. 3

³ Le canton peut prévoir dans la loi, pour les véhicules utilisés à des fins commerciales, des facilités de stationnement valables sur tout le réseau routier communal et cantonal; il règle la perception des taxes.

L'acquisition de la vignette de stationnement permet aux artisans (installateurs sanitaires, monteurs de cuisines, etc.) de garer leur véhicule sur les places de stationnement communales pendant les travaux de montage sans avoir à s'acquitter d'un ticket de stationnement de durée limitée. La modification constitutionnelle s'imposait du fait que le canton empiète par cette mesure sur la souveraineté et le territoire des communes.

La nouvelle disposition constitutionnelle porte sur l'utilisation du domaine public à des fins de stationnement. Il n'existe pas de norme fédérale en la matière. La nouvelle règle, qui doit être concrétisée dans une loi, concerne uniquement les véhicules utilisés à des fins commerciales. L'égalité de traitement impose de ne pas privilégier ceux-ci de manière disproportionnée, par rapport aux véhicules des particuliers (art. 8 et 36 Cst.). L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50, al. 1, Cst.). La modification de la cst. BL ne contrevient à aucune disposition du droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.

1.2.3 Votation populaire cantonale du 28 septembre 2014

Lors de la votation populaire du 28 septembre 2014, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté la modification du § 68 cst. BL (désignation de la présidence du Grand Conseil) par 52 665 voix contre 28 003. Dans un courrier du 10 février 2016, la chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne a demandé la garantie fédérale.

³ RS 131.222.2

1.2.4 Désignation de la présidence du Grand Conseil

Ancien texte

§ 68 Constitution

Le Grand Conseil désigne son président et son vice-président parmi ses membres, pour une durée d'une année.

Nouveau texte

§ 68 Constitution

Le Grand Conseil désigne son président et ses deux vice-présidents parmi ses membres, pour une durée d'une année.

La création d'une deuxième vice-présidence garantit que la direction du Grand Conseil reste assurée en cas d'absence prolongée du président. Cette modification s'inscrit dans l'autonomie cantonale en matière d'organisation; la garantie fédérale peut donc être accordée.

1.3 Constitution de la République et Canton du Tessin

1.3.1 Votation populaire cantonale du 14 juin 2015

Lors de la votation populaire du 14 juin 2015, le corps électoral du canton du Tessin a accepté l'initiative populaire «Salviamo il lavoro nel Ticino» par 50 419 voix contre 41 775. Ce résultat a eu pour conséquence l'ajout d'un al. 3 à l'art. 13, une modification de la let. a de l'art. 14 et l'ajout d'une disposition transitoire dans la constitution du 14 décembre 1997 de la République et Canton du Tessin⁴ (est. TI) (droits et buts sociaux). Dans un courrier du 26 août 2015 (parvenu au service compétent le 21 juin 2016), le Conseil d'Etat de la République et Canton du Tessin a demandé la garantie fédérale.

1.3.2 Droits et buts sociaux

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 13, al. 3

³ Toute personne a droit à un salaire minimal lui garantissant une existence digne.

En l'absence d'un salaire minimal garanti par une convention collective de travail de portée obligatoire ou prévoyant un salaire minimal obligatoire, le salaire minimal est fixé par le Conseil d'Etat, sous la forme d'un pourcentage du salaire médian national pour l'activité et la branche économique concernées.

⁴ RS 131.229

Art. 14, al. 1, let. a

¹ Le canton prend des mesures pour que:

- a. toute personne puisse subvenir à ses besoins par un travail exercé dans des conditions équitables moyennant une rémunération qui lui assure un niveau de vie digne, qu'elle soit protégée des conséquences du chômage quand il ne peut pas lui être imputé, et qu'elle puisse bénéficier de vacances payées.

Art. 14, al. 1, let. a

¹ Le canton prend des mesures pour que:

- a. toute personne puisse subvenir à ses besoins par un travail exercé dans des conditions équitables, qu'elle soit protégée des conséquences du chômage quand il ne peut pas lui être imputé, et qu'elle puisse bénéficier de vacances payées.

