



21.040

**Message
concernant la garantie des constitutions révisées
des cantons d'Uri, de Schaffhouse, d'Argovie, du Tessin
et de Genève**

du 4 juin 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons d'Uri, de Schaffhouse, d'Argovie, du Tessin et de Genève.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 juin 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
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 d'Uri, de Schaffhouse, d'Argovie, du Tessin 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 d'Uri:

- *le droit de nécessité;*

dans le canton de Schaffhouse:

- *la transparence du financement de la vie politique;*

dans le canton d'Argovie:

- *les compétences des autorités scolaires;*
- *la mise en œuvre de la loi fédérale sur les jeux d'argent;*

dans le canton du Tessin:

- *le principe de subsidiarité;*

dans le canton de Genève:

- *la présidence du Conseil d'État et le département présidentiel;*
- *la concurrence fiscale et la mise en œuvre des réformes fédérales de la fiscalité;*
- *l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile;*
- *la mise en œuvre de l'art. 29 de la convention relative aux droits des personnes handicapées.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton d'Uri

1.1.1 Votation populaire du 29 novembre 2020

Lors de la votation populaire du 29 novembre 2020, le corps électoral du canton d'Uri a accepté, par 7144 voix contre 4135, le nouvel art. 90, al. 3, de la constitution du 28 octobre 1984 du canton d'Uri¹ (cst. UR) concernant le droit de nécessité. Agissant sur mandat du Conseil d'État, le chancelier a demandé la garantie fédérale par courrier du 10 décembre 2020.

1.1.2 Droit de nécessité

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 90, al. 3

³ Le Conseil d'État édicte des arrêtés de nécessité d'une durée limitée; ceux-ci doivent être soumis dès que possible au Grand Conseil qui décide s'ils doivent rester en vigueur et pour quelle durée.

Aux termes de l'art. 51, al. 1, 1^{re} phrase, de la Constitution fédérale (Cst.)² chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Les constitutions cantonales satisfont aux exigences des principes démocratiques lorsqu'elles prévoient un parlement élu et qu'elles respectent le principe de la séparation des pouvoirs³. Le parlement doit être doté de pouvoirs substantiels en matière de législation⁴. Enfin, 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.).

Le nouvel art. 90, al. 3, cst. UR prévoit que le Conseil d'État édicte des arrêtés de nécessité d'une durée limitée. Ceux-ci doivent être soumis dès que possible au Grand Conseil qui décide s'ils doivent rester en vigueur et pour quelle durée. La modification respecte les exigences d'une constitution démocratique et entre dans l'autonomie d'organisation du canton. Elle est donc conforme au droit fédéral et peut être garantie.

¹ RS 131.214

² RS 101

³ FF 1997 I 1 p. 221

⁴ Cf. Eva Maria Belser / Nina Massüger, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (éd.), Basler Komm. BV, Bâle 2015, art. 51 n° 32.

1.2 Constitution du canton de Schaffhouse

1.2.1 Votation populaire du 9 février 2020

Lors de la votation populaire du 9 février 2020, le corps électoral du canton de Schaffhouse a accepté, par 15 904 voix contre 13 645, le nouvel art. 37a de la constitution du 17 juin 2002 du canton de Schaffhouse⁵ (cst. SH) concernant la transparence du financement de la vie politique. Par courrier du 24 février 2020, le chancelier suppléant a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'État du canton de Schaffhouse.

1.2.2 Transparence du financement de la vie politique

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 37a

¹ Les personnes physiques ou morales, telles que tous les partis et autres groupements politiques, les comités de campagne, les lobbys et autres organisations prenant part à des campagnes de votations ou à des élections relevant de la compétence du canton ou des communes, doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- a. le budget global de la campagne électorale ou de votation;
- b. la raison sociale des personnes morales ayant participé au financement, y compris les montants versés;
- c. l'identité des personnes physiques ayant participé au financement, y compris les montants versés; sont exclus les donateurs dont les versements n'excèdent pas 3000 francs par année civile.

² Les candidats à des fonctions publiques au niveau du canton et à des fonctions exécutives ou législatives au niveau des communes signalent leurs liens d'intérêts au moment où ils posent leur candidature.

³ Les personnes élues à une fonction publique signalent leurs liens d'intérêt au début de l'année civile conformément à l'al. 2.

⁴ L'administration cantonale ou un service indépendant vérifie l'exactitude des données fournies conformément aux al. 1 à 3 et établit un registre public accessible sur le site Internet du canton de Schaffhouse.

