

89.227

Initiative parlementaire **1^{er} août. Fête nationale fériée**

Rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national

du 9 décembre 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11), la commission vous soumet son rapport et le transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Proposition

La commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales propose l'approbation du projet.

Annexes

- 1 Projet de loi
- 2 Rapport explicatif de la commission
- 3 Texte et développement de l'initiative Ruf

9 décembre 1991

Au nom de la commission:
La présidente, Jeanprêtre

35092

Loi fédérale sur la Fête nationale

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen d'une initiative parlementaire;
vu le rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national du 9 décembre 1991¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

Article premier Principe

Le 1^{er} août est le jour de la Fête nationale de la Confédération suisse.

Art. 2 Jour férié

Le jour de la Fête nationale est férié.

Art. 3 Jour payé

L'employeur rémunère intégralement le jour férié.

Art. 4 Dérogations

¹⁾ Par analogie aux dispositions du droit du travail sur le travail dominical³⁾, il est admis de déroger au principe de la liberté du travail. Les autorisations sont délivrées de manière restrictive, dans le respect de l'intérêt public.

²⁾ Le travail effectué donne droit à une compensation. Les dispositions régissant le droit du travail dominical sont applicables par analogie⁴⁾.

Art. 5 Rapport avec les dispositions du droit fédéral du travail

Le 1^{er} août férié n'est pas un jour férié au sens de l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail⁵⁾.

¹⁾ FF 1992 II 1002

²⁾ FF 1992 ...

³⁾ Art. 19 à 22 de la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11) et actes législatifs en rapport

⁴⁾ Art. 18, 1^{er} al., de la loi sur le travail et actes législatifs en rapport

⁵⁾ RS 822.11

Art. 6 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi fédérale est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

35092

Explications de la commission

1 Point de la situation

Il a fallu attendre la dernière année du XIX^e siècle pour que, le soir du 1^{er} août, on assiste toutes cloches sonnantes à la première célébration de la Fête nationale sur l'ensemble du territoire suisse. Le 21 juillet 1899 en effet, soit huit ans après les festivités du 600^e anniversaire de la Confédération, le Conseil fédéral, fort des résultats d'un sondage effectué par le Département fédéral de l'intérieur auprès des cantons, recommandait à ces derniers de célébrer la naissance de la Confédération. L'auteur de la première suggestion en la matière était un membre du législatif de la Ville de Berne; sa proposition avait été retenue puis défendue par le gouvernement du canton du même nom.

Le débat sur l'institution d'un vrai jour de fête nationale dure donc depuis près d'un siècle. Durant tout ce temps – on peut s'étonner qu'il en ait fallu autant – les autorités n'ont cessé de se demander s'il convenait de déclarer d'office jour férié le 1^{er} août. A l'époque de la Première Guerre mondiale, le Conseil fédéral avait même répondu à ceux qui lui demandaient d'agir qu'il refusait d'instituer un jour de fête et qu'une simple fête marquée par le carillon des cloches de nos églises et les feux sur nos monts symbolisaient mieux que tout la tradition empreinte de simplicité de notre peuple et son amour du labeur. Son discours ne devait guère changer par la suite.

De tout temps donc, élever le 1^{er} août au rang de jour férié légal a été l'affaire des cantons. Une enquête effectuée par les autorités fédérales en 1977 a relevé qu'une grande majorité d'entre eux n'appelaient pas de leurs vœux l'introduction d'un jour férié légal à l'échelon fédéral.

Pourtant, si le 1^{er} août continue d'être un jour de travail comme les autres dans bon nombre de cantons, il a aujourd'hui le statut de jour férié légal dans d'autres ou encore de journée partiellement fériée ailleurs, même si cette journée ne tombe pas sous le coup des dispositions sur les jours de repos. Il en résulte des discordances, notamment dans les régions limitrophes des cantons n'ayant pas la même réglementation en la matière.

Jusqu'à présent les autorités fédérales n'ont pas décidé que le 1^{er} août serait partout en Suisse un jour férié reconnu; seuls les cantons ont édicté des dispositions.

La loi sur le travail (art. 18, 2^e al.) autorise du reste ces derniers à «assimiler au dimanche huit jours fériés par an au maximum et à les fixer différemment selon les régions». Elle ne fournit par contre aucune base légale autorisant la fixation, au niveau national, de jours fériés particuliers.

