

14.084

Message

sur la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud et du Jura

du 12 novembre 2014

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 Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud 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.

12 novembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale pour les modifications des constitutions de Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud 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 doit 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 Berne:

- *droit de cité;*

dans le canton d'Uri:

- *réforme des structures communales;*

dans le canton de Soleure:

- *énergies renouvelables;*

dans le canton de Bâle-Ville:

- *adaptation des dispositions sur le droit de vote au nouveau droit de la protection de l'adulte;*
- *introduction du droit d'élire les membres du Conseil des Etats pour les Suisses de l'étranger;*

dans le canton de Bâle-Campagne:

- *encouragement de l'accession à la propriété du logement pour son usage personnel et de la construction de logements d'utilité publique;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures:

- *réforme de la direction de l'Etat;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures:

- *référendum financier;*

dans le canton du Tessin:

- *révocation de la Municipalité;*
- *égalité des chances;*

-
- *incompatibilités;*
 - *interdiction de se dissimuler le visage;*
 - *conditions d'éligibilité et révocation des membres des autorités*
 - *régime financier;*

dans le canton de Vaud:

- *contrôle de la légalité des initiatives cantonales;*
- *prolongation du délai de récolte des signatures pour les référendums facultatifs;*
- *élections complémentaires au Conseil d'Etat;*
- *réorganisation de la Cour des comptes;*

dans le canton du Jura:

- *processus tendant à la création d'un nouveau canton.*

Toutes les modifications sont conformes au droit fédéral, si bien que la garantie doit être accordée.

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton de Berne

1.1.1 Votation populaire cantonale du 24 novembre 2013

Lors de la votation populaire du 24 novembre 2013, le corps électoral du canton de Berne a accepté une modification de l'art. 7, al. 1, et les nouveaux al. 3 et 4 de l'art. 7 de la constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (cst. BE)¹ (droit de cité) par 203 929 voix contre 161 358. Dans un courrier du 11 décembre 2013, le Conseil exécutif du canton de Berne a demandé la garantie fédérale.

1.1.2 Droit de cité

Ancien texte

Art. 7, al. 1

¹ La législation règle l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et du droit de cité communal dans les limites du droit fédéral.

Nouveau texte

Art. 7, al. 1, 3 et 4

¹ La législation règle l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et du droit de cité communal dans les limites du droit fédéral et sous réserve des principes définis ci-après.

³ Le droit de cité est notamment refusé à quiconque:

- a. a été condamné pour un crime par un jugement entré en force ou à quiconque qui a été condamné par un jugement entré en force à une peine privative de liberté de deux ans au moins pour une infraction;
- b. bénéficie des prestations de l'aide sociale ou n'a pas entièrement remboursé les prestations perçues;
- c. ne peut justifier de bonnes connaissances d'une langue officielle;
- d. ne peut justifier de bonnes connaissances des institutions suisses et cantonales et de leur histoire;
- e. ne dispose pas d'une autorisation d'établissement.

⁴ Nul ne peut se prévaloir du droit de cité.

Cette nouvelle disposition complète la cst. BE dans le domaine du droit de cité par des motifs de refus de la naturalisation. Elle précise en outre que nul ne peut se prévaloir du droit de cité.

L'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, mariage et adoption, ainsi que la perte de la nationalité pour d'autres motifs et la réintégration dans cette dernière, relèvent de la compétence de la Confédération aux termes de

¹ RS 131.212

l'art. 38, al. 1, de la Constitution (Cst.)² et sont réglés entièrement par la loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN)³. En matière de naturalisation ordinaire, la Confédération est seulement compétente pour édicter des dispositions minimales et octroyer les autorisations de naturalisation (art. 38, al. 2, Cst.). Au demeurant, les décisions de naturalisation sont du ressort des cantons, lesquels peuvent fixer des conditions supplémentaires.

L'art. 7 cst. BE ne se limite pas, selon sa formulation, à la naturalisation ordinaire, mais on peut aussi comprendre les al. 3 et 4 comme s'appliquant exclusivement à celle-ci, car les cantons n'ont de compétences législatives que dans ce domaine.

L'art. 7, al. 3, cst. BE contient une liste de motifs d'exclusion de la naturalisation. Des conditions restrictives au niveau cantonal ne sont en principe pas contraires à la LN. Elles doivent cependant être conformes au droit fédéral, et notamment respecter les principes de l'égalité de traitement (art. 8, al. 1, Cst.), de la non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) et de la proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.).

Les motifs d'exclusion mentionnés à l'art. 7, al. 3, cst. BE portent sur des points que la Confédération examine elle aussi lors de l'octroi de l'autorisation de naturalisation. Selon l'art. 14 LN, avant d'octroyer cette autorisation, elle s'assure de l'aptitude du requérant à la naturalisation; elle examine notamment si le requérant s'est intégré dans la communauté suisse (art. 14, let. a, LN), s'il s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses (art. 14, let. b, LN), s'il se conforme à l'ordre juridique suisse (art. 14, let. c, LN) et s'il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 14, let. d, LN). La nouvelle loi sur la nationalité, adoptée par le Parlement le 20 juin 2014 (nLN)⁴, mentionne comme critères d'une intégration réussie l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit, et la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation (art. 12, al. 1, let. c et d, nLN). Les critères cités à l'art. 7, al. 3, cst. BE portent sur ces mêmes aspects, tout en étant formulés de manière plus concrète et plus stricte. En règle générale, ces exigences plus concrètes ne causeront pas de difficultés, car un grand nombre de candidats à la naturalisation les remplissent sans problème. Dans d'autres cas, elles ne sont clairement pas remplies et il n'existe pas de motif particulier pour faire une exception.

On ne peut toutefois exclure qu'une application systématique des obstacles à la naturalisation mentionnés dans cette disposition n'entraîne des refus de naturalisation non conformes au droit fédéral. Par exemple, il est imaginable qu'une personne ne soit pas en mesure, en raison d'un handicap, d'acquérir de bonnes connaissances d'une langue officielle ou bien des institutions suisses et de leur histoire. Son handicap peut aussi la rendre dépendante de l'aide sociale ou l'empêcher de rembourser les prestations sociales reçues. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il peut y avoir violation du principe de non-discrimination si la naturalisation est refusée pour le motif que le requérant ne peut pas subvenir à ses besoins en raison d'un handicap et qu'il doit recourir à l'aide sociale⁵. On peut aussi se demander s'il est compatible avec le principe de l'égalité de refuser la naturalisation à toute personne condamnée pour crime, alors qu'en matière de délit, la peine doit être une peine privative de liberté de plus de deux ans. Si une très ancienne condamnation pour un crime qui, de

2 RS 101

3 RS 141.0

4 Texte sujet au référendum, FF 2014 5001

5 Voir ATF 135 I 49

par la fourchette des peines encourues, est de moindre importance entraîne un refus de la naturalisation, cela peut en outre contrevenir au principe de proportionnalité. Il en va de même si le droit de cité est refusé à une personne qui a reçu ou reçoit des prestations de l'aide sociale sans qu'il y ait de sa faute et qu'elle ne soit pas en mesure de les rembourser (famille monoparentale, travailleur dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté, chômeur en fin de droit).

