

Institut National Genevois, 16 février 2011

VD. Constitution du 14 avril 2003
GE. Avant-projet de constitution du 13 janvier 2011

Essai de lecture comparative des articles relatifs au rôle de l'Etat

La Constitution vaudoise (ci-après Cst.VD) et l'Avant-projet genevois (ci-après AP-Cst.GE) présentement mis en consultation ont entre eux davantage de ressemblances qu'annoncées par le ton et la teneur des débats de la Constituante. Dans l'ensemble et mises à part quelques divergences sur le fond, l'on observe surtout des nuances dans la forme, qui me paraissent significatives de différences, bien réelles, repérables dans l'histoire et la culture politique.

Les remarques qui composent cet exposé sont inspirées par la lecture comparative des deux textes, complétée par la référence à la Constitution fédérale (1999) ainsi qu'à diverses chartes cantonales récentes, dont principalement celles de Berne (1993) et de Neuchâtel (2000), très présentes lors des travaux de la Constituante vaudoise, celles de Fribourg (2004) et de Zurich (2005), élaborées en même temps ou juste après la Constitution vaudoise, ainsi que celle de Bâle-Ville (2005), en raison des analogies évidentes entre les métropoles suisses du Rhin et du Rhône.

Le rôle de l'Etat, que nous définissons comme les missions du Canton et les principes de l'activité publique à l'exclusion des finances, s'avère particulièrement révélateur de la culture politique telle que formée au cours de l'histoire, en particulier

- (1) de la vision de l'entité Etat (comprenant ou non les communes)
- (2) de l'attitude envers le Canton comme niveau institutionnel principal et fondateur de la Confédération suisse, laquelle paraît plus proche d'une fédération d'Etats souverains que d'une Confédération proprement dite, encore moins d'une République fédérative.

La définition du rôle de l'Etat occupe une place significative dans l'ensemble du texte:

AP.Cst.GE : Titre VI. Tâches et finances publiques

Chap. II (11 sections), art. 143 à 196 sur 208.

Cst.VD : Titre III. Tâches et responsabilité de l'Etat et des communes

Chap. I - XII, art. 39 à 72 sur 180.

L'énumération des tâches de l'Etat figure

- à la fin de l'AP.Cst.GE, juste avant les Dispositions finales et transitoires (Titre VII)
- juste après l'énumération des droits fondamentaux dans la Cst.VD, ainsi que dans les constitutions des cantons de Berne (Art. 31-54 sur 135), Neuchâtel (Buts et mandats sociaux, art. 34 à 36 sur 107), Fribourg (art. 52-80 sur 153), Zurich (art. 95-121 sur 145) et Bâle-Ville (art. 15-38 s/ 149).

La comparaison qui précède permet d'établir une **double originalité** de l'AP.Cst.GE: la situation in fine du Titre concernant les tâches de l'Etat d'une part et, d'autre part, le nombre relativement élevé d'articles, qui dépasse la barre des 200 au stade actuel alors que la quasi totalité des chartes cantonales en comptent entre 100 et 150.

Le rôle des **collectivités infracantonales** diffère aussi d'une constitution à l'autre : Dans l'AP.Cst.GE, les communes (statut, structures, autorités et finances) figurent au chapitre premier du Titre V-Organisation territoriale et relations extérieures (art. 120 à 129). Leurs tâches sont mentionnées mais non énumérées dans les dispositions générales introduisant le Titre VI (art. 143).

Dans la Cst.VD, les communes sont expressément comprises dans l'attribution des tâches publiques et associées à leur exécution, chaque fois que l'Etat estime utile de partager ses prérogatives pour mieux les exercer, soit: service public, principe de diligence, information du public, enseignement public, environnement, culture, sport, aménagement du territoire, énergie, transports, protection sociale, intégration des personnes handicapées, jeunesse, santé publique, logement, intégration des étrangers, vie associative, aide humanitaire.

La version restrictive de l'AP.Cst.GE se retrouve à Bâle-Ville.

Une large implication des communes est prévue notamment dans les constitutions cantonales de Berne, Neuchâtel, Fribourg et Zurich.

Dans l'AP.Cst.GE, les 4 à 8 districts qu'il est prévu (art. 208) de créer sur une base volontaire dans un délai de cinq ans dès l'adoption de la constitution ont une position relativement bien arrêtée (art. 130 à 133) mais des tâches non précisées (art.134 à 137). Comme si le troisième échelon imaginé dans l'AP.Cst.GE devait avoir une existence limitée à cette version préalable de la future charte cantonale.

Dans la Cst.VD en revanche, les districts ont, comme dans la réalité, une position assurée et un rôle défini de longue date. Affaire de culture politique. Pour confirmation, voir les articles 1 al.5, 158 à 160, 178 al.3 et 179 ch.5).