2 L'initiative parlementaire Ruf

Le 7 juin 1989, le conseiller national Ruf a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, dans laquelle il a demandé que,

moyennant une modification de la constitution, le 1^{er} août soit le jour de la Fête nationale sur tout le territoire de la Confédération et que, pour ce qui est du droit du travail, il soit assimilé à un dimanche.

3 Travaux de la commission

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a été chargée par le bureau de donner un préavis. Elle a entendu l'auteur de l'initiative conformément à l'article 21^{quinquies} de la loi sur les rapports entre les conseils.

Elle a discuté de l'initiative le 25 avril 1990 et arrêté ce qui suit:

31

Déclarer ou non le 1^{er} août jour férié n'a pas une influence déterminante pour la conscience nationale des citoyennes et des citoyens suisses. Du point de vue politique, cette fête ne contribuerait pas, ou du moins fort peu, à l'enrichissement et à la réflexion. La commission est d'avis que les manifestations fixées dans toute la Suisse plutôt le soir sont mieux fréquentées si elles ne sont pas précédées d'une journée de congé officiel invitant à être passée loin du propre lieu de domicile.

32

Les cantons sont actuellement seuls compétents pour prendre des dispositions concernant les jours fériés. Ils ont donc toute latitude pour proclamer le 1^{er} août fête publique. La commission est persuadée qu'une réglementation cantonale des jours fériés est mieux à même de tenir compte des besoins régionaux et des traditions locales. Maintes localités ont d'ailleurs décidé, par voie de négociations et sans prescriptions cantonales, d'accorder au moins un après-midi de congé.

33

Enfin, il y a lieu de rappeler que ce thème vient d'être débattu au Parlement. La commission estime qu'aucun aspect nouveau ne vient justifier une réouverture du débat à ce sujet.

34

Par contre, une partie de la commission était d'avis que l'institution d'un tel jour férié supplémentaire est économiquement admissible. De plus, le 1^{er} août représente un cas particulier qui justifie un jour férié fédéral.

Pour ces quatre raisons, elle a, par onze voix contre six, proposé au Conseil national de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Elle n'a pas été suivie par le plénum puisque ce dernier a, le 26 septembre 1990, approuvé à l'appel nominal par 100 voix contre 66 (et une abstention) ladite initiative avant de charger la Commission de rédiger un projet.

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a examiné le 28 août et le 30 octobre 1991 deux avis, l'un du professeur Richli, l'autre de l'Office fédéral de la culture; elle a délibéré, puis adopté le projet de loi régissant la Fête nationale.

4 Considérations et propositions de la commission

41 Titre

Dans le titre, il n'est pas question du 1^{er} août, mais de la *Fête nationale* puisque c'est ainsi qu'on appelle, dans le langage parlé, cette journée. *Fête* parce qu'on pense aux manifestations qui ont lieu ce jour-là; *nationale* parce qu'il est justifié qu'on pense ce jour-là sur tout le territoire de la Confédération à la fondation de l'Etat.

42 Préambule

Les Chambres fédérales tirent la compétence de promulguer une loi sur la Fête nationale du pouvoir implicite et tacite *par la nature des choses* issu de la constitution (*inherent power*, voir Yvo Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berne/Francfort-sur-le-Main 1974, p. 75 ss). Réglementer la Fête nationale revient par essence au pouvoir fédéral puisqu'il s'agit d'une affaire de l'Etat fédéral soustraite a priori à sa compétence législative. De par la nature des choses, seule la Confédération peut prévoir une telle réglementation dès lors qu'il s'agit de fixer le jour de l'année où la Fête nationale sera célébrée. Déléguer cette compétence aux membres de la Confédération ne serait pas conforme à la chose, car les cantons ne peuvent, chacun pour soi, fixer le jour de la Fête nationale ni régler l'art et la manière de la célébrer. En Allemagne aussi, la doctrine reconnaît que le règlement de la matière appartient à l'Etat fédéral par la nature des choses (cf. E. Schunck/H. de Clerck, *Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder*, 9^e éd., Sieburg, 1980, p. 269, et la décision de la Cour constitutionnelle allemande: BVerGE 11, 89 [99]).

43 Principe

Une loi comme celle-ci, qui traite d'un sujet réglé nulle part ailleurs dans la législation, doit d'abord énoncer le principe général selon lequel on fête la Confédération suisse le 1^{er} août.