La question qui se pose est donc la suivante: est-ce que les conditions mentionnées à l'art. 7, al. 3, cst. BE s'appliquent sans exception, ou bien la disposition laisse-t-elle au législateur cantonal et aux autorités d'application du droit une marge suffisante pour une application conforme au droit fédéral? Certes, l'art. 7, al. 3, semble à première vue être formulé de manière absolue, mais une autre interprétation est possible dans le contexte de l'art. 7, al. 1. Tout d'abord, l'al. 1 s'inscrit explicitement «dans les limites du droit fédéral», limites à l'intérieur desquelles le législateur bernois règle l'acquisition et la perte du droit de cité. Or le droit fédéral recouvre non seulement les dispositions de la LN mais aussi celles de la Cst., si bien que l'on peut lire dans cette formulation l'assurance que les droits fondamentaux consacrés par la Cst. seront respectés dans les cas d'espèce. Ensuite, l'art. 7, al. 1, qualifie le contenu des alinéas suivants de «principes», ce qui implique que les empêchements à la naturalisation mentionnés à l'al. 3 n'ont pas une valeur absolue. Ils s'appliqueront en principe, mais des exceptions, notamment fondées sur le droit supérieur, seront possibles.

On peut donc partir du principe que le législateur a une certaine latitude dans la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle bernoise. Elle lui permettra de n'appliquer les critères de l'art. 7 qu'à la naturalisation ordinaire, malgré sa formulation générale, et donc de les restreindre au domaine dans lequel le canton a une compétence législative. Le législateur cantonal pourra notamment prévoir la marge de manœuvre suffisante pour une application des critères de l'art. 7, al. 3, cst. BE conforme aux droits fondamentaux.

Les autorités du canton de Berne interprètent manifestement la disposition de cette manière elles aussi, comme l'atteste le rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil. L'application conforme au droit fédéral de la disposition modifiée est possible à cette condition. La garantie peut donc être accordée.

1.2 Constitution du canton d'Uri

1.2.1 Votation populaire cantonale du 22 septembre 2013

Lors de la votation populaire du 22 septembre 2013, le corps électoral du canton d'Uri a accepté deux modifications de la constitution du canton d'Uri du 28 octobre 1984 (cst. UR)⁶ par 6353 voix contre 4871, à savoir la modification de l'art. 67 et l'ajout de l'art. 69, al. 3 (réforme des structures communales). Dans un courrier du 24 octobre 2013, la Chancellerie d'Etat du canton d'Uri a demandé la garantie fédérale.

⁶ RS 131.214

1.2.2

Réforme des structures communales

Ancien texte

Art. 67 Communes municipales
Le canton d'Uri se compose de vingt communes municipales, à savoir:

1. Altdorf
2. Bürglen
3. Silenen mit Amsteg und Bristen
4. Schattdorf
5. Spiringen mit Urnerboden
6. Erstfeld
7. Wassen mit Meien
8. Seelisberg
9. Attinghausen
10. Seedorf
11. Sisikon
12. Isenthal
13. Flüelen
14. Unterschächen
15. Gurtellen
16. Bauen
17. Göschenen mit Göschenalp
18. Andermatt
19. Hospental mit Zumdorf
20. Realp

Nouveau texte

Art. 67 Communes municipales

¹ Le canton d'Uri se compose de communes municipales dont l'existence est garantie dans les limites de la constitution et de la loi.

² Les communes municipales peuvent fusionner. La loi règle les détails.

Art. 69, al. 3

³ Si une commune municipale est supprimée ou fusionne avec une autre, la commune bourgeoise est aussi supprimée ou fusionnée.

La réforme des structures communales vise à faciliter les fusions. La suppression de la liste des 20 communes à l'art. 67 cst. UR va dans le même sens.

Ces modifications concernent l'autonomie communale et respectent les limites du droit cantonal (art. 50, al. 1, Cst.). Elles sont conformes au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.3

Constitution du canton de Soleure

1.3.1

Votation populaire cantonale du 18 mai 2014

Lors de la votation populaire du 18 mai 2014, le corps électoral du canton de Soleure a accepté une modification de l'art. 117 de la constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986⁷ (énergies renouvelables) par 51 434 voix contre 36 986.

⁷ RS 131.221

Dans un courrier du 23 mai 2014, la Chancellerie d'Etat du canton de Soleure a demandé la garantie fédérale.

1.3.2 Energies renouvelables

Ancien texte

Art. 117 Approvisionnement en énergie

Le canton et les communes peuvent prendre les mesures appropriées pour assurer un approvisionnement en énergie économique et respectueux de l'environnement ainsi qu'une utilisation mesurée de celle-ci.

Nouveau texte

Art. 117 Approvisionnement en énergie

¹ Le canton et les communes peuvent prendre des mesures pour assurer un approvisionnement énergétique propre à promouvoir l'économie, respectueux de l'environnement, sûr et géré selon des principes économiques.

² Ils encouragent l'utilisation économe et efficiente de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et l'approvisionnement énergétique décentralisé.

Cette modification explicite et précise le rôle du canton en matière d'approvisionnement énergétique: elle mentionne expressément le recours aux énergies renouvelables et fixe le principe d'utilisation économe de l'énergie.

L'art. 89, al. 1, Cst. prévoit que la Confédération et les cantons, dans les limites de leurs compétences respectives, s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. L'al. 2 charge la Confédération de fixer les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie. L'al. 3 charge la Confédération de légiférer sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. L'al. 4 prévoit que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons. Enfin, l'al. 5 impose à la Confédération de tenir compte, dans sa politique énergétique, des efforts des cantons et des communes. Les cantons ont encore de grandes compétences en matière d'énergie. La modification est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.4 Constitution du canton de Bâle-Ville

1.4.1 Votation populaire cantonale du 9 février 2014

Lors de la votation populaire du 9 février 2014, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté deux modifications de la constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005 (cst. BS)⁸:

- la modification du § 40, al. 1 (adaptation des dispositions sur le droit de vote au nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte), par 44 723 voix contre 8 718.
- l'ajout d'un al. 3 au § 44 (introduction du droit d'élire les membres du Conseil des Etats pour les Suisses de l'étranger) par 35 739 voix contre 20 180.

⁸ RS 131.222.1

Dans un courrier du 4 avril 2014, le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville a demandé la garantie fédérale.

1.4.2 Adaptation des dispositions sur le droit de vote au nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte

Ancien texte

§ 40, al. 1

¹ Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui ont 18 ans révolus, qui ont leur domicile politique dans le canton de Bâle-Ville et qui ne sont pas interdits pour cause de maladie ou de handicap mental ont le droit de vote.

Nouveau texte

§ 40, al. 1

¹ Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui ont 18 ans révolus, qui ont leur domicile politique dans le canton de Bâle-Ville et qui ne sont pas sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité de discernement durable ni représentés par un mandataire pour cause d'incapacité ont le droit de vote.

La révision adapte la disposition sur le droit de vote en matière cantonale et communale à la terminologie des nouvelles dispositions du code civil (CC)⁹ sur la protection de l'enfant et de l'adulte entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. N'ont pas le droit de vote les personnes qui sont placées sous une curatelle de portée générale (art. 398 CC) ou représentées par un mandataire pour cause d'incapacité en raison d'une incapacité de discernement durable (art. 360 ss CC). La réglementation de l'exercice des droits politiques au niveau cantonal est l'affaire des cantons (art. 39 Cst.).

Cette modification est conforme au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.

1.4.3 Introduction du droit d'élire les membres du Conseil des Etats pour les Suisses de l'étranger

Nouveau texte

§ 44, al. 3

³ Les Suisses et les Suissesses qui résident à l'étranger et qui ont le droit de vote en matière fédérale dans le canton de Bâle-Ville peuvent participer à l'élection des membres du Conseil des Etats.

Les Suisses de l'étranger peuvent participer à l'élection des membres du Conseil national en vertu de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques¹⁰. Le nouvel alinéa permet aux Suisses de l'étranger qui ont le droit de vote dans le canton de Bâle-Ville de participer également à l'élection des membres du Conseil des Etats.