L'énumération détaillée des tâches de l'Etat figure également dans l'AP.Cst.GE et dans la Cst.VD, ainsi que dans toutes les autres constitutions cantonales, à trois exceptions près : Neuchâtel (2000) qui consacre trois articles aux «Buts et mandats sociaux» (art. 34 à 36), Saint-Gall (2001) qui est à peine plus discrète (art. 24 à 30) et le Tessin (1997) qui distingue les «Droits fondamentaux et devoirs» (art. 6 à 12) et les «Droits et buts sociaux» (art. 13 et 14).

Que les tâches de l'Etat fassent l'objet d'une énumération détaillée ou seulement d'une mention générale ne fait pas de différence fondamentale selon Luc Recordon (in *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Pierre Moor édit., Berne 2004, pp.139-140).

Cela en raison du partage des tâches et du principe de subsidiarité en vigueur dans la fédération à l'helvétique. En effet, les cantons ont compétence prépondérante et peuvent se donner toutes les tâches non expressément attribuées à la Confédération ou aux communes ni déléguées à ces dernières.

Si la longueur de la liste n'influe pas sur sa portée juridique, il est clair qu'aux yeux des citoyens une énumération détaillée et explicite améliore considérablement la lisibilité et la compréhension de la volonté du constituant.

L'ordre suivi dans l'énumération des tâches n'est évidemment pas indifférent, du moins au niveau des textes définitifs. Sans vouloir accorder à cette observation une signification exagérée, l'on note que figurent

en premier : l'environnement (des principes à l'écologie industrielle) dans l'AP.Cst.GE

le trio «Justice, médiation et sécurité» dans la Cst.VD

en dernier : la «vie sociale et culturelle» dans l'AP.Cst.GE.

la prospective (ainsi que la responsabilité de l'Etat et des communes) dans la Cst.VD.

Au reste, l'analyse minutieuse de l'ordre d'inscription et de l'intitulé choisi pour les 11 sections de l'AP.Cst.GE (art. 147 à 196) et les 10 chapitres de la Cst.VD (art. 42 à 72) fait apparaître de nombreuses différences qui ne sont pas toutes de détail. Ainsi par exemple l'énergie, le logement et l'aide sociale, qui représentent trois sections de deux à quatre articles chacune dans l'AP.Cst.GE (art. 158 à 160, 165 à 167 et 188 à 189 respectivement) n'apparaissent pas comme titre de chapitre ni même forcément d'article dans la Cst.VD. Autres lieux, autres priorités, de toute évidence.

Pour désigner les tâches de l'Etat, **la formulation impérative** domine largement tant dans l'AP.Cst.GE, où l'on ne repère aucune exception, que dans la Cst.VD, à deux exceptions près, concernant la médiation privée (art. 43, al.2) et l'enseignement privé (art. 50), l'une et l'autre pouvant faire l'objet d'une autorisation.

Inversément comme on sait, la Constitution fédérale contient de très nombreuses formulations potestatives, pour ménager la susceptibilité des cantons souverains et...ses propres finances.

Autre analogie entre l'AP.Cst.GE et la Cst.VD : l'extrême attention qui a présidé au choix des verbes utilisés par le constituant pour désigner les tâches du ressort de l'Etat (et le cas échéant de ses communes). Derrière une belle richesse de vocabulaire, il y a plus qu'une nuance entre les deux types de rôle, ou deux positions distinctes, que l'Etat adopte selon les cas. En effet, il se montre tantôt décidé à jouer un rôle actif (il assure, agit, institue, organise, définit, protège, mène une politique, prend des mesures, met en place, etc.), tantôt plus en retrait (il seconde, soutient, encourage, facilite, délègue, crée des conditions-cadre, etc.). Luc Recordon (ibid.) se plaît à saluer cette élégance et vérité lexicale.

Les principes prévalant pour l'exécution des tâches publiques diffèrent passablement entre les textes genevois et vaudois sous revue. Ainsi, le service public est assimilé à l'activité publique dans les Dispositions générales ouvrant l'AP.Cst.GE (art.8). tandis qu'il est défini pour lui-même parmi les principes présidant à l'accomplissement des «tâches et finances publiques» (art.144). Le même figure sous le titre «service public et délégation de tâches» dans la Cst.VD (art.39).

La quadruple exigence de transparence, de pertinence, d'efficacité et d'efficience inscrite au début de l'AP.Cst.GE (art. 8, al.3 et 4) n'a pas son équivalent dans la Cst.VD, où le service public doit plus simplement faire preuve de diligence et de transparence (art.40 et 41).

La participation, au sens de l'association des personnes concernées aux processus de «décisions qui les touchent particulièrement», est inscrite en toutes lettres dans l'AP.Cst.GE (art.145) alors qu'elle ne figure pas comme telle dans la Cst.VD qui se contente d'évoquer la participation à la vie publique (art. 85-86).

