



18.080

**Message  
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**

du 21 novembre 2018

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

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

21 novembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

---

## Condensé

***L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Les modifications portent sur des sujets variés. Elles sont toutes conformes au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.***

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

*dans le canton de Schwyz:*

- la transparence du financement de la vie politique;*

*dans le canton de Zoug:*

- l'adaptation du droit de vote au nouveau droit de la protection de l'adulte;*

*dans le canton de Fribourg:*

- la transparence du financement de la vie politique;*

*dans le canton de Bâle-Ville:*

- la suppression du quorum lors d'élections au Grand Conseil,*
- le droit au logement et la protection du logement;*

*dans le canton de Bâle-Campagne:*

- les règles d'incompatibilité applicables aux membres du Conseil d'Etat;*

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

- le délai de dépôt des initiatives.*

---

# Message

## 1 Révisions constitutionnelles

### 1.1 Constitution du canton de Schwyz

#### 1.1.1 Votation populaire du 4 mars 2018

Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, le corps électoral du canton de Schwyz a accepté par 27 702 voix contre 27 397 le nouveau § 45a de la constitution du 24 novembre 2010 du canton de Schwyz<sup>1</sup> (cst. SZ) concernant la transparence du financement de la vie politique. Par courrier du 23 mai 2018, le *Landammann* et le chancelier d'Etat ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat du canton de Schwyz.

#### 1.1.2 Transparence du financement de la vie politique

##### Ancien texte

##### Nouveau texte

##### § 45a Obligation de transparence

<sup>1</sup> Les partis et les 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, des districts ou des communes doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- a. les sources de financement et le budget total de la campagne électorale ou de votation;
- b. la raison sociale des personnes morales ayant participé au financement, y compris les montants versés s'ils excèdent 1000 francs par année civile;
- 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 5000 francs par année civile.

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

<sup>1</sup> RS 131.215

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

<sup>4</sup> Le canton ou un service indépendant vérifie l'exactitude des données fournies conformément aux al. 1 à 3 et établit un registre public.

<sup>5</sup> Les infractions commises par des candidats ou des élus ainsi que des partis et 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.

<sup>6</sup> La loi règle les modalités.

Le § 45a cst. SZ règle la publication des comptes des partis et des 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, des districts ou des communes. Il oblige également les candidats à une fonction officielle au niveau du canton ou du district ainsi qu'à des fonctions exécutives ou législatives au niveau des communes à publier leurs liens d'intérêt 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, le canton ou un service indépendant vérifie l'exactitude des données fournies. Les infractions à ces obligations sont punies de l'amende.

Le Conseil fédéral a eu l'occasion de se prononcer au sujet de dispositions au contenu similaire au plan fédéral dans son message du 29 août 2018 concernant l'initiative populaire «Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)»<sup>2</sup>; il est arrivé à la conclusion que l'initiative sur la transparence tient insuffisamment compte des particularités et de la complexité du système politique suisse. Il incombe cependant au Conseil fédéral, dans le cadre de l'octroi de la garantie fédérale, de limiter son examen à de pures considérations juridiques. En effet, l'art. 51, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>3</sup>, dispose que les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération si elles ne sont pas contraires au droit fédéral, excluant une appréciation politique sur les modifications des constitutions cantonales.

Selon 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.

Les modifications de la cst. SZ concernent l'exercice des droits politiques dans les affaires du canton, des districts ou des communes et relèvent de l'autonomie d'organisation des cantons. Elles entrent dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons en la matière et respectent les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.

<sup>2</sup> FF 2018 5675

<sup>3</sup> RS 101

## 1.2 Constitution du canton de Zoug

### 1.2.1 Votation populaire du 10 juin 2018

Lors de la votation populaire du 10 juin 2018, le corps électoral du canton de Zoug a accepté par 28 062 voix contre 2028 la modification du § 27, al. 3, de la constitution du 31 janvier 1894 du canton de Zoug<sup>4</sup> (cst. ZG) concernant l'adaptation du droit de vote au nouveau droit de la protection de l'adulte. Par courrier du 14 juin 2018, le chancelier a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'Etat du canton de Zoug.