⁹ RS 210; RO 2011 725

¹⁰ RS 161.1

La réglementation applicable à l'élection du Conseil des Etats est l'affaire des cantons (art. 150, al. 3, Cst.). La modification est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.5 Constitution du canton de Bâle-Campagne

1.5.1 Votation populaire cantonale du 9 février 2014

Lors de la votation populaire du 9 février 2014, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 67 558 voix contre 22 912, la modification du § 106a de la constitution du canton de Bâle-Campagne du 17 mai 1984 (cst. BL)¹¹, à savoir la modification de son titre et des al. 1, 2 et 4, et l'ajout d'un al. 5 (encouragement de l'accession à la propriété du logement pour son usage personnel et de la construction de logements d'utilité publique). Dans un courrier du 21 mars 2014, la Chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne a demandé la garantie fédérale.

1.5.2 Encouragement de l'accession à la propriété du logement pour son usage personnel et de la construction de logements d'utilité publique

Ancien texte

§ 106a, titre, al. 1, 2 et 4

Encouragement de l'accession à la propriété du logement

¹ Le canton encourage la construction de logements et l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel des particuliers (logement habité par son propriétaire) et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

² Il adopte en particulier des dispositions sur l'estimation raisonnable de la valeur locative. Ce faisant, il veille à assurer, par une réglementation simple et forfaitaire, l'égalité de traitement entre les propriétaires d'immeubles, les locataires et les fermiers.

⁴ Il adopte en particulier des dispositions instaurant des mesures incitatives en faveur de la constitution d'une épargne à investir dans l'achat d'un logement qui sera habité par son propriétaire.

Nouveau texte

§ 106a, titre, al. 1, 2, 4 et 5

Encouragement de l'accession à la propriété du logement pour son usage personnel et de la construction de logements d'utilité publique

¹ Le canton encourage la construction de logements, l'acquisition de logements destinés à l'usage personnel des personnes physiques et la réalisation de logements par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il tient compte du principe de l'utilisation mesurée du sol par une densification des constructions et encourage les logements adaptés aux personnes âgées.

² Il adopte en particulier, pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des dispositions instaurant des mesures incitatives en faveur de la construction et de l'acquisition de logements à bon marché dans le canton et des dispositions sur le financement de la rénovation immobilière dans le canton, notamment dans les domaines des économies d'énergie et de la protection de l'environnement.

⁴ Il adopte en particulier, pour les logements habités par leurs propriétaires, des dispositions instaurant des mesures incitatives en faveur de la constitution d'une épargne liée à investir dans l'acquisition d'un premier logement dans le canton et des dispositions

¹¹ RS 131.222.2

sur le financement des mesures d'économies d'énergie et de protection de l'environnement applicables aux logements en propriété existants dans le canton.

⁵ Il adopte en particulier des dispositions sur l'estimation raisonnable de la valeur locative.

Cette modification (proposée au peuple sous forme d'initiative populaire) charge le canton d'encourager l'accession à la propriété du logement pour l'usage personnel et la construction de logements d'utilité publique.

Conformément à l'art. 108 Cst., la Confédération encourage la construction et l'acquisition de logements. Le nouveau § 106a, al. 1, cst. BL a des objectifs similaires. La compétence de la Confédération est générale et se limite à l'encouragement. Elle ne supprime pas la compétence cantonale, de sorte que la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures parallèlement.

Le § 106a, al. 2, charge le législateur de mettre en place, pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des mesures d'incitation en faveur de la construction et de l'acquisition de logements à bon marché et de la rénovation immobilière. Ces incitations doivent porter notamment sur les économies d'énergie et la protection de l'environnement. Conformément à l'art. 89, al. 4, Cst., les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons. La Confédération n'a qu'une compétence subsidiaire en la matière.

Le § 106a, al. 4, charge le législateur de faciliter l'acquisition d'un premier logement par le biais d'une épargne liée, ainsi que le financement de mesures d'économies d'énergie et de protection de l'environnement pour les logements en propriété existants. Il s'agit d'une forme d'épargne-logement. L'art. 9 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹² définit les types de déductions fiscales autorisés. Il ne prévoit aucune déduction pour l'épargne liée à investir dans l'acquisition d'un premier logement à usage personnel ou pour le financement de mesures d'économies d'énergie et de protection de l'environnement pour les logements en propriété existants. L'encouragement de l'épargne-logement par le biais de *déductions fiscales* n'est plus conforme au droit fédéral depuis l'échéance du délai dont les cantons disposaient pour s'adapter à cette disposition (fin 2004, voir art. 72, al. 1, et 72d LHID). Toutefois, la nouvelle disposition constitutionnelle est formulée de manière générale si bien que le législateur peut choisir lui-même les mesures qu'il veut utiliser. Celles-ci n'ont pas nécessairement à être d'ordre fiscal. Il est donc possible d'agir dans le respect du droit fédéral, par exemple en encourageant l'épargne-logement par le biais d'une augmentation des taux proposés par les banques. L'Assemblée fédérale garantit une disposition dès que celle-ci peut être interprétée de manière conforme au droit fédéral. Elle ne la refuse que si une telle interprétation est impossible¹³, ce qui n'est pas le cas ici.

Le § 106a, al. 5, charge le législateur de définir une méthode d'évaluation raisonnable de la valeur locative. Etant donné que, conformément à l'art. 7, al. 1, LHID, l'imposition de la valeur locative incombe obligatoirement aux cantons, et que ceux-ci disposent d'une marge de manœuvre importante en la matière, l'al. 5 est conforme au droit fédéral.

¹² RS 642.14

¹³ FF 2005 2715 2724 s.

Toutes les modifications évoquées ci-dessus sont conformes au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.6 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures

1.6.1 Votation populaire cantonale du 18 mai 2014

Lors de la votation populaire du 18 mai 2014, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a accepté, par 10 734 voix contre 5 588, plusieurs modifications de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995¹⁴, à savoir la modification des art. 61, 63, al. 1, let. b, 68, al. 1 et 3, 74, 78, titre et al. 1 et 2, 79, titre, 80, titre, 81, titre, 83, titre et al. 1, 84, al. 3, et 89, al. 2, let. e, l'ajout des art. 61^{bis}, 63, al. 1, let. b^{bis}, 67, al. 4, 70^{bis}, 74^{bis}, 77, al. 1^{bis}, 79, al. 3, 81, al. 2, 83, al. 1^{bis}, 87, al. 5, et 87^{bis}, ainsi que la suppression des art. 66, 74, al. 3, 83, al. 2, 87, al. 2, et 89, al. 2, let. b (réforme de la direction de l'Etat). Dans un courrier du 11 juin 2014, le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a demandé la garantie fédérale.

1.6.2 Réforme de la direction de l'Etat

Ancien texte

Art. 61 Séparation des pouvoirs

¹ Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les tribunaux accomplissent leurs tâches séparément. Aucune de ces autorités ne doit empiéter sur les domaines de compétence des autres.

² Toute personne qui assume une tâche publique est soumise à la constitution et à la législation. Elle doit agir dans l'intérêt public, selon les principes de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité.

³ Le Conseil d'Etat et les tribunaux ne doivent pas appliquer les actes normatifs cantonaux qui violent le droit supérieur.

Nouveau texte

Art. 61 Séparation des pouvoirs

¹ Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les tribunaux sont organisés selon le principe de la séparation des pouvoirs.

² Les autorités collaborent entre elles et coordonnent leurs activités.

³ *Abrogé*

Art. 61^{bis} Principes de l'Etat de droit

¹ Toute personne qui assume une tâche publique doit se conformer à la constitution et à la loi. Elle doit agir dans l'intérêt public, selon les principes de la bonne foi, de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité.

² Le Conseil d'Etat et les tribunaux n'appliquent pas les actes normatifs cantonaux qui violent le droit supérieur.