⁵ RS 131.223

Ancien texte**Nouveau texte**

⁵ Les infractions commises par des candidats ou des élus ainsi que des personnes physiques ou morales, des partis, des groupements politiques, des comités de campagne, des lobbys ou d'autres organisations aux obligations prévues aux al. 1 à 3 de la présente disposition sont punis de l'amende.

⁶ La loi règle les modalités. Elle tient notamment compte du secret professionnel.

L'art. 37a cst. SH règle la publication des comptes des personnes physiques ou morales, telles que des partis et autres groupements politiques, des comités de campagne, des lobbys et autres organisations qui prennent part à des campagnes de votations ou à des élections relevant de la compétence du canton ou des communes. Il oblige également les candidats à une fonction publique au niveau du canton ainsi qu'à des fonctions exécutives ou législatives au niveau des communes à publier leurs liens d'intérêts au moment où ils posent leur candidature. Les personnes élues à une fonction publique doivent en faire de même au début de l'année civile. Enfin, l'administration cantonale ou un service indépendant vérifie l'exactitude des données fournies. Les infractions à ces obligations sont punies de l'amende.

La présente modification de la cst. SH est analogue aux modifications des constitutions des cantons de Schwyz et de Fribourg auxquelles l'Assemblée fédérale a accordé la garantie fédérale le 22 mars 2019⁶. À la différence de celles-ci, il ne s'agit pas seulement de la publication des comptes notamment des partis et autres groupements politiques, mais également de celle des individus prenant part à des campagnes de votations ou à des élections⁷.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence découle de l'autonomie d'organisation des cantons, qui n'est toutefois pas illimitée: les cantons doivent en particulier respecter les droits fondamentaux. La modification de la cst. SH concerne l'exercice des droits politiques dans les affaires du canton ou des communes et relève de l'autonomie d'organisation des cantons. Elle entre dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons en la matière et respecte les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. Elle est conforme au droit fédéral et peut donc être garantie. Les dispositions cantonales d'application doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur⁸.

⁶ Cf. arrêté fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, FF 2019 2821.

⁷ Cf. rapport et proposition du Conseil d'État du canton de Schaffhouse du 14 mai 2019 concernant l'initiative populaire cantonale sur la transparence; procès-verbal de la 13^e séance du Grand Conseil du canton de Schaffhouse du 2 septembre 2019 et proposition rejetée par le Grand Conseil demandant au Conseil d'État de préparer un contre-projet qui aurait notamment supprimé les personnes physiques à l'art. 37a, al. 1.

⁸ Cf. par ex. arrêt 1C_388/2019 du Tribunal fédéral du 26 octobre 2020 concernant la loi schwyzoise sur la transparence (contrôle abstrait des normes).

1.3 Constitution du canton d'Argovie

1.3.1 Votation populaire du 27 septembre 2020

Lors de la votation populaire du 27 septembre 2020, le corps électoral du canton d'Argovie a accepté, par 123 393 voix contre 91 731, la modification du § 31, let. b, de la constitution du 25 juin 1980 du canton d'Argovie⁹ (cst. AG) concernant les compétences des autorités scolaires. Par courrier du 6 octobre 2020, le secrétaire général de la chancellerie, sur mandat du Conseil d'État, a demandé la garantie fédérale.

1.3.2 Compétences des autorités scolaires

Ancien texte

§ 31 d. Autorités scolaires

La loi détermine:

- b. les compétences des conseils scolaires de district et des commissions scolaires.

Nouveau texte

§ 31, let. b

La loi détermine:

- b. les compétences des conseils scolaires de district et des conseils communaux.

Aux termes de l'art. 62, al. 1, Cst., les cantons sont compétents en matière d'instruction publique. La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend leur autonomie d'organisation. Selon l'art. 50, al. 1, Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. La modification du § 31 cst. AG prévoit le remplacement des commissions scolaires par les conseils communaux. La modification concerne le domaine de l'instruction publique et entre dans l'autonomie d'organisation du canton. Elle est donc conforme au droit fédéral et peut être garantie.

1.3.3 Votation populaire du 29 novembre 2020

Lors de la votation populaire du 29 novembre 2020, le corps électoral du canton d'Argovie a accepté, par 153 701 voix contre 16 270, l'abrogation du § 55^{bis} cst. AG en vue de la mise en œuvre de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAR)¹⁰. Par courrier du 9 décembre 2020, le secrétaire général de la chancellerie, sur mandat du Conseil d'État, a demandé la garantie fédérale.

