



18.019

Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons d'Uri, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures

du 14 février 2018

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons d'Uri, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, en vous proposant de l'adopter.

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

14 février 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par arrêté fédéral simple, la garantie fédérale pour les modifications des constitutions d'Uri, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Les modifications portent sur des sujets variés. Elles sont toutes conformes au droit fédéral; la garantie fédérale doit 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 d'Uri:

- les affaires communales;*

dans le canton de Bâle-Campagne:

- l'attribution des tâches et la collaboration intercommunale;*

dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures:

- le droit de vote et d'éligibilité ecclésiastique.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton d'Uri

1.1.1 Votation populaire du 21 mai 2017

Lors de la votation populaire du 21 mai 2017, le corps électoral du canton d'Uri a accepté, par 6289 voix contre 2128, plusieurs modifications de la constitution du canton d'Uri du 28 octobre 1984¹ liées à la création d'une loi sur les communes. Par lettre du 2 juin 2017, l'office du *Landammann*, sur mandat du Conseil d'Etat, a demandé la garantie fédérale.

1.1.2 Affaires communales

Ancien texte

Art. 26 Votations sur le plan communal

¹ Le règlement communal détermine, dans les limites de la constitution et des lois, les affaires qui doivent être réglées publiquement et celles qui doivent être soumises à un vote aux urnes.

² Est dite publique une procédure de vote à mains levées ou une procédure dans laquelle des bulletins de vote sont remis au cours de l'assemblée et font l'objet d'un dépouillement immédiat.

Art. 30 Élections et votations

² Les élections et les votations dans les communes se déroulent à mains levées, à moins que le règlement communal n'en dispose autrement. Les élections au Grand Conseil selon le système proportionnel ont lieu par la voie des urnes.

³ L'assemblée communale doit être annoncée publiquement au plus tard huit jours avant qu'elle ait lieu et les objets à traiter doivent être mentionnés. La législation détermine les modalités des votations qui se déroulent aux urnes.

Nouveau texte

Art. 26
Abrogé

Art. 30, al. 2, 1^{re} phrase et 3

² Abrogée ...

³ La loi sur les communes règle les votations et élections communales.

¹ RS 131.214

Art. 66 Modifications territoriales

¹ Des modifications territoriales ne peuvent intervenir qu'avec l'approbation des citoyens concernés réunis en assemblées communales; des rectifications de limites sont quant à elles décidées par les conseils communaux respectifs. Dans les deux cas, l'approbation du Conseil d'État est requise.

Art. 71 Syndicats de communes

¹ Des communes peuvent s'associer dans le but de remplir en commun leurs tâches. Les droits de participation des citoyens doivent être garantis.

² Les règlements de ces syndicats doivent être approuvés par le Conseil d'État.

Disposition transitoire

Les syndicats de communes existants sont considérés comme reconnus.

Art. 107 Tâches

¹ Les communes municipales remplissent toutes les tâches qui ont une portée locale, à moins qu'elles ne soient de la compétence d'autres corporations et établissements de droit public. Elles accomplissent en outre les tâches que le canton leur a déléguées.

⁵ Dans les limites de la constitution, les différentes communes ont la faculté de conclure des conventions relatives à la répartition des tâches. De telles conventions requièrent l'approbation du Conseil d'État.

Art. 108 Organisation

¹ L'organe communal suprême est l'assemblée communale. Tous les citoyens actifs en font partie.

Art. 110 L'assemblée municipale

¹ L'assemblée municipale est compétente pour: ...

² Les compétences énumérées à l'al. 1 ne peuvent être déléguées.

³ Le règlement communal peut attribuer d'autres tâches à l'assemblée municipale.

Art. 66, titre et al. 1

Modifications territoriales et rectifications de frontières

¹ Les modifications territoriales et les rectifications de frontières sont régies par la loi sur les communes.

Art. 71 Associations à but déterminé

Les associations à but déterminé sont régies par la loi sur les communes et la législation spéciale.

Disposition transitoire

Les associations à but déterminé existantes sont considérées comme approuvées et reconnues.

Art. 107, al. 1 et 5, 2^e phrase

¹ Les tâches des communes municipales sont régies par la loi sur les communes.

⁵ ... Ces conventions requièrent l'approbation du Conseil d'État si elles sont conclues entre des communes de différents types.

Art. 108, al. 1

¹ Le corps électoral est l'organe communal suprême.

