

03.0xx

**Message
concernant la garantie de la Constitution
du canton de Vaud**

du 30 avril 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple accordant la garantie fédérale à la Constitution du canton de Vaud et nous vous proposons de l'adopter.

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

30 avril 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

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 doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 de cet 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 remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

Le corps électoral du canton de Vaud a adopté, lors de la votation populaire du 22 septembre 2002, la Constitution cantonale totalement révisée qui lui était soumise. La nouvelle Constitution est, dans sa forme et dans son contenu, une charte fondamentale moderne. Sa systématique est claire et son texte adapté aux réalités économiques et sociales de notre temps. Elle se caractérise en outre par les quelques innovations matérielles suivantes, qui font que la révision totale dépasse le simple toilettage: passage de la législature de quatre à cinq ans, création d'une Cour constitutionnelle et d'une Cour des comptes, introduction d'un frein à l'endettement, encouragement des fusions de communes, réduction du nombre de districts, octroi – au niveau communal – du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers établis depuis dix ans en Suisse et depuis trois ans dans le canton et reconnaissance de la communauté israélite comme institution d'intérêt public. Enfin, la nouvelle Constitution contient un catalogue très détaillé des droits fondamentaux reconnus aux particuliers et introduit une liste relativement longue des tâches que devront remplir l'Etat et les communes.

L'examen auquel nous avons procédé a révélé que toutes les dispositions de la nouvelle Constitution remplissent les conditions requises pour l'octroi de la garantie. Nous ne considérerons, dans le présent message, que les dispositions qui ont un rapport direct avec des matières réglées par le droit fédéral.

Message

1 **Bref historique de la révision totale**

Lors de la votation populaire du 7 juin 1998, le corps électoral du canton de Vaud a accepté le principe d'une révision totale de la Constitution cantonale du 1^{er} mars 1885 et décidé de confier les travaux de révision à une Assemblée constituante. Le 7 février 1999, le peuple vaudois a procédé à l'élection des 180 membres de l'Assemblée constituante. De septembre 1999 à juin 2000, six commissions thématiques, composées chacune de 30 membres, ont élaboré les propositions de base. Après avoir examiné une à une les propositions des commissions thématiques, l'Assemblée constituante a ensuite élaboré un avant-projet qui a été soumis, en été 2001, à une large consultation populaire. A partir de novembre 2001, l'Assemblée constituante s'est attelée à la rédaction du projet final et, le 17 mai 2002, elle a adopté le projet de nouvelle Constitution par 135 oui contre 16 non et 10 abstentions, remplissant ainsi, après trois ans de travaux, le mandat qui lui avait été confié par le peuple. Le texte de la nouvelle Constitution a finalement été approuvé par le peuple vaudois, le 22 septembre 2002, par 87 099 oui contre 68 775 non.

Par lettre du 11 novembre 2002, le Conseil d'Etat du canton de Vaud demande la garantie fédérale.

2 **Structure et contenu de la Constitution**

La nouvelle Constitution a pour ambition de définir les principes essentiels de fonctionnement et d'organisation de l'Etat ainsi que les principales tâches des pouvoirs publics du canton. Adaptée aux exigences de notre époque, elle précise, de manière structurée et dans un langage compréhensible pour les citoyens, les droits fondamentaux des personnes, les tâches et la responsabilité de l'Etat et des communes, ainsi que l'organisation des institutions. Comparée à la Constitution de 1885, la nouvelle loi fondamentale représente davantage qu'un simple toilettage. Les innovations de fond les plus significatives qu'elle apporte peuvent se résumer comme suit:

- s'agissant du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, l'on signalera en particulier que, désormais, leurs membres seront élus pour une durée de cinq ans (art. 92 et 113, al. 1), que le nombre des députés sera réduit de 180 à 150 (art. 92), que le Conseil d'Etat désignera, pour cinq ans également, son président ou sa présidente chargé(e) d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale (art. 115), qu'aucun des membres du gouvernement ne pourra simultanément siéger aux Chambres fédérales (art. 90, al. 2) et, enfin, que les objectifs du Conseil d'Etat seront inscrits dans un programme de législation auquel ses membres sont liés (art. 119);
- en ce qui concerne les autorités de l'ordre judiciaire, il convient de mentionner avant tout l'institution d'une Cour constitutionnelle chargée principalement de contrôler la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 136), le fait que l'actuel Tribunal administratif fera dorénavant partie intégrante du Tribunal cantonal, ainsi que la possibilité, pour les juges can-

tonaux, d'exprimer des avis minoritaires dans les jugements et dans les arrêts (art. 134);