¹⁴ RS 131.224.1

Art. 63, al. 1, let. b

¹ Nul ne peut être simultanément membre des autorités suivantes:

- b. du Tribunal supérieur ou du Tribunal cantonal et d'un conseil communal ou du personnel du canton ou de l'un de ses établissements;

Art. 66 Limite d'âge

Les membres du Conseil d'Etat et du Tribunal supérieur qui ont atteint l'âge de 65 ans quittent leurs fonctions à la fin du mois de mai.

Art. 68, al. 1 et 3

¹ Les citoyens peuvent déléguer des compétences au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat si la délégation se limite à un domaine précis et que la loi en détermine le cadre. La délégation de compétences directe à d'autres autorités est exclue.

³ Le Conseil d'Etat peut déléguer ses compétences aux directions et à d'autres organes si le Grand Conseil l'y autorise. Il peut déléguer les compétences des directions sans y être habilité par la loi.

Art. 74 c. Législation

¹ Le Grand Conseil élabore les projets législatifs à l'intention des citoyens. Il peut également leur soumettre des propositions subsidiaires.

² Il édicte les lois sous réserve du référendum facultatif (art. 60^{bis}) et les ordonnances dans le cadre de la constitution et de la loi.

³ Il approuve et dénonce les conventions intercantionales et internationales dans les cas où cette compétence n'est attribuée ni aux citoyens (art. 60^{bis}) ni au Conseil d'Etat.

Art. 63, al. 1, let. b et b^{bis}

¹ Nul ne peut être simultanément membre des autorités suivantes:

- b. d'un tribunal cantonal et d'un conseil communal ou du personnel du canton ou de l'un de ses établissements;
- b^{bis}. du Grand Conseil et du personnel du canton ou de l'un de ses établissements, s'il y assume une fonction supérieure désignée par la loi ou une fonction de soutien direct au Conseil d'Etat;

Art. 66

Abrogé

Art. 67, al. 4

⁴ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat rendent publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts.

Art. 68, al. 1 et 3

¹ La loi peut déléguer des compétences au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat si la délégation se limite à un domaine précis et que la loi en détermine le cadre. La délégation de compétences directe à d'autres autorités est exclue.

³ Le Conseil d'Etat peut déléguer ses compétences aux départements et à d'autres organes si le Grand Conseil l'y autorise. Il peut déléguer les compétences des départements sans l'autorisation du Grand Conseil.

Art. 70^{bis} Statut

Le Grand Conseil est l'autorité législative du canton; il exerce la haute surveillance.

Art. 74 c. Législation

¹ Le Grand Conseil approuve les projets de révision de la constitution cantonale à l'intention des citoyens. Il peut leur soumettre des propositions subsidiaires.

² Il édicte les lois sous réserve du référendum facultatif et les ordonnances dans le cadre de la constitution et de la loi.

³ Abrogé

Art. 74^{bis} Relations avec l'extérieur

¹ Le Grand Conseil participe à la définition des relations avec l'extérieur.

² Il approuve ou dénonce les conventions intercantionales et internationales. Le référendum facultatif est réservé.

³ Il accompagne les projets de collaboration intercantonale ou internationale.

Art. 77, al. 1^{bis}

1^{bis} Si un membre du Conseil d'Etat n'est, manifestement et durablement, plus en mesure d'exercer sa fonction, le Grand Conseil peut constater son incapacité à la majorité des trois quarts des membres présents.

Art. 78 Règlement, organisation

¹ Le Grand Conseil arrête un règlement.

² Il dispose d'un Service du Parlement.

³ L'administration cantonale assiste le Grand Conseil dans l'accomplissement de ses tâches.

Art. 78 Organisation

a. Principes

¹ La loi règle les principes de l'organisation et du déroulement des affaires du Grand Conseil.

² Le Grand Conseil dispose d'un Service du Parlement.

Art. 79 Titre

Commissions

Art. 79, titre et al. 3

b. Commissions

³ La loi peut déléguer certaines compétences mineures aux commissions, à l'exclusion des compétences législatives.

Art. 80 Titre

Participation du Conseil d'Etat

Art. 80, titre

c. Participation du Conseil d'Etat

Art. 81 Titre

Immunité

Art. 81, titre et al. 2

d. Immunité, interdiction de recevoir des instructions

² Ils votent et délibèrent sans instructions.

Art. 83 Titre et al. 1 et 2

Nombre de sièges, activité principale

¹ Le Conseil d'Etat compte sept membres exerçant leur fonction à titre principal.

² La loi fixe les activités qui ne sont pas compatibles avec la fonction de conseiller d'Etat.

Art. 83, titre, al. 1, 1^{bis} et 2

Nombre de sièges, activité à plein temps, réélection

¹ Le Conseil d'Etat compte cinq membres exerçant leur fonction à plein temps.

1^{bis} Ses membres peuvent être réélus trois fois.

² *Abrogé*

Art. 84, al. 3

³ L'élection du *landamman* a lieu tous les quatre ans. A la fin de cette période accomplie pleinement, il doit se retirer pendant un an au moins.

Art. 84, al. 3

³ L'élection du *landamman* a lieu tous les deux ans. A la fin d'un mandat complet, il doit se retirer pendant la durée d'un mandat.

Art. 87, al. 2

² Il conclut et dénonce les conventions inter-cantoniales et internationales concernant des objets relevant de ses compétences ordinaires.

Art. 87, al. 2 et 5

² Abrogé

⁵ Il peut édicter les dispositions nécessaires à l'exécution du droit supérieur, dans la mesure où elles se limitent à l'organisation et aux tâches des autorités cantonales.

Art. 87^{bis} Relations avec l'extérieur

¹ Le Conseil d'Etat définit la collaboration avec la Confédération, les autres cantons et l'étranger et représente le canton à l'extérieur.

² Il conclut et dénonce les conventions inter-cantoniales et internationales concernant des objets relevant de ses compétences ordinaires.

³ Il défend les intérêts du canton auprès de la Confédération.

⁴ Il veille au respect des droits de participation du Grand Conseil.

Art. 89, al. 2, let. b et e

² Il lui incombe en particulier:

- b. de défendre les intérêts du canton auprès de la Confédération;
- e. d'exécuter les lois, les ordonnances et les arrêtés du Grand Conseil ainsi que les jugements entrés en force;

Art. 89, al. 2, let. b et e

² Il lui incombe en particulier:

- b. *abrogée*
- e. d'exécuter la législation ainsi que les jugements entrés en force;

Le peuple a modifié un certain nombre de dispositions sur l'organisation, les compétences et la collaboration du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, dans le but de créer les conditions d'une meilleure collaboration entre le parlement et le gouvernement. Les points les plus importants de cette réforme sont les suivants: réduction du Conseil d'Etat, qui passe de sept à cinq membres, passage d'une fonction à titre principal à une fonction à plein temps, remplacement de la limite d'âge par une limitation du nombre de mandats, nouvelle base juridique pour le Grand Conseil, définition des rôles et des compétences dans les relations avec l'extérieur et reformulation du principe de la séparation des pouvoirs. Les modifications concernent l'autonomie des cantons en matière d'organisation et sont conformes au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.7 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

1.7.1 Votation populaire cantonale du 27 avril 2014

Lors de la *Landsgemeinde* du 27 avril 2014, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a accepté de modifier l'art. 7^{er}, al. 1 et 2, de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 24 novembre 1872¹⁵ (référéndum financier). Dans un courrier du 6 mai 2014, le *Landamman* et le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont demandé la garantie fédérale.

¹⁵ RS 131.224.2

1.7.2

Référendum financier

Ancien texte

Art. 7^{ter}, al. 1 et 2

¹ Les décisions libres du Grand Conseil concernant des dépenses uniques d'au moins 1 000 000 francs ou des prestations d'au moins 200 000 francs se répétant pendant au moins cinq ans sont soumises au référendum obligatoire.

