



18.046

**Message
concernant la garantie des constitutions révisées
des cantons de Zurich, d'Obwald, de Bâle-Campagne,
du Tessin, de Neuchâtel et de Genève**

du 1^{er} juin 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 de Zurich, d'Obwald, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Neuchâtel et de Genève.

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

1^{er} juin 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 la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Zurich, d'Obwald, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Neuchâtel et de Genève. Les modifications portent sur des sujets variés. Elles sont toutes conformes au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.

En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 du même article, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale ne remplit pas cette condition, la garantie fédérale est refusée. Les modifications constitutionnelles présentées ici ont pour objet

dans le canton de Zurich:

- *un réseau routier cantonal performant;*

dans le canton d'Obwald:

- *la naturalisation;*

dans le canton de Bâle-Campagne:

- *les décisions financières et le plan de mission et de finances;*

dans le canton du Tessin:

- *une offre de service public adaptée;*

dans le canton de Neuchâtel:

- *la réforme des institutions;*

dans le canton de Genève:

- *les droits populaires.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton de Zurich

1.1.1 Votation populaire du 24 septembre 2017

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2017, le corps électoral du canton de Zurich a accepté le nouvel art. 104, al. 2^{bis}, de la constitution du 27 février 2005 du canton de Zurich¹ (cst. ZH) concernant un réseau routier cantonal performant par 248 894 oui contre 157 304 non. Par courrier du 25 octobre 2017, le président et le chancelier ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat du canton de Zurich.

1.1.2 Réseau routier cantonal performant

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 104, al. 2^{bis}

2^{bis} Le canton veille à garantir l'existence d'un réseau routier cantonal performant pour le trafic routier privé. Une réduction de la performance sur certains tronçons doit au minimum être compensée dans le réseau routier environnant.

En vertu de l'art. 83, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)², la Confédération et les cantons veillent à garantir l'existence d'une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays. Avec le nouvel art. 104, al. 2^{bis}, cst. ZH, le canton de Zurich sera tenu de garantir l'existence d'un réseau routier performant sur son territoire. La modification est conforme au droit fédéral et peut donc être garantie.

1.2 Constitution du canton d'Obwald

1.2.1 Votation populaire du 26 novembre 2017

A l'occasion de la votation populaire du 26 novembre 2017, le corps électoral du canton d'Obwald a accepté, par 6574 oui contre 1877 non, plusieurs modifications de la constitution cantonale du 19 mai 1968 (cst. OW)³, en lien avec la naturalisation. Par courrier du 12 décembre 2017, le vice-chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'Etat du canton d'Obwald.

¹ RS 131.211

² RS 101

³ RS 131.216.1

1.2.2 Naturalisation

Ancien texte

Art. 70

Le Grand Conseil est en outre compétent pour:

11. accorder le droit de cité cantonal aux étrangers;

Art. 76

² Il [le Conseil d'Etat] est, en particulier, compétent pour:

11. accorder le droit de cité cantonal aux citoyens suisses et prononcer les libérations en matière de droit de cité cantonal;

Nouveau texte

Art. 70, ch. 11

Abrogé

Art. 76, al. 2, ch. 11

Abrogé

Art. 98, al. 1a et 1b

^{1a} L'Assemblée de la commune bourgeoisiale peut, dans le règlement de commune, déléguer la compétence d'accorder le droit de cité communal aux étrangers au Conseil bourgeoisial ou à une commission de naturalisation.

^{1b} Si elle délègue cette compétence à une commission de naturalisation, elle peut aussi lui attribuer la compétence, dans le règlement de la commune, d'accorder le droit de cité communal aux citoyens suisses.

Aux termes de l'art. 15, al. 1, de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse⁴, la procédure de naturalisation dans les cantons et les communes est régie par le droit cantonal. Selon l'al. 2 de cette disposition, les cantons peuvent prévoir qu'une demande de naturalisation soit soumise au vote de l'assemblée communale. L'art. 98, al. 1a, cst. OW autorise les communes à déléguer la compétence d'accorder le droit de cité communal aux étrangers au Conseil bourgeoisial ou à une commission de naturalisation. En l'absence d'une telle délégation, la compétence reste du ressort de l'Assemblée de la commune bourgeoisiale (art. 98, al. 1, ch. 2, cst. OW). L'art. 98, al. 1a, cst. OW s'avère conforme au droit fédéral. Par ailleurs, le droit fédéral n'indique pas quelle autorité cantonale ou communale doit avoir la compétence de décision pour l'octroi du droit de cité communal aux citoyens suisses. La règle prévue à l'art. 98, al. 1b, cst. OW demeure ainsi dans le cadre de la souveraineté cantonale telle que prévue à l'art. 3 Cst. Les modifications apportées à la cst. OW sont par conséquent conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

⁴ RS 141.0

1.3 Constitution du canton de Bâle-Campagne

1.3.1 Votation populaire du 24 septembre 2017

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2017, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 43 430 oui contre 32 052 non, plusieurs modifications de la constitution cantonale du 17 mai 1984 (cst. BL)⁵ concernant les décisions financières, ainsi que le plan de mission et de finances. Par courrier du 27 octobre 2017, le rédacteur du recueil des lois a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne.

