



22.079

Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève

du 23 novembre 2022

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
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 de Zurich, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève.

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

23 novembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
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, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, du Valais 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 Zurich:

- la protection du climat;*

dans le canton de Glaris:

- la protection du climat;*
- les finances;*

dans le canton de Soleure:

- les écoles publiques;*

dans le canton de Bâle-Campagne:

- les initiatives populaires;*
- le médiateur;*

dans le canton du Valais:

- la régulation des grands prédateurs;*

dans le canton de Genève:

- la destitution d'un membre du Conseil d'État;*
- le conseil administratif des communes;*
- le développement des réseaux thermiques structurants.*

Message

1 Révisions constitutionnelles

1.1 Constitution du canton de Zurich

1.1.1 Votation populaire du 15 mai 2022

Lors de la votation populaire du 15 mai 2022, le corps électoral du canton de Zurich a accepté, par 276 103 voix contre 135 255, le nouvel art. 102a de la constitution du 27 février 2005 du canton de Zurich¹ (cst. ZH) concernant la protection du climat. Par courrier du 22 juin 2022, le président du Conseil d'État et la chancelière d'État ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État.

1.1.2 Protection du climat

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 102a Climat [titre marginal]

¹ Le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets. Ils prennent en compte les objectifs de la Confédération et des traités internationaux auxquels la Suisse est tenue. Leurs mesures visent notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour atteindre la neutralité climatique.

² Ils veillent à ce que des mesures appropriées soient mises en œuvre notamment dans les domaines du développement de l'urbanisation, des bâtiments, des transports, de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que dans l'industrie et l'artisanat.

³ Ils peuvent encourager le développement et l'utilisation de technologies, matériaux et processus qui contribuent à la protection du climat et à l'adaptation au changement climatique.

Aux termes de l'art. 74, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)², la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Par ce mandat, la Confédération dispose d'une compétence législative générale, concurrente, dotée d'un effet dérogatoire subséquent³. Vu cette compétence, l'Assemblée fédérale, dans le domaine de la protection

¹ RS 131.211

² RS 101

³ Cf. Anne-Christine Favre in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, art. 74, n° 14.

du climat, a notamment adopté la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂⁴ et la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie⁵. Les cantons conservent des compétences législatives là où la Confédération n'a pas usé de la sienne de manière exhaustive ou dans leurs domaines de compétences propres, lorsque leur législation peut venir en appui du droit fédéral de l'environnement, soit en le complétant, soit en le renforçant⁶. Dans ce domaine, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont par exemple au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, Cst.).

Le nouvel art. 102a cst. ZH prévoit notamment que le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets. Leurs mesures visent notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour atteindre la neutralité climatique. Ils veillent à ce que des mesures appropriées soient mises en œuvre notamment dans les domaines du développement de l'urbanisation, des bâtiments, des transports, de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que dans l'industrie et l'artisanat.

Les objectifs de l'art. 102a cst. ZH vont dans le même sens que ceux de la Confédération. Le Conseil fédéral a par exemple également adopté l'objectif de la neutralité climatique⁷. Les objectifs du canton de Zurich impliquent notamment des mesures dans le domaine de la consommation d'énergie dans les bâtiments, domaine où les compétences de la Confédération sont limitées. L'art. 102a cst. ZH est conforme au droit fédéral et peut être garanti. Les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec la loi sur le CO₂ et la loi sur l'énergie.

1.2 Constitution du canton de Glaris

1.2.1 *Landsgemeinde* du 1^{er} mai 2022

À la *Landsgemeinde* du 1^{er} mai 2022, le corps électoral du canton de Glaris a accepté le nouvel art. 22a de la constitution du 1^{er} mai 1988 du canton de Glaris⁸ (cst. GL) concernant la protection du climat ainsi que les modifications des art. 62 et 90 cst. GL en vue d'une révision de la loi sur les finances du canton et de ses communes. Par courrier du 6 juillet 2022, le chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État.

4 RS 641.71

5 RS 730.0

6 Cf. *ib.*, art. 74 n° 15.

7 Décision du Conseil fédéral du 28 août 2019, citée dans le message du 11 août 2021 relatif à l'initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» et au contre-projet direct (arrêté fédéral relatif à la politique climatique), FF 2021 1972 p. 22.

