

09.066

**Message  
concernant la garantie des Constitutions révisées  
des cantons de Berne, de Thurgovie, de Vaud, de Genève et  
du Jura**

du 26 août 2009

---

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

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie des Constitutions révisées des cantons de Berne, de Thurgovie, de Vaud, de Genève et du Jura en vous proposant de l'adopter.

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

26 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*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 de cet 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 remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.*

*En l'espèce, les modifications constitutionnelles ont pour objet:*

*dans le canton de Berne:*

- *la suppression de la garantie d'un siège par district dans le cadre de la réforme des cercles électoraux 2010;*

*dans le canton de Thurgovie:*

- *l'adaptation des dispositions régissant les incompatibilités lors des élections;*

*dans le canton de Vaud:*

- *le report de la mise en œuvre de la double instance en matière civile et pénale;*
- *la protection contre la fumée passive;*
- *la désignation des assesseurs de la Cour des assurances sociales;*

*dans le canton de Genève:*

- *l'instauration d'un référendum obligatoire pour toute modification des lois de protection des locataires;*
- *la gestion de l'Etat;*

*dans le canton du Jura:*

- *la mise en œuvre des codes suisses de procédure pénale et civile.*

*Ces modifications sont conformes à l'art. 51 de la Constitution fédérale; aussi la garantie fédérale doit-elle leur être accordée.*

# Message

## **1 Les diverses révisions**

### **1.1 Constitution du canton de Berne**

#### **1.1.1 Votation populaire cantonale du 30 novembre 2008**

Lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, le corps électoral du canton de Berne a accepté une modification de l'art. 73 de la Constitution cantonale concernant la suppression de la garantie d'un siège par district dans le cadre de la réforme des cercles électoraux 2010, par 213 637 oui contre 44 230 non.

Dans une lettre du 21 janvier 2009, la Chancellerie d'Etat du canton de Berne a demandé la garantie fédérale.

#### **1.1.2 Suppression de la garantie d'un siège par district**

##### **Ancien texte**

Art. 73, al. 4

<sup>4</sup> Les sièges sont répartis entre les listes en fonction des suffrages de parti obtenus dans les cercles électoraux. Dans les cercles électoraux regroupant plusieurs districts, un siège au moins est attribué à chaque district.

##### **Nouveau texte**

*Art. 73, al. 4*

<sup>4</sup> Les sièges sont répartis entre les listes en fonction des suffrages de parti obtenus dans les cercles électoraux.

Avant la réforme de l'administration cantonale décentralisée, acceptée en votation populaire le 24 septembre 2006, les districts étaient une unité structurelle importante du canton de Berne. Vu leur statut, notamment en tant que cercles électoraux, arrondissements judiciaires et administratifs, et la structure de canton de Berne, il était justifié qu'un nombre de sièges minimal leur soit garanti: chaque district devait donc être représenté au moins par un membre du Grand Conseil. Suite à plusieurs décisions du peuple bernois, les districts avaient déjà perdu leur fonction d'arrondissements judiciaires et administratifs. La réforme des cercles électoraux les a en outre dépouillés de leur fonction en la matière. Rien ne s'oppose donc – et notamment pas le droit supérieur – à ce que la garantie d'un siège par district soit supprimée. La modification constitutionnelle peut donc être garantie.

## **1.2 Constitution du canton de Thurgovie**

### **1.2.1 Votation populaire cantonale du 8 février 2009**

Lors de la votation populaire du 8 février 2009, le corps électoral du canton de Thurgovie a accepté la modification du § 30 de la Constitution cantonale (adaptation des dispositions régissant les incompatibilités), par 51 235 oui contre 16 004 non.

Dans une lettre du 16 février 2009, la Chancellerie d'Etat du canton de Thurgovie a demandé la garantie fédérale.

### **1.2.2 Adaptation des dispositions régissant les incompatibilités**

#### **Ancien texte**

§ 30 Parenté et alliance

<sup>1</sup> Des parents en ligne directe et des époux ne peuvent siéger en même temps au Grand Conseil.