1.3.2 Décisions financières et plan de mission et de finances

Ancien texte

§ 31 Votations facultatives

¹ Sont soumis au vote du peuple à la demande de 1500 citoyens actifs:

- b. les décisions du Grand Conseil portant sur des dépenses nouvelles et uniques de plus de 500 000 francs ou sur des dépenses nouvelles se répétant chaque année de plus de 50 000 francs;
- c. ...

§ 36 Délégation de compétences

² Le Grand Conseil ou, exceptionnellement, le Conseil d'Etat peuvent être habilités par la loi à statuer définitivement sur des dépenses. Sont exceptées les dépenses représentant des investissements qui dépassent le montant d'un million de francs.

§ 65 Planification

¹ Le Grand Conseil approuve les plans fondamentaux concernant les activités de l'Etat, en particulier le programme de gouvernement et le plan financier. ...

³ Le Grand Conseil prend connaissance du programme annuel du Conseil d'Etat.

Nouveau texte

§ 31, al. 1, let. b, c, signe de ponctuation, et d

¹ Sont soumis au vote du peuple à la demande de 1500 citoyens actifs:

- b. les décisions du Grand Conseil portant sur des dépenses nouvelles et uniques de plus d'un million de francs ou sur des dépenses nouvelles se répétant chaque année de plus de 200 000 francs;
- c. ...;
- d. à titre d'exception au § 63, al. 3, la fixation sous forme de décret de la quotité de l'impôt cantonal sur le revenu pour l'année fiscale à venir si sa valeur est autre que 100 % de l'impôt cantonal usuellement prélevé sur le revenu des personnes physiques.

§ 36, al. 2

² Le Grand Conseil ou, exceptionnellement, le Conseil d'Etat, peuvent être habilités par la loi à statuer définitivement sur de nouvelles dépenses.

§ 65, al. 1, 1^{re} phrase, et 3

¹ Le Grand Conseil approuve les plans fondamentaux concernant les activités de l'Etat, en particulier le plan de mission et de finances pluriannuel. ...

³ Le Grand Conseil prend connaissance du programme de gouvernement.

§ 66 Décisions financières

Le Grand Conseil:

- a. décide des dépenses nouvelles, sous réserve des droits du peuple;
- b. arrête le budget annuel dans les limites du plan financier;
- c. approuve les comptes de l'Etat.

§ 67 Autres attributions¹ Le Grand Conseil

- a. approuve les rapports annuels du Conseil d'Etat, des tribunaux cantonaux et des organismes administratifs autonomes;

§ 73 Planification

² Au début de chaque législature, il [le Conseil d'Etat] établit un programme de gouvernement et un plan financier et fait rapport à la fin de la législature sur leur réalisation.

³ Il fixe les buts et les principales tâches annuels du Conseil d'Etat et de l'administration dans le programme annuel et donne connaissance de ce dernier au Grand Conseil en même temps qu'il lui soumet le budget.

§ 75 Décisions financières

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à décider des dépenses nouvelles et uniques jusqu'à un montant de 50 000 francs ainsi qu'à faire des emprunts dans le cadre du plan financier et du budget.

² Il dispose du patrimoine financier.

³ Les règles sur les compétences en matière de dépenses s'appliquent aux participations financières à des entreprises de droit privé dans la mesure où ces participations ne constituent pas seulement des placements.

§ 129 Finances et planification financière

¹ ... A long terme, elles doivent être équilibrées.

§ 66 Décisions financières

Le Grand Conseil:

- a. arrête le budget correspondant à la première année du plan de mission et de finances;
- b. décide des dépenses nouvelles et uniques de plus d'un million de francs ainsi que des dépenses nouvelles se répétant chaque année de plus de 200 000 francs;
- c. approuve les comptes annuels.