Art. 109a Dispositions d'exécution

La loi sur les communes fixe les modalités d'exécution.

Art. 110, titre, al. 1, phrase introductive, 2 et 3

Compétences du corps électoral

¹ Le corps électoral est compétent pour: ...

² Les compétences énumérées à l'al. 1 ne peuvent être déléguées, sauf disposition contraire de la législation spéciale.

³ *Abrogé*

Art. 111 Le conseil municipal

¹ Le Conseil municipal comprend le président, le vice-président, l'administrateur, le directeur des affaires sociales et un à trois autres membres.

² Il dirige et administre la commune et la représente à l'extérieur.

³ Il a notamment pour tâches:

- a. d'administrer les biens communaux;
- b. de veiller à la tranquillité, à l'ordre et à la sécurité publics dans la commune;
- c. de préparer les affaires traitées par l'assemblée municipale et de les exécuter;
- d. d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par le Conseil d'État;
- e. de traiter les affaires et de rendre les décisions qui relèvent de la commune et qui ne sont pas expressément attribuées à une autre autorité.

Art. 112 La commission d'école

¹ La commission d'école comprend le président, le vice-président, l'administrateur et deux à six autres membres.

² Elle a notamment pour tâches:

- a. de diriger les écoles dans la commune;
- b. d'exécuter les tâches qui lui sont confiées, dans le domaine de l'instruction publique, par l'assemblée municipale et par les autorités cantonales;
- c. de désigner les instituteurs et de les surveiller;
- d. de préparer les affaires traitées par l'assemblée municipale dans le domaine de l'instruction publique.

Art. 113 La commission des affaires sociales

¹ La commission des affaires sociales comprend le président, le vice-président, l'administrateur et deux à quatre autres membres.

² Elle a notamment pour tâches:

- a. de diriger l'aide sociale dans la commune;
- b. d'exécuter les décisions communales et les mandats du Conseil d'État qui concernent l'aide sociale;
- c. d'administrer les biens qui sont affectés à l'aide sociale;

Art. 111 Le conseil municipal

¹ Le Conseil municipal comprend le président et au moins quatre autres membres. Le règlement communal fixe le nombre de membres.

² La loi sur les communes et la législation spéciale fixent les modalités d'exécution.

Art. 112 La commission d'école

¹ Si la commune institue une commission d'école, celle-ci comprend le président et au moins quatre autres membres. Le règlement communal fixe le nombre de membres.

² La loi sur les communes et la législation spéciale fixent les modalités d'exécution.

Art. 113 La commission des affaires sociales

¹ Si la commune institue une commission des affaires sociales, celle-ci comprend le président et au moins quatre autres membres. Le règlement communal fixe le nombre de membres.

² La loi sur les communes et la législation spéciale fixent les modalités d'exécution.

- d. de préparer les affaires qui incombent à l'assemblée municipale en matière d'aide sociale.

Art. 114 L'assemblée paroissiale

¹ L'assemblée paroissiale a les mêmes prérogatives que l'assemblée municipale, mais limitées aux seules affaires ecclésiastiques.

² Elle élit le conseil paroissial et le curé ou le pasteur du lieu.

Art. 116 L'assemblée bourgeoise

¹ L'assemblée bourgeoise a les mêmes prérogatives que l'assemblée municipale, mais limitées aux seules affaires de la commune bourgeoise.

² Elle élit le conseil bourgeois.

Art. 114, titre, al. 1 et 2

Compétences du corps électoral

¹ Le corps électoral a les mêmes prérogatives que celui de la commune municipale, mais limitées aux seules affaires ecclésiastiques.

² Il élit le conseil paroissial et le curé ou le pasteur du lieu.

Art. 116, titre, al. 1 et 2

Compétences du corps électoral

¹ Le corps électoral a les mêmes prérogatives que celui de la commune municipale, mais limitées aux seules affaires de la commune bourgeoise.

² Il élit le conseil bourgeois.

Remplacement d'une expression

Ne concerne que le texte allemand (art. 23, 26, al. 1, 30, al. 2, 83, al. 2, et 84, al. 2).

Cette révision a consisté à supprimer de la constitution d'Uri de nombreuses dispositions détaillées, qui ont été intégrées dans la nouvelle loi sur les communes, et à introduire de petites précisions. Selon l'art. 50, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)², l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Les modifications effectuées sont conformes au droit fédéral et doivent donc être garanties.