### 1.2.2 Adaptation du droit de vote au nouveau droit de la protection de l'adulte

#### Ancien texte

##### § 27

<sup>3</sup> Celui qui est interdit pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit n'a pas le droit de vote.

#### Nouveau texte

##### § 27, al. 3

<sup>3</sup> Les personnes qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'incapacité, n'ont pas le droit de vote.

Les dispositions du code civil (CC)<sup>5</sup> concernant la protection de l'adulte, le droit des personnes et le droit de la filiation ont été révisées le 19 décembre 2008 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>6</sup>. Le § 27, al. 3, cst. ZG est modifié de manière à adapter le droit de vote en cas d'élections et de votations cantonales à ces nouvelles dispositions. La modification est conforme au droit fédéral et peut donc être garantie.

## 1.3 Constitution du canton de Fribourg

### 1.3.1 Votation populaire du 4 mars 2018

Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, le corps électoral du canton de Fribourg a accepté par 65 360 voix contre 30 024 le nouvel art. 139a de la constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg<sup>7</sup> (cst. FR) concernant la transparence du financement de la vie politique. Par courrier du 16 juillet 2018, la responsable des publications officielles a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'Etat du canton de Fribourg.

<sup>4</sup> RS 131.218

<sup>5</sup> RS 210

<sup>6</sup> RO 2011 725

<sup>7</sup> RS 131.219

### 1.3.2 **Transparence du financement de la vie politique**

#### Ancien texte

#### Nouveau texte

*Art. 139a* Obligation de transparence

<sup>1</sup> Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- a. lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;
- b. pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;
- c. l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.

<sup>2</sup> Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.

<sup>3</sup> Les données publiées en vertu des al. 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.

<sup>4</sup> Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.

L'art. 139a cst. FR règle la publication des comptes des partis et groupements politiques, comités de campagne et autres organisations qui prennent part à des campagnes électorales ou de votations. Il oblige également les membres élus des autorités cantonales à publier les revenus qu'ils tirent de leur mandat et des activités en lien avec celui-ci. Les données publiées sont vérifiées par l'administration ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, elles sont mises à disposition en ligne et sur papier.

Les considérations exposées au ch. 1.1.2 au sujet d'une modification analogue de la cst. SZ s'appliquent également ici. Les modifications de la cst. FR concernent l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et communales et relèvent de l'autonomie d'organisation des cantons. Elles entrent dans la marge de manœuvre dont disposent les cantons en la matière et respectent les droits fonda-

mentaux, en particulier la liberté de vote. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.

## **1.4 Constitution du canton de Bâle-Ville**

### **1.4.1 Votation populaire du 12 février 2017**

Lors de la votation populaire du 12 février 2017, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté par 28 799 voix contre 21 841 l'abrogation du § 46, al. 2, de la constitution du 23 mars 2005 du canton de Bâle-Ville<sup>8</sup> (cst. BS) concernant le quorum lors d'élections au Grand Conseil. Par courrier du 23 mai 2018, la présidente et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville.

### **1.4.2 Suppression du quorum requis lors d'élections au Grand Conseil**

#### **Ancien texte**

#### **§ 46**

<sup>2</sup> Le quorum nécessaire à l'obtention d'un siège est fixé par la loi.

#### **Nouveau texte**

#### *§ 46, al. 2*

*Abrogé*

Selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence découle déjà de l'autonomie d'organisation des cantons. Cette autonomie n'est toutefois pas illimitée: les cantons doivent en particulier respecter les droits fondamentaux. La présente modification de la cst. BS supprime le quorum légal requis lors des élections au Grand Conseil. Elle concerne l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et relève de l'autonomie d'organisation des cantons. Elle respecte en outre les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. La modification est conforme au droit fédéral et peut donc être garantie.

### **1.4.3 Votation populaire du 10 juin 2018**

Lors de la votation populaire du 10 juin 2018, le corps électoral du canton de Bâle-Ville a accepté par 25 596 voix contre 19 004 la nouvelle let. c du § 11, al. 2, cst. BS concernant le droit au logement. Il a accepté en outre par 27 600 voix contre 17 014 des modifications du § 34 cst. BS concernant la protection du logement. Par courrier du 25 juillet 2018, la présidente et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville.