- la médiation est doublement reconnue: sur le plan administratif, le service de médiation administrative, instauré depuis quelques années à titre expérimental, sera désormais dirigé par un médiateur parlementaire, tandis que, sur le plan privé, l'Etat pourra encourager la médiation (art. 43);
- une Cour des comptes est créée, qui a pour mission de contrôler en toute indépendance que les finances publiques sont gérées régulièrement, d'une manière efficace et conformément à la loi (art. 166);
- la nouvelle Constitution introduit un mécanisme destiné à contenir l'endettement de l'Etat en lui imposant d'adopter, dans toute la mesure du possible, un budget de fonctionnement équilibré (art. 164);
- elle garantit l'existence et le territoire des communes (art. 137, al. 2) et encourage, notamment par des mesures financières, les fusions de communes (art. 151), tout en excluant que l'Etat puisse les imposer sans l'accord du corps électoral des communes concernées (art. 154);
- elle prévoit, dans les 10 ans à compter de son entrée en vigueur, de réduire le nombre des districts – qui est actuellement de 19 – à une fourchette comprise entre 8 et 12 (disp. trans. ad art. 158);
- le droit de vote et l'éligibilité au plan communal sont accordés aux étrangers et aux étrangers domiciliés dans la commune qui résident légalement en Suisse depuis dix ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins (art. 142, al. 1, let. b);
- la naturalisation des étrangers, que l'Etat et les communes doivent faciliter, est désormais soumise à une procédure rapide et gratuite (art. 69);
- un régime d'assurance maternité cantonale sera mis en place dans un délai de 3 ans au plus tard dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, pour autant que l'assurance-maternité fédérale visée à l'art. 116, al. 3, de la Constitution fédérale n'ait pas été adoptée d'ici là (art. 64, al. 1, et disp. trans. y afférente);
- la communauté israélite est dorénavant reconnue comme une institution d'intérêt public (art. 171);
- le principe d'une péréquation financière intercommunale est institué aux fins d'atténuer l'inégalité des capacités financières des communes (art. 168, al. 2);
- la prise de mesures destinées à assurer l'autonomie et l'intégration des personnes handicapées est désormais considérée comme une tâche sociale incombant à l'Etat et aux communes (art. 61, al. 2);
- la nouvelle Constitution garantit la liberté de choix de modes de vie en commun autres que le mariage (art. 14, al. 2).

Contrairement à l'ancienne, la nouvelle Constitution comprend un préambule qui traduit l'esprit de la Constitution et fixe une ligne de conduite pour l'Etat. Les 180 articles qui suivent sont divisés en 10 titres qui traitent successivement des dispositions et principes généraux, des droits fondamentaux, des tâches et de la

responsabilité de l'Etat et des communes, du peuple, des autorités cantonales, des communes et districts, du régime des finances, des Eglises et communautés religieuses, de la révision de la Constitution et, enfin, des dispositions transitoires et finales.

Le *titre I* (art. 1 à 8) définit le canton de Vaud, sa forme et sa structure, traite des armoiries, de la langue officielle et de la capitale du canton, énumère les buts et principes de l'Etat et des communes, décrit les principes de l'activité de l'Etat régi par le droit et pose le principe de la responsabilité individuelle.

Le *titre II* (art. 9 à 38) établit un catalogue très complet des droits fondamentaux tout en se terminant par une disposition sur les conditions de leur restriction.

Le *titre III* (art. 39 à 73) est consacré aux tâches et à la responsabilité de l'Etat et des communes. Il fixe d'abord les principes généraux sur la manière de les accomplir, puis précise les différentes tâches publiques en les rattachant aux domaines suivants: justice, médiation et sécurité; enseignement et formation; patrimoine et environnement, culture et sport; aménagement du territoire, énergie, transports et communications; économie; politique sociale et santé publique; intégration des étrangers et naturalisation, vie associative et bénévolat; aide humanitaire et coopération au développement; prospective; responsabilité de l'Etat et des communes.

Le *titre IV* (art. 74 à 88) concerne le peuple et régleme les droits politiques. Il détermine le corps électoral du canton et fixe ses attributions électorales. Il règle le droit d'initiative et de référendum populaires ainsi que les procédures qui les régissent. Une meilleure participation des jeunes à la vie publique est notamment assurée par la mise en place d'une commission des jeunes, et le rôle des partis politiques est reconnu.

Le *titre V* (art. 89 à 136) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs, prévoit les cas d'incompatibilités et règle la composition, l'organisation et les compétences du parlement (Grand Conseil), du gouvernement (Conseil d'Etat) et des autorités judiciaires, en particulier du Tribunal cantonal, dont la Cour constitutionnelle est une nouvelle section.