8 RS 131.217

1.2.2 Protection du climat

Ancien texte

Chapitre 2
Tâches publiques et régime financier
Section 1
Protection de l'environnement et
aménagement du territoire

Nouveau texte

Titres précédant l'art. 22

Chapitre 2
Tâches publiques et régime financier
Section 1
Protection de l'environnement et du climat
et aménagement du territoire

Art. 22a Protection du climat

¹ Le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets. Ils contribuent aux objectifs climatiques du canton, de la Confédération et des traités internationaux auxquels la Suisse est tenue.

² Ils veillent à ce que des mesures appropriées soient mises en œuvre. Les mesures pour la protection du climat doivent être compatibles avec l'environnement, la société et l'économie.

³ Ils prévoient des incitations financières pour la réalisation des objectifs climatiques.

Le nouvel art. 22a cst. GL prévoit notamment que le canton et les communes s'engagent à atténuer le changement climatique et ses effets. Ils veillent à ce que des mesures appropriées soient mises en œuvre. Les mesures pour la protection du climat doivent être compatibles avec l'environnement, la société et l'économie.

Les considérations exposées au ch. 1.1.2 au sujet d'une modification analogue de la cst. ZH s'appliquent également ici. Les objectifs du canton de Glaris impliquent notamment des mesures dans le domaine de la consommation d'énergie dans les bâtiments, domaine où les compétences de la Confédération sont limitées. L'art. 22a cst. GL est conforme au droit fédéral et peut être garanti. Les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec la loi sur le CO₂⁹ et la loi sur l'énergie¹⁰.

⁹ RS 641.71

¹⁰ RS 730.0

1.2.3 Finances

Ancien texte

Art. 62 Mémorial de la *Landsgemeinde*

3 Avec le mémorial, sont portés à la connaissance de la *Landsgemeinde* les comptes annuels, le rapport concernant les finances ainsi que le budget.

Art. 90 Attributions en matière financière

Il appartient au Grand Conseil:

- a. d'établir le budget, d'examiner et d'approuver les comptes annuels ainsi que d'approuver le plan financier;

Nouveau texte

Art. 62, al. 3

Abrogé

Art. 90, let. a

Il appartient au Grand Conseil:

- a. d'établir le budget, d'examiner et d'approuver les comptes annuels ainsi que de prendre acte du plan intégral des tâches et des finances;

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., 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.). Les modifications des art. 62 et 90 cst. GL prévoient que les comptes annuels, le rapport concernant les finances ainsi que le budget ne sont plus portés à la connaissance de la *Landsgemeinde* avec le mémorial. Ils peuvent cependant être consultés sur le site Internet du canton. Aussi, le Grand Conseil n'approuve-t-il plus le plan financier, mais prend acte du plan intégral des tâches et des finances. Les modifications concernent les droits politiques au niveau cantonal et l'autonomie d'organisation du canton. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.3 Constitution du canton de Soleure

1.3.1 Votation populaire du 15 mai 2022

Lors de la votation populaire du 15 mai 2022, le corps électoral du canton de Soleure a accepté, par 55 422 voix contre 9582, la modification de l'art. 105 de la constitution du 8 juin 1986 du canton de Soleure¹¹ (cst. SO) concernant les écoles publiques. Par courrier du 24 juin 2022, la chancelière suppléante a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État.

¹¹ RS 131.221

1.3.2 Écoles publiques

Ancien texte

Art. 105 Écoles publiques

¹ Les communes politiques créent et gèrent les écoles primaires, à l'exception des écoles de pédagogie curative; les écoles enfantines font partie des écoles primaires. ...

² Le canton crée et gère les écoles de pédagogie curative et les autres écoles publiques.

Nouveau texte

Art. 105, al. 1, 1^{re} phrase, 2 et 2^{bis}

¹ Les communes politiques créent et gèrent les écoles primaires; les écoles enfantines font partie des écoles primaires. ...

² Le canton crée et gère les écoles de pédagogie curative. Il peut gérer d'autre offres au niveau des écoles primaires. La loi règle les détails.

^{2bis} Le canton crée et gère les autres écoles publiques. La loi règle leurs tâches et leur organisation.

