



23.046

## Message

**concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, de Berne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, d'Argovie, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel**

du 2 juin 2023

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
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 Berne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, d'Argovie, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel<sup>1</sup>.

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

2 juin 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

<sup>1</sup> FF 2023 1496

## 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 Berne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, d'Argovie, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel. 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:*

- l'utilisation parcimonieuse des matières et la gestion des déchets;*

*dans le canton de Berne:*

- les droits politiques;*

*dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures:*

- les droits politiques;*

*dans le canton des Grisons:*

- la réforme de la justice;*

*dans le canton d'Argovie:*

- la destitution des membres des autorités;*
- la suppléance des membres du Grand Conseil;*

*dans le canton du Tessin:*

- l'intégration des personnes handicapées;*
- la réforme des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte;*

*dans le canton de Vaud:*

- le Conseil de la magistrature;*

*dans le canton de Neuchâtel:*

- la surveillance de la gestion et des finances.*

## Message

### 1 Révisions constitutionnelles

#### 1.1 Constitution du Canton de Zurich

#### 1.1.1 Votation populaire du 25 septembre 2022

Lors de la votation populaire du 25 septembre 2022, le corps électoral du canton de Zurich a accepté, par 394 534 voix contre 47 413, le nouvel art. 106a de la constitution du 27 février 2005 du Canton de Zurich<sup>2</sup> (cst. ZH) concernant l'utilisation parcimonieuse des matières et la gestion des déchets. Par courrier du 30 novembre 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 Utilisation parcimonieuse des matières et la gestion des déchets

##### Ancien texte

##### Nouveau texte

*Art. 106a* Cycles des matières  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Le canton et les communes créent des conditions favorables à une utilisation parcimonieuse des matières premières, des matériaux et des produits et à la fermeture des cycles des matières.

<sup>2</sup> Ils prennent des mesures pour éviter les déchets et pour réutiliser et recycler les matériaux et les produits.

Aux termes de l'art. 73 de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>3</sup>, la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Le principe de durabilité est un objectif constitutionnel dont la Confédération et les cantons doivent tenir compte<sup>4</sup>. Aux termes de l'art. 74, al. 1, Cst., 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 subséquent<sup>5</sup>. Vu cette compétence, l'Assemblée fédérale a par exemple réglé aux art. 30 ss de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>6</sup> la limitation et la valorisation des déchets.

<sup>2</sup> RS 131.211

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> Cf. Giovanni Biaggini, BV Komm., 2<sup>e</sup> éd., Zurich 2017, art. 73, n<sup>o</sup> 4.

<sup>5</sup> Cf. Anne-Christine Favre in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, art. 74, n<sup>o</sup> 14.

<sup>6</sup> RS 814.01

Toutefois, ces dispositions ne règlent pas tous les aspects dans le domaine des cycles des matières, notamment en ce qui concerne leur fermeture<sup>7</sup>. 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, soit en le complétant, soit en le renforçant<sup>8</sup>. Le nouvel art. 106a est. ZH prévoit que le canton et les communes créent des conditions favorables à une utilisation parcimonieuse des matières premières, des matériaux et des produits et à la fermeture des cycles des matières. Ils prennent des mesures pour éviter les déchets et pour réutiliser et recycler les matériaux et les produits. Les objectifs de l'art. 106a est. ZH vont dans le même sens que ceux de la Confédération. La LPE prévoit par exemple aussi la limitation et la valorisation des déchets. En outre, l'art. 106a est. ZH concerne des domaines où la Confédération n'a pas fait un usage exhaustif de ses compétences. La modification est 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 LPE.

## **1.2 Constitution du canton de Berne**

### **1.2.1 Votation populaire du 15 mai 2022**

Lors de la votation populaire du 15 mai 2022, le corps électoral du canton de Berne a accepté, par 212 524 voix contre 36 374, les modifications de l'art. 63 de la constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne<sup>9</sup> (est. BE) concernant les droits politiques. Par courrier du 17 août 2022, la présidente du Conseil-exécutif et le chancelier d'État ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil-exécutif.

<sup>7</sup> Cf. Hans W. Stutz, *Spielräume für das kantonale Umweltrecht*, URP 2020, p. 245 à 284, en particulier p. 263.

<sup>8</sup> Cf. Anne-Christine Favre in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (éd.), *Constitution fédérale*, Commentaire romand, Bâle 2021, art. 74, n° 15.

<sup>9</sup> RS 131.212

## 1.2.2 Droits politiques

### Ancien texte

#### Art. 63 Procédure [titre marginal]

<sup>2</sup> Le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Si le vote populaire a lieu, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si, en cas de votation facultative, le vote populaire n'est pas demandé, le projet alternatif est caduc.

<sup>3</sup> 10 000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.

### Nouveau texte

#### Art. 63, al. 2 et 3

<sup>2</sup> Le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Si le vote populaire a lieu et si aucun projet populaire selon l'al. 3 n'est soumis, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si, en cas de votation facultative, le vote populaire n'est pas demandé ou si un projet populaire est soumis, le projet alternatif est caduc.