44 Jour férié

Avec la Fête nationale, le peuple suisse commémorera la fondation, il y a sept siècles, de la Confédération et la création, il y a bientôt un siècle et demi, de l'Etat fédéral moderne. Il y a lieu de prévoir que la journée sera fériée pour que l'événement puisse être dignement fêté.

Cette première disposition constitue toutefois une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie dans le sens qu'elle empêche employeurs et employés de choisir librement les rapports de travail qui les lient. Il faut savoir que le recours à des compétences tacites peut lui aussi entraîner une limitation des droits fondamentaux. Dans le cas présent, il ne s'agit pas non plus d'une limitation qualifiée au sens où l'on s'écarterait de la liberté du commerce et de l'industrie (cf. *Paul Richli, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze und zum Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Handels- und Gewerbefreiheit*, Berne 1983, p. 62 ss, notamment 92 ss). Les limitations des droits fondamentaux ne doivent pas être contraires aux trois principes de la légalité, de la proportionnalité et de l'intérêt public. Dans le cas présent, nul ne doute qu'ils ne soient respectés.

La libération du travail le jour de la Fête nationale doit permettre aux citoyennes et aux citoyens de célébrer la fondation de notre Etat. C'est là la raison d'un jour de Fête nationale férié. En ce qui concerne la réglementation de la libération du travail le présent projet de jour férié *sui generis* (cf. aussi ch. 47) signifie que, si le 1^{er} août tombe sur un dimanche, il n'y aura aucune compensation.

45 Jour payé

Pour cette deuxième disposition légale, on se réfère également à la possibilité – évoquée au chiffre 4 – de limiter la liberté de commerce et d'industrie. Le fait que l'employeur sera tenu de payer le jour férié donne au principe de l'intérêt public une importance de loin supérieure à celui de la proportionnalité, si tant est qu'il soit touché (cf. *Jörg Paul Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, Berne 1982, p. 119 ss).

Il est impensable, pour des raisons dues à la politique du travail, de décréter que le 1^{er} août sera férié sans décider par ailleurs qu'il sera payé. On ne peut en effet exiger des salariés qu'ils renoncent à un jour de salaire si ce jour est férié. Du reste, si l'on veut que le jour de la Fête nationale soit un jour de réflexion, célébré par le plus grand nombre de Confédérés hommes et femmes, il n'y a pas d'autre moyen que de l'assimiler à un jour férié, au moins pour ce qui est de la rémunération de la journée.

46 Drogations

461

Il ne peut y avoir de jour férié sans dérogations. C'est en effet parfaitement illusoire et cela nuirait à l'intérêt public, notamment à la bonne marche de certains services tels que les hôpitaux, les transports publics ou la restauration, tous au service du public.

Aussi a-t-on prévu des dérogations. En se référant aux dispositions du droit fédéral du travail (interdiction de travailler le dimanche) et en stipulant qu'elles seraient appliquées par analogie, on a évité une longue liste de dérogations qui aurait à coup sûr surchargé la loi. Les exceptions à l'interdiction de travailler le

dimanche sont bien connues des praticiens et le droit fédéral en la matière a fait ses preuves.

Il n'empêche que la présente loi prévoit que les dérogations seront accordées de manière restrictive (le 1^{er} août est et demeure un jour de réflexion), dans le respect de l'intérêt public.

462

Pour respecter le principe de l'égalité devant la loi, et ici encore pour des raisons dues à la politique du travail, il est prévu que les personnes obligées de travailler le 1^{er} août (cf. art. 4, 1^{er} al.) compenseront cette journée par une autre journée fériée. Sera applicable le principe de la compensation, qui concorde du reste avec l'article 22 de la loi sur le travail (RS 822.11). La référence à la loi sur le travail à titre de *lex generalis* est un renvoi à l'ensemble de la législation fédérale sur la protection du travail.

Dans le but de réglementer concrètement le principe de la compensation (art. 4, 2^e al.) on s'inspire également – par analogie à l'application de la compensation – de la loi sur le travail et des dispositions et arrêtés législatifs y relatifs sur la protection du travail. Pour les salariés, qu'ils soient subordonnés à la loi sur le travail, à la loi sur les horaires de travail ou à d'autres arrêtés ou dispositions législatives sur la protection du travail, cela signifie qu'ils ont un droit égal au jour férié ou à la compensation correspondante.