Aux termes de l'art. 62, al. 1, Cst., l'instruction publique est du ressort des cantons. 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 par le droit cantonal. La modification de l'art. 105 est. SO prévoit notamment que le canton peut créer et gérer au niveau des écoles primaires non seulement des écoles de pédagogie curative, mais aussi d'autre offres pédagogiques. La modification concerne le domaine de l'instruction publique, l'autonomie d'organisation du canton et l'autonomie communale. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

1.4 Constitution du canton de Bâle-Campagne

1.4.1 Votation populaire du 13 février 2022

Lors de la votation populaire du 13 février 2022, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 58 024 voix contre 17 084, les modifications des §§ 28 à 31 de la constitution du 17 mai 1984 du canton de Bâle-Campagne¹² (cst. BL) concernant les initiatives populaires. Par courrier du 21 mars 2022, le rédacteur du recueil des lois a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'État.

¹² RS 131.222.2

1.4.2 Initiatives populaires

Ancien texte

§ 28 Principes

§ 29 Procédure

² ... La loi règle les exceptions et les conséquences en cas d'inobservation de ce délai.

³ ... Si le peuple ou le Grand Conseil approuve l'initiative, le Grand Conseil soumet au peuple dans les deux ans un projet qui la réalise. ...

§ 30 Votations obligatoires

Sont soumis au vote du peuple:

- b. les lois et les traités internationaux qui contiennent des dispositions de niveau légal, s'ils ont été adoptés à une majorité qui est inférieure au quatre cinquièmes des membres présents du Grand Conseil ou si celui-ci décide, par un arrêté séparé, de les soumettre au référendum obligatoire;
- c. les initiatives rédigées et les contre-projets qui leurs sont opposés;
- d. les initiatives non rédigées que le Grand Conseil refuse, les contre-projets qu'il leur oppose et les actes législatifs qu'il élabore sur la base d'une initiative non formulée;

§ 31 Votations facultatives

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

- c. les lois et les traités internationaux qui contiennent des dispositions de niveau légal, s'ils ne sont pas soumis au référendum obligatoire;

Nouveau texte

§ 28, al. 1^{bis}

^{1bis} Le délai pour déposer les signatures est de deux ans.

§ 29, al. 2, 2^e phrase, 3, 2^e phrase, et 3^{bis}

² ... Abrogée

³ ... Si le peuple ou le Grand Conseil approuve l'initiative, le Grand Conseil élabore dans les deux ans un projet qui la réalise. ...

^{3bis} La loi règle les exceptions et les conséquences en cas d'inobservation du délai de traitement des initiatives populaires.

§ 30, let. b à d

Sont soumis au vote du peuple:

- b. les lois et les traités internationaux qui contiennent des dispositions de niveau légal et les actes législatifs qui sont élaborés sur la base d'une initiative non rédigée qui a été retirée, s'ils ont été adoptés à une majorité qui est inférieure au quatre cinquièmes des membres présents du Grand Conseil ou si celui-ci décide, par un arrêté séparé, de les soumettre au référendum obligatoire;
- c. les initiatives rédigées et les contre-projets qui leurs sont opposés en même temps;
- d. les initiatives non rédigées que le Grand Conseil refuse, les contre-projets qui leurs sont opposés en même temps et les actes législatifs qui sont élaborés sur la base d'une initiative non rédigée;

§ 31, al. 1, let. c

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

- c. les lois et les traités internationaux qui contiennent des dispositions de niveau légal et les actes législatifs qui sont élaborés sur la base d'une initiative non rédigée qui a été retirée, s'ils ne sont pas soumis au référendum obligatoire;

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., 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.). Les modifications des §§ 28 à 31 cst. BL prévoient

notamment un délai de deux ans pour déposer les signatures d'une initiative populaire. La cst. BL ne fixait pas de délai pour la récolte des signatures jusqu'ici. La révision prévoit en outre que le délai pour élaborer un contre-projet par le Grand Conseil peut être prolongé non seulement dans le cas des initiatives rédigées mais aussi dans le cas des initiatives non rédigées. Enfin, les contre-projets législatifs à une initiative rédigée qui a été retirée et les actes législatifs qui sont élaborés sur la base d'une initiative non rédigée qui a été retirée ne doivent plus être soumis au corps électoral, mais sont sujets au référendum conformément aux règles de la cst. BL qui s'appliquent aux (autres) lois cantonales. Les modifications concernent les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.4.3 Votation populaire du 15 mai 2022

Lors de la votation populaire du 15 mai 2022, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté, par 59 307 voix contre 9338, plusieurs modifications de la cst. BL concernant le médiateur. Par courrier du 23 juin 2022, le rédacteur du recueil des lois a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'État.

