



20.049

Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Glaris, de Thurgovie et de Genève

du 5 juin 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Glaris, de Thurgovie et de Genève.

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

5 juin 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
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 Glaris, de Thurgovie et de Genève. Les modifications concernées 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. Conformément à 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 en question ont pour objet:

dans le canton de Glaris:

- les droits politiques;*
- les finances;*

dans le canton de Thurgovie:

- le principe de la transparence;*

dans le canton de Genève:

- le trafic aérien;*
- les produits phytosanitaires.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton de Glaris

1.1.1 *Landsgemeinde* du 7 mai 2017 et du 5 mai 2019

À la *Landsgemeinde* du 7 mai 2017, le corps électoral du canton de Glaris a accepté plusieurs modifications de la constitution du 1^{er} mai 1988 du canton de Glaris¹ (cst. GL) en vue de l'adoption d'une loi sur les droits politiques. À la *Landsgemeinde* du 5 mai 2019, il a accepté la modification de l'art. 52, al. 1, cst. GL concernant les finances. Par courrier du 4 juillet 2019, le chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État pour les deux modifications.

1.1.2 Droits politiques

Ancien texte

Art. 58 Initiatives (Memorialsanträge)

¹ Tout citoyen actif a le droit, seul ou en commun avec d'autres citoyens actifs, de déposer des initiatives (Memorialsanträge) à l'intention de la Landsgemeinde. ...

² Une initiative peut concerner tout objet qui relève de la compétence de la Landsgemeinde; elle ne doit rien contenir qui soit contraire au droit fédéral ou, à moins qu'elle ne concerne une révision de la constitution cantonale, à cette dernière.

³ L'initiative peut être présentée sous forme de proposition conçue en termes généraux ou sous forme de projet rédigé de toutes pièces.

⁴ Un lien de connexité matérielle doit exister entre les différentes parties de l'initiative.

⁶ Une initiative peut être présentée en tout temps au Conseil d'Etat. Elle peut être retirée jusqu'au moment de la décision relative à sa pertinence.

Nouveau texte

Art. 58, al. 1, 1^{er} phrase, al. 2 à 4 et 6

¹ Tout citoyen actif a le droit, en tout temps, seul ou en commun avec d'autres citoyens actifs, de déposer des initiatives (*Memorialsanträge*) à l'intention de la *Landsgemeinde*. ...

² Une initiative peut concerner tout objet qui relève de la compétence de la *Landsgemeinde*.

³ *Abrogé*

⁴ Lorsqu'une initiative ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou le droit supérieur ou lorsqu'elle n'est pas exécutable, le Grand Conseil la déclare totalement ou partiellement nulle.

⁶ *Abrogé*

¹ RS 131.217

Ancien texte**Art. 59** Traitement des initiatives

¹ Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil dans les trois mois les initiatives déposées avec son avis concernant leur recevabilité juridique.

² Le Grand Conseil décide de la recevabilité juridique des initiatives et de leur pertinence; sont pertinentes les initiatives recevables qui recueillent au moins dix voix. Il n'existe pas de voie de recours cantonale contre les décisions du Grand Conseil concernant la recevabilité juridique.

Art. 62 Mémorial de la *Landsgemeinde*

⁴ Le mémorial de la *Landsgemeinde* est distribué en nombre suffisant aux citoyens actifs quatre semaines au plus tard avant la *Landsgemeinde*; pour les *Landsgemeinde* extraordinaires, le Grand Conseil peut abréger ce délai.

⁵ Dans les cas urgents, le Grand Conseil peut aussi soumettre à la *Landsgemeinde* une affaire qui ne figure pas dans le mémorial; la proposition du Grand Conseil doit être publiée dans la Feuille officielle.

Art. 63 Convocation

⁴ La convocation se fait au plus tard quatorze jours avant la date de l'assemblée, par la voie de la Feuille officielle.

Art. 76 Exclusion pour cause de parenté

² Cette prescription ne s'applique pas au Grand Conseil.

Art. 92 Participation à la vie politique fédérale

Le Grand Conseil peut, au nom du canton, participer à la vie politique fédérale notamment:

- c. en demandant la convocation de l'Assemblée fédérale avec d'autres cantons.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)², les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend également leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Aux termes de l'art. 50, al. 1, Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées

Nouveau texte*Art. 59, al. 1 et 2*

¹ *Abrogé*

² Le Grand Conseil décide de la recevabilité juridique des initiatives et de leur pertinence. Sont pertinentes les initiatives recevables qui recueillent au moins dix voix.