<sup>3</sup> 10 000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.

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. 63, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase, cst. BE, phrase qui n'est pas modifiée par la révision constitutionnelle examinée, le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Aux termes de l'ancien art. 63, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase, cst. BE, 10 000 citoyens et citoyennes pouvaient proposer un projet populaire suite à un projet de loi ou un arrêté de principe, mais seulement si le Grand Conseil avait renoncé à présenter lui-même un projet alternatif. Par le passé, le Grand Conseil a recouru à plusieurs reprises au projet alternatif pour des considérations tactiques, afin d'empêcher les projets populaires<sup>10</sup>. Les modifications de l'art. 63 cst. BE visent à mettre un terme à cet emploi tactique du projet alternatif<sup>11</sup>. Elles prévoient que si un projet populaire est soumis à votation, le projet alternatif du Grand Conseil est caduc. La modification examinée concerne les droits politiques au niveau cantonal et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

<sup>10</sup> Cf. p. 3 de la brochure cantonale relative à la votation cantonale du 15 mai 2022.

<sup>11</sup> Cf. *id.*

## 1.3 Constitution du Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

### 1.3.1 *Landsgemeinde* du 24 avril 2022

À la *Landsgemeinde* du 24 avril 2022, le corps électoral du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a accepté les modifications des art. 15 et 22 de la constitution du 24 novembre 1872 du Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures<sup>12</sup> (cst. AI) et le nouvel art. 4 des dispositions transitoires de la cst. AI concernant les droits politiques. Par courrier du 25 octobre 2022, le chancelier d'État a demandé la garantie fédérale au nom du *Landammann* et du Conseil d'État.

### 1.3.2 Droits politiques

#### Ancien texte

##### Art. 15

<sup>1</sup> Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures se divise en six districts:

<i>Appenzell,</i>	<i>Schlatt-Haslen,</i>
<i>Schwende,</i>	<i>Gonten,</i>
<i>Rüte,</i>	<i>Oberegg.</i>

##### Art. 22

<sup>2</sup> Chacun des six districts reçoit d'abord quatre sièges, qui sont imputés sur les 4/50<sup>e</sup> du nombre des habitants du district. Les 26 autres sièges sont attribués proportionnellement au nombre d'habitants restants, les fractions étant arrondies à l'unité inférieure. Les mandats qui subsistent sont attribués aux districts en fonction de la valeur des fractions arrondies; en cas d'égalité, le sort décide.

#### Dispositions transitoires

#### Nouveau texte

##### Art. 15, al. 1

<sup>1</sup> Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures se divise en cinq districts:

Appenzell, Schwende-Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten, Oberegg.

##### Art. 22, al. 2

<sup>2</sup> Chaque district reçoit d'abord quatre sièges, qui sont imputés sur les 4/50<sup>e</sup> du nombre des habitants du district. Les 30 autres sièges sont attribués proportionnellement au nombre d'habitants restants, les fractions étant arrondies à l'unité inférieure. Les mandats qui subsistent sont attribués aux districts en fonction de la valeur des fractions arrondies; en cas d'égalité, le sort décide.

#### *Insérer dans les dispositions transitoires*

##### Art. 4

<sup>1</sup> La nouvelle procédure d'attribution des sièges au Grand Conseil selon l'art. 22, al. 2, ne s'applique qu'à partir des élections de 2023.

<sup>2</sup> Jusqu'aux élections de 2023, tous les districts gardent leurs sièges actuels au Grand Conseil; le district de Schwende-Rüte reprend ceux des districts de Schwende et de Rüte.

<sup>3</sup> Les mandats au Grand Conseil pour la législature 2019 à 2023 subsistent jusqu'aux élections de 2023.

<sup>12</sup> RS 131.224.2

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 de la cst. AI prévoient la fusion des districts de Schwende et de Rüte. Elles règlent notamment la nouvelle procédure d'attribution des sièges au Grand Conseil. La modification concerne les droits politiques au niveau cantonal et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

## 1.4 Constitution du Canton des Grisons

### 1.4.1 Votation populaire du 27 novembre 2022

Lors de la votation populaire du 27 novembre 2022, le corps électoral du canton des Grisons a accepté, par 27 014 voix contre 5312, plusieurs modifications de la constitution du 18 mai 2003 / 14 septembre 2003 du Canton des Grisons<sup>13</sup> (cst. GR) concernant la réforme de la justice. Par courrier du 22 décembre 2022, la chancelière suppléante a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État des Grisons.

### 1.4.2 Réforme de la justice

#### Ancien texte

**Art. 14** Irrecevabilité [titre marginal]

<sup>3</sup> C'est au Grand Conseil qu'il appartient de juger de la recevabilité des initiatives. Sa décision peut être l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

#### IV. Autorités et tribunaux

##### 1. Généralités

**Art. 21** Éligibilité [titre marginal]

<sup>1</sup> Sont éligibles aux autorités et tribunaux du canton ainsi qu'au Conseil des États les citoyens ayant le droit de vote dans le canton. La loi peut prévoir que la condition d'éligibilité doit être remplie seulement lors de l'entrée en fonction.