§ 67, al. 1, phrase introductive, et let. a

¹ Le Grand Conseil:

- a. approuve les rapports annuels du Conseil d'Etat et des tribunaux cantonaux;

§ 73, al. 2 et 3

² Au début de chaque législature, il établit un programme de gouvernement et fait rapport à la fin de la législature sur sa réalisation.

³ Il établit chaque année le projet de plan de mission et de finances.

§ 75 Décisions financières

Le Conseil d'Etat:

- a. décide des dépenses nouvelles et uniques jusqu'à un million de francs et des dépenses nouvelles se répétant chaque année jusqu'à 200 000 francs;
- b. décide des dépenses liées;
- c. enregistre les dépôts de fonds dans le cadre du plan de mission et de finances;
- d. dispose du patrimoine financier;
- e. établit les comptes annuels.

§ 129, al. 1, 2^e phrase, 1^{bis} et 1^{ter}

¹ ... Abrogée

^{1bis} Le compte de pertes et de profits doit être équilibré à moyen terme.

^{1ter} Si le capital propre n'atteint pas le montant prévu par la loi, le déficit doit être comblé à moyen terme.

Selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Dans le cadre de la souveraineté que leur confère l'art. 3 Cst., les cantons sont notamment libres dans leur organisation. Les modifications apportées à la cst. BL introduisent en particulier de nouvelles règles sur les compétences financières du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, la soumission de l'arrêté annuel du Grand Conseil sur les modifications de la quotité de l'impôt au référendum facultatif ainsi que le remplacement du frein au déficit par un frein à l'endettement. Ces modifications concernent l'exercice des droits politiques au plan cantonal ainsi que l'autonomie organisationnelle cantonale. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.4 Constitution de la République et Canton du Tessin

1.4.1 Votation populaire du 24 septembre 2017

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2017, le corps électoral du canton du Tessin a approuvé l'introduction de l'art. 15, al. 3, dans la constitution du 14 décembre 1997 de la République et Canton du Tessin (cst. TI)⁶ concernant une offre de service public adaptée, par 63 991 oui contre 25 959 non. Par courrier du 25 octobre 2017, le président et le chancelier ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat de la République et Canton du Tessin.

1.4.2 Offre de service public adaptée

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 15, al. 3

³ Dans l'accomplissement de leurs tâches publiques, le canton et les communes fournissent solidairement leur contribution afin de garantir à la population une offre adaptée de service public, en particulier en matière de structures scolaires et de prestations sociales et sanitaires.

Selon l'art. 62, al. 1, Cst., les cantons sont compétents en matière d'instruction publique. L'al. 2 de cette disposition prévoit qu'ils doivent assurer un enseignement de base suffisant, gratuit dans les écoles publiques. Dans le cadre de la souveraineté que leur confère l'art. 3 Cst., il revient aux cantons de régler l'offre de service public cantonale. L'art. 15, al. 3, cst. TI prévoit que le canton et les communes sont tenus de pourvoir ensemble à une offre adaptée de service public en particulier en matière de structures scolaires et de prestations sociales et sanitaires. La modification de la cst. TI est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

⁶ RS 131.229

1.5 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

1.5.1 Votation populaire du 24 septembre 2017

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2017, le corps électoral du canton de Neuchâtel a approuvé une modification de la constitution du 24 septembre 2000 de la République et Canton de Neuchâtel (cst. NE)⁷ concernant une réforme des institutions, par 30 136 oui contre 21 853 non. Par courrier du 21 février 2018, le vice-chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel.

1.5.2 Réforme des institutions

Ancien texte

Art. 1

⁴ Le canton est divisé en communes, elles-mêmes réunies en districts.

Art. 42

³ La demande de vote populaire peut avoir pour objet un acte du Grand Conseil parmi les suivants:

- g. d'autres actes du Grand Conseil, si trente-cinq de ses membres en décident ainsi.

Art. 52

¹ Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de 115 membres.

² ... La loi définit les circonscriptions électorales. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du territoire du canton.

Art. 62

² Le Grand Conseil se réunit également à la demande de trente-cinq de ses membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.

Art. 81

² ... La proposition de recommandation doit être signée par vingt membres du Grand Conseil.

Nouveau texte

Art. 1, al. 4

⁴ Le canton est divisé en communes.

Art. 42, al. 3, let. g

³ La demande de vote populaire peut avoir pour objet un acte du Grand Conseil parmi les suivants:

- g. d'autres actes du Grand Conseil, si trente de ses membres en décident ainsi.

Art. 52, al. 1 et 2, 2^e et 3^e phrases

¹ Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de cent membres.

² ... La circonscription électorale est le canton. La loi assure une représentation équitable des différentes régions du canton.