1.2 Constitution du canton de Bâle-Campagne

1.2.1 Votation populaire du 21 mai 2017

Lors de la votation populaire du 21 mai 2017, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 60 331 voix contre 11 866, des modifications des § 45 et 48 de la constitution du canton de Bâle-Campagne du 17 mai 1984³ et l'introduction, dans cette dernière, d'un § 47a (attribution des tâches et collaboration intercommunale). Par lettre du 13 juin 2017, la chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne a demandé la garantie fédérale.

² RS 101

³ RS 131.222.2

1.2.2 Attribution des tâches et collaboration intercommunale

Ancien texte

§ 45 Autonomie

² Tous les organes cantonaux respectent et protègent l'autonomie des communes. Le législateur accorde à ces dernières la plus grande liberté d'action possible.

§ 48 Collaboration

¹ Le canton encourage la collaboration entre les communes.

² En vue d'accomplir des tâches déterminées, les communes peuvent conclure des conventions avec d'autres communes du canton, ou extérieures au canton, constituer des syndicats de communes et entretenir des établissements et des services administratifs communs. La création de syndicats de communes et d'établissements ainsi que leurs règlements doivent être approuvés par le Conseil d'Etat.

³ Le Grand Conseil peut exceptionnellement obliger les communes à adhérer à des syndicats de communes existants ou à en constituer de nouveaux.

⁴ Les droits de participation des citoyens dans les syndicats de communes doivent être préservés.

Nouveau texte

§ 45, al. 2, 2^e phrase

² ... *Abrogée*

§ 47a Attribution des tâches

¹ Dans l'attribution des tâches, les autorités édictant des actes législatifs suivent le principe de la primauté des communes (subsidiarité). Elles tiennent si possible compte du principe selon lequel la collectivité publique compétente pour une tâche donnée est celle qui dispose des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de cette dernière (équivalence fiscale).

² Elles accordent aux communes une liberté aussi grande que possible en matière de réglementation et d'exécution (autonomie communale) et peuvent prévoir des réglementations variables selon les communes (variabilité).

³ Elles peuvent prévoir de déléguer des tâches cantonales d'exécution aux communes ou associations de communes qui le demandent.

§ 48, al. 1 à 4

¹ Les communes s'efforcent de collaborer. Le canton les soutient dans ces efforts.

² La collaboration vise un gain d'efficacité dans l'exécution des tâches.

³ La loi:

- a. peut obliger les communes à collaborer pour l'exécution de certaines tâches;
- b. règle les formes de collaboration et les droits de participation des citoyens.

⁴ *Abrogé*

La constitution modifiée prévoit une plus grande autonomie des communes et consacre les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale, afin de permettre un renforcement de la collaboration au sein d'espaces fonctionnels. En contrepartie, elle oblige les communes à renforcer leur collaboration.

La Confédération ne règle pas les principes applicables à l'organisation au sein des cantons. Selon l'art. 50, al. 1, Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Les modifications effectuées sont conformes au droit fédéral et doivent donc être garanties.

1.3 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

1.3.1 *Landsgemeinde* du 30 avril 2017

À la *Landsgemeinde* du 30 avril 2017, le corps électoral a accepté l'introduction d'un al. 1^{bis} à l'art. 16 de la constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 24 novembre 1872⁴ (cst. AI) (droit de vote et d'éligibilité ecclésiastique). Par lettre du 3 mai 2017, la chancellerie d'État, sur mandat du *Landammann* et du Conseil d'État, a demandé la garantie fédérale.

1.3.2 Droit de vote et d'éligibilité ecclésiastique

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 16 al. 1^{bis}

^{1bis} Les paroisses peuvent introduire le droit de vote et d'éligibilité pour leurs membres étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement.

Selon l'art. 3 cst. AI, l'Église catholique romaine et l'Église évangélique réformée sont reconnues corporations de droit public. La nouvelle disposition porte sur une question relevant de l'autonomie communale. Elle doit être garantie.

2 Aspects juridiques

2.1 Conformité au droit fédéral

Les modifications des constitutions des cantons d'Uri, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures remplissent les conditions posées par l'art. 51 Cst. Elles doivent donc recevoir la garantie fédérale.

⁴ RS 131.224.2

2.2 Compétence de l'Assemblée fédérale

Selon les art. 51 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 accordée par arrêté fédéral simple, étant donné que ni la Cst. ni la loi ne prévoient de référendum (voir art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).