Le *titre VI* (art. 137 à 160) établit les fondements de l'organisation politique des communes et consacre le principe de leur surveillance. Il garantit, en particulier, l'existence des communes, leur autonomie et leur territoire. Il pose également des principes généraux en matière de fusion des communes et encourage la collaboration intercommunale. Il constitue enfin la base de la division territoriale du canton en districts.

Le *titre VII* (art. 161 à 168) a trait au régime des finances. Il prescrit que toute dépense nécessite une base légale, que la gestion des finances doit être économe et efficace et que le budget de fonctionnement doit être équilibré. Il institue également une Cour des comptes chargée du contrôle de la gestion des finances publiques. Il fixe enfin les principes qui régissent le prélèvement des impôts et inscrit dans la Constitution le principe de la péréquation financière intercommunale.

Le *titre VIII* (art. 169 à 172) reconnaît l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine comme institutions de droit public et leur assure les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission au service de l'ensemble de la population du canton. Il reconnaît en outre la communauté israélite comme institution d'intérêt public, tout en permettant l'octroi d'un même statut à d'autres communautés religieuses.

Le *titre IX* (art. 173 et 174) incorpore les dispositions relatives à la révision totale et partielle de la Constitution.

Le *titre X* (art. 175 à 180), enfin, contient les dispositions transitoires et finales.

3 Conditions nécessaires à l’octroi de la garantie

3.1 Généralités

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 doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l’al. 2 de cet 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 remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

3.2 Acceptation par le peuple

La nouvelle Constitution a été soumise au vote du peuple le 22 septembre 2002. La majorité du corps électoral du canton de Vaud l’a acceptée (cf. ch. 1).

L’art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, qui pose l’exigence de l’acceptation de la Constitution par le peuple, est donc pleinement respecté.

3.3 Révisibilité

Les art. 173 et 174, en combinaison avec l’art. 74, ainsi qu’avec les art. 78 à 82, de la nouvelle Constitution, règlent les procédures de révision constitutionnelle. La révision totale ou partielle de la Constitution cantonale peut être demandée soit par le Grand Conseil, soit par le peuple (art. 173, al. 1, et 174, al. 1). Selon l’art. 79, al. 2, de la nouvelle Constitution, un certain nombre d’électrices ou d’électeurs peuvent demander une révision de la Constitution: 18 000 pour une révision totale et 12 000 pour une révision partielle. La possibilité de réviser librement la Constitution cantonale au sens où l’exige l’art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale est donc conférée aux citoyens.

3.4 Constitution démocratique

Une constitution cantonale satisfait à l’exigence du caractère démocratique dès lors qu’elle prévoit un parlement élu par le souverain et respecte le principe de la séparation des pouvoirs (FF 1997 I 221). En vertu de l’art. 39, al. 1, de la Constitution fédérale, la réglementation de l’exercice des droits politiques par le souverain relève, au niveau cantonal, de la compétence des cantons; dans l’exercice de cette compétence, ils sont toutefois tenus de respecter certaines règles matérielles fédérales et, en particulier, le principe de l’égalité inscrit à l’art. 8 de la Constitution fédé-

rale et celui du suffrage universel et égal (FF 2001 2359; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5^e éd., Zurich 2001, n° 1016). Quant au principe de la séparation des pouvoirs, les cantons disposent d'une importante marge de manœuvre puisque la manière dont ils le concrétisent dans leur droit constitutionnel relève de leur compétence (FF 1995 I 965).

Les art. 77, al. 1, let. a, et 93, al. 1, de la nouvelle Constitution prévoient que les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple, à savoir par toutes les personnes titulaires des droits politiques telles qu'elles sont définies à l'art. 74 de la nouvelle Constitution. Cette dernière disposition accorde le droit de vote en matière cantonale aux Suissesses et aux Suisses qui sont domiciliés dans le canton, qui sont âgés de dix-huit ans révolus et qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (al. 1). Cette même disposition oblige en outre le législateur à prévoir une procédure simple qui permette à la personne interdite pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit de faire la preuve de sa capacité de discernement et d'être ainsi intégrée ou réintégrée dans le corps électoral (al. 2).

L'art. 74, al. 1, de la nouvelle Constitution correspond à la solution consacrée dans presque toutes les constitutions cantonales, laquelle est pratiquement dictée par l'art. 39, al. 3, de la Constitution fédérale, qui dispose que nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton. Enfin, dans la mesure où il exprime l'idée que l'incapacité de discernement au sens de l'art. 369 du code civil (RS 210) n'implique pas nécessairement une incapacité de juger rationnellement les affaires publiques, l'art. 74, al. 2, de la nouvelle Constitution est conforme au principe de l'interdiction de la discrimination inscrit à l'art. 8, al. 2, de la Constitution fédérale.