² 200 personnes, habitant dans le canton et disposant du droit de vote, peuvent soumettre au vote de la *Landsgemeinde* tout arrêté adopté librement par le Grand Conseil lorsque cet arrêté entraîne à charge de l'Etat une nouvelle dépense s'élevant pour le même objet à un montant unique de 250 000 francs et plus ou s'élevant à 50 000 francs et plus, pour le cas de prestations se répétant durant 5 ans au minimum.

Nouveau texte

Art. 7^{ter}, al. 1 et 2

¹ Les décisions libres du Grand Conseil concernant des dépenses uniques d'au moins 1 000 000 francs ou des prestations d'au moins 250 000 francs se répétant pendant au moins quatre ans sont soumises au référendum.

² Deux cents personnes, habitant dans le canton et disposant du droit de vote, peuvent soumettre au vote de la *Landsgemeinde* tout arrêté adopté librement par le Grand Conseil lorsque cet arrêté entraîne à charge de l'Etat une nouvelle dépense s'élevant pour le même objet à un montant unique de 500 000 francs et plus ou s'élevant à 125 000 francs et plus, pour le cas de prestations se répétant durant quatre ans au minimum. Les dépenses liées à la rémunération du personnel de l'Etat ne sont pas sujettes au référendum.

Le seuil pour le référendum financier facultatif est porté de 250 000 à 500 000 francs. En outre, la période déterminante pour les dépenses périodiques passe de cinq ans à quatre ans, le montant global du seuil demeurant inchangé.

La compétence de régler les droits politiques au niveau cantonal, dont relève la définition des modalités du référendum financier, incombe aux cantons aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst.. La modification est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.8

Constitution du canton du Tessin

1.8.1

Votations populaires cantonales du 7 mars 2010, du 5 juin 2011, du 23 septembre 2012, du 22 septembre 2013, du 9 février 2014 et du 18 mai 2014

Le corps électoral du canton du Tessin a accepté d'apporter les modifications suivantes à la constitution de la République et canton du Tessin du 14 décembre 1997 (cst. TI)¹⁶:

- lors de la votation populaire du 7 mars 2010, la modification de l'art. 28, al. 2, du titre VI et de l'art. 45, et l'ajout des art. 44a et 46, al. 3, (révocation de la Municipalité) par 47 062 voix contre 33 772;
- lors de la votation populaire du 5 juin 2011, l'ajout de l'art. 4, al. 3 (égalité des chances), par 40 027 voix contre 13 386;
- lors de la votation populaire du 23 septembre 2012, la modification de l'art. 54, al. 1, (incompatibilités) par 56 830 voix contre 22 474;

¹⁶ RS 131.229

- lors de la votation populaire du 22 septembre 2013, l'ajout des art. 9a et 96 (interdiction de se dissimuler le visage) par 63 494 voix contre 32 377;
- lors de la votation populaire du 9 février 2014, l'ajout des art. 29a et 48, al. 2, la modification du titre de l'art. 30, des art. 35, al. 2, et 59, al. 1, let. n, et l'abrogation de l'art. 67 (conditions d'éligibilité et révocation des membres des autorités) par 101 114 voix contre 11 775;
- lors de la votation du 18 mai 2014, l'ajout du titre V^{bis} et des art. 34^{bis} et 34^{ter} (régime financier) par 59 292 voix contre 48 373.

Dans des courriers du 9 octobre 2013, du 26 février 2014 et du 4 juin 2014, le Conseil d'Etat du canton du Tessin a demandé la garantie fédérale.

1.8.2 Révocation de la Municipalité

Ancien texte

Art. 28, al. 2

² Il inclut le droit de signer les demandes d'initiative, de référendum et de révocation du Conseil d'Etat.

Titre VI:

Elections, initiative populaire et référendum

Nouveau texte

Art. 28, al. 2

² Il inclut le droit de signer les demandes d'initiative, de référendum, de révocation du Conseil d'Etat et de révocation de la Municipalité.

Titre VI:

Elections, initiative populaire, référendum et révocation

Art. 44a Révocation de la Municipalité

¹ Les personnes ayant le droit de vote en matière communale peuvent présenter au Conseil d'Etat une demande de révocation de la Municipalité.

² La demande de révocation ne peut être présentée pendant la première ou la dernière année de la législature.

³ La demande de révocation doit être signée par 30 % des personnes ayant le droit de vote en matière communale dans les soixante jours suivant sa publication officielle dans la commune.

Art. 45 Procédure

La loi fixe la procédure en matière de votations et d'élections, d'initiative, de référendum et de révocation du Conseil d'Etat.

Art. 45 Procédure

La loi fixe la procédure en matière de votations et d'élections, d'initiative, de référendum, de révocation du Conseil d'Etat et de révocation de la Municipalité.

Art. 46, al. 3

³ La votation sur la révocation de la Municipalité a lieu dans les soixante jours suivant la publication officielle, dans la commune, de l'aboutissement de la demande de révocation.

Cette réglementation permet de révoquer la Municipalité en cours de mandat.

Elle concerne l'autonomie communale et respecte les limites du droit cantonal (art. 50, al. 1, Cst.). Les modifications sont conformes au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.8.3 **Egalité des chances**

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 4, al. 3

³ Le canton encourage l'égalité des chances pour les citoyens.

Un nouvel alinéa en faveur de l'égalité des chances complète l'article sur le but du canton. Cette modification est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.8.4 **Incompatibilités**

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 54, al. 1

Art. 54, al. 1

¹ Nul ne peut être simultanément Conseiller d'Etat, député au Grand Conseil ou magistrat de l'ordre judiciaire. Le juge de paix peut être membre du Grand Conseil.

¹ Nul ne peut être simultanément Conseiller d'Etat, député au Grand Conseil ou magistrat de l'ordre judiciaire cantonal ou fédéral.

Cette modification étend l'incompatibilité de fonction aux membres de l'ordre judiciaire fédéral et supprime l'exception prévue pour les juges de paix. Elle concerne l'autonomie cantonale et est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.8.5 **Interdiction de se dissimuler le visage**

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 9a Interdiction de se dissimuler le visage

¹ Nul ne peut se dissimuler le visage sur les voies publiques et dans les lieux ouverts au public (sauf les lieux de culte) ou affectés à un service public.

² Nul ne peut obliger une personne à se dissimuler le visage en raison de son sexe.

³ La loi définit les sanctions et les exceptions à l'al. 1.

Art. 96 Disposition transitoire ad art. 9a

L'art. 9a entre en vigueur en même temps que la loi d'application.

L'art. 9a, al. 1, cst. TI interdit la dissimulation du visage dans l'espace public. Sont visés non seulement les voies publiques, mais également les bâtiments administratifs, les entreprises publiques, comme la Poste ou les CFF, et les lieux privés proposant des biens ou des services au public (restaurants, centres commerciaux, cinémas, etc.)¹⁷. L'interdiction vise deux pratiques particulières: le port d'une cagoule, lors de grands rassemblements (manifestations, matchs), par des personnes cherchant à rester anonymes pour commettre des violences; et la dissimulation du visage, pour des raisons religieuses, que certains courants islamiques fondamentalistes imposent aux femmes lorsqu'elles sont dans l'espace public (burqa, niqab).