⁹ RS 131.227

¹⁰ RS 935.51

1.3.4 Mise en œuvre de la loi fédérale sur les jeux d'argent

Ancien texte

§ 55^{bis} f^{bis}, Loteries

Le canton légifère sur l'organisation et l'exploitation des loteries servant à des fins d'utilité publique et de bienfaisance. Il peut admettre des loteries indépendantes de l'État lorsqu'elles servent à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance.

Nouveau texte

§ 55^{bis}

Abrogé

La nouvelle législation du canton d'Argovie en matière des jeux d'argent¹¹ se fonde sur la LJAR. Le § 55^{bis} cst. AG a dès lors perdu sa raison d'être¹². Son abrogation est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

1.4 Constitution de la République et Canton du Tessin

1.4.1 Votation populaire du 9 février 2020

Lors de la votation populaire du 9 février 2020, le corps électoral du canton du Tessin a accepté, par 41 284 voix contre 36 546, l'introduction à l'art. 4, al. 4, de la constitution du 14 décembre 1997 de la République et Canton du Tessin¹³ (cst. TI) du principe de subsidiarité. Par courrier du 7 octobre 2020, le président du Conseil d'État et le chancelier ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État de la République et Canton du Tessin.

1.4.2 Principe de subsidiarité

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 4, al. 4

⁴ L'État poursuit ses buts dans le respect du principe de subsidiarité.

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.). La modification de la cst. TI prévoit que l'État poursuit ses buts dans le respect du principe de subsidiarité. Selon ce principe, les services fournis aux citoyens doivent relever de la compétence de l'autorité territorialement la plus proche. La modification entre dans l'autonomie d'organisation du canton. Elle est donc conforme au droit fédéral et peut être garantie.

¹¹ Cf. la loi du canton d'Argovie du 30 juin 2020 sur les jeux d'argent, SAR 959.300.

¹² Cf. p. 6 de la brochure cantonale relative à la votation populaire du 29 novembre 2020.

¹³ RS 131.229

1.5 Constitution de la République et canton de Genève

1.5.1 Votation populaire du 27 septembre 2020

Lors de la votation populaire du 27 septembre 2020, le corps électoral du canton de Genève a accepté, par 113 754 voix contre 15 700, la modification des art. 105 et 106 de la constitution du 14 octobre 2012 de la République et canton de Genève¹⁴ (cst. GE) concernant la présidence du Conseil d'État et le département présidentiel. Il a accepté en outre, par 66 392 voix contre 66 320, la modification de l'art. 155 cst. GE concernant la concurrence fiscale et la mise en œuvre des réformes fédérales de la fiscalité et, par 100 036 voix contre 37 452, l'introduction de l'art. 174A cst. GE concernant l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile. Par trois courriers du 11 novembre 2020, la présidente du Conseil d'État et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État de la République et canton de Genève.

1.5.2 Présidence du Conseil d'État et département présidentiel

Ancien texte

Art. 105 Collégialité et présidence

² Il [Le Conseil d'État] désigne parmi ses membres une présidente ou un président pour la durée de la législature.

Art. 106 Départements

³ La présidente ou le président du Conseil d'État dirige le département présidentiel. Ce département est chargé notamment des relations extérieures, des relations avec la Genève internationale et de la cohérence de l'action gouvernementale.

Nouveau texte

Art. 105, al. 2 et 3

² Il nomme chaque année parmi ses membres sa présidente ou son président et sa vice-présidente ou son vice-président.

³ Ces mandats ne sont pas renouvelables l'année suivante. La présidente ou le président sortant n'est pas éligible à la vice-présidence l'année suivante.

Art. 106, al. 3

Abrogé

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.). La modification de la cst. GE prévoit que la présidence du Conseil d'État est limitée à un an; elle prévoit en plus l'abrogation du département présidentiel. La modification entre dans l'autonomie d'organisation du canton. Elle est donc conforme au droit fédéral et peut être garantie.

¹⁴ RS 131.234

1.5.3 Concurrence fiscale et mise en œuvre des réformes fédérales de la fiscalité

Ancien texte

Art. 155 Fiscalité

⁴ L'État lutte contre la fraude, la soustraction et l'escroquerie fiscales.