Parmi les droits politiques que la nouvelle Constitution confère au corps électoral vaudois en matière cantonale, il y a lieu de mentionner, en sus du droit d'élire les membres du Grand Conseil (art. 77, al. 1, let. a, et 93, al. 1), le droit d'élire les membres du Conseil d'Etat (art. 77, al. 1, let. b, et 114, al. 1) et les représentants du canton de Vaud au Conseil des Etats (art. 77, al. 1, let. c), le droit d'initiative constitutionnelle et législative (art. 78, let. a et b), ainsi que le droit de référendum obligatoire (art. 83) et facultatif (art. 84).

Quant à la réglementation de l'organisation des autorités du canton de Vaud telle qu'elle ressort des art. 89 ss de la nouvelle Constitution (voir également, à ce propos, infra ch. 3.5.5), force est de reconnaître qu'elle répond en tous points au principe de la séparation des pouvoirs, lequel y est d'ailleurs expressément rappelé (cf. art. 89, al. 1).

L'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, en tant qu'il exige des cantons qu'ils se dotent d'une constitution démocratique, est donc respecté.

3.5 Conformité au droit fédéral

3.5.1 Considérations générales

L'un des problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'examiner la conformité au droit fédéral d'une constitution cantonale qui a subi une révision totale est que l'on doit confronter des dispositions fondamentales cantonales, en principe conçues pour durer plusieurs décennies, avec l'ensemble du droit fédéral, qui, lui, est sujet à de

fréquents changements (surtout en ce qui concerne les lois). Par conséquent, il n'est pas exclu que certaines des dispositions qui bénéficient aujourd'hui de la garantie fédérale soient, d'ici quelques années déjà, rendues sans objet ou du moins voient leur portée limitée par des modifications ultérieures du droit fédéral.

Un canton ne peut réglementer un domaine dans lequel la Confédération possède une compétence exclusive. En revanche, il peut assumer des tâches qui relèvent d'une compétence fédérale concurrente, même là où elle n'est pas limitée aux principes, lorsque la Confédération n'a pas entièrement utilisé sa compétence. Dans cette hypothèse toutefois, les normes constitutionnelles cantonales ont, examinées à la lumière du droit fédéral, une portée plus limitée que ne le laisse supposer leur libellé. Mais, dans la mesure où, interprétées conformément au droit fédéral, ces normes peuvent se fonder sur une compétence cantonale résiduelle, elles doivent recevoir la garantie fédérale.

3.5.2 Structure du canton

La nouvelle Constitution reconnaît, comme entités territoriales du canton, les districts et les communes (art. 1, al. 5, 137, al. 2, et 158, al. 1, 1^{re} phrase). Si elle ne délimite pas elle-même le territoire des districts et des communes, ni n'en fixe le nombre (art. 158, al. 1, 2^e phrase), la nouvelle Constitution garantit expressément l'existence de l'institution communale en tant que telle (art. 137, al. 2) et prévoit que, dans les dix ans dès son entrée en vigueur, les districts devront passer à un nombre situé entre huit et douze (art. 179, ch. 5, disp. trans. ad art. 158). En outre, elle exclut notamment d'imposer une fusion aux communes (art. 151, al. 4, et 154), mais prévoit qu'une collaboration intercommunale peut être prescrite lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches des communes ou à une répartition équitable des charges entre les communes (art. 155, al. 3). L'autonomie des communes est expressément inscrite dans la Constitution (art. 139), tandis que les tâches de ces dernières sont celles qui leur sont attribuées par la Constitution ou par la loi et qu'elles sont mieux à même d'exécuter que l'Etat (art. 138). La Constitution cantonale institue en outre une péréquation financière intercommunale destinée à atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes (art. 168, al. 2). Elle fixe également les exigences minimales de l'organisation politique des communes (art. 141 ss), en prévoyant notamment que les membres de leurs autorités législative (conseil communal ou conseil général) et exécutive (municipalité) seront élus par le corps électoral (art. 144, al. 1, et 149, al. 1). Enfin, elle soumet les communes à la surveillance du canton, qui devra veiller à ce que leurs activités soient conformes à la loi (art. 140).

Toutes ces dispositions, qui ressortissent au domaine de compétences des cantons, ne contiennent aucun élément contraire au droit fédéral matériel.