Ces dernières années, le Conseil fédéral s'est plusieurs fois exprimé sur l'interdiction de la cagoule ou de la burqa en réponse à des interventions parlementaires¹⁸. De manière générale, il considère une telle interdiction comme inopportune. Peu de personnes, en Suisse, dissimulent leur visage pour des raisons religieuses et cette pratique n'a pas posé de problème jusqu'à aujourd'hui. Par ailleurs, l'interdiction de se dissimuler le visage pour des raisons religieuses concerne en premier lieu les femmes. Or, quiconque oblige une femme à se dissimuler le visage est punissable pour contrainte en vertu de l'art. 181 du code pénal (CP)¹⁹. L'interdiction du voile intégral, comme l'interdiction des minarets, appartient aux normes spéciales en matière de religion, pour la suppression desquelles le Conseil fédéral s'est toujours engagé depuis le XX^e siècle. On constate également que la plupart des personnes portant le voile intégral en Suisse sont des touristes en provenance des pays arabes. Une interdiction de se dissimuler le visage s'appliquerait également à ces personnes, car le droit vaut autant pour les étrangers présents sur le territoire suisse que pour les personnes qui y résident.

Dans d'autres situations, par exemple lorsqu'il s'agit d'empêcher des manifestants violents ou perturbateurs de rester anonymes, des interdictions *ponctuelles* peuvent faire l'affaire. Dans le cadre d'un sondage en lien avec les interventions parlementaires évoquées, la plupart des responsables de corps de police cantonaux interrogés ont fait part de leur scepticisme quant à l'utilité de ces interdictions, celles-ci pouvant même s'avérer contreproductive d'un point de vue tactique (risque d'escalade de la violence en cas de d'arrestation, dans une foule, de personnes encagoulées).

Pour l'octroi de la garantie fédérale, le Parlement ne doit toutefois pas s'interroger sur l'*opportunité* des dispositions étudiées, mais sur leur conformité au droit fédéral d'un *point de vue strictement juridique*. Dans la pratique, les autorités fédérales sont généralement souples: la garantie doit être accordée dès qu'une disposition cantonale peut être mise en œuvre de manière conforme au droit fédéral.

L'interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public est un sujet controversé. Une grande partie de la doctrine la considère comme contraire à la liberté de religion, étant donné qu'aucune exception n'est prévue pour la dissimulation du visage liée à des motifs religieux. D'autres, en Suisse et à l'étranger, la considèrent comme une restriction tolérable de cette liberté fondamentale.

¹⁷ Voir message du Conseil d'Etat tessinois: Consiglio di Stato, Messaggio numero 6732 del 16 gennaio 2013, III B, ch. 4 et 5.

¹⁸ Voir les réponses aux motions 13.3525 Fehr et 13.3520 Föhn «Inscrire dans le code pénal l'interdiction de dissimuler son visage», à la motion 10.3173 Freysinger «Bas les masques!», à l'interpellation 09.4308 Darbellay «Port du voile et intégration» et à l'interpellation 06.3675 Darbellay «Port de la burka».

¹⁹ RS 311.0

Le Tribunal fédéral n'a pas encore eu l'occasion de se pencher sur l'interdiction de la dissimulation du visage. En revanche, le tribunal constitutionnel de Bâle-Ville a dû se prononcer sur la validité d'une initiative populaire des Jeunes UDC en la matière («kantonaies Vermummungsverbot im öffentlichen Raum»). Dans son jugement du 4 février 2014, il a confirmé la décision du Grand Conseil déclarant le texte invalide car contraire au droit supérieur²⁰. En Belgique, la Cour constitutionnelle a confirmé le 6 décembre 2012 la constitutionnalité d'une loi entrée en vigueur le 23 juillet 2011 interdisant le port dans l'espace public de la burqa et d'autres vêtements dissimulant le visage.

Dans l'affaire *S.A.S contre la France*²¹, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur la requête d'une musulmane française contre la France pour violation de différents articles de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²². La requête portait sur une loi française du 11 octobre 2010 (en vigueur depuis le 11 avril 2011) interdisant et punissant la dissimulation du visage dans l'espace public. La Cour a décidé, le 1^{er} juillet 2014, que cette interdiction était compatible avec la convention. Elle a précisé avoir voulu faire preuve de retenue dans son examen, car la dissimulation du visage est un sujet de société polémique dans de nombreux Etats européens. Elle considère dès lors qu'il faut laisser une grande marge de manœuvre aux Etats. En l'occurrence, sur la base de la convention, il serait permis à un Etat d'interdire totalement la dissimulation du visage dans l'espace public et de punir cette pratique de manière modérée s'il considère que le contact à découvert entre personnes est nécessaire à la cohabitation dans une société démocratique.

L'art. 9a, al. 1, cst. TI est très proche de la loi française en ce qui concerne la description du comportement interdit (dissimulation du visage dans l'espace public) et de l'espace public. De fait, les auteurs de l'initiative se sont inspirés de cette loi²³. L'al. 3 prévoit que le législateur définit les *exceptions* à l'interdiction. Comme en France, ces exceptions peuvent être justifiées pour des raisons de santé, d'hygiène, de sécurité dans la circulation ou dans le cadre du travail ou des loisirs (sport), ou encore pour maintenir des traditions (carnaval, Saint-Nicolas)²⁴. Même si la dissimulation du visage pour des raisons religieuses ne peut en principe pas former une exception, puisque la disposition vise précisément à les interdire, il reste une certaine marge d'œuvre. Ainsi, outre le port du voile intégral dans le domaine privé, l'art. 9a, al. 1, prévoit expressément que la pratique est autorisée dans les lieux de culte. Elle restera également autorisée dans les véhicules, par exemple, sauf s'il s'agit de transports publics. L'al. 3 laisse le soin au législateur de définir les *sanctions*. S'il le souhaite, ce dernier pourra ainsi fixer des sanctions aussi modérées qu'en France.

²⁰ Cour d'appel du canton de Bâle-Ville, en tant que tribunal constitutionnel, objet VG.2013.1. Accès: entrer le numéro d'objet sur la page: www.rechtsprechung.gerichte-bs.ch.

Le jugement est entré en force.

²¹ Affaire no 43835/11 du 1^{er} juillet 2014

²² RS **0.101**

²³ Voir message du Conseil d'Etat tessinois: Consiglio di Stato, Messaggio numero 6732 del 16 gennaio 2013, III B, ch. 4 et 5.

²⁴ L'art. 2 du contreprojet du Conseil d'Etat tessinois, refusé en votation, prévoyait de telles exceptions; voir message du Conseil d'Etat tessinois: Consiglio di Stato, Messaggio numero 6732 del 16 gennaio 2013, VI, ch. 14.2.

Le 1^{er} juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la loi française, comparable à l'art. 9a, al. 1, cst. TI, était conforme à la convention. Certes, au nom de la marge de manœuvre garantie à chaque Etat partie, l'arrêt de la Cour n'empêcherait pas un Etat d'être plus strict dans l'examen de la conformité à sa propre constitution. Néanmoins, les droits fondamentaux protégés par la convention, notamment la liberté de religion et l'interdiction de la discrimination, correspondent en grande partie à ceux garantis par la Cst.. Dès lors, en raison de la similitude entre les réglementations et les bases juridiques, de la tolérance dans le cadre de l'examen juridique en vue de l'octroi de la garantie fédérale et de la pratique constante des autorités fédérales consistant à ne refuser la garantie que dans de très rares cas, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas impossible d'interpréter l'art. 9a, al. 1, d'une manière qui soit conforme au droit fédéral. La garantie peut donc être accordée.

Elle peut également être accordée pour les al. 2 et 3 de l'art. 9a. L'al. 2 interdit d'obliger une personne à se dissimuler le visage. Cette règle n'est pas contraire au droit supérieur: elle est, d'ailleurs, déjà comprise dans l'interdiction de la contrainte prévue à l'art. 181 CP. L'al. 3, sur la définition au niveau de la loi des exceptions et des sanctions, est également conforme au droit fédéral.

La garantie fédérale peut aussi être accordée pour la disposition transitoire de l'art. 96 cst. TI concernant l'entrée en vigueur de l'art. 9a.