Disposition transitoire

Les modifications de lois rendues nécessaires par le nouvel art. 13, al. 3, et la modification de l'art. 14, al. 1, let. a, de la constitution entrent en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

Le salaire minimal vise à garantir un niveau de vie minimal. Le nouvel art. 13, al. 3, deuxième partie charge le Conseil d'Etat de fixer les salaires minimaux dans les branches où il n'existe pas de convention collective de travail qui en prévoient. La disposition est placée au titre III de la cst. TI, consacré aux droits et buts sociaux; la constitution cantonale ne prévoit pas de section où les tâches du canton seraient énumérées. L'inscription du salaire minimal à l'art. 13 cst. TI en fait un droit social, alors qu'il était un but social lorsqu'il figurait à l'art. 14 cst. TI.

Selon les auteurs de l'initiative, la nouvelle disposition complique l'engagement de frontaliers à des salaires réduits et diminue la pression exercée sur les salaires des travailleurs locaux. Le nouveau texte ne désigne pas explicitement ce but, mais demande seulement la fixation de salaires minimaux dans les branches où il n'y en a pas encore.

Les critères d'introduction du salaire minimal cantonal et de son calcul en fonction de la branche sont définis de manière analogue à l'art. 34a de la constitution du canton de Neuchâtel⁵ et du texte d'une initiative du canton de Genève qui a été examinée par le Tribunal fédéral⁶.

La compétence cantonale de fixer un salaire minimal est reconnue dans certaines limites étroites⁷. Les cantons n'ont pas le droit de légiférer dans les domaines qui sont entièrement réglés par la législation fédérale, sauf s'ils poursuivent un but

⁵ Constitution du 24 septembre 2000 de la République et Canton de Neuchâtel, RS **131.233**, garantie octroyée le 11 mars 2013, cf. message du Conseil fédéral du 10 octobre 2012 concernant la garantie fédérale des constitutions révisées des cantons de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie, de Thurgovie, de Vaud, de Neuchâtel et de Genève, FF **2012 7877 7886**.

⁶ Arrêt 1C_357/2009 du 8 avril 2010.

⁷ Voir la réponse du Conseil fédéral du 4 déc. 2015 concernant le postulat Quadri 15.3909 du 23 sept. 2015 «Salaires minimaux cantonaux. Elargir modérément la marge de manœuvre des cantons à risque» et le message du Conseil fédéral du 10 oct. 2012 concernant la garantie fédérale de plusieurs constitutions mentionné ci-dessus.

différent de cette dernière⁸. La lutte contre la sous-enchère sociale et salariale peut être menée au moyen des instruments mis en place par la Confédération dans le cadre des mesures d'accompagnement. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les art. 360a ss du code des obligations (CO)⁹ permettent l'édition de contrats-types de travail prévoyant des salaires minimaux contraignants pour les employeurs domiciliés en Suisse et pour les employeurs domiciliés à l'étranger qui détachent des travailleurs en Suisse. De tels contrats ayant un caractère normatif, ils ôtent pratiquement toute marge de manœuvre aux cantons pour édicter des salaires minimaux afin de lutter contre le *dumping* social ou salarial. Les cantons sont toutefois libres d'édicter des salaires minimaux pour lutter contre la pauvreté. Selon l'art. 13, al. 2, cst. TI, le salaire minimal est fixé par le Conseil d'Etat pour une branche donnée. Les restrictions de la liberté économique (art. 27 et 36 Cst.) voire de la liberté syndicale (art. 28 Cst.) découlant de la fixation d'un salaire minimum doivent reposer sur une base légale formelle. Elles doivent être justifiées par un intérêt public qui ne soit pas déjà entièrement protégé par des normes fédérales. La proportionnalité des atteintes aux droits fondamentaux mentionnés est garantie par les conditions fixées à l'art. 13, al. 3, deuxième phrase cst. TI.

Les nouvelles dispositions de la cst. TI pouvant être interprétées et mises en œuvre de manière conforme à la Constitution fédérale, elles peuvent recevoir la garantie fédérale.

1.4 Constitution de la République et canton de Genève

1.4.1 Votation populaire cantonale du 28 février 2016

Lors de la votation populaire du 28 février 2016, le corps électoral du canton de Genève a accepté la modification de l'art. 222, al. 2, de la constitution du 14 octobre 2012 de la République et Canton de Genève¹⁰ (cst. GE) (Révision des comptes de l'Etat par la Cour des comptes) par 77 541 voix contre 43 119. Dans un courrier du 6 avril 2016, le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève a demandé la garantie fédérale.

1.4.2 Révision des comptes de l'Etat par la Cour des comptes

Ancien texte

Art. 222, al. 2

² La révision des comptes de l'Etat est assurée par un organe externe et indépendant désigné par le Grand Conseil. Il peut s'agir de la Cour des comptes.