#### Nouveau texte

*Art. 14, al. 3*

<sup>3</sup> C'est au Grand Conseil qu'il appartient de juger de la recevabilité des initiatives. Sa décision peut être l'objet d'un recours à la Cour suprême.

*Titres précédant l'art. 21*

#### IV. Autorités cantonales

##### 1. Généralités

*Art. 21, al. 1, 1<sup>bis</sup>, 2 et 3*

<sup>1</sup> Sont éligibles aux autorités cantonales ainsi qu'au Conseil des États les citoyens ayant le droit de vote dans le canton. La loi peut prévoir que la condition d'éligibilité doit être remplie seulement lors de l'entrée en fonction.

<sup>13</sup> RS 131.226

**Ancien texte**

<sup>2</sup> Les autres conditions d'éligibilité aux autorités et tribunaux du canton ainsi que les conditions d'engagement du personnel de l'État sont régies par la loi.

<sup>3</sup> La loi régit la suspension et la destitution des membres des autorités et des tribunaux.

**Art. 22** Incompatibilités [titre marginal]

<sup>1</sup> Nul ne peut être membre de son autorité de surveillance directe.

<sup>3</sup> Les personnes qui revêtent une fonction de juge dans le canton ne peuvent pas être en même temps membres du Gouvernement ou d'une autre autorité judiciaire du canton.

<sup>4</sup> Les membres du Gouvernement et les membres d'une autorité judiciaire qui exercent leur fonction à plein temps ne sont éligibles ni aux Chambres fédérales ni au Tribunal fédéral.

**Art. 23** Durée de fonction [titre marginal]

Pour les membres du Grand Conseil, du Gouvernement, des tribunaux et du Conseil des États, la durée de fonction est de quatre ans.

**Art. 31** Activité législative [titre marginal]

<sup>2</sup> Sont considérées comme importantes notamment les dispositions qui doivent être édictées sous la forme de lois en vertu de la Constitution ainsi que celles qui portent sur:

5. le principe de l'organisation et des tâches des autorités et des tribunaux;

**Art. 33** Surveillance et haute surveillance [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Grand Conseil exerce la surveillance sur le Gouvernement ainsi que sur le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif.

**Art. 36** Élections [titre marginal]

Le Grand Conseil élit:

3. les membres du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif;

**Nouveau texte**

<sup>1bis</sup> La loi peut prévoir que l'obligation de domicile comme condition d'éligibilité ne s'applique pas aux membres des autorités judiciaires.

<sup>2</sup> Les autres conditions d'éligibilité applicables aux membres des autorités cantonales ainsi que les conditions d'engagement du personnel de l'État sont régies par la loi.

<sup>3</sup> La loi régit la suspension et la destitution des membres des autorités cantonales.

*Art. 22, al. 1, 3 et 4*

<sup>1</sup> Nul ne peut être membre de son autorité cantonale de recours ou de son autorité de surveillance directe. La loi peut prévoir des exceptions.

<sup>3</sup> Les juges ne peuvent pas être membres du Gouvernement.

<sup>4</sup> Les membres du Gouvernement et les membres des autorités judiciaires qui exercent leur fonction à plein temps ne sont éligibles ni aux Chambres fédérales ni au Tribunal fédéral.

*Art. 23, alinéa unique*

La durée de fonction est de quatre ans pour les membres du Grand Conseil et du Gouvernement, les membres ordinaires des autorités judiciaires et les membres du Conseil des États.

*Art. 31, al. 2, ch. 5*

<sup>2</sup> Sont considérées comme importantes notamment les dispositions qui doivent être édictées sous la forme de lois en vertu de la Constitution ainsi que celles qui portent sur:

5. le principe de l'organisation et des tâches des autorités cantonales;

*Art. 33, al. 1*

<sup>1</sup> Le Grand Conseil exerce la surveillance sur le Gouvernement ainsi que sur la Cour suprême et le Tribunal de la magistrature.

*Art. 36, ch. 3*

Le Grand Conseil élit:

3. les membres de la Cour suprême et du Tribunal de la magistrature;

**Ancien texte**

**Art. 50** Autres organismes chargés de tâches publiques [titre marginal]

<sup>2</sup> La surveillance par le Gouvernement, une participation adéquate du Grand Conseil et la protection juridique doivent être garanties.

**4. Tribunaux**

**Art. 51** Indépendance et impartialité [titre marginal]

<sup>1</sup> L'indépendance et l'impartialité des tribunaux sont garanties. La jurisprudence des tribunaux ne doit être dictée que par le droit.

<sup>2</sup> Sous réserve des compétences du Grand Conseil, l'administration de la justice incombe aux tribunaux.

