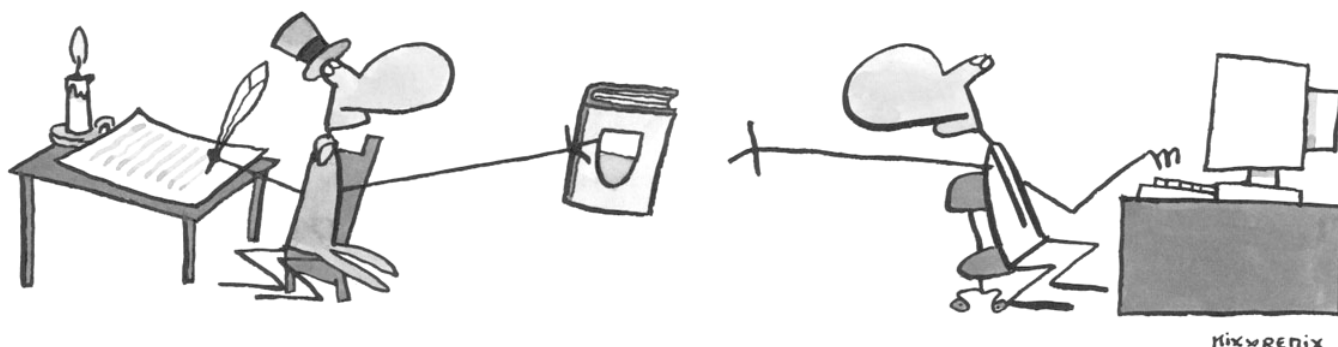




6^e lettre



Chères concitoyennes, chers concitoyens, réjouissez-vous!

Vous vous demandiez, entre impatience et goguenardise, ce qu'«ils» pouvaient bien faire dans cette Assemblée constituante élue en février 1999 et plutôt discrète depuis lors. Voilà la réponse: «ils» (et elles bien sûr) ont travaillé, généreux de leurs idées et de leur énergie, dans les six commissions thématiques (CT) qui livrent aujourd'hui le fruit de leurs réflexions. Nous nous réjouissons de l'intérêt que vous voudrez bien accorder à cette production.

Mesdames et Messieurs les représentants des médias, réjouissez-vous!

Vous attendiez, entre curiosité et scepticisme, d'avoir enfin des textes à décortiquer et des propositions à commenter. Vous voilà servis: vous avez en mains des dizaines d'articles disponibles en première rédaction, avec des contenus en partie novateurs, voire provocateurs, sur lesquels vous ne manquerez pas de focaliser l'attention. Nous nous réjouissons de votre apport au débat dans l'opinion publique.

Chères constituantes, chers constituants, réjouissez-vous!

Vous brûliez que la population vaudoise apprenne enfin que notre Assemblée existe et mène depuis un an une vie fort active. Et voilà qu'arrive le grand moment de la sortie des résultats d'une bonne centaine de séances de commissions. Comme les autres étapes du travail de la Constituante, celle-ci se déroule de manière originale, avec les «stands des commissions» au plenum du 7 juillet et leur installation dans la rue dès le lendemain. Nous nous réjouissons de partager et discuter les idées qui nous tiennent à coeur, pour l'avenir de ce Canton et le bien-être de ses habitants.

Yvette Jaggi, Jean-François Leuba et René Perdrix, coprésidents

Les rapports des commissions

Sur demande, le Secrétariat de la Constituante transmet (par e-mail ou courrier postal) le ou les rapports qui vous intéressent. Ils sont également accessibles sur www.vd.ch (page *Nouveautés* ou *La Constituante pas à pas*).

Les rapports de minorité

Les propositions de minorité inscrites dans les rapports des commissions peuvent faire l'objet d'un commentaire écrit. Celui-ci devra être adressé au Comité d'ici le 15 août prochain.

Le programme en détail

Vendredi 7 juillet au CHUV, aula César-Roux:

- plénum de 10h à 17h;
- les constituants présentent leurs travaux de 17h à 18h.

Samedi 8 juillet de 9h à 13h: des stands d'information sont installés sur la place de la Louve à Lausanne. Les constituants présentent le fruit de leurs réflexions et répondent aux questions.