1.8.6 Conditions d'éligibilité et révocation des membres des autorités

Ancien texte

Art. 30, titre

4. Tessinois de l'étranger

Art. 35, al. 2

² Le juge de paix est élu par le peuple dans la circonscription électorale correspondant à sa juridiction.

Nouveau texte

Art. 29a Inéligibilité et révocation

¹ Est inéligible comme membre du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat ou comme membre ou membre suppléant de la Municipalité le citoyen condamné à une peine privative de liberté ou pécuniaire pour des crimes ou des délits contraires à la dignité de la charge.

² Il est mis un terme à la charge du membre qui ne remplit pas les conditions d'éligibilité.

Art. 30, titre

5. Tessinois de l'étranger

Art. 35, al. 2

² Le juge de paix est élu par le peuple dans la circonscription électorale correspondant à sa juridiction; est inéligible le citoyen condamné à une peine privative de liberté ou pécuniaire pour des crimes ou des délits contraires à la dignité de la charge.

Art. 48, al. 2

² Est inéligible le citoyen condamné à une peine privative de liberté ou pécuniaire pour des crimes ou des délits contraires à la dignité de la charge.

Art. 59, al. 1, let. n

¹ Le Grand Conseil:

- n) met un terme à la charge du membre du Conseil d'Etat qui ne remplirait plus les conditions d'éligibilité;

Art. 67

Sont inéligibles les citoyens condamnés à une peine de réclusion ou d'emprisonnement pour des crimes ou des délits contraires à la dignité de la charge.

Art. 59, al. 1, let. n

¹ Le Grand Conseil:

- n) met un terme à la charge du membre du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat qui ne remplit pas les conditions d'éligibilité;

Art. 67

Abrogé

La modification complète les règles en vigueur sur l'inéligibilité et la révocation applicables à certaines charges cantonales. Sont inéligibles les personnes condamnées à une peine privative de liberté ou pécuniaire pour des crimes ou des délits contraires à la dignité de la charge. La modification étend cette réglementation aux représentants du canton du Tessin au Conseil des Etats. Elle concerne l'autonomie cantonale et est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.8.7 Régime financier

Ancien texte

Nouveau texte

Titre V^{bis} Régime financier

Art. 34^{bis} Principes

¹ La gestion des finances du canton est conforme aux principes de légalité, d'économie et de rentabilité; les finances sont équilibrées à moyen terme, compte tenu de la situation conjoncturelle.

² Avant d'assumer une nouvelle tâche, le canton examine si et comment il peut la financer.

³ Il vérifie périodiquement si chacune de ses tâches est encore nécessaire, utile et supportable financièrement.

Art. 34^{ter} Frein à l'endettement: principes et mesures de rééquilibrage financier

¹ En principe, le budget et les comptes du canton sont en équilibre.

² Compte tenu de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels, un découvert peut être budgétisé dans les limites prévues par la loi.

³ Les limites définies par la loi sont respectées au moyen de mesures de modération des charges, d'augmentation des revenus ou d'adaptation du coefficient d'impôt cantonal.

⁴ Les éventuels découverts dans les comptes de l'exercice en cours sont compensés par les excédents des exercices antérieurs; si cela

n'est pas possible, les découverts sont à compenser dans les délais prévus par la loi.

⁵ Le canton prend en temps utile les mesures nécessaires au maintien de l'équilibre financier.

⁶ Pour augmenter le coefficient d'impôt cantonal, le Grand Conseil doit obtenir la majorité qualifiée des deux tiers des votants.

Les deux nouvelles dispositions fixent les principes du régime financier cantonal et prévoient différentes mesures visant à maintenir l'équilibre des finances. Cette modification concerne l'autonomie cantonale et est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.9 Constitution du canton de Vaud

1.9.1 Votations populaires cantonales

Lors de la votation populaire du 9 juin 2013, le corps électoral du canton de Vaud a accepté plusieurs modifications de la constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (cst. VD)²⁵:

- modification de l'art. 80 cst. VD (contrôle de la légalité des initiatives cantonales) par 121 318 voix contre 26 004;
- modification de l'art. 84, al. 3, cst. VD (prolongation du délai de récolte des signatures pour les référendums facultatifs) par 123 442 voix contre 24 896;
- modification de l'art. 113, al. 2, cst. VD (élections complémentaires au Conseil d'Etat) par 139 575 voix contre 6849;
- modification du titre du chapitre 2 et de l'art. 166 et abrogation de l'art. 179, al. 7, cst. VD (réorganisation de la Cour des comptes) par 138 037 voix contre 7443.

Dans un courrier du 28 août 2013, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a demandé la garantie fédérale.

1.9.2 Contrôle de la légalité des initiatives cantonales

Ancien texte

Art. 80 Validité de l'initiative

¹ Le Grand Conseil valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui:

- a. sont contraires au droit supérieur;
- b. violent l'unité de rang, de forme ou de matière.

² La décision du Grand Conseil est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.

Nouveau texte

Art. 80 Validité de l'initiative

¹ Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui:

- a. sont contraires au droit supérieur;
- b. violent l'unité de rang, de forme ou de matière.

² La décision du Conseil d'Etat est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.

Cette modification vise à transférer la compétence d'examiner la validité des initiatives populaires du Grand Conseil au Conseil d'Etat. Elle avance également la date du contrôle au début de la récolte des signatures. Il avait auparavant lieu une fois l'initiative aboutie.

En vertu de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La modification de la cst. VD est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.9.3 Prolongation du délai de récolte des signatures pour les référendums facultatifs

Ancien texte

Art. 84, al. 3

³ La demande de référendum aboutit si elle a recueilli 12 000 signatures dans un délai de quarante jours dès la publication de l'acte.

Nouveau texte

Art. 84, al. 3

³ La demande de référendum aboutit si elle a recueilli 12 000 signatures dans un délai de soixante jours dès la publication de l'acte. La loi prolonge ce délai pour tenir compte de la difficulté de récolte de signatures à certaines périodes de l'année.

La modification fait passer de quarante à soixante jours le délai accordé pour la récolte de signatures pour les référendums facultatifs. Elle charge en outre le législateur de prévoir des délais plus longs aux périodes de l'année où il est difficile de récolter des signatures.

En vertu de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La modification de la cst. VD est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.9.4 Elections complémentaires au Conseil d'Etat

Ancien texte

Art. 113, al. 2

² Tout siège vacant est repourvu dans les nonante jours, à moins que la fin de la législature n'intervienne dans les six mois.

Nouveau texte

Art. 113, al. 2

² Tout siège vacant est repourvu dans les nonante jours, à moins que l'élection générale n'intervienne dans les six mois.

Il s'est avéré difficile d'organiser une élection complémentaire à l'approche d'une élection générale. C'est pourquoi la constitution est modifiée de manière à permettre de ne plus se référer à la fin de la législature pour éviter une élection complémentaire, mais à la date de l'élection générale.

En vertu de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La modification de la cst. VD est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.9.5

Réorganisation de la Cour des comptes

Ancien texte

Chapitre 2:
Cour des comptes

Art. 166

¹ La Cour des comptes se compose de cinq membres, élus pour une période de six ans et rééligibles une fois. Ces membres sont élus par le Grand Conseil, sur préavis de la commission de présentation prévue à l'article 131.

² La Cour des comptes assure en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la loi ainsi que de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité.

³ Elle établit elle-même son plan de travail. Exceptionnellement, le Grand Conseil peut lui confier des mandats.

⁴ Elle publie les résultats de ses travaux, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose.

Art. 179

7. ad. art. 166

Parallèlement à la création de la Cour des comptes, le mandat et les compétences du Contrôle cantonal des finances (CCF) doivent être adaptés.

Nouveau texte

Chapitre 2:
Surveillance et contrôle des finances

Art. 166

¹ Le Canton de Vaud est doté de plusieurs autorités assurant en toute indépendance la surveillance de l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle du respect des principes de légalité, de régularité, d'efficacité, d'économie et d'efficience.