<sup>3</sup> Les juges ne sont pas autorisés à représenter une partie en matière contentieuse devant leur propre instance.

<sup>4</sup> Les membres d'une autorité judiciaire qui exercent leur fonction à plein temps ne sont pas autorisés à avoir une occupation accessoire. La loi peut autoriser des exceptions.

**Art. 51a** Finances, droits de participation aux délibérations du Grand Conseil et compétences législatives [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif soumettent à l'approbation du Grand Conseil leur projet de budget, leurs comptes annuels et leur rapport de gestion.

<sup>2</sup> Les présidents participent aux séances du Grand Conseil consacrées à l'examen du budget, des comptes annuels et des rapports de gestion des tribunaux. Ils ont voix consultative et peuvent émettre des propositions.

<sup>3</sup> Le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif peuvent édicter des ordonnances concernant l'administration et la surveillance de la justice si la législation les y habilite expressément et si la matière à régler ne doit pas l'être impérativement au degré législatif.

**Nouveau texte**

*Art. 50, al. 2*

<sup>2</sup> Une surveillance suffisante, une participation adéquate du Grand Conseil et la protection juridique doivent être garanties.

*Titre précédant l'art. 51*

**4. Autorités judiciaires**

*Art. 51, al. 1 à 4*

<sup>1</sup> L'indépendance et l'impartialité des autorités judiciaires sont garanties. La jurisprudence des autorités judiciaires ne doit être dictée que par le droit.

<sup>2</sup> Sous réserve des compétences du Grand Conseil, l'administration de la justice incombe aux autorités judiciaires.

<sup>3</sup> et <sup>4</sup> *Abrogés*

*Art. 51a, al. 1, 1bis, 2 et 3*

<sup>1</sup> La Cour suprême soumet à l'approbation du Grand Conseil son projet de budget ainsi que ses comptes annuels et son rapport de gestion.

1bis Elle peut adresser au Grand Conseil des propositions de modifications constitutionnelles et de projets de lois portant sur l'administration de la justice.

<sup>2</sup> Le président ou la présidente de la Cour suprême participe aux séances du Grand Conseil sur le budget, les comptes annuels et le rapport de gestion ainsi que sur les projets normatifs proposés par la Cour suprême. Il ou elle a voix consultative et peut soumettre des propositions.

<sup>3</sup> Les tribunaux peuvent édicter des ordonnances concernant l'administration de la justice si la loi les y habilite expressément et si la matière à régler ne doit pas l'être impérativement au degré législatif.

**Ancien texte****Art. 52** Surveillance des autorités judiciaires [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Tribunal cantonal exerce la surveillance sur tous les domaines de la justice, tant en matière civile qu'en matière pénale.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil exerce la surveillance sur le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif ainsi que la haute surveillance sur les autres secteurs de l'administration de la justice.

<sup>3</sup> La surveillance et la haute surveillance se limitent aux domaines de la gestion et de l'administration.

**Art. 54** Juridiction civile et juridiction pénale [titre marginal]

La juridiction civile et la juridiction pénale sont exercées par:

1. le Tribunal cantonal;
2. les tribunaux régionaux en tant que tribunaux de première instance du canton.

**Art. 55** Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative [titre marginal]

<sup>1</sup> En dernier ressort, le jugement des litiges de droit public relève du Tribunal administratif, à moins que la loi n'en dispose autrement.

<sup>2</sup> Le Tribunal administratif fonctionne comme cour constitutionnelle lorsqu'il est appelé à connaître:

**Nouveau texte***Art. 52, al. 1 à 3*

<sup>1</sup> La Cour suprême exerce la surveillance sur la justice en matière civile, pénale et administrative dans la mesure où celle-ci relève des autorités judiciaires. La loi peut lui confier d'autres tâches de surveillance.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil exerce la surveillance sur la Cour suprême et le Tribunal de la magistrature ainsi que la haute surveillance sur les autorités soumises à la surveillance de la Cour suprême.

<sup>3</sup> La surveillance et la haute surveillance se limitent à l'administration des autorités judiciaires.

*Art. 54, ch. 1, 2, signe de ponctuation, 4 et 5*

La juridiction civile et la juridiction pénale sont exercées par:

1. la Cour suprême;
2. les tribunaux régionaux en tant que tribunaux de première instance du canton;
4. le Tribunal cantonal des mesures de contrainte;
5. les autorités de conciliation.

*Art. 55, al. 1 et 2, phrase introductive*

<sup>1</sup> La juridiction administrative est exercée par:

1. la Cour suprême;
2. le Tribunal de la magistrature;
3. d'autres tribunaux administratifs spéciaux.