ACTUALITÉS



Ce pays a naturellement vécu au rythme des grandes respirations de l'histoire européenne. Ainsi «l'Acte de Médiation fait par le Premier Consul de la République française entre les partis qui divisent la Suisse» assure la vie institutionnelle de notre canton, des débuts de son organisation jusqu'à la chute de l'Empire. Cet événement impose l'adoption, en août 1814, d'une nouvelle Constitution conforme aux idées de la Restauration. Les principes libéraux se répandent en Europe et n'épargnent pas notre Canton.

La révision de 1831 sous contrainte.

La population est lasse de vivre sous un régime suranné. Des pétitions sont déposées au Grand Conseil pour obtenir une révision de la Constitution. Après de longues tergiversations, le Grand Conseil vote en mai 1830 de prudentes réformes, qui répondent mal à l'impatience de l'opinion; le 18 décembre, la foule envahit la salle du Grand Conseil. Démoralisé, le Législatif vote la réunion d'une Assemblée constituante. Une Constitution est adoptée le 25 mai 1831, approuvée par le peuple le 20 juin suivant. Une première.

L'explosion populaire de 1845. Trop respectueux des lois, les libéraux, au pouvoir

AU FIL DES CONSTITUTIONS

Les réformes de 1814 à 1885

dans une série de cantons, ne parviennent pas à réaliser une révision substantielle du pacte fédéral de 1815 qui ne correspond plus à la modernité. Des éléments radicaux s'installent au pouvoir dans plusieurs cantons. Il faut prendre position par rapport aux jésuites. Le Conseil d'Etat présente des propositions modérées, qui sont violemment critiquées. C'est alors l'explosion populaire, une vraie révolution, le 14 février 1845. Les autorités en place s'effondrent, elles sont remplacées par de nouveaux venus. Un Grand Conseil tout neuf va voter une Constitution, approuvée le 10 août 1845. Peu après, ce sera la guerre du Sonderbund et, en 1848, la transformation de la Confédération en un Etat fédératif.

1861: élargir les droits démocratiques.

Les nouvelles autorités tinrent d'abord fermement le pouvoir. Mais la fracture religieuse avec la scission de l'Eglise libre, la présence au Grand Conseil de trop nombreux fonctionnaires, le départ au Conseil fédéral d'Henry Druet suscitent la naissance d'oppositions diverses. Un signal est donné lorsque le corps électoral vote une loi sur les incompatibilités qui exclut du Législatif un grand nombre de fonctionnaires. Le Conseil d'Etat avait cru habile, pour torpiller le projet, de multiplier les cas d'exclusions. Il fut pris à son propre piège. Le régime se crispe, les oppositions se regroupent. Le Grand Conseil admet, en 1861, la nécessité d'une nouvelle Constitution. Cette dernière élargit encore les droits démocratiques: un vote à 20 ans (les hommes, bien entendu!), un abaissement de 8'000 à 6'000 signatures exigées pour

l'exercice du droit d'initiative.

Une alliance entre les libéraux et certains radicaux gouverne quelques années le Canton mais bientôt les radicaux se regroupent et reprennent leurs positions. Sur le plan fédéral la discussion s'engage en vue d'une révision totale de la Constitution fédérale, un projet modéré est voté en 1874. La Constitution vaudoise mériterait alors une révision, d'autant plus que des problèmes fiscaux se posent avec acuité.

Dernière en date: la révision de 1885.

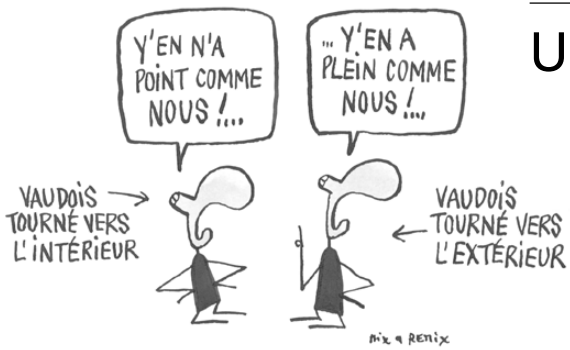
Le scandale de l'incendie de Vallorbe le 7 avril 1883 révèle une mauvaise gestion de l'Etat. Libéraux et radicaux s'allient pour obtenir une majorité à l'Assemblée constituante.