Quant à l'évaluation, elle fait l'objet d'une intervention périodique selon l'AP.Cst.GE (art. 146, al.1) avec mission de contrôler la mise en œuvre des principes de pertinence et d'efficience posés beaucoup plus haut (art.8, al.4). Rien de tel dans la Cst.VD, où l'on se contente d'évaluer les conséquences financières des projets publics (art.163, al.2).

Parmi les notions au moins évoquées par chacun des deux textes examinés, il faut bien sûr mentionner le principe – ou le terme? – de **développement durable**. Il a formellement droit au statut de titre d'article en début d'AP.Cst.GE (art.10) tandis que la Cst.VD se contente d'y faire une allusion implicite en invoquant «la sauvegarde des intérêts des générations futures» (art. 6, al.1, litt.d).

A noter que si la Constitution fédérale (1999) consacre un article au développement durable (art.73), la charte bernoise (1993), pourtant datée d'un an après Rio, n'en parle pas du tout. Fribourg fait du développement durable l'un des «buts de l'Etat» (art.3, al.1, litt.h) et Bâle-Ville l'une des «grandes lignes de l'Etat» (art. 15). Quant à la constitution de Zurich (2005), elle évoque expressément le développement durable dans deux articles distincts (art.6 et 102), dont le premier vaut bien une citation intégrale: ¹ L'Etat et les communes veillent à la conservation des ressources naturelles. ² Conscients de leur responsabilité envers les générations futures, ils assurent un développement durable sur les plans écologique, économique et social»

Enfin, il vaut la peine de relever quelques-unes des **mentions spéciales ou originales** faites par l'AP.Cst.GE. Tout d'abord, il faut citer la laïcité, affirmée dès le troisième article de cet AP. Déclaration inimaginable de la part du constituant vaudois, qui a renoncé à entretenir une véritable Eglise d'Etat et consacre tout un Titre, fort de quatre articles relativement longs, aux églises et communautés religieuses (art.169 à 172). C'est en matière d'environnement que l'AP.Cst.GE se révèle le plus innovateur, collant de près aux préoccupations actuelles: réduction des gaz à effet de serre avec référence au droit fédéral (art.149), garantie de l'accès à l'eau en écho aux campagnes ad hoc menées en faveur des pays en développement et de certaines régions d'Europe (art.150), mise en œuvre des principes de l'écologie industrielle en particulier pour la gestion des déchets (art.152).

S'agissant de l'emploi de termes empruntés au langage politico-scientifique contemporain, on observe le surgissement de la mobilité, qui donne son titre à la section 7 traitant des modes de déplacement (transports collectifs et mobilité douce) ainsi que des infrastructures (art.174 à 176). Sans oublier les quartiers durables (art.157) ni les mesures en cas de pénurie de logements (art. 169).

Autre visée formulée de manière originale et plutôt heureuse inscrite dans la section 2- Aménagement du territoire: l'avenir d'une agglomération genevoise voulue «compacte, multipolaire et verte» (art.154), offrant de nombreux «espaces de proximité», le tout en conformité avec la notion présentement très en faveur de ville durable. Quant à la région transfrontalière, connue sous le triple qualificatif de franco-valdo-genevoise, elle figure tout naturellement au chapitre des Relations extérieures (art.140).

L'attention aux aînés, avec sa consonnance démographique (vieillesse de la population, art.187) n'a pas, même de loin, son correspondant dans la Cst.VD mais bien, au contraire, dans la charte cantonale de Fribourg, qui consacre tout un article aux personnes âgées dont elle affirme le «droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité.»

Enfin, encore un mot - celui de la fin - concernant l'énergie nucléaire. L'AP.Cst.GE prévoit que, de manière générale, «L'Etat collabore aux efforts tendant à se passer de l'énergie nucléaire» (art.160, al.1), un engagement de principe que le constituant vaudois n'a pas voulu prendre. S'agissant du référendum cantonal obligatoire sur les éléments d'une politique par essence fédérale, l'AP.Cst.GE le prévoit pour «l'installation de centrales nucléaires, de dépôts de déchets radioactifs et d'usines de retraitement» (art.160, al.2) tandis que la Cst.VD le demande pour «tout préavis, loi ou disposition générale concernant l'utilisation, le transport et l'entrepose d'énergie ou de matière nucléaires» (art.83, al1, litt.d). Difficile d'évaluer la portée relative de ces deux textes; l'on peut considérer le genevois comme relativement général et le vaudois comme générateur de plus fréquents débats et votes sur tout ce qui concerne l'énergie nucléaire.

Cette dernière comparaison illustre les limites d'une lecture comparative entre deux textes constitutionnels, dont l'un en est encore au stade de l'avant-projet tandis que

l'autre est en vigueur depuis près de huit ans. Reste à espérer que l'exercice auquel l'Institut genevois a demandé à une non juriste de se livrer pourra s'avérer de quelque utilité pour la suite des travaux de l'Assemblée constituant et la préparation d'une nouvelle charte pour la République et canton de Genève.

Yvette Jaggi, début mars 2011.