<sup>2</sup> La Cour suprême fonctionne comme cour constitutionnelle lorsqu'elle est appelée à connaître:

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Aux termes des art. 122, al. 2, et 123, al. 2, Cst., l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil et de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Enfin, 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 de la cst. GR concernent une révision de l'organisation des autorités judiciaires. Elles prévoient notamment que le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif sont réunis en une seule autorité, à savoir la Cour suprême. La Cour suprême peut adresser au Grand Conseil des propositions de modification d'actes normatifs portant sur l'administration de la justice. Les incompatibilités sont réglées pour toutes les autorités cantonales à l'art. 22 cst. GR, ce qui permet d'abroger les al. 3 et 4 de

l'art. 51 cst. GR<sup>14</sup>. Enfin, la révision donne au législateur la compétence de prévoir certains allègements pour les membres des autorités judiciaires concernant l'obligation de domicile. La modification concerne les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

## 1.5 Constitution du canton d'Argovie

### 1.5.1 Votation populaire du 15 mai 2022

Lors de la votation populaire du 15 mai 2022, le corps électoral du canton d'Argovie a accepté, par 131 696 voix contre 24 494, le nouveau § 69, al. 6, de la constitution du 25 juin 1980 du canton d'Argovie<sup>15</sup> (cst. AG) concernant la destitution des membres des autorités. Par courrier du 13 octobre 2022, le secrétaire général de la chancellerie, sur mandat du Conseil d'État, a demandé la garantie fédérale.

### 1.5.2 Destitution des membres des autorités

#### Ancien texte

§ 69 Éligibilité, incompatibilité et récusation

#### Nouveau texte

§ 69, titre et al. 6

Éligibilité, incompatibilité, récusation et destitution

<sup>6</sup> La loi règle la suspension et la destitution des membres des autorités.

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.). Le nouveau § 69, al. 6, cst. AG prévoit que la loi règle la suspension et la destitution des membres des autorités. La présente modification concerne les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Cf. message du Gouvernement du canton des Grisons à l'attention du Grand Conseil du canton des Grisons, carnet n° 14 / 2021–2022, p. 867 à 1507, en particulier p. 959.

<sup>15</sup> RS 131.227

<sup>16</sup> Cf. une disposition similaire à l'art. 50a de la constitution du 24 septembre 2000 de la République et Canton de Neuchâtel (RS 131.233), à laquelle l'Assemblée fédérale a accordé la garantie fédérale le 16 mars 2022 (FF 2022 780).

### 1.5.3 Votation populaire du 25 septembre 2022

Lors de la votation populaire du 25 septembre 2022, le corps électoral du canton d'Argovie a accepté, par 121 361 voix contre 66 969, le nouveau § 76, al. 3, cst. AG concernant la suppléance des membres du Grand Conseil. Par courrier du 6 octobre 2022, le secrétaire général de la chancellerie, sur mandat du Conseil d'État, a demandé la garantie fédérale.

### 1.5.4 Suppléance des membres du Grand Conseil

#### Ancien texte

§ 76 1. Position et composition

#### Nouveau texte

§ 76, titre et al. 3

1. Position, composition et suppléance

<sup>3</sup> La loi règle la suppléance des membres empêchés à long terme.

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.). Le nouveau § 76, al. 3, cst. AG prévoit que la loi règle la suppléance des membres empêchés à long terme. La modification concerne les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

## 1.6 Constitution de la République et Canton du Tessin

### 1.6.1 Votation populaire du 30 octobre 2022

Lors de la votation populaire du 30 octobre 2022, le corps électoral du canton du Tessin a accepté, par 65 565 voix contre 10 476, le nouvel art. 13a de la constitution du 14 décembre 1997 de la République et Canton du Tessin<sup>17</sup> (cst. TI) concernant l'intégration des personnes handicapées. Il a en outre accepté, par 57 202 voix contre 16 567, les modifications des art. 36, 75 et 76 cst. TI concernant la réforme des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Par courrier du 21 décembre 2022, 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.

<sup>17</sup> RS 131.229

## 1.6.2 Intégration des personnes handicapées

### Ancien texte

### Nouveau texte

*Art. 13a* Intégration des personnes handicapées et reconnaissance de la langue des signes italienne  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Le canton et les communes tiennent compte des besoins spécifiques des personnes handicapées et de leurs familles.

<sup>2</sup> Ils adoptent les mesures nécessaires pour assurer leur autonomie et pour favoriser leur intégration aux niveaux de la société, de la formation, du monde professionnel, de la politique, du sport et de la culture, ainsi que leur développement au sein de la famille.

<sup>3</sup> Dans les relations avec le canton, les communes et les autres corporations et institutions de droit public, les personnes handicapées ont le droit d'obtenir des informations et de communiquer sous une forme adaptée à leurs besoins et capacités.

<sup>4</sup> Les personnes malentendantes, sourdes-aveugles ou ayant des troubles du langage ont le droit d'utiliser la langue des signes italienne dans les relations avec les administrations et les services du canton, des communes et d'autres corporations et institutions de droit public.

<sup>5</sup> La langue des signes italienne est reconnue.