47 Rapport avec les dispositions du droit fédéral du travail

En légiférant sur le jour de la Fête nationale, la Confédération n'entend pas intervenir dans les dispositions cantonales sur les jours fériés. C'est la raison pour laquelle il ne s'agit pas de faire du 1^{er} août un jour férié au sens de la loi sur le travail.

De par sa signification et vu les buts que la Confédération lui fixe (cf. ch. 1 et 2), le jour de la Fête nationale est un jour unique en son genre; il n'est ni religieux comme le jour de Noël, ni idéologique comme le 1^{er} Mai, ni propre au calendrier comme le jour de Nouvel-An, pas plus qu'il n'est coutumier comme Carnaval ou historique au sens étroit du terme comme celui de la fondation d'une ville.

C'est la raison pour laquelle l'article 5 stipule qu'il est pas un jour férié au sens de l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail.

Ces élucidations ont leur importance vu que pour l'application d'un jour de premier août férié, on se réfère aux dispositions législatives de la protection du travail qui régissent la libération du travail et sa compensation, alors que sa justification n'est pas fondée sur le droit à la protection du travail.

La référence à la loi sur le travail à titre de *lex generalis* est à nouveau un renvoi à l'ensemble de la législation sur la protection du travail et l'usage envisagé de la libération du travail et de sa compensation doit donc être appliqué par analogie à tous les salariés. C'est ainsi que par exemple la Fête nationale n'est pas un jour de repos conformément à l'article 10, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur le travail dans les entreprises de transports publics (loi sur les horaires de travail; RS 822.21).

Comme déjà mentionné sous chiffre 44, aucune compensation du temps de travail ne sera prévue, si le premier août tombe sur un dimanche. C'est là que réside la différence entre le jour du premier août férié et les autres jours fériés au sens de la loi sur le travail.

35092

Texte et développement de l'initiative parlementaire Ruf

Initiative parlementaire

1^{er} août. Fête nationale fériée

Le 7 juin 1989, le conseiller national Ruf a déposé l'initiative suivante:

Ch. I

La Constitution fédérale est modifiée comme suit:

Art. 116^{bis} (nouveau)

Al. 1

Le 1^{er} août est fête nationale dans toute la Confédération.

Al. 2

Pour le droit du travail, ce jour est assimilé au dimanche. La loi règle les modalités de détail.

Ch. II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 19 (nouveau)

Titre

Dispositions transitoires

Al. 1

Le Conseil fédéral met l'article 116^{bis} en vigueur dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

Al. 2

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la législation fédérale, le Conseil fédéral règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

Al. 3

Le jour de la fête nationale n'est pas compté dans le nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail.

Lors de la séance de la commission du 25 avril 1990, l'auteur de l'initiative a exposé les motifs suivants (*résumé*):

«Déclarer la fête nationale jour férié assimilé à un dimanche répond à un impératif de politique nationale. Je ne reviens pas à cet aspect étant donné que je me suis déjà exprimé à plusieurs reprises sur ce sujet au Parlement. Je renvoie à ce propos au développement de ma première initiative en la matière, laquelle a été rejetée par 65 voix contre 18 en octobre 1988.

Voici ce que je faisais valoir alors (*traduction*): Le fait que le 1^{er} août ne soit pas, dans la plupart des cantons, jour férié – contrairement à ce qui est la règle dans presque tous les pays voisins – n'est pas digne de la signification politique qui revient à notre fête nationale. En effet, ce jour commémore la naissance de notre

Etat, dont la démocratie directe reste inégalée. Dans tout pays, la fête nationale a pour but de renforcer la cohésion nationale et d'encourager à faire face aux problèmes à venir. Une telle commémoration est souhaitable chez nous aussi. Surtout, elle serait un témoignage digne de l'honneur dû à l'acte de fondation de notre Etat.

D'ailleurs, le peuple souhaite depuis longtemps marquer le 1^{er} août comme jour férié, et ce à une forte majorité, comme le prouvent les sondages d'opinion. Malheureusement, les autorités politiques et la majorité du Parlement n'ont pas encore reconnu ces signes manifestes, sinon l'initiative que je présentais il y a un an et demi n'aurait pas été repoussée.