1.4.4 Médiateur

Ancien texte

§ 10 Requêtes aux autorités

¹ Chacun peut, sans qu'il en résulte de préjudice pour lui, présenter des pétitions ou d'autres requêtes aux autorités. ...

² Chacun peut s'adresser au médiateur.

§ 51 Incompatibilités

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'État, le médiateur ainsi que les juges, les juges suppléants, les greffières et les greffiers du Tribunal cantonal ne peuvent faire partie que de l'une de ces autorités.

§ 67 Autres attributions

¹ Le Grand Conseil:

- e. élit pour un an le président et le vice-président du gouvernement ainsi que, pour une période administrative, le président, le vice-président et les autres membres des tribunaux du canton, le chancelier d'État, le médiateur et les jurés fédéraux;

Nouveau texte

§ 10, al. 1, 1^{re} phrase, et 2

Ne concernent que le texte allemand.

§ 51, al. 1

Ne concerne que le texte allemand.

§ 67, al. 1, let. e

¹ Le Grand Conseil:

- e. élit pour un an le président et le vice-président du gouvernement ainsi que, pour une période administrative, le président, le vice-président et les autres membres des tribunaux du canton, le chancelier d'État et le médiateur;

Ancien texte**5. Médiateur****§ 88** Rôle et indépendance

¹ Le médiateur veille à ce que les administrations du canton et des communes ainsi que la justice fonctionnent de manière conforme au droit, correcte et judicieuse.

² Il n'est pas lié par les instructions d'autres autorités.

³ Sa fonction n'est pas compatible avec l'exercice d'une autre profession ou industrie ou avec une position dirigeante dans un parti politique.

§ 89 Tâches

¹ Le médiateur fait connaître son avis de manière appropriée sur les affaires qu'il a examinées et s'efforce avant tout de les régler à l'amiable.

² Il peut formuler des critiques, signaler des défauts du droit positif et faire des recommandations. Il ne peut ni modifier, ni abroger des actes législatifs ou administratifs.

³ Il a le droit de consulter les dossiers et de demander tous les renseignements nécessaires. Il est tenu au secret comme les autorités ou les employés concernés.

⁴ Il fait rapport au Grand Conseil au moins une fois par année.

Nouveau texte

Titre précédant § 88

Ne concerne que le texte allemand.

§ 88 Rôle, indépendance et incompatibilités

¹ Le médiateur veille à ce que les administrations du canton et des communes ainsi que la justice fonctionnent de manière conforme au droit et judicieuse.

² Il remplit ses tâches de manière indépendante. Il n'est pas lié par les instructions d'autres autorités.

³ La loi règle les incompatibilités.

§ 89, al. 1 à 4

Ne concerne que le texte allemand.

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 présentes modifications de la cst. BL prévoient une révision des dispositions sur le médiateur. Elles disposent notamment que la loi peut prévoir des exceptions s'agissant des incompatibilités, ce qui est nécessaire quand un médiateur n'est élu qu'à temps partiel. Les modifications qui ne concernent que l'allemand découlent de la parité linguistique. Les modifications concernent l'autonomie d'organisation du canton. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.5 Constitution du Canton du Valais**1.5.1 Votation populaire du 28 novembre 2021**

Lors de la votation populaire du 28 novembre 2021, le corps électoral du canton du Valais a accepté, par 87 088 voix contre 51 875, le nouvel art. 14a de la constitution

du 8 mars 1907 du Canton du Valais¹³ (cst. VS) concernant la régulation des grands prédateurs. Par courrier du 11 mai 2022, le président du Conseil d'État et le chancelier d'État ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État.

1.5.2 Régulation des grands prédateurs

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 14a

L'État édicte des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs ainsi qu'à la limitation et à la régulation de leur effectif. La promotion de la population des grands prédateurs est interdite.