Aux termes de l'art. 8, al. 4, Cst., la loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Ce mandat législatif n'attribue, à lui seul, aucune compétence à la Confédération<sup>18</sup>. Cette dernière, les cantons et les communes sont, en fonction de leurs compétences, tenus de le mettre en œuvre<sup>19</sup>. Sur le plan législatif, l'art. 8, al. 4, Cst. est principalement mis en œuvre par la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)<sup>20, 21</sup>. Du moment que l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées concerne aussi des domaines dans lesquels les cantons sont compétents, elle dépend également de mesures adoptées au niveau cantonal, voire communal<sup>22</sup>.

Le nouvel art. 13a cst. TI prévoit que le canton et les communes tiennent compte des besoins spécifiques des personnes handicapées et de leurs familles. Ils doivent adopter les mesures nécessaires pour assurer l'autonomie des personnes handicapées et pour favoriser leur intégration aux niveaux de la société, de la formation, du monde profes-

<sup>18</sup> Cf. Vincent Martenet in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (éd.), Constitution fédérale, Commentaire romand, Bâle 2021, art. 8, n° 134.

<sup>19</sup> Cf. *id.*

<sup>20</sup> RS 151.3

<sup>21</sup> Cf. *ib.*, art. 8, n° 136.

<sup>22</sup> Cf. *ib.*, art. 8, n° 137.

sionnel, de la politique, du sport et de la culture, ainsi que leur développement au sein de la famille. Dans les relations avec le canton, les communes et les autres corporations et institutions de droit public, les personnes handicapées ont le droit d'obtenir des informations et de communiquer sous une forme adaptée à leurs besoins et capacités. Les personnes malentendantes, sourdes-aveugles ou ayant des troubles du langage ont le droit d'utiliser la langue des signes italienne dans les relations avec les administrations et les services du canton, des communes et d'autres corporations et institutions de droit public. Enfin, la langue des signes italienne est reconnue.

L'art. 13a cst. TI, inséré dans le titre III cst. TI (droits et buts sociaux), concerne les droits des personnes handicapées et les tâches du canton et des communes relatifs à ces personnes. La modification prévoit notamment des mesures cantonales et communales dans des domaines qui relèvent de la compétence des cantons, par exemple dans le domaine de l'instruction publique ou de l'administration cantonale<sup>23</sup>. Elle est 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 LHand.

### 1.6.3 Réforme des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte

#### Ancien texte

**Art. 36** Élections par le Grand Conseil  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Sont élus par le Grand Conseil:

- b. le président des juges de l'instruction et de la détention et les juges de l'instruction et de la détention;
- d. les préteurs (juges de première instance);
- e. les présidents et les membres des Tribunaux des expropriations;
- f. le juge des mineurs;

**Art. 75** Tribunaux civils [titre marginal]

<sup>1</sup> La justice civile est rendue par:

- a. les juges de paix;
- b. les préteurs (juges de première instance);

#### Nouveau texte

*Art. 36, al. 1, let. b, d, e et f*

<sup>1</sup> Sont élus par le Grand Conseil:

- b. le président de l'office du juge des mesures de contrainte et les juges des mesures de contrainte;
- d. les préteurs (juges de première instance) et les préteurs adjoints; les préteurs de protection, les préteurs de protection adjoints et les membres spécialistes;
- e. le président, les suppléants et les experts du Tribunal des expropriations;
- f. le juge des mineurs et le juge des mineurs suppléant;

*Art. 75, al. 1, let. a et b*

<sup>1</sup> La justice civile est rendue par:

- a. les justices de paix;
- b. les prétoires (tribunaux de première instance) et les prétoires de protection;

<sup>23</sup> Cf. art. 62, al. 1, et 47, al. 2, Cst.

**Ancien texte****Art. 76** Tribunaux pénaux [titre marginal]<sup>1</sup> La justice pénale est rendue par:

c. le juge des mineurs.

**Nouveau texte***Art. 76, al. 1, let. c*<sup>1</sup> La justice pénale est rendue par:

c. le tribunal des mineurs.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Aux termes des art. 122, al. 2, et 123, al. 2, Cst., l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil et de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Enfin, 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 de la cst. TI prévoient notamment que les autorités régionales de protection de l'enfant et de l'adulte sont remplacées par des tribunaux cantonaux, à savoir les prétoires de protection<sup>24</sup>. La modification concerne les droits politiques cantonaux et communaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

**1.7 Constitution du Canton de Vaud****1.7.1 Votation populaire du 25 septembre 2022**

Lors de la votation populaire du 25 septembre 2022, le corps électoral du canton de Vaud a accepté, par 148 225 voix contre 60 215, plusieurs modifications de la constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud<sup>25</sup> (cst. VD) concernant le Conseil de la magistrature. Par courrier du 16 novembre 2022, la présidente du Conseil d'État et le chancelier ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État du Canton de Vaud.