3.5.3 Droits fondamentaux

Selon la doctrine et la jurisprudence, les droits fondamentaux garantis par les cantons ont une portée autonome dans la mesure où ils accordent une protection plus étendue que le droit fédéral (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier,

Droit constitutionnel suisse, vol. II: Les droits fondamentaux, Berne 2000, p. 40 ss; Vincent Martenet, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Bâle 1999, p. 420 ss; ATF 121 I 267/269; 119 Ia 53/55). Cela signifie que les cantons peuvent protéger les mêmes droits que la Confédération ou aller au-delà. Mais cela signifie aussi que la garantie fédérale ne saurait être octroyée lorsque le canton accorde, expressément et de manière impérative, une protection moins étendue que la Confédération ne le fait par ses droits fondamentaux.

Sur certains points, la nouvelle Constitution vaudoise va au-delà du droit fédéral. Aucune de ses dispositions, en revanche, n'accorde une protection qui irait moins loin que celle du droit fédéral. L'on relèvera à ce propos que, même si l'art. 27, al. 3, de la nouvelle Constitution parle uniquement d'assistance judiciaire, il va de soi qu'il doit être compris comme permettant d'aller, le cas échéant, jusqu'à accorder l'assistance judiciaire gratuite, ce qui fait qu'il offre en définitive une protection identique à celle qui découle de l'art. 29, al. 3, de la Constitution fédérale. Tout ceci aboutit à considérer que rien ne s'oppose dès lors à l'octroi de la garantie fédérale.

La plupart des droits fondamentaux prévus aux art. 9 ss de la nouvelle Constitution cantonale ont leur pendant dans la Constitution fédérale, dont ils s'inspirent largement et par rapport à laquelle ils ne présentent souvent que des modifications d'ordre purement rédactionnel. Font à cet égard exception l'art. 15, al. 2, dans la mesure où les droits qui y sont consacrés correspondent à ceux qui sont prévus dans la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.I), ainsi que l'art. 27, al. 2, dans la mesure où le droit, pour toute personne partie à une procédure, de recevoir une décision motivée résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui l'a déduite du droit constitutionnel d'être entendu (cf. ATF 124 II 149, 122 IV 14). Enfin, les dispositions qui suivent vont au-delà de la protection accordée par le droit fédéral, en particulier:

- L'art. 17, al. 2, let. c, consacre le droit de consulter les documents officiels sans avoir à invoquer un intérêt particulier, mais à la condition qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (droit à l'information)¹.
- L'art. 27, al. 2, reconnaît aux parties à une procédure, quelle qu'elle soit, le droit de recevoir une décision qui indique les éventuelles voies de recours. Selon le Tribunal fédéral (ATF 98 Ib 337), cette indication ne résulte pas du droit constitutionnel fédéral.
- L'art. 30, al. 3, dispose que toute personne mise en détention doit être présentée dans les vingt-quatre heures à une autorité judiciaire. Le droit fédéral ne fixe pas en termes de durée précise le délai à partir duquel la personne détenue doit être traduite devant un juge (cf. art. 31, al. 3, 1^{re} phrase, de la Constitution fédérale, qui se contente d'exiger que la traduction devant le juge de la personne arrêtée ait lieu « aussitôt », et ATF 119 Ia 232 ss, où le Tribunal fédéral – en admettant que le droit du détenu à titre préventif d'être traduit aussitôt devant le juge est sauvegardé si le juge d'instruction entend l'intéressé dans un délai de 22 heures après l'arrestation – n'exclut pas qu'une durée supérieure à 24 heures puisse également être considérée comme respectant ce droit).

¹ Il est également prévu de reconnaître ce droit au niveau fédéral (voir le projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration, FF 2003 1807).