La réponse politique à ce rejet, vous la connaissez: l'Action Nationale a lancé une initiative populaire demandant que le jour de la Fête nationale soit férié. Sa teneur est identique à celle de mon intervention. Elle sera déposée en automne. Le revirement que l'on constate au-delà des différences partisans et des frontières cantonales est peut-être aussi dû à l'initiative populaire. Un postulat Ruf invitant à déclarer le Premier août jour férié dès 1991 a été accepté par le Conseil fédéral et transmis au Parlement. Fin mars 1990, le président du groupe de travail chargé de préparer la participation du Parlement aux célébrations de 1991, le conseiller aux Etats Affolter, s'est exprimé de manière très favorable à notre initiative lors d'une conférence de presse. Surtout, cette question a été soulevée à l'occasion de la révision de la loi sur le travail et ici aussi, à en croire la presse, l'idée aurait rencontré un écho largement positif dans les cantons.

Ainsi, en raison de l'approche de 1991 et de l'initiative de l'AN, on perçoit une évolution sensible dans les esprits. J'ai déposé mon initiative en juin dernier pour permettre au Parlement d'offrir au peuple et aux cantons la possibilité de se prononcer, au cours de l'année où nous célébrons le 700^e anniversaire de la naissance de la Confédération, quant à l'inscription permanente du premier août comme fête nationale dans la Constitution fédérale. On ne peut guère douter que l'article constitutionnel sera approuvé, de sorte qu'une fête nationale digne de ce nom serait offerte en cadeau à la nation alors même qu'elle fêterait ses 700 ans d'existence.

Bref commentaire du texte de mon initiative, rédigé avec la collaboration d'un constitutionnaliste réputé et d'un autre juriste compétent:

En raison de la situation juridique actuelle, il n'est possible de régler de manière claire et satisfaisante la question d'un 1^{er} août férié que par un complément à la Constitution fédérale accompagné d'un amendement de la loi sur le travail. Selon le régime constitutionnel des compétences, qui reste fondamentalement incontesté, les cantons sont seuls habilités à légiférer sur les jours fériés. Le législateur fédéral n'est pas autorisé à édicter des dispositions sur les fêtes générales. Ne serait-ce que pour ce motif, un article constitutionnel est donc indispensable. La solution proposée par le Conseil fédéral en rapport avec la révision de la loi sur le travail serait un dernier ressort, qui ne correspondrait pas à la singification particulière d'une fête nationale. L'inscription de cette dernière dans la constitution lui donnerait en revanche une portée politique fondamentale. En outre, le texte de l'initiative contient des prescriptions touchant le droit du travail ainsi que des dispositions transitoires. En droit du travail, le 1^{er} août serait assimilé à un

dimanche, donc déclaré non ouvrable, hormis les prestations relevant des secteurs où le travail est autorisé les dimanches.

Ainsi, le 1^{er} août deviendrait un jour férié supplémentaire, le seul qui soit déclaré tel dans l'ensemble de la Suisse. Les cantons conserveraient toutes leurs compétences quant aux autres fêtes publiques. Les rares cantons ayant déjà déclaré le 1^{er} août jour férié pourraient, en vertu du 3^e alinéa des dispositions transitoires, décider d'un jour férié supplémentaires au plan cantonal. L'article 18 de la loi sur le travail permet en effet aux cantons de décréter jusqu'à huit jours fériés assimilés à des dimanches. La proclamation de la fête nationale libérerait donc un jour en leur faveur, au cas où ils souhaiteraient en faire usage. Les cantons et la Confédération disposeraient de trois ans pour adapter leur législation après l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons, ce qui devrait suffire, vu la relative simplicité des amendements nécessaires. Cette période laisserait aussi une marge de manœuvre suffisante aux partenaires sociaux pour régler cette réduction du temps de travail, assurément modeste si on la compare au temps libre déjà accordé actuellement.

On a sciemment renoncé à toute disposition sur la manière de marquer la fête nationale. L'actuelle organisation par les communes, les sociétés et les particuliers, qui a donné toute satisfaction et qui sied à la structure fédéraliste de notre pays, serait maintenue. Les voies à disposition de votre commission pour un traitement rapide de cette initiative vous sont connues. Je sollicite votre approbation.»

35092

Initiative parlementaire 1er août. Fête nationale fériée Rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national du 9 décembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.227
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.04.1992
Date	
Data	
Seite	1002-1013
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 936

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.