**1.7.2 Conseil de la magistrature****Ancien texte****Art. 90** Incompatibilités [titre marginal]

<sup>1</sup> Les fonctions de membres du Grand Conseil, du Conseil d'État, d'une autorité judiciaire et de la Cour des comptes ainsi que celle de médiatrice ou médiateur sont incompatibles. La loi peut prévoir des exceptions pour les membres non permanents d'une autorité judiciaire.

**Nouveau texte***Art. 90, al. 1*

<sup>1</sup> Les fonctions de membres du Grand Conseil, du Conseil d'État, d'une autorité judiciaire, du Ministère public et de la Cour des comptes ainsi que celle de médiatrice ou médiateur sont incompatibles. La loi peut prévoir des exceptions pour les membres non permanents d'une autorité judiciaire.

<sup>24</sup> Cf. p. 9 de la brochure cantonale relative à la votation cantonale du 30 octobre 2022.

<sup>25</sup> RS 131.231

**Ancien texte****Art. 106** Élections [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Grand Conseil élit:

- e. le procureur général.

**Art. 107** Haute surveillance [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'État, ainsi que sur la gestion du Tribunal cantonal. L'indépendance des jugements est réservée.

**Section V** Ministère public**Art. 125a** Ministère public [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Ministère public est l'autorité chargée de mener l'instruction pénale et de soutenir l'accusation.

<sup>2</sup> Il jouit d'une totale indépendance dans l'exercice de ses tâches légales.

<sup>3</sup> Il est rattaché administrativement au Conseil d'État.

<sup>4</sup> La loi régit son organisation, son fonctionnement et ses compétences.

**Chapitre IV Tribunaux****Section I** Principes généraux**Art. 126** Indépendance et impartialité [titre marginal]

<sup>1</sup> L'indépendance des tribunaux est garantie.

<sup>2</sup> Les juges exercent les fonctions judiciaires d'une manière indépendante et impartiale.

**Art. 127** Organisation judiciaire, interdiction des tribunaux d'exception [titre marginal]

<sup>1</sup> La loi détermine le nombre, l'organisation et les compétences des tribunaux.

<sup>2</sup> Il ne peut être instauré de tribunaux d'exception, sous quelque dénomination que ce soit.

**Nouveau texte***Art. 106, al. 1, let. e et f*

<sup>1</sup> Le Grand Conseil élit:

- e. le procureur général et les procureurs généraux adjoints;  
f. les membres du Conseil de la magistrature.

*Art. 107, al. 1*

<sup>1</sup> Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'État, sur celle du Conseil de la magistrature, ainsi qu'au travers de ce dernier, sur la gestion du Tribunal cantonal et du Ministère public. L'indépendance des jugements est réservée.

*Titre précédant l'art. 125a*

*Abrogé*

*Art. 125a*

*Abrogé*

*Titres précédant l'art. 126***Chapitre IV Tribunaux et Ministère public****Section I** Principes généraux*Art. 126, al. 1 et 2*

<sup>1</sup> L'indépendance des tribunaux et du Ministère public est garantie.

<sup>2</sup> Les juges et les magistrats du Ministère public exercent les fonctions judiciaires d'une manière indépendante et impartiale.

*Art. 127* Organisation judiciaire, interdiction des juridictions d'exception [titre marginal]

<sup>1</sup> La loi détermine le nombre, l'organisation et les compétences des tribunaux et du Ministère public.

<sup>2</sup> Il ne peut être instauré de juridictions d'exception, sous quelque dénomination que ce soit.

**Ancien texte**

**Art. 128** Célérité et qualité de la justice  
[titre marginal]

Le Grand Conseil accorde aux autorités judiciaires des moyens suffisants pour garantir la célérité et la qualité de la justice.

**Art. 131** Composition, élection des juges  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus par le Grand Conseil pour une durée de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit le renouvellement du Grand Conseil, sur préavis d'une commission de présentation.

<sup>2</sup> Cette commission est désignée par le Grand Conseil. Elle est composée de députés et d'experts indépendants.

**Art. 132** Organisation et autonomie  
[titre marginal]

<sup>2</sup> Chaque année, il soumet son budget, sa gestion et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'État.

**Art. 135** Haute surveillance [titre marginal]

Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil.

**Nouveau texte**

*Art. 128, alinéa unique*

Le Grand Conseil accorde aux autorités judiciaires et au Ministère public des moyens suffisants pour garantir la célérité et la qualité de la justice.

*Insérer avant le titre de la section II (Tribunal Cantonal)*

*Art. 129a* Haute surveillance [titre marginal]

<sup>1</sup> Sauf l'indépendance juridictionnelle, le Tribunal cantonal et le Ministère Public sont placés sous la haute surveillance du Grand Conseil.

<sup>2</sup> La Haute surveillance s'exerce au travers du Conseil de la magistrature.

*Art. 131, al. 1, 2 et 5*

<sup>1</sup> Les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus par le Grand Conseil, sur préavis du Conseil de la magistrature et d'une commission de présentation.

<sup>2</sup> Cette commission est désignée par le Grand Conseil. Elle est composée de députés.