<sup>2</sup> Ne peuvent en outre faire partie en même temps des autres autorités les parents et alliés jusqu'au deuxième degré en ligne collatérale.

#### **Nouveau texte**

§ 30 Exclusion des parents et alliés

<sup>1</sup> Ne peuvent siéger en même temps dans la même autorité:

1. des conjoints;
2. des parents et leurs enfants ou les conjoints de leurs enfants;
3. des frères et sœurs et leurs conjoints.

<sup>2</sup> Les personnes liées par un partenariat enregistré ou formant une communauté de vie de fait sont assimilées aux conjoints.

<sup>3</sup> L'exclusion des parents et alliés ne s'applique pas au Grand Conseil ni aux législatifs des communes.

<sup>4</sup> La loi règle les autres exceptions à l'exclusion des parents et alliés.

D'une part, alors que les incompatibilités entre parents et alliés ne concernaient auparavant que les conjoints, la modification de la Constitution thurgovienne l'étend aux partenaires enregistrés et aux personnes formant une communauté de vie de fait, réalisant ainsi l'égalité de traitement requise par l'art. 8, al. 1, de la Constitution fédérale. D'autre part, elle limite les cas d'incompatibilités en exceptant les membres des autorités généralement les plus nombreuses: Grand Conseil et législatifs des communes. Dans ces institutions, des liens personnels entre députés ne peuvent guère tirer à conséquence. L'exclusion des parents et alliés est maintenue pour les élections auprès des autorités plus petites (par exemple les autorités communales et scolaires, les tribunaux de district), dans lesquelles des concentrations de pouvoir ou des conflits personnels peuvent avoir des conséquences bien plus marquées que dans de plus grandes enceintes. La modification est compatible avec le droit supérieur et peut être garantie.

## **1.3 Constitution du canton de Vaud**

### **1.3.1 Votations populaires cantonales du 21 octobre 2007 et du 30 novembre 2008**

Lors de la votation populaire du 21 octobre 2007, le corps électoral du canton de Vaud a accepté de modifier la Constitution cantonale pour différer la mise en œuvre de la double instance en matière civile et pénale (nouvel art. 179, ch. 3<sup>bis</sup>), par 151 697 oui contre 12 928 non.

Lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, le corps électoral du canton de Vaud a encore accepté deux modifications de la Constitution cantonale concernant:

- la protection contre la fumée passive (nouvel art. 65a), par 135 589 oui contre 53 736 non;
- la désignation des juges assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales (modification de l’art. 131, al. 4), par 163 503 oui contre 16 919 non.

Dans des courriers du 14 janvier 2009 et du 2 février 2009, le Conseil d’Etat du canton de Vaud demande la garantie fédérale.

### **1.3.2 Report de la mise en œuvre de la double instance en matière civile et pénale**

#### **Nouveau texte**

*Art. 179, ch. 3<sup>bis</sup> (nouveau)*

3<sup>bis</sup> La législation d’application requise par l’art. 129 Cst-VD doit être édictée au plus tard à l’échéance du délai prévu par l’art. 130 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral pour l’adaptation des dispositions cantonales en matière civile et pénale.

La réforme des codes suisses de procédure pénale et de procédure civile (CPP et CPC) impose aux cantons d’introduire le principe de la double instance, selon laquelle toute décision judiciaire doit pouvoir être portée devant une seconde instance judiciaire cantonale. Ce principe est déjà inscrit dans l’art. 129, al. 1, de la Constitution cantonale. Selon les dispositions transitoires de cette dernière, cette réforme aurait dû entrer en vigueur en avril 2008. Or, les réformes fédérales ayant pris du retard, il convient de faire coïncider les délais de mise en œuvre prévus par la législation fédérale et par la législation cantonale. C’est ce que vise le nouvel art. 179, ch. 3<sup>bis</sup>, de la Constitution cantonale. Celui-ci peut donc être garanti.