<sup>8</sup> RS 131.222.1

## 1.4.4 Droit au logement et protection du logement

### Ancien texte

§ 34 Aménagement du territoire et habitat  
[titre marginal]

2 ...

### Nouveau texte

§ 11, al. 2, let c

<sup>2</sup> En outre, la présente Constitution garantit:

- c. que le canton reconnaît le droit au logement. Le canton prend les mesures nécessaires pour garantir ce droit afin que les personnes annoncées à Bâle-Ville et y résidant puissent trouver un logement répondant à leurs besoins, dont le loyer ou les coûts n'excèdent pas leur capacité financière.

*Délai de mise en œuvre*

Cette modification constitutionnelle doit être mise en œuvre dans les deux ans suivant son acceptation par les citoyens.

§ 34, titre marginal, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase,  
et al. 3 à 6

Aménagement du territoire,  
protection du logement et habitat

<sup>2</sup> ... Il encourage également le maintien de logements abordables dans tous les quartiers.

<sup>3</sup> En période de pénurie de logements, il veille, conformément aux besoins généraux de la population résidante, à ce que celle-ci soit protégée efficacement contre les résiliations de bail et les hausses de loyer. Il se concentre en particulier sur les locataires âgés ou anciens.

<sup>4</sup> Pour maintenir les logements abordables existants, il prend toutes les mesures politiques nécessaires, en complément de la protection des locataires inscrite dans le droit fédéral, pour préserver le caractère des quartiers, le nombre de logements existants et les conditions de logement et de vie existantes.

<sup>5</sup> Ces mesures englobent l'introduction, pour une durée limitée, d'une autorisation obligatoire assortie d'un contrôle des loyers lors de rénovations et de transformations ainsi que de démolitions de logements abordables.

<sup>6</sup> Il y a pénurie de logements quand le pourcentage de logements vacants est inférieur ou égal à 1,5 %.

Le § 11, al. 2, let. c, cst. BS garantit un droit au logement dans le canton de Bâle-Ville, sous le titre marginal «Garantie des droits fondamentaux». La Confédération ne le fait pas expressément. Mais Confédération et cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un loge-

ment approprié à des conditions supportables (art. 41, al. 1, let. e, Cst.). Il relève de la souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. de garantir d'autres droits fondamentaux que ceux qui sont garantis expressément par la Confédération. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les garanties cantonales de droits fondamentaux ont une portée propre là où elles vont au-delà des droits consacrés par la Constitution fédérale ou la Convention européenne des droits de l'homme<sup>9</sup> ou concernent un droit que la Constitution fédérale ne garantit pas<sup>10</sup>. Le § 11, al. 2, let. c, cst. BS est donc conforme au droit fédéral et peut être garanti.

Les modifications du § 34 cst. BS instaurent différentes mesures de protection du logement dans le canton de Bâle-Ville. Elles obligent le canton à encourager le maintien de logements abordables dans tous les quartiers. Pour ce faire, il doit prendre toutes les mesures politiques nécessaires, en complément de la protection des locataires inscrite dans le droit fédéral, pour préserver le caractère des quartiers, le nombre de logements existants et les conditions de logement et de vie existantes.

Parmi ces mesures, on trouve l'introduction, pour une durée limitée, d'une autorisation obligatoire assortie d'un contrôle des loyers lors de rénovations et de transformations ainsi que de démolitions de logements abordables. Le canton est également tenu, en période de pénurie de logements (pourcentage de logements vacants de 1,5 % ou moins), de veiller à ce que la population résidante, en particulier les locataires âgés ou anciens, soit protégée efficacement contre les résiliations de bail et les hausses de loyer afin que ses besoins généraux soient satisfaits.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la Confédération a réglé la protection contre les résiliations de bail de manière complète dans le droit privé<sup>11</sup>. Le canton de Bâle-Ville ne pourrait donc par exemple pas prévoir que le bail des locataires ayant dépassé l'âge de respectivement 64 ans pour les femmes, 65 pour les hommes, ne peut être résilié. Sont en revanche autorisées les mesures socio-politiques proportionnées destinées à protéger indirectement les locataires contre les résiliations de bail et les hausses de loyer, comme l'introduction limitée dans le temps d'une autorisation de démolir<sup>12</sup>. Il est donc possible de reconnaître aux modifications du § 34 cst. BS un sens qui ne les fait pas clairement paraître inadmissibles au regard du droit fédéral (principe favorable au droit cantonal)<sup>13</sup>. Elles se révèlent conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties. Les dispositions cantonales d'application doivent cependant être compatibles avec le droit supérieur, en particulier le droit du bail.