- L’art. 30, al. 5, garantit à toute personne dont la privation de liberté s’avère injustifiée le droit d’obtenir pleine réparation du préjudice subi. Dans un arrêt du 12 novembre 1997 (publié in: SJ 1998 333 ss), le Tribunal fédéral a néanmoins laissé entendre que l’indemnité pour privation injustifiée de liberté pourrait éventuellement faire un jour l’objet d’une garantie spécifique du droit constitutionnel fédéral non écrit (cf. SJ 1998 340 s., cons. 5).
- L’art. 31, al. 2, reconnaît à toute personne qui adresse une pétition à une autorité législative ou exécutive le droit d’exiger de cette autorité qu’elle examine la pétition et y réponde. L’art. 33, al. 2, de la Constitution fédérale se limite en revanche à obliger les autorités à prendre connaissance des pétitions, sans toutefois les contraindre à y répondre.
- L’art. 33 prévoit expressément que toute personne dans le besoin a droit à un logement d’urgence approprié. Cette disposition précise et élargit la portée de l’art. 12 de la Constitution fédérale, qui régit le droit d’obtenir de l’aide dans des situations de détresse; ce droit se borne à garantir un standard minimum pour l’ensemble de la Suisse, tandis que la nouvelle disposition vaudoise lui confère une portée plus large; elle donne en effet droit à une prestation matérielle de l’Etat, sous forme d’un «logement d’urgence approprié», et non pas d’un simple toit ou d’un logis.
- L’art. 35 garantit le droit de chaque femme à la sécurité matérielle avant et après l’accouchement. Dans certaines situations, cette disposition pourrait donner droit à des prestations allant au-delà de l’art. 116, al. 3, de la Constitution fédérale, en particulier pour ce qui concerne la période précédant l’accouchement.
- L’art. 36 reconnaît un droit à une éducation et à un enseignement favorisant l’épanouissement des potentialités de l’enfant et son intégration sociale. Cette disposition accorde un droit justiciable à une prestation étatique, lequel dépasse le droit à un enseignement de base garanti par son al. 1, au même titre que par l’art. 62, al. 2, let. d. Sous réserve de sa justiciabilité, cette nouvelle disposition consacre dès lors un droit général à l’éducation et à l’enseignement.
- L’art. 37 prévoit que toute personne dépourvue des ressources personnelles ou familiales nécessaires à une formation professionnelle initiale reconnue a droit à une aide de l’Etat.

Par ailleurs, les art. 14, al. 2, 34, al. 2, et 36, al. 3, appellent une brève explication quant à leur rapport avec le droit fédéral. L’art. 14, al. 2, garantit, en plus du droit au mariage et à la famille, le droit à une autre forme de vie commune. L’interdiction de faire subir une discrimination à une personne du fait de son mode de vie découle directement de l’art. 8, al. 2, de la Constitution fédérale. Or, conformément à l’art. 122, al. 1, de la Constitution fédérale, la Confédération légifère dans le domaine du droit civil; cette norme cantonale ne peut donc pas déployer d’effets sur les relations de droit civil des couples non mariés et étendre par exemple les effets du mariage à l’état de concubinage ou à des couples homosexuels. En revanche, elle pourrait avoir des effets, par exemple sur l’exercice de droits proches des droits de la personnalité (Jörg Paul Müller, in: Walter Kälin/Urs Bolz, [éd.], Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, p. 39 s.) ou sur les impôts sur les successions

(Bernhard Pulver, *L'union libre, Droit actuel et réformes nécessaires*, Lausanne 1999, p. 210).

Quant à l'art. 36, al. 3, qui consacre la liberté de choix de l'enseignement², il se réfère au choix d'inscrire son enfant dans une école publique ou, au contraire, de lui faire suivre sa scolarité dans une école privée. En vertu de l'art. 62, al. 2, de la Constitution fédérale, ce choix ne saurait toutefois concerner que les écoles privées sises dans le canton qui dispensent un enseignement de base placé sous la surveillance de l'Etat (FF 1997 I 281). Au surplus, en reconnaissant expressément ce choix, l'art. 36, al. 3, implique également que le canton de Vaud ne pourrait pas introduire un monopole de l'Etat dans le domaine scolaire sans modifier en conséquence sa Constitution cantonale (FF 2002 1079). Par ailleurs, en vertu de la systématique de la Constitution cantonale, on ne saurait déduire de cet alinéa la reconnaissance, en faveur des établissements scolaires ou des enseignants de l'école obligatoire, voire des élèves, d'une liberté de l'enseignement. Celle-ci est en effet garantie par l'art. 19 et réservée à la recherche et à l'enseignement scientifiques, lesquels ne concernent que l'enseignement académique, au même titre que l'art. 20 de la Constitution fédérale, dont la portée est identique (Christoph Meyer/Felix Hafner, in: Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 20 BV, Rz. 3).

L'art. 34, al. 2, enfin, consacre le droit de mourir dans la dignité. Ce droit, qui permet aussi d'exercer une certaine influence sur le moment de sa mort, fait partie de la liberté personnelle, mais il n'incorpore pas un droit à bénéficier de l'euthanasie active, laquelle relève du code pénal.