Art. 62, al. 4 et 5

⁴ Le mémorial de la *Landsgemeinde* est distribué en nombre suffisant aux citoyens actifs quatre semaines au plus tard avant la *Landsgemeinde*.

⁵ *Abrogé*

Art. 63, al. 4

Abrogé

Art. 76, al. 2

² Cette prescription ne s'applique pas au Grand Conseil ou aux parlements communaux.

Art. 92, let. c

Abrogée

par le droit cantonal. La modification de l'art. 76, al. 2, cst. GL exempte les parlements communaux de l'exclusion pour cause de parenté. L'abrogation de l'art. 92, let. c, cst. GL supprime la possibilité obsolète du Grand Conseil de demander la convocation de l'Assemblée fédérale avec d'autres cantons³. Les autres modifications de la cst. GL règlent les droits politiques dans le cadre de la *Landsgemeinde*. Les modifications concernent l'autonomie communale et l'exercice des droits politiques dans les affaires du canton et des communes et relèvent de l'autonomie d'organisation du canton. Elles sont donc conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.1.3 Finances

Ancien texte

Art. 52 Finances

¹ Le canton, les communes et les autres corporations de droit public doivent gérer leur budget selon les principes de la légalité, de l'équilibre budgétaire, de l'économie, de l'urgence, de la rentabilité, de la causalité, de l'indemnisation des avantages, de la recherche de l'efficacité et de la non-affectation des impôts généraux, à l'exception de l'impôt cantonal pour les constructions.

Nouveau texte

Art. 52, al. 1

¹ Le canton, les communes et les autres corporations de droit public doivent gérer leur budget selon les principes de la légalité, de l'équilibre budgétaire, de l'économie, de l'urgence, de la rentabilité, de la causalité, de l'indemnisation des avantages, de la recherche de l'efficacité et de la non-affectation des impôts généraux, à l'exception de l'impôt pour les constructions.

La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Aux termes de l'art. 50, al. 1, Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. La modification de l'art. 52, al. 1, cst. GL permet dorénavant aux communes de prévoir une affectation de de leur impôt communal pour les constructions. La modification concerne l'autonomie communale et relève de l'autonomie d'organisation du canton. Elle est donc conforme au droit fédéral et peut être garantie.

1.2 Constitution du canton de Thurgovie

1.2.1 Votation populaire du 19 mai 2019

Lors de la votation populaire du 19 mai 2019, le corps électoral du canton de Thurgovie a accepté, par 50 636 voix contre 12 517, le complément du § 11 et les dispositions transitoires correspondantes prévues au nouveau § 99a de la constitution du 16 mars 1987 du canton de Thurgovie⁴ (cst. TG) concernant le principe de la transparence. Par courrier du 5 septembre 2019, le chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État.

³ Cf. art. 151, al. 2, Cst., à la différence de l'art. 86, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874.

⁴ RS 131.228

1.2.2 Principe de la transparence

Ancien texte

§ 11 Publicité

Nouveau texte

§ 11, al. 3 et 4

³ Le canton et les communes politiques et scolaires donnent accès aux documents officiels pour autant que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent pas.

⁴ La loi règle les détails, notamment la procédure applicable.

§ 99a Dispositions transitoires relatives aux § 11, al. 3 et 4

¹ Le § 11, al. 3, est applicable aux documents officiels élaborés ou reçus par une autorité après l'acceptation de la présente disposition constitutionnelle par le corps électoral.

² Si la législation correspondante n'entre pas en vigueur dans les trois ans qui suivent l'acceptation du § 11, al. 3 et 4, le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance.

La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Les modifications de la cst. TG introduisent le principe de la transparence au niveau cantonal et des communes politiques et scolaires. Les modifications entrent dans l'autonomie d'organisation du canton. Elles sont donc conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.3 Constitution de la République et canton de Genève

1.3.1 Votation populaire du 24 novembre 2019

Lors de la votation populaire du 24 novembre 2019, le corps électoral du canton de Genève a accepté, par 53 800 voix contre 41 812, le nouvel art. 191A de la constitution du 14 octobre 2012 de la République et canton de Genève⁵ (cst. GE) concernant le trafic aérien. Il a accepté en outre, par 84 931 voix contre 10 057, la modification de l'art. 187 cst. GE (agriculture) concernant les produits phytosanitaires. Par deux courriers du 20 décembre 2019, le président et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.

⁵ RS 131.234

1.3.2 Trafic aérien

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 191A Trafic aérien

¹ L'Aéroport international de Genève est un établissement de droit public.