Aux termes de l'art. 14a, 1^{re} phrase, 1^{re} partie, cst. VS, l'État édicte des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs. Sont des grands prédateurs selon le droit fédéral le lynx, l'ours, le loup et le chacal doré¹⁴. Le droit fédéral oblige également les cantons à prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage, c'est-à-dire des mesures de protection contre les grands prédateurs¹⁵. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre à cet égard. Aux termes de l'art. 14a, 1^{re} phrase, 2^e partie, cst. VS, l'État édicte des prescriptions relatives à la limitation et à la régulation des effectifs. Le tir de loups isolés et la régulation de populations sont réglés par le droit fédéral¹⁶. Selon l'art. 25 LChP, les cantons exécutent la législation sur la chasse sous la surveillance de la Confédération. Il est dès lors en principe admis que les cantons concrétisent, par exemple, la notion de mesures de protection raisonnable figurant à l'art. 9^{bis}, al. 4, OChP. Dans le contexte des mesures de protection, les al. 1 et 2 de l'art. 10^{ter} OChP méritent une attention particulière. Les mesures de protection des troupeaux n'y sont pas réglées de manière exhaustive de sorte que les cantons peuvent prévoir d'autres mesures. Ils doivent toutefois tenir compte des dispositions du droit fédéral qui régissent les mesures à prendre contre les loups isolés, d'une part, et la régulation de populations, d'autre part; dispositions qui sont directement applicables. La marge de manœuvre pour des régulations cantonales supplémentaires est donc très limitée dans ce domaine.

L'art. 14a, 2^e phrase, cst. VS, interdit la promotion de la population des grands prédateurs. La LChP ne prévoit pas expressément de telles mesures. Néanmoins, la Confédération doit encourager (financièrement) et coordonner les mesures des cantons visant à prévenir les dommages causés aux animaux de rente par les grands prédateurs¹⁷. Le but de cet encouragement est d'atténuer les risques de conflit et de faire en

¹³ RS **131.232**

¹⁴ Cf. art. 12, al. 5, de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP; RS **922.0**), art. 10^{ter} de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse (OChP; RS **922.01**) et le rapport explicatif du 6 novembre 2013 concernant la révision de l'OChP.

¹⁵ Cf. art. 12, al. 1, LChP.

¹⁶ Cf. art. 12, al. 2, LChP en lien avec art. 9^{bis} OChP; 12, al. 4, LChP en lien avec art. 4 et 4^{bis} OChP.

¹⁷ Cf. FF **2014** 4775, 4809, et art. 12, al. 5, LChP.

sorte que la population accepte mieux le loup. Si l'art. 14a, 2^e phrase, cst. VS a pour seul but d'interdire au canton de prendre des mesures de soutien financier, il n'est pas contraire au droit fédéral puisque l'art. 12, al. 5, LChP oblige uniquement la Confédération à prendre de telles mesures. Le canton du Valais sera toutefois toujours tenu d'exécuter les mesures de prévention financées par la Confédération. En revanche, si l'art. 14a, 2^e phrase, cst. VS interdisait toute mesure de prévention, cette disposition serait contraire à l'art. 12, al. 1, LChP, qui oblige les cantons à prendre des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage.

L'art. 14a cst. VS peut donc être interprété dans un sens qui n'est pas clairement inadmissible au regard du droit fédéral (principe d'interprétation favorable à la volonté populaire)¹⁸. La nouvelle disposition se révèle conforme au droit fédéral et peut être garantie. Les dispositions cantonales d'exécution doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier avec la LChP et l'OChP.

1.6 Constitution de la République et canton de Genève

1.6.1 Votation populaire du 28 novembre 2021

Lors de la votation populaire du 28 novembre 2021, le corps électoral du canton de Genève a accepté, par 120 605 voix contre 11 126, plusieurs modifications de la constitution du 14 octobre 2012 de la République et canton de Genève¹⁹ (cst. GE) concernant la destitution d'un membre du Conseil d'État. Il a accepté en outre, par 115 065 voix contre 12 232, la modification de l'art. 141, al. 2, cst. GE concernant le conseil administratif des communes. Par deux courriers du 19 janvier 2022, le président du Conseil d'État et la chancelière d'État ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État de la République et canton de Genève.

1.6.2 Destitution d'un membre du Conseil d'État

Ancien texte

Nouveau texte

Art. 46, al. 2, let. e

² Les votations ont lieu dans le plus bref délai, mais au plus tard un an après:

- e) l'adoption d'une résolution de destitution d'un membre du Conseil d'État pour perte de confiance par le Grand Conseil.

Art. 65, al. 2

² Les résolutions de destitution d'un membre du Conseil d'État pour perte de confiance, adoptées par le Grand Conseil, sont également soumises d'office au corps électoral.