### **1.3.3 Protection contre la fumée passive**

#### **Nouveau texte**

*Art. 65a (nouveau)* Protection contre la fumée passive

<sup>1</sup> Afin de protéger l’ensemble de la population, il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés.

<sup>2</sup> Sont notamment concernés:

- a. tous les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public;
- b. tous les bâtiments ou locaux ouverts au public, notamment ceux affectés à des activités médicales, hospitalières, para-hospitalières, culturelles, récréatives, sportives ainsi qu'à des activités de formation, de loisirs, de rencontres, d'exposition;
- c. tous les établissements au sens de la législation sur les auberges et débits de boissons sous réserve de l'aménagement de fumeurs fermés, sans service et disposant d'un système de ventilation adéquat;
- d. les transports publics et les autres transports professionnels de personnes;
- e. les autres lieux ouverts au public tels que définis par la loi.

<sup>3</sup> La loi fixe les sanctions en cas d'inobservation de l'interdiction de fumer et règle l'exécution du présent article.

L'al. 1 de cette disposition est identique à l'art. 178B de la Constitution du canton de Genève, garanti par l'Assemblée fédérale dans son arrêté du 28 mai 2009 (voir message, FF 2009 981). La seule différence se trouve dans l'art. 65a, al. 2, let. c. Cette dernière, au contraire du texte genevois, autorise au niveau constitutionnel une exception pour l'aménagement de fumeurs fermés, sans service et disposant d'une ventilation adéquate. La nouvelle disposition est compatible avec le droit supérieur et peut donc être garantie.

Elle est également compatible avec la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif adoptée par le Parlement le 3 octobre 2008 (FF 2008 7483) et qui entrera sans doute en vigueur en 2010. Cette loi est certes moins restrictive en ce qui concerne la protection du personnel: son art. 2, al. 2, énonce que des employés peuvent travailler dans les locaux fumeurs des établissements d'hôtellerie ou de restauration à titre exceptionnel, sous réserve de leur accord explicite. Toutefois les cantons sont libres d'édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé. Les fumeurs fermés sans service prévus par le canton de Vaud n'entreront donc pas en conflit avec la législation fédérale future.

### **1.3.4 Désignation des assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales**

#### **Ancien texte**

Art. 131, al. 4

<sup>4</sup> La loi régit la désignation des juges assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

#### **Nouveau texte**

Art. 131, al. 4

<sup>4</sup> La loi régit la désignation des juges assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal.

Cette modification de l'art. 131, al. 4, de la Constitution du canton de Vaud permet de confier au législateur le soin d'inscrire dans la loi l'autorité compétente pour désigner les assesseurs de la future Cour des assurances sociales, au même titre que les assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Il

s'agit d'une question d'organisation judiciaire qui relève de l'autonomie organisationnelle des cantons. La disposition peut donc être garantie.

## **1.4 Constitution du canton de Genève**

### **1.4.1 Votations populaires cantonales du 24 septembre 2006 et du 30 novembre 2008**

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2006, le corps électoral du canton de Genève a accepté une modification de la Constitution cantonale concernant le logement et la protection des locataires et des habitants (nouveaux art. 53 A, al. 2, 160 F et 182, al. 2 et 3), par 72 500 oui contre 43 514 non.

Lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, il a également accepté une autre modification de la Constitution cantonale concernant la gestion de l'Etat (nouvel art. 174 A), par 59 474 oui contre 27 911 non.

Dans deux courriers du 4 février 2009, le Conseil d'Etat du canton de Genève a demandé la garantie fédérale. Le retard intervenu pour demander la garantie de la disposition votée en septembre 2006 est dû à une omission du Conseil d'Etat genevois, que ce dernier a réparée suite à une demande de l'Office fédéral de la justice. En l'occurrence, ce retard est resté sans conséquences juridiques pour les particuliers et pour les autorités, dès lors que l'arrêté fédéral garantissant une Constitution cantonale n'a qu'un effet déclaratoire.