<sup>9</sup> Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RS **0.101**.

<sup>10</sup> ATF **121** I 267 consid. 3a

<sup>11</sup> ATF **113** Ia 126 consid. 9d

<sup>12</sup> Cf. ATF **99** Ia 35 au sujet de l'ancienne loi bâloise du 25 avril 1968 / 11 novembre 1971 sur la démolition de bâtiments d'habitation. Cf. aussi ATF **88** I 248 ss, ATF **89** I 178 consid. 3d p. 184, ATF **101** Ia 502 consid. 2d p. 510 et ATF **137** I 135 consid. 2.5.

<sup>13</sup> ATF **139** I 292 consid. 5.7

## 1.5 Constitution du canton de Bâle-Campagne

### 1.5.1 Votation populaire du 4 mars 2018

Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a accepté par 78 089 voix contre 12 413 la modification du § 72, al. 2, de la constitution du 17 mai 1984 du canton de Bâle-Campagne<sup>14</sup> (cst. BL) concernant les règles d'incompatibilité applicables aux membres du Conseil d'Etat. Par courrier du 20 avril 2018, le rédacteur du recueil des lois a demandé la garantie fédérale au nom de la chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne.

### 1.5.2 Règles d'incompatibilité applicables aux membres du Conseil d'Etat

#### Ancien texte

§ 72 Incompatibilités

<sup>2</sup> Un seul membre du Conseil d'Etat peut faire partie de l'Assemblée fédérale.

#### Nouveau texte

§ 72, al. 2

<sup>2</sup> Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas faire partie de l'Assemblée fédérale.

Selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Ils sont également souverains au plan de leur autonomie d'organisation en vertu de l'art. 3 Cst. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). La modification du § 72, al. 2, cst. BL étend les incompatibilités auxquelles sont soumis les membres du Conseil d'Etat, qui ne peuvent plus du tout faire partie de l'Assemblée fédérale. La modification concerne l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et l'autonomie d'organisation du canton. Elle est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

## 1.6 Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

### 1.6.1 *Landsgemeinde* du 29 avril 2018

À la *Landsgemeinde* du 29 avril 2018, le corps électoral a accepté la modification de l'art. 7<sup>bis</sup>, al. 6, 1<sup>re</sup> phrase, de la constitution du 24 novembre 1872 du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures<sup>15</sup> (cst. AI) concernant le délai de dépôt des initiatives. Par lettre du 2 mai 2018, le chancelier d'Etat, sur mandat du *Landammann* et du Conseil d'Etat, a demandé la garantie fédérale.

<sup>14</sup> RS 131.222.2

<sup>15</sup> RS 131.224.2

## 1.6.2 Délai de dépôt des initiatives

### Ancien texte

#### Art. 7<sup>bis</sup>

<sup>6</sup> Les initiatives doivent être présentées par écrit au Grand Conseil pour examen et avis jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre. ...

### Nouveau texte

#### Art. 7<sup>bis</sup>, al. 6, 1<sup>re</sup> phrase

<sup>6</sup> Les initiatives doivent être présentées par écrit au Grand Conseil pour examen et avis jusqu'au 31 mai. ...

Selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Ils sont également souverains au plan de leur autonomie d'organisation en vertu de l'art. 3 Cst. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). La modification de la cst. AI fixe une nouvelle date pour le dépôt des initiatives. Elle concerne l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et l'autonomie d'organisation du canton. 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 Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures remplissent les conditions posées par l'art. 51 Cst. Elles peuvent donc recevoir la garantie fédérale.

### 2.2 Compétence de l'Assemblée fédérale

Selon les art. 51, al. 2, et 172, al. 2, Cst., l'autorité compétente pour accorder la garantie est l'Assemblée fédérale.

### 2.3 Forme de l'acte à adopter

La garantie est octroyée par un arrêté fédéral simple, dans la mesure où ni la Cst., ni la loi, ne prévoient de référendum (voir l'art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).