¹⁸ ATF 139 I 292 consid. 5.7.

¹⁹ RS 131.234

Ancien texte**Nouveau texte***Titre suivant l'art. 115***Section 5 Destitution***Art. 115A* Destitution pour perte de confiance

¹ Chaque membre du Conseil d'État peut être destitué par le biais d'une résolution adoptée par le Grand Conseil, lorsqu'en raison de son comportement, il n'est plus en mesure de bénéficier, auprès du corps électoral, d'une confiance suffisante pour exercer ses fonctions.

² La proposition de résolution de destitution doit être signée par au moins 40 membres du Grand Conseil, dans la limite de la représentation proportionnelle des groupes en séance plénière.

³ La résolution de destitution doit être acceptée à la majorité des trois quarts des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil.

⁴ Si la résolution de destitution est acceptée par le corps électoral, le mandat du membre du Conseil d'État concerné prend fin dès que le résultat de l'opération électorale est validé.

⁵ Revêtant un caractère politique prépondérant et étant adoptée par le Grand Conseil, avant d'être soumise au référendum obligatoire, la résolution de destitution n'est pas sujette à recours cantonal.

Art. 115B Destitution pour incapacité durable d'exercer la fonction

¹ La loi peut prévoir un mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'État en cas d'incapacité durable d'exercer la fonction.

² Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, la destitution n'est pas soumise au corps électoral et peut faire l'objet d'un recours cantonal.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., 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. 86, al. 3, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)²⁰, les cantons, pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal. Ceci peut être le cas pour les actes politiques pris par un organe suprême du

canton (Grand Conseil, Conseil d'État), le cas échéant, avec la participation du corps électoral²¹.

Les présentes modifications de la cst. GE règlent le mécanisme de destitution d'un membre du Conseil d'État. Aux termes de l'art. 115A, al. 1 et 3, cst. GE, chaque membre du Conseil d'État peut être destitué par le biais d'une résolution adoptée par le Grand Conseil, lorsqu'en raison de son comportement, il n'est plus en mesure de bénéficier, auprès du corps électoral, d'une confiance suffisante pour exercer ses fonctions. La résolution de destitution doit être acceptée à la majorité des trois quarts des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité des membres du Grand Conseil. Aux termes de l'art. 65, al. 2, cst. GE, la résolution de destitution pour perte de confiance adoptée par le Grand Conseil est soumise d'office au corps électoral. Aux termes de l'art. 115A, al. 5, cst. GE, la résolution de destitution pour perte de confiance, revêtant un caractère politique prépondérant, n'est pas sujette à recours cantonal. Enfin, aux termes de l'art. 115B cst. GE, la destitution d'un membre du Conseil d'État en cas d'incapacité durable d'exercer la fonction peut être prévu par la loi.

Les présentes modifications concernent les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Dans la mesure où la résolution de destitution pour perte de confiance est jugée comme un acte sujet à recours, l'exclusion du recours cantonal est admise par l'art. 86, al. 3, LTF. Les modifications sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

1.6.3 Conseil administratif des communes

Ancien texte

Art. 141 Exécutif communal

² Il [L'exécutif communal] est composé:

- b) d'un conseil administratif de trois membres dans les communes de plus de 3000 habitants;
- c) d'un maire et de deux adjoints dans les autres communes.

Nouveau texte

Art. 141, al. 2, let. b et c

² Il est composé:

- b) d'un conseil administratif de trois membres dans les autres communes.
- c) *Abrogée*

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., 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 par le droit cantonal. La présente modification prévoit que dans les communes de 3000 habitants au plus, l'exécutif communal n'est plus composé d'un maire et de deux adjoints, mais d'un conseil administratif de trois membres. La présente modification concerne les droits

²¹ Cf. Esther Topinck in: Marcel Alexander Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger / Lorenz Kneubühler (éd.), Bundesgerichtsgesetz, Bâle, 3^e éd. 2018, art. 86, n^o 20.

politiques au niveau communal, l'autonomie d'organisation du canton et l'autonomie communale. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

1.6.4 Votation populaire du 13 février 2022

Lors de la votation populaire du 13 février 2022, le corps électoral du canton de Genève a accepté, par 82 999 voix contre 21 732, la modification de l'art. 168 cst. GE concernant le développement des réseaux thermiques structurants. Par courrier du 23 mars 2022, le président du Conseil d'État et la chancelière d'État ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État de la République et canton de Genève.