² Dans le cadre défini par la Confédération et les limites de ses compétences, l'Etat tient compte du caractère urbain de l'aéroport et recherche un équilibre entre son importance pour la vie économique, sociale et culturelle et la limitation des nuisances pour la population et l'environnement.

³ L'Etat prend en particulier toutes les mesures adéquates pour limiter les nuisances dues au trafic aérien, notamment le bruit, les pollutions atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre et pour mettre en œuvre les principes d'accomplissement des tâches publiques, définies dans la présente constitution, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de promotion de la santé.

⁴ L'Aéroport international de Genève rend compte aux autorités cantonales et communales de la façon dont les objectifs précités sont planifiés puis mis en œuvre au regard du cadre et des limites définis par la Confédération. Il soumet en particulier régulièrement au Grand Conseil pour approbation un rapport relatif aux actions entreprises et principaux objectifs à moyen et long terme.

Aux termes de l'art. 191A, al. 1, cst. GE, l'Aéroport international de Genève est un établissement de droit public. L'art. 191A, al. 2 et 3, cst. GE oblige le canton, sous réserve du droit fédéral, à rechercher un équilibre entre les intérêts divergents qui peuvent être liés à l'exploitation de l'aéroport et à prendre les mesures adéquates, par exemple concernant le bruit. Enfin, l'art. 191A, al. 4, cst. GE prévoit l'obligation de l'aéroport de faire rapport aux autorités cantonales et communales, en particulier au Grand Conseil.

Le droit fédéral a réglé de manière détaillée et étendue la construction et l'exploitation des aéroports. Les compétences des cantons dans ce domaine sont dès lors très limitées. Sont applicables notamment la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)⁶, l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)⁷, le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁸, l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)⁹ et la loi du 23 décembre 2011 sur le

⁶ RS 748.0

⁷ RS 748.131.1

⁸ RS 814.01

⁹ RS 814.41

CO₂¹⁰. En se fondant sur l'art. 191A, al. 2 et 3, cst. GE, le canton de Genève ne pourrait par exemple prévoir des dispositions cantonales relatives à la protection contre le bruit du trafic aérien que dans la mesure où le droit fédéral n'est pas exhaustif¹¹.

La modification de la cst. GE se révèle conforme au droit fédéral et peut donc être garantie. Les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec la LA, l'OSIA, la LPE, l'OPB et la loi sur le CO₂.

1.3.3 Produits phytosanitaires

Ancien texte

Art. 187 Agriculture

² Il promeut les produits agricoles du canton.

³ Il soutient la formation et l'emploi dans l'agriculture.

Nouveau texte

Art. 187, al. 2 à 4

² L'Etat prend des mesures afin de réduire les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires. Il encourage le développement de méthodes alternatives permettant d'en limiter l'usage, notamment par un soutien économique ou technique.

³ Il promeut les produits agricoles du canton.

⁴ Il soutient la formation et l'emploi dans l'agriculture.

Le droit fédéral a réglé de manière détaillée et étendue les produits phytosanitaires. Les compétences des cantons dans ce domaine sont dès lors très limitées. En particulier, l'ordonnance du 12 mai 2010 sur les produits phytosanitaires (OPPh)¹² règle de manière étendue notamment l'homologation, la mise en circulation et l'utilisation de ces produits¹³. Ainsi, en se fondant sur l'art. 187, al. 2, 1^{re} phrase, cst. GE, le canton de Genève ne pourrait en principe pas interdire leur utilisation dans un cadre privé ou professionnel. À l'inverse, comme prévu à l'art. 187, al. 2, 2^e phrase, cst. GE, le canton de Genève possède une grande marge de manœuvre dans le domaine de l'encouragement, par voie financière ou technique, du développement des méthodes alternatives aux produits phytosanitaires. Les al. 3 et 4 de l'art. 187 cst. GE reprennent sans modification les ex-al. 2 et 3 de l'art. 187 cst. GE; seule la numérotation fait ainsi l'objet de la présente garantie fédérale.

La modification de la cst. GE se révèle conforme au droit fédéral et peut donc être garantie. Les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec l'OPPh.

¹⁰ RS **641.71**

¹¹ Cf. art. 65 en lien avec les art. 11, al. 2, LPE et 31a OPB.

¹² RS **916.161**

¹³ Cf. art. 1, al. 2, OPPh.

2 Aspects juridiques

2.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons de Glaris, de Thurgovie 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 (cf. art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).