<sup>5</sup> Les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus pour une durée de cinq ans qui débute le 1<sup>er</sup> janvier de la troisième année suivant celle du renouvellement du Grand Conseil.

*Art. 132, al. 2*

<sup>2</sup> Chaque année, il soumet son budget et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'État.

*Art. 135*

*Abrogé*

*Titre précédant l'art. 136a*

**Section IV Ministère public**

*Insérer avant le titre VI*

*Art. 136a* Compétences [titre marginal]

<sup>1</sup> Le Ministère public est l'autorité chargée de mener l'instruction pénale et de soutenir l'accusation.

<sup>2</sup> Il jouit d'une totale indépendance dans l'exercice de ses tâches légales.

**Ancien texte****Nouveau texte***Insérer avant le titre VI**Art. 136b* Organisation et autonomie  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Le Ministère public est autonome en matière d'organisation, d'administration et de finances dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil.

<sup>2</sup> Chaque année, il soumet son budget et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'État.

*Insérer avant le titre VI**Art. 136c* Élection du Procureur général  
et des procureurs généraux  
adjoints [titre marginal]

L'art. 131 s'applique par analogie à l'élection du Procureur général et des procureurs généraux adjoints.

*Titre précédant l'art. 136d***Section V Conseil de la magistrature***Insérer avant le titre VI**Art. 136d* Conseil de la magistrature  
[titre marginal]

<sup>1</sup> Le Conseil de la magistrature assure la surveillance du Tribunal cantonal et du Ministère public ainsi que de leurs magistrats, dans le respect de leur indépendance juridictionnelle et de leur autonomie.

<sup>2</sup> Il rapporte au Grand Conseil sur son activité.

<sup>3</sup> Pour le surplus, la loi fixe sa composition, son organisation et ses compétences.

<sup>4</sup> La loi peut confier des fonctions du Conseil de la magistrature à une instance intercantonale.

*Art. 179a* Disposition transitoire de la  
révision partielle du 25 septembre  
2022 [titre marginal]

La durée de fonction des juges cantonaux ainsi que celle du Procureur général, est prolongée jusqu'au 31 décembre 2024.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Aux termes des art. 122, al. 2, et 123, al. 2, Cst., l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil et de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Enfin, 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 de la cst. VD prévoient notamment la création d'un Conseil de la magistrature. Ses tâches principales sont l'exercice de la surveillance administrative sur le Tribunal cantonal et le Ministère public et la surveillance disciplinaire sur l'ensemble des magistrats<sup>26</sup>. Il élabore les préavis à l'intention du Grand Conseil après avoir entendu les candidats aux postes de juge cantonal, de procureur général et de procureur général adjoint<sup>27</sup>. Les objectifs de l'introduction du Conseil sont notamment de mieux garantir le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance juridictionnelle et d'atténuer l'aspect politique de l'élection des magistrats par l'évaluation préalable des candidatures par le Conseil de la magistrature<sup>28</sup>. La modification concerne les droits politiques cantonaux et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

## 1.8 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

### 1.8.1 Votation populaire du 15 mai 2022

Lors de la votation populaire du 15 mai 2022, le corps électoral du canton de Neuchâtel a accepté, par 25 999 voix contre 12 105, le nouvel art. 6a de la constitution du 24 septembre 2000 de la République et Canton de Neuchâtel<sup>29</sup> (cst. NE) concernant la surveillance de la gestion et des finances. Par courrier du 30 septembre 2022, le conseiller d'État du Département des finances et de la santé du canton de Neuchâtel a demandé la garantie fédérale.

### 1.8.2 Surveillance de la gestion et des finances

#### Ancien texte

#### Nouveau texte

*Art. 6a* Surveillance de la gestion et des finances [titre marginal]

<sup>1</sup> Un organe indépendant est chargé de surveiller la gestion des autorités et de l'administration ainsi que la tenue des finances.

<sup>2</sup> La loi définit sa forme, ses compétences et son fonctionnement. Elle peut étendre les compétences de cet organe au contrôle d'autres entités créées par l'État ou avec lesquelles celui-ci collabore ainsi qu'aux communes.

Aux termes de l'art. 50, al. 1, Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend également leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette

<sup>26</sup> Cf. p. 4 de la brochure cantonale relative à la votation cantonale du 25 septembre 2022.

<sup>27</sup> Cf. *id.*

<sup>28</sup> Cf *ib.*, p. 6.

<sup>29</sup> RS 131.233

autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Le nouvel art. 6a cst. NE prévoit qu'un organe indépendant est chargé de surveiller la gestion des autorités et de l'administration ainsi que la tenue des finances. La loi définit sa forme, ses compétences et son fonctionnement. Elle peut étendre les compétences de cet organe au contrôle d'autres entités créées par l'État ou avec lesquelles celui-ci collabore ainsi qu'aux communes. La modification concerne l'autonomie d'organisation du canton et l'autonomie communale. Elle 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 Berne, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, d'Argovie, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel 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.).