² Ces autorités sont notamment:

- la Cour des comptes, en charge du contrôle de performance,
- un organe chargé du contrôle de conformité.

³ Les membres de la Cour des comptes sont élus par le Grand Conseil.

⁴ *Abrogé*

Art. 179

7. ad. art. 166

Abrogé

La Cour des comptes a été créée par la nouvelle cst. VD et elle est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2008. Une évaluation et des interventions politiques diverses ont révélé qu'il était nécessaire de réformer cette institution. L'objectif est de séparer plus clairement les domaines d'activité de la Cour des comptes et du Contrôle cantonal des finances et de renforcer l'indépendance de la Cour des comptes. A cette fin, les dispositions de la cst. VD sur la Cour des comptes et d'autres organes du Contrôle des finances sont limitées à quelques principes; les règles de détail sont fixées au niveau de la loi. Simultanément, la disposition transitoire concernant l'art. 166 est abrogée, parce que devenue sans objet.

Ces modifications de la cst. VD sont elles aussi conformes au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

1.10 Constitution du canton du Jura

1.10.1 Votation populaire cantonale du 24 novembre 2013

Lors de la votation populaire du 24 novembre 2013, le corps électoral du canton du Jura a accepté le nouvel art. 139 de la constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (cst. JU)²⁶ (processus tendant à la création d'un nouveau canton) par 24 532 voix contre 7505. Dans un courrier du 4 février 2014, le Conseil d'Etat du canton du Jura a demandé la garantie fédérale.

1.10.2 Processus tendant à la création d'un nouveau canton

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 139 Processus tendant à la création d'un nouveau canton

Le Gouvernement est habilité à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés.

La nouvelle disposition constitutionnelle découle d'une déclaration d'intention adoptée le 20 février 2012 par les gouvernements des cantons de Berne et du Jura sous l'égide du Conseil fédéral. Cette déclaration d'intention a affirmé la volonté commune de trouver une solution à la question institutionnelle jurassienne et énoncé la volonté d'exécuter une votation populaire à la fois dans le canton du Jura et dans le Jura bernois. L'objectif de la votation est que les deux parties s'expriment sur la question de savoir s'il faut ou non engager une procédure menant à la création d'un nouveau canton du Jura, composé du territoire du canton actuel et de celui du Jura bernois. Dans un premier temps, seule la question de l'engagement d'un processus doit être tranchée, non celle de la création d'un nouveau canton.

Les travaux préparatoires nécessaires ont été entamés dans les deux cantons conformément à la déclaration d'intention. Dans le canton de Berne, la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier)²⁷ a été modifiée de manière à permettre l'exécution de cette votation régionale. Après quoi le corps électoral du Jura bernois a pu, le 24 novembre 2013, exprimer sa volonté de charger le Conseil-exécutif d'ouvrir une procédure tendant à la création d'un nouveau canton, composé du territoire actuel du canton du Jura et du Jura bernois. Le canton du Jura a procédé différemment: il a soumis au vote de ses citoyens, comme le prévoyait la déclaration d'intention, un nouvel art. 139 cst. JU. Ce nouvel article donne pouvoir au gouvernement du Jura pour entamer un processus visant à créer un nouveau canton.

La votation sur le nouvel art. 139 cst. JU est donc le pendant de la votation régionale organisée dans le Jura bernois. Selon la déclaration d'intention, la procédure de création d'un nouveau canton exige l'approbation du Jura bernois comme celle du canton du Jura. Le corps électoral du Jura bernois a cependant refusé l'ouverture de

²⁶ RS 131.235

²⁷ Recueil des lois bernoises 102.1

ladite procédure lors de la votation du 24 novembre 2013, alors que le corps électoral jurassien a lui accepté le nouvel art. 139 cst. JU. Le projet est donc caduc. La procédure prévue dans la déclaration d'intention du 20 février 2012 n'est pour sa part pas complètement terminée. En effet, les communes du Jura bernois ont encore jusqu'à fin novembre 2015 pour prier le Conseil-exécutif d'élaborer les bases légales nécessaires pour permettre aux communes qui le souhaitent de rejoindre le canton du Jura. La commune de Moutier a déposé mi-avril 2014 une demande dans ce sens.

Il reste maintenant à examiner si l'art. 139 cst. JU est conforme au droit fédéral et si la garantie peut être accordée.

L'art. 53, al. 1, Cst. dispose que la Confédération protège l'existence, le statut et le territoire des cantons énumérés à l'art. 1. L'intégrité territoriale des cantons ne peut être touchée ni par la Confédération ni par les autres cantons. Mais l'art. 53 prévoit aux al. 2 à 4 la procédure à suivre en cas de modification du nombre, du statut ou du territoire d'un canton. Exception faite des cas de rectification de frontières (art. 53, al. 4, Cst.), l'approbation du corps électoral et des cantons concernés est toujours requise. Toute modification du nombre et du statut des cantons est soumise à l'approbation du peuple et des cantons (art. 53, al. 2, Cst.), la modification du territoire d'un canton est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral (art. 53, al. 3, Cst.). Si l'existence, le statut et le territoire des cantons sont protégés par la Cst., celle-ci prévoit des procédures particulières pour toute modification les affectant. L'art. 139 cst. JU habilite le Gouvernement à engager pareille procédure et se conforme ainsi au droit fédéral.

L'issue négative de la votation dans le Jura bernois a rendu caduc le processus concret visé à l'art. 139 cst. JU. La question se pose de savoir si cette réalité s'oppose à la garantie fédérale. Si l'octroi de la garantie était refusé, la disposition serait considérée comme nulle à titre rétroactif²⁸. L'Assemblée fédérale déclarerait alors implicitement que le canton du Jura n'a pas donné son approbation à l'engagement d'un processus tendant à la création d'un nouveau canton. Il faut noter par ailleurs que l'octroi de la garantie ne présuppose pas que la norme constitutionnelle soumise ait jamais été appliquée.

L'Assemblée fédérale a refusé en 1977 d'accorder la garantie à l'art. 138 cst. JU²⁹. Cette disposition prévoyait que le canton du Jura puisse accueillir en son sein toutes les parties du territoire jurassien directement concerné par la votation populaire du 23 juin 1974 (plébiscite des sept districts jurassiens en faveur de la création du canton du Jura) pour autant que ces parties se soient séparées dans les règles du canton concerné, c'est-à-dire conformément au droit fédéral et au droit dudit canton. Elle a été vue comme l'annonce de prétentions territoriales sur les régions d'un canton voisin et jugée par conséquent incompatible avec le principe de la fidélité confédérale³⁰.

Contrairement à l'art. 138 cst. JU, le présent art. 139 cst. JU ne vise pas l'intégration de territoires concrets dans le canton du Jura, mais habilite seulement le gouvernement à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton. La Cst.

²⁸ Cf. le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 1, 221; Biagini, Kommentar BV, Art. 51, n° 22; Ruch, St. Galler Kommentar zu Art. 51, n° 19.

²⁹ FF 1977 III 266

³⁰ Cf. les explications figurant dans le message du Conseil fédéral du 20 avril 1977 concernant la garantie de la constitution du futur canton du Jura, FF 1977 II 259, ch.322.

prévoit à l'art. 53 la procédure à suivre pour modifier l'existence, le statut ou le territoire des cantons. Comme la disposition doit en outre être considérée dans le contexte de la procédure concertée (avec le Conseil-exécutif du canton de Berne et sous l'égide du Conseil fédéral) de règlement de la question institutionnelle jurasienne, elle est conforme au droit fédéral; la garantie peut donc être accordée.

2 Constitutionnalité

2.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que les dispositions modifiées des constitutions des cantons de Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud 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.