### **1.4.2 Instauration d'un référendum obligatoire pour toute modification des lois de protection des locataires**

#### **Nouveau texte**

*Art. 53A, al. 2 (nouveau)*

<sup>2</sup> Est également soumise obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral) toute modification à l'une des lois de protection des locataires et des habitants de quartier énumérées à l'art. 160 F.

#### **Titre X E (nouveau) Logement et protection des locataires et des habitants**

*Art. 160 F (nouveau)*

Pour garantir la volonté populaire et les effets du droit d'initiative exercé par le passé, toute modification des lois ci-après qui ont été adoptées par le Peuple à la suite d'une initiative populaire ou qui ont été adoptées par le Grand Conseil en provoquant un retrait d'une initiative populaire, doit être soumise obligatoirement à votation populaire. Il s'agit des lois suivantes dans leur état exécutoire au jour du dépôt de l'initiative populaire à l'origine du présent article:

- a. la loi modifiant diverses lois concernant le Tribunal des baux et loyers, à savoir les art. 29, 30, 35 B et 56 M à 56 P de la loi d'organisation judiciaire et les art. 426 à 448 de la loi de procédure civile, du 4 décembre 1977;
- b. la loi instituant la commission de conciliation en matière de baux et loyers, du 4 décembre 1977;
- c. la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977;
- d. la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996;

- e. la loi sur les plans d'utilisation du sol, à savoir les art. 15 A à 15 G de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 26 juin 1983.

*Art. 182, al. 2 et 3 (nouveaux)*

<sup>2</sup> Les modifications des lois visées par l'art. 160 F adoptées entre le dépôt de l'initiative populaire à l'origine de l'art. 160 F et l'entrée en vigueur de cet article, sont soumises au référendum populaire obligatoire dans les quatre mois qui suivent l'adoption de l'initiative. A défaut, elles sont annulées de plein droit.

<sup>3</sup> Si la votation populaire prévue à l'al. 2 aboutit à une annulation de la modification légale, cette annulation prend effet à la date de la votation populaire et s'applique aux procédures pendantes devant l'autorité administrative et aux décisions qui ne sont pas entrées en force, notamment pour cause de recours. La même règle vaut en cas d'annulation de plein droit d'une modification légale.

Les dispositions susmentionnées instaurent le référendum législatif obligatoire pour cinq lois cantonales concernant, sous des angles différents, la protection des localités et des «habitants de quartier». Cette question fait partie de l'autonomie dont disposent les cantons dans leur organisation politique. Elles sont conformes au droit supérieur, ainsi qu'en a jugé le Tribunal fédéral (ATF 130 I 185, c. 5). La garantie de la Confédération peut donc être accordée.

## **1.4.3 Gestion de l'Etat**

### **Nouveau texte**

*Art. 174 A (nouveau) Gestion de l'Etat*

<sup>1</sup> La gestion de l'Etat doit être économe et efficace; elle respecte le principe de subsidiarité, notamment à l'égard des communes et des particuliers.

<sup>2</sup> L'Etat se dote d'une planification financière quadriennale.

<sup>3</sup> L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil.

<sup>4</sup> Toute prestation ou subvention doit reposer sur une base légale.

<sup>5</sup> L'Etat vérifie périodiquement que les prestations qu'il fournit et les subventions qu'il octroie sont efficaces, nécessaires et supportables financièrement. Il renonce aux prestations et subventions qui ne répondent pas à ces conditions.

*L'art. 174 A ancien devient l'art. 174 B.*

L'art. 174 A introduit dans la Constitution cantonale divers principes et instruments de gestion de l'Etat, notamment une planification quadriennale, une majorité qualifiée pour l'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire et le contrôle des prestations et des subventions étatiques. Cette disposition est conforme au droit supérieur et peut donc être garantie.

## **1.5 Constitution du canton du Jura**

### **1.5.1 Votation populaire cantonale du 30 novembre 2008**

Lors de la votation populaire du 30 novembre 2008, le corps électoral du canton du Jura a accepté de modifier la Constitution cantonale dans le but de mettre en œuvre les codes suisses de procédure pénale et de procédure civile (abrogation de l'art. 10,

modification des art. 102, al. 1, 103, 104, al. 1, 106, 107 et 134, al. 3, et de l'art. 12 des dispositions finales et transitoires), par 19 781 oui contre 2 364 non.