1.6.5 Développement des réseaux thermiques structurants

Ancien texte

Art. 168 Services industriels

² Ce monopole peut être délégué à une institution de droit public. Celle-ci offre également d'autres prestations en matière de services industriels, notamment la fourniture du gaz et de l'énergie thermique, ainsi que le traitement des déchets.

³ Elle rachète à des conditions adéquates l'énergie renouvelable produite par des particuliers ou des entreprises.

⁴ Elle ne pratique pas de tarifs dégressifs non conformes aux objectifs de la politique énergétique de l'État.

Nouveau texte

Art. 168, al. 2 à 5

² L'énergie thermique distribuée et fournie par les réseaux thermiques structurants, ainsi que le déploiement de ces derniers, constituent également un monopole cantonal dans la mesure permise par le droit fédéral.

³ Ces monopoles peuvent être délégués à une institution de droit public. Celle-ci offre également d'autres prestations en matière de services industriels, notamment la fourniture du gaz et de l'énergie thermique dans les réseaux non structurants, ainsi que le traitement des déchets.

⁴ Elle rachète à des conditions adéquates l'énergie renouvelable produite par des particuliers ou des entreprises.

⁵ Elle ne pratique pas de tarifs dégressifs non conformes aux objectifs de la politique énergétique de l'État.

Aux termes de l'art. 75, al. 1, 2^e phrase, Cst., l'aménagement du territoire incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Aux termes de l'art. 89, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons, dans les limites de leurs compétences respectives, s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. Aux termes de l'art. 94, al. 4, Cst., les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons. Cette dernière notion englobe les régales historiques des cantons, en particulier les régales des mines, du sel, de la chasse, de la pêche et de la force

hydraulique²². Elle comprend cependant aussi d'autres monopoles constitutifs de telles dérogations²³. Le Tribunal fédéral a jugé admissibles les monopoles en matière d'assurance-incendie des bâtiments, d'affichage sur le domaine public, mais non pas sur le domaine privé, ou encore d'approvisionnement et de distribution d'eau et d'électricité²⁴. Ces monopoles doivent reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité²⁵. Contrairement aux récales historiques, les nouveaux monopoles cantonaux ne peuvent pas être instaurés à des fins fiscales²⁶.

L'art. 168, al. 2, cst. GE prévoit que l'énergie thermique distribuée et fournie par les réseaux thermiques structurants, ainsi que le déploiement de ces derniers, constituent un monopole cantonal dans la mesure permise par le droit fédéral. Le déploiement des réseaux thermiques structurants coordonné à l'échelle du territoire cantonal vise à diminuer le nombre de chaudières individuelles à énergie fossile et, ainsi, à contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre²⁷. Aussi, aux termes de l'art. 168, al. 3, cst. GE, notamment le monopole dans le domaine des réseaux thermiques structurants peut être délégué à une institution de droit public. Enfin, les anciens al. 3 et 4 de l'art. 168 cst. GE sont repris sans modifications, devenant les al. 4 et 5; seule la numérotation des al. 4 et 5 fait ainsi l'objet de la présente garantie fédérale.

La présente modification concerne l'aménagement du territoire et la politique énergétique, notamment sur le plan de l'énergie thermique. Le nouveau monopole dans le domaine des réseaux thermiques structurants se révèle conforme aux exigences constitutionnelles fédérales dans le domaine des monopoles cantonaux. La modification est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

2 Aspects juridiques

2.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons de Zurich, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève remplissent les conditions posées par l'art. 51 Cst. Elles peuvent donc recevoir la garantie fédérale.

²² Cf. Vincent Martenet in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (éd.), *Constitution fédérale, Commentaire romand*, Bâle 2021, art. 94, n° 63.

²³ Cf. *id.*

²⁴ Cf. *ib.*, art. 94, n° 65.

²⁵ Cf. *ib.*, art. 27, n° 117.

²⁶ Cf. Klaus A. Vallender in: Bernhard Ehrenzeller / Benjamin Schindler / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Komm.*, Zurich / Saint-Gall / Bâle / Genève, 3^e éd. 2014, art. 27, n° 81.

²⁷ Cf. p. 4 de la brochure cantonale relative à la votation cantonale du 13 février 2022.

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.).