Nouveau texte

Art. 155, al. 4 à 6

⁴ L'État agit en faveur de la réduction de la concurrence fiscale intercantonale.

⁵ L'État lutte contre la fraude, la soustraction et l'escroquerie fiscales.

⁶ La mise en œuvre cantonale des réformes fédérales de la fiscalité obéit aux principes suivants:

- a. préservation du financement des services publics et des prestations à la population;
- b. maintien du niveau des recettes fiscales cantonales et communales;
- c. renforcement de la progressivité de l'impôt.

Selon l'art. 155, al. 4, cst. GE, l'État agit en faveur de la réduction de la concurrence fiscale intercantonale. L'art. 155, al. 5, cst. GE reprend sans modification l'ex-al. 4 de l'art. 155 cst. GE; seule la numérotation de l'al. 5 fait ainsi l'objet de la présente garantie fédérale. Enfin, l'art. 155, al. 6, cst. GE prévoit que la mise en œuvre cantonale des réformes fédérales de la fiscalité obéit aux principes de la préservation du financement des services publics et des prestations à la population, du maintien du niveau des recettes fiscales cantonales et communales et du renforcement de la progressivité de l'impôt.

Les compétences des cantons dans le domaine de la fiscalité sont notamment limitées, voire en partie exclues, par les art. 127 à 134 Cst., la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹⁵ et la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹⁶. Ainsi, la tâche de l'État prévue à l'art. 155, al. 4, cst. GE ne peut se développer que dans le cadre des compétences qui restent aux cantons, dans l'esprit confédéral. Le canton de Genève ne peut obéir aux principes énumérés à l'art. 155, al. 6, let. a à c, cst. GE que dans la mesure où le droit fédéral lui laisse une marge de manœuvre. Une telle marge de manœuvre ne saurait être exclue.

La modification de la cst. GE est 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 Cst., la LIFD et la LHID.

¹⁵ RS 642.11

¹⁶ RS 642.14

1.5.4 Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 174A Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD)

¹ L'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD), de droit public, assure des prestations pour le maintien à domicile et l'autonomie des personnes.

² Le déficit d'exploitation de l'IMAD est couvert par une subvention portée chaque année au budget de l'État.

L'art. 174A cst. GE prévoit que l'Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile, une institution de droit public, assure des prestations pour le maintien à domicile et l'autonomie des personnes. Son déficit est couvert par une subvention portée au budget de l'État. Ces tâches cantonales dans le domaine de la santé publique et de la sécurité sociale relèvent de la souveraineté des cantons en vertu de l'art. 3 Cst. L'art. 174A cst. GE est donc conforme au droit fédéral et peut être garanti.

1.5.5 Votation populaire du 29 novembre 2020

Lors de la votation populaire du 29 novembre 2020, le corps électoral du canton de Genève a accepté, par 84 684 voix contre 28 576, la modification des art. 48 et 228 cst. GE en vue la mise en œuvre de l'art. 29 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées¹⁷. Par courrier du 13 janvier 2021, la présidente du Conseil d'État et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État de la République et canton de Genève.

1.5.6 Mise en œuvre de l'art. 29 de la convention relative aux droits des personnes handicapées

Ancien texte

Art. 48 Titularité

⁴ Les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire.

Art. 228 Disposition transitoire ad art. 48, al. 4 (titularité)

Nouveau texte

Art. 48, al. 4

Abrogé

Art. 228, al. 3

³ Les personnes privées des droits politiques à l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 29 novembre 2020 recouvrent immédiatement ces droits.

¹⁷ RS 0.109

En vue de la mise en œuvre de l'art. 29 de la convention relative aux droits des personnes handicapées, l'art. 48, al. 4, cst. GE est abrogé. Cette disposition prévoit que les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire. Selon le nouvel art. 228, al. 3, cst. GE, les personnes qui ont été privées de leur droits politiques en vertu de l'art. 48, al. 4, cst. GE recouvrent immédiatement ces droits au moment de l'abrogation de l'art. 48, al. 4, cst. GE et de l'entrée en vigueur de l'art. 228, al. 3, cst. GE.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La présente modification de la cst. GE relève de cette compétence dans la mesure où elle s'applique aux droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Elle est conforme au droit fédéral et peut donc être garantie.

2 Aspects juridiques

2.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons d'Uri, de Schaffhouse, d'Argovie, du Tessin 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

En vertu des 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 sous la forme d'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.).