Dans un courrier du 13 janvier 2009, le Conseil d'Etat du canton du Jura a demandé la garantie fédérale.

## **1.5.2 Mise en œuvre des codes suisses de procédure pénale et civile**

### **Ancien texte**

Art. 10

<sup>1</sup> Toute personne arrêtée doit être déférée au juge dans les vingt-quatre heures.

<sup>2</sup> Elle peut, dès lors, être assistée d'un avocat, hormis les cas exceptionnels prévus par la loi.

<sup>3</sup> Toute personne arrêtée à tort obtient réparation du préjudice subi.

<sup>4</sup> Les arrestations, perquisitions et saisies ne peuvent être opérées que dans les cas et les formes prévus par la loi.

Art. 102, al. 1

<sup>1</sup> La justice de première instance est rendue sur l'ensemble du territoire cantonal par:

- a. le juge civil, le Conseil de prud'hommes et le Tribunal des baux à loyer et à ferme;
- b. le juge pénal et le Tribunal correctionnel;
- c. le juge administratif.

Art. 103

<sup>1</sup> Le Tribunal comprend:

- a. la Cour constitutionnelle;
- b. la Cour civile;
- c. la Chambre d'accusation, la Cour pénale, la Cour criminelle et la Cour de cassation, qui statuent en matière pénale;
- d. la Cour administrative.

<sup>2</sup> Les cours peuvent se diviser en chambres.

<sup>3</sup> La Cour criminelle se compose de cinq juges.

Art. 104, al. 1

<sup>1</sup> La Cour constitutionnelle contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois.

Art. 106

<sup>1</sup> Les instructions pénales importantes sont conduites par un juge d'instruction.

<sup>2</sup> Le ministère public est exercé par le procureur ou ses substituts.

Art. 107

La loi règle l'organisation et les compétences des autorités judiciaires ainsi que la procédure.

Art. 134, al. 3

<sup>3</sup> Les décisions des Eglises reconnues ou de leurs paroisses en matière d'impôts sont susceptibles de recours auprès de la Cour administrative du Tribunal cantonal.

Art. 12 Dispositions finales et transitoires

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

## **Nouveau texte**

*Art. 10*

*Abrogé*

*Art. 102, al. 1*

<sup>1</sup> La justice de première instance est rendue sur l'ensemble du territoire cantonal par le Tribunal de première instance.

*Art. 103*

La justice de deuxième instance est rendue par le Tribunal cantonal.

*Art. 104, al. 1*

<sup>1</sup> La Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois.

*Art. 106*

L'action publique est exercée par le ministère public.

*Art. 107*

La loi règle les modalités d'élection des autorités judiciaires, leur organisation et leurs compétences, ainsi que la procédure dans les limites du droit fédéral.

*Art. 134, al. 3*

<sup>3</sup> Les décisions des Eglises reconnues ou de leurs paroisses en matière d'impôts sont susceptibles de recours conformément à la loi.

*Art. 12* Dispositions finales et transitoires

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Cette réforme adapte la Constitution cantonale aux codes suisses de procédure pénale et de procédure civile (CPP et CPC). Elle a deux conséquences importantes: d'une part, la Cour criminelle est supprimée en vertu du principe de la double instance et, d'autre part, les juges d'instruction sont supprimés, leurs tâches étant attribuées à un ministère public élargi. Elle met en œuvre le principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Ses dispositions peuvent être garanties.

## **2 Constitutionnalité**

L'examen effectué montre que les dispositions modifiées des Constitutions des cantons de Berne, de Thurgovie, de Vaud, de Genève et du Jura remplissent les conditions posées par l'art. 51 de la Constitution fédérale. Elles peuvent donc recevoir la garantie fédérale.

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