3.5.4 Tâches publiques et buts de l'Etat

Selon les art. 3 et 43 de la Constitution fédérale, les cantons exercent toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à la Confédération. C'est pourquoi le droit fédéral n'exige pas que les législations cantonales aient une base expresse dans la constitution du canton. La plupart des cantons ont ainsi renoncé à une énumération exhaustive des tâches publiques et de leur législation correspondante dans leur constitution. La Constitution du canton de Vaud suit quant à elle l'exemple des constitutions des cantons de Berne, d'Uri, de Soleure et de Glaris (RS 131.212, 131.214, 131.221 et 131.217) qui, pour des raisons tenant à la clarté, à la sécurité juridique et à la répartition des tâches entre canton et communes, contiennent un catalogue détaillé des tâches que devront remplir l'Etat et les communes. Ce catalogue de tâches publiques s'adresse en réalité au législateur, qui devra les concrétiser par des lois en respectant à cet effet les limites fixées par le droit fédéral. Pour l'essentiel, ce catalogue énonce tout d'abord les principaux domaines d'intervention de l'Etat et des communes: justice, médiation et sécurité; enseignement et formation; patrimoine et environnement, culture et sport; aménagement du territoire (art. 42 à 55). Il définit ensuite les politiques publiques dans plusieurs secteurs: énergie, transport et communications; économie; politique sociale et santé publique (art. 56 à 67). A ce propos, l'on relèvera l'introduction d'un régime d'assurance maternité cantonale, qui devra être mis en place au plus tard dans les 3 ans à compter de

² L'on notera qu'en droit fédéral, cette liberté de choix découle de la liberté personnelle, telle qu'elle est garantie par l'art. 10, al. 2, de la Constitution fédérale.

l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution et pour autant que l'assurance-maternité fédérale visée à l'art. 116, al. 3, de la Constitution fédérale ne soit pas entrée en vigueur entre-temps (art. 64, al. 1, et disp. trans. y afférente). On remarquera également le caractère en principe non remboursable de l'aide sociale (art. 60, let. b). Le catalogue des tâches prescrit enfin des mesures favorisant l'intégration des étrangers, le renforcement de la vie associative ainsi que l'aide humanitaire et la coopération au développement (art. 68 à 71).

La solution consacrée au titre III de la Constitution vaudoise n'implique aucune contradiction avec le droit fédéral, même si les dispositions de ce titre mentionnent certains domaines qui se recoupent avec les compétences de la Confédération, par exemple en matière de soutien à la recherche scientifique (art. 48), de protection de l'environnement (art. 52), d'encouragement des sports (art. 54), de protection des consommateurs (art. 66). En effet, même dans les domaines où la Confédération a légiféré, les cantons conservent d'importantes tâches d'exécution et des compétences résiduelles; une liste de ces tâches peut de surcroît également se justifier dans la mesure où la Constitution remplit une fonction d'information. S'agissant des compétences cantonales, le constituant vaudois a choisi d'ancrer au niveau constitutionnel un certain nombre de tâches, comme l'accueil préscolaire et parascolaire (art. 63, al. 2), la fourniture d'un logement approprié à des conditions raisonnables (art. 67, al. 1) ou la facilitation du bénévolat et la formation des bénévoles (art. 70, al. 4).

Enfin, la nouvelle Constitution vaudoise consacre également une disposition générale aux buts de l'Etat (art. 6), en y incluant des préoccupations aussi diverses que la préservation des bases physiques de la vie et la conservation durable des ressources naturelles (al. 1, let. c), la sauvegarde des intérêts des générations futures (al. 1, let. d), la reconnaissance des familles comme éléments de base de la société (al. 2, let. d) ou encore la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités (al. 2, let. e). Une telle disposition se borne en réalité à fixer au canton des lignes directrices dans la mise en œuvre de son action politique. L'examen de la conformité au droit fédéral d'une telle disposition constitutionnelle cantonale – qui obéit à la même démarche que l'examen des droits fondamentaux cantonaux (cf. ch. 3.5.3) ou des tâches publiques cantonales – n'a, en l'occurrence, rien révélé de contraire au droit fédéral.

3.5.5 Organisation des autorités et procédure

Les règles sur la composition, les attributions et l'organisation des autorités cantonales et communales ainsi que les procédures prévues pour leur activité tiennent suffisamment compte des exigences du droit fédéral.

Les conditions d'éligibilité comme membres des autorités cantonales ne sont pas prévues dans la Constitution, qui laisse au législateur le soin de les fixer (art. 75 et 76, al. 1). En ce qui concerne les dispositions relatives à la vie publique, l'art. 86, al. 3, prévoit que les partis veillent à la mise en œuvre du principe de la représentation équilibrée entre femmes et hommes. Cette disposition concrétise un des buts de l'Etat mentionné à l'art. 6, al. 2, let. e. Elle impose aux partis politiques une obligation de rang constitutionnel, qui devra trouver sa concrétisation dans une base légale cantonale. Selon l'application qu'elle y trouvera, une telle obligation, qui a pour but de garantir l'égalité des chances (art. 8, al. 3, 2^e phrase, de la Constitution

fédérale), est susceptible de restreindre la liberté de vote et d'élection et la liberté d'association dont disposent les partis (art. 23, al. 1) – si par exemple les listes exclusivement masculines étaient interdites –, ainsi que de léser l'égalité entre femmes et hommes (art. 8, al. 3, 1^{re} phrase, de la Constitution fédérale). Ce conflit entre un mandat législatif et différents droits fondamentaux devra être réglé par le législateur cantonal, conformément au principe d'une concordance pratique ou d'une interprétation harmonieuse de la Constitution fédérale, par une pesée des intérêts tenant compte du principe de la proportionnalité³.