Nouveau texte

Art. 222, al. 2

² La révision des comptes de l'Etat est assurée par la Cour des comptes.

⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_33/2013 du 19 mai 2014, consid. 2.1.

⁹ RS 220

¹⁰ RS 131.234

La nouvelle disposition abroge le droit du Grand Conseil de choisir l'organe de révision. En effet, il n'apparaît plus opportun de confier la révision à une entreprise privée. En outre, le fait de charger la Cour des comptes de cette tâche permet de se passer d'une coûteuse procédure de mise au concours et de réaliser des économies.

Cette modification s'inscrit dans l'autonomie cantonale en matière d'organisation; la garantie fédérale peut donc être accordée.

1.4.3 Votation populaire cantonale du 5 juin 2016

Lors de la votation populaire du 5 juin 2016, le corps électoral du canton de Genève a accepté le nouvel art. 192A cst. GE (Traversée du Lac) par 79 748 voix contre 47 188. Dans un courrier du 27 juillet 2016, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a demandé la garantie fédérale.

1.4.4 Traversée du Lac

Nouveau texte

Art. 192A Traversée du Lac

¹ Pour lutter contre l'engorgement des voies de communication, renforcer la prospérité de la région et améliorer la qualité de vie, le canton réalise une Traversée du Lac permettant l'achèvement du contournement de Genève.

² Afin d'accélérer sa réalisation, un partenariat avec le secteur privé est envisagé parallèlement au mode de financement prévu par la Confédération.

³ L'Etat prend des mesures d'accompagnement. En particulier, il s'appuie sur la Traversée du Lac pour aménager les rives avec les communes concernées, réduire les nuisances dans les zones urbanisées, renforcer l'efficacité des transports publics, favoriser la mobilité douce et créer de nouveaux espaces publics.

Les routes sont sous la souveraineté des cantons. La mention du mode de financement prévu par la Confédération à l'al. 2 montre qu'une intégration dans le réseau des routes nationales est envisagée. La construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales sont l'affaire de la Confédération, qui peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 Cst.). Les cantons peuvent participer à la planification (art. 10 s. et 8a de la loi fédérale du 8 mars sur les routes nationales¹¹) et la Confédération peut reprendre des projets cantonaux. La disposition constitutionnelle charge le canton soit de construire la

¹¹ RS 725.11

transversale, soit de proposer l'intégration de ce projet au plan de construction fédéral des routes nationales. Elle est conforme au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.

1.5 Constitution de la République et Canton du Jura

1.5.1 Votation populaire cantonale du 5 juin 2016

Lors de la votation populaire cantonale du 5 juin 2016, le corps électoral du canton du Jura a accepté une modification de l'art. 75, al. 1, et de la phrase introductive de l'art. 78 de la constitution du 20 mars 1977 de la République et Canton du Jura¹² (cst. JU) (modification du droit d'initiative populaire et de référendum facultatif des communes) par 16 862 voix contre 2 212. Dans un courrier du 5 juillet 2016, le gouvernement de la République et Canton du Jura a demandé la garantie fédérale.

1.5.2 Modification du droit d'initiative populaire et de référendum facultatif des communes

Ancien texte

Art. 75, al. 1

¹ Deux mille électeurs ou huit communes peuvent demander, par une initiative populaire conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces, l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou de lois.

Art. 78 phrase introductive

Sont soumis au vote populaire si deux mille électeurs ou huit communes le demandent:

Nouveau texte

Art. 75, al. 1

¹ Deux mille électeurs ou cinq communes peuvent demander, par une initiative populaire conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces, l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou de lois.

Art. 78 phrase introductive

Sont soumis au vote populaire si deux mille électeurs ou cinq communes le demandent:

Ces huit dernières années, des fusions ont fait baisser le nombre des communes de 83 à 57 dans le canton du Jura. Le nombre de communes nécessaire pour pouvoir déposer une initiative populaire cantonale ou demander un référendum a donc été abaissé de 8 à 5. Ces dispositions concernent les droits politiques des communes; la garantie fédérale peut donc être accordée.

¹² RS 131.235

2 Constitutionnalité

2.1 Conformité au droit fédéral

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

2.2 Compétence de l'Assemblée fédérale

Selon les art. 51 et 172, al. 2, Cst., l'autorité compétente pour accorder cette garantie est l'Assemblée fédérale.