Art. 62, al. 2

² Le Grand Conseil se réunit également à la demande de trente de ses membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.

Art. 81, al. 2, 2^e phrase

² ... La proposition de recommandation doit être signée par dix-sept membres du Grand Conseil.

⁷ RS 131.233

Titre V Districts et communes Chapitre 1 Districts	<i>Titre précédant l'art. 87</i> Titre V Communes
Art. 87 Fonctions [titre marginal] ¹ Les districts sont des divisions territoriales du canton. ² La loi en détermine le rôle. Art. 88 Nombre et territoire [titre marginal] La loi fixe le nombre des districts et les énumère. Elle en définit le territoire en désignant les communes qui les composent.	<i>Art. 87 et 88</i> <i>Abrogés</i>
Chapitre 1 Communes	<i>Titre précédant l'art. 89</i> <i>Abrogé</i> <i>Disposition transitoire à la modification du 27 mars 2017</i> Les modifications du 27 mars 2017 s'appliquent pour la première fois à l'élection générale du Grand Conseil de 2021.

Selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Dans le cadre de la souveraineté que leur confère l'art. 3 Cst., les cantons sont notamment libres dans leur organisation. Les modifications de la cst. NE concernent en particulier l'introduction d'une circonscription électorale unique, à savoir le canton, pour l'élection des membres du Grand Conseil, la réduction à cent du nombre de sièges au Grand Conseil, ainsi que la suppression des districts. Ces modifications concernent l'exercice des droits politiques au plan cantonal ainsi que l'autonomie organisationnelle cantonale. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.6 Constitution de la République et canton de Genève

1.6.1 Votation populaire du 24 septembre 2017

Le corps électoral du canton de Genève a accepté le 24 septembre 2017, par 68 066 oui contre 41 564 non, plusieurs modifications de la constitution du 14 octobre 2012 de la République et canton de Genève (cst. GE)⁸ dans le domaine des droits populaires. Par courrier du 1^{er} novembre 2017, le président et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.

⁸ RS 131.234

1.6.2 Droits populaires

Ancien texte

Art. 56 Initiative constitutionnelle

¹ 4 % des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

Art. 57 Initiative législative

¹ 3 % des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.

Art. 67 Référendum facultatif

¹ Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 3 % des titulaires des droits politiques.

Art. 71 Principes

¹ Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé:

- a. 20 % des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5000 titulaires des droits politiques;
- b. 10 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 1000 d'entre eux, dans les communes de 5000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
- c. 5 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 3000 et au plus 4000 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

Art. 77 Délibérations des conseils municipaux

¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par:

- a. 20 % des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5000 titulaires des droits politiques;
- b. 10 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 1000 d'entre eux, dans les communes de 5000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
- c. 5 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 3000 et au plus 4000 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

Nouveau texte

Art. 56, al. 1

¹ 3 % des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.

Art. 57, al. 1

¹ 2 % des titulaires des droits politiques peuvent soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.

Art. 67, al. 1

¹ Les lois, ainsi que les autres actes du Grand Conseil prévoyant des dépenses, sont soumis au corps électoral si le référendum est demandé par 2 % des titulaires des droits politiques.

Art. 71, al. 1, let. a à c

¹ Peuvent demander au conseil municipal de délibérer sur un objet déterminé:

- a. 16 % des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5000 titulaires des droits politiques;
- b. 8 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 800 d'entre eux, dans les communes de 5000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
- c. 4 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 2400 et au plus 3200 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

Art. 77, al. 1, let. a à c

¹ Les délibérations des conseils municipaux sont soumises au corps électoral communal si le référendum est demandé par:

- a. 16 % des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5000 titulaires des droits politiques;
- b. 8 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 800 d'entre eux, dans les communes de 5000 à 30 000 titulaires des droits politiques;
- c. 4 % des titulaires des droits politiques, mais au moins 2400 et au plus 3200 d'entre eux, dans les communes de plus de 30 000 titulaires des droits politiques.

En vertu de l'art. 51, al. 1, 2^e phrase, Cst., les constitutions cantonales doivent pouvoir être révisées si la majorité du corps électoral le demande. La nouvelle version de l'art. 56, al. 1, cst. GE remplit ces exigences. Selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Les autres modifications dont il est question ici concernent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Les modifications de la cst. GE sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.

2 Aspects juridiques

2.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons de Zurich, d'Obwald, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Neuchâtel et de Genève 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, al. 2, 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 octroyée par un arrêté fédéral simple, dans la mesure où ni la Cst., ni la loi, ne prévoient de référendum (voir l'art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).