Le principe de la séparation des pouvoirs est expressément inscrit à l'art. 89, al. 1, et il est mis en œuvre par des règles d'incompatibilité de fonctions (art. 90) ainsi que par la répartition des compétences entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires (art. 91 ss, 112 ss et 126 ss).

La nouvelle Constitution du canton de Vaud introduit diverses dispositions visant à renforcer le pouvoir du Grand Conseil et à améliorer son fonctionnement: il s'agit notamment de la réduction du nombre de députés de 180 à 150 (art. 92 *in initio*) et de l'allongement des législatures de quatre à cinq ans (art. 92 *in fine*), lequel est par ailleurs aussi prévu pour le Conseil d'Etat (art. 113, al. 1). Elle introduit en outre plusieurs mesures visant à améliorer la cohérence de l'action du Conseil d'Etat: ainsi en est-il de la désignation, par ses membres, d'une présidente ou d'un président pour la durée de la législature (art. 115) et de l'inscription des objectifs du Conseil d'Etat dans un programme de législature auquel ses membres sont liés (art. 119). Enfin, s'agissant de l'ordre judiciaire, elle prévoit deux innovations majeures: d'une part, l'institution, en tant que section du Tribunal cantonal, d'une Cour constitutionnelle, chargée essentiellement de contrôler la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 136), c'est-à-dire à la Constitution elle-même ainsi qu'au droit fédéral et au droit international, et, d'autre part, la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif.

S'agissant de la procédure législative, les dispositions qui confèrent au Grand Conseil – sous réserve du référendum facultatif (art. 84) ou obligatoire (art. 83) – la compétence d'adopter les lois et les décrets ainsi que d'approuver les traités internationaux et les concordats ne relevant pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat (art. 103 et 121), répondent aux exigences démocratiques fixées à l'art. 51, al. 1, 1^{re} phrase, de la Constitution fédérale. A cet égard, on relèvera encore que la délimitation des compétences normatives entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat s'opère de façon qu'il incombe au premier d'édicter les règles générales et abstraites de durée indéterminée sous la forme de lois et les autres actes sous la forme de décrets (art. 110, al. 1), tandis qu'il appartient au second de n'édicter des règles de droit que dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent, ainsi que d'édicter les dispositions nécessaires à l'exécution des lois et des décrets (art. 120, al. 2).

Les différentes règles d'organisation de la Constitution vaudoise sont conformes à la compétence des cantons en matière d'organisation (art. 3 et 39, al. 1, de la Constitution fédérale) et ne violent pas d'autres dispositions du droit fédéral.

³ Voir le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27 août 1998, Initiative parlementaire. Liste des candidats à l'élection au Conseil national. Quota d'hommes et de femmes, FF 1998 V 4157 s., en particulier 4163, ainsi que l'ATF 123 I 157.

3.6

Résumé

La Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 satisfait aux exigences posées à l'art. 51, al. 2, 2^e phrase, de la Constitution fédérale; la garantie doit dès lors lui être accordée.

4

Constitutionnalité

En vertu des art. 51 et 172, al. 2, de la Constitution fédérale, il appartient à l'Assemblée fédérale d'accorder la garantie aux dispositions constitutionnelles cantonales.

Table des matières

Condensé	2
1 Bref historique de la révision totale	3
2 Structure et contenu de la Constitution	3
3 Conditions nécessaires à l’octroi de la garantie	6
3.1 Généralités	6
3.2 Acceptation par le peuple	6
3.3 Révisibilité	6
3.4 Constitution démocratique	6
3.5 Conformité au droit fédéral	7
3.5.1 Considérations générales	7
3.5.2 Structure du canton	8
3.5.3 Droits fondamentaux	8
3.5.4 Tâches publiques et buts de l’Etat	11
3.5.5 Organisation des autorités et procédure	12
3.6 Résumé	14
4 Constitutionnalité	14
Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la Constitution du canton de Vaud (<i>Projet</i>)	16
Constitution du canton de Vaud	17