Les débats seront d'une rare violence verbale entre les chefs des partis. En vain les libéraux tenteront-ils de faire admettre leurs idées. Tout au contraire, les propositions radicales passent en bloc: introduction de l'impôt progressif et du référendum facultatif par exemple. Une large majorité populaire approuvera la Constitution du 1^{er} mars 1885.

Toutes les grandes innovations ou modifications introduites par la suite le seront au gré des révisions partielles. On se contentera de rappeler l'élection du Conseil d'Etat par le peuple, en 1917, ou encore l'introduction du suffrage féminin en 1959.

Un siècle a passé et de nouvelles aspirations émergent: le peuple vaudois se déterminera au printemps 2002 sur une nouvelle Charte.

Maurice Meylan



Un Canton responsable et ouvert

1
 "Pour favoriser l'épanouissement de chacun dans une société harmonieuse qui respecte la Création comme berceau des générations à venir, Soit ouverte au monde et s'y sente unie, Mesure sa force au soin qu'elle prend du plus faible de ses membres Et conçoive l'Etat comme l'expression de sa volonté, le peuple du canton de Vaud se donne la Constitution suivante."

2
 Les principes généraux devant régir les activités de l'Etat sont définis en sept points, notamment:

- L'activité de l'Etat est exempte d'arbitraire (...)
- Au sein des autorités instituées, les hommes et les femmes sont représentés de manière équilibrée.
- Dans l'accomplissement de leurs tâches, l'Etat et les communes préservent les intérêts des générations futures et veillent à la conservation durable des ressources naturelles.
- L'Etat reconnaît la famille comme une entité de base de la société.

Aux trois domaines dévolus à la commission – statut du Canton, but et principes généraux, et relations extérieures – est venue s'ajouter la rédaction d'un projet de préambule **1**. Celui-ci doit permettre de mettre en valeur des notions fondamentales qui sont à la base du Canton et de sa Constitution.

Plusieurs innovations sont par ailleurs proposées:

- **Statut du Canton:** la Constitution de 1885 stipule que le Canton de Vaud est une république démocratique dont le souverain est le peuple. Pour renforcer cet article, les notions sur lesquelles le Canton se fonde sont précisées dans l'ordre d'importance suivant: la liberté, la respon-

sabilité, la solidarité et la justice.

- **Langue officielle:** inscription du français comme langue officielle du Canton, répondant ainsi à une injonction de la Constitution fédérale (art. 70 al. 2).

- **But:** le but général est le bien-être de la population, soit de toute personne située sur son territoire. Ce but général est décliné en quatre alinéas, précisant d'emblée les formes prioritaires de réalisation: protéger les personnes, veiller à leur appartenance au corps social, préserver et assurer la disponibilité des bases physiques de la vie, contribuer à leur épanouissement et encourager la culture dans sa diversité.

Ces buts ne sont pas directement des droits justiciables.

- **Principes généraux:** à la suite de l'article sur les buts, les principes que l'Etat entend respecter de manière générale dans la conduite

de ses activités sont précisés **2**.

- **Relations extérieures:** la Constitution actuelle fixe uniquement le rôle du Grand Conseil au sujet de la ratification des traités et concordats (art. 52, al. 2). Au vu de l'importance des relations extérieures conduites par le Canton, avec les autres cantons jusqu'aux partenaires du monde entier, la commission a tenu à proposer – conformément à la Constitution fédérale (art. 54 à 56) – un article souple et ouvert, afin de permettre les développements de ces relations. Il précise les types de partenaires possibles, le cadre d'action des autorités cantonales, le soutien aux autorités communales désireuses de s'engager dans des processus de voisinage intercantonaux ou transfrontaliers. Il rappelle enfin, sous une forme décidée, l'ouverture de notre Canton.

RÔLE, TÂCHES DE L'ETAT, FINANCES

Les missions du 21^e siècle

La commission a choisi le mode descriptif pour présenter sa vision du rôle et des tâches de l'Etat dans la société du 21^e siècle. Ce n'est pas un "Etat à tout faire" qu'elle propose, plutôt un Etat solidaire mais économe, ouvert mais sous contrôle, avec des missions explicites.

La commission s'est attachée à mettre en évidence les grands principes de fonctionnement de l'Etat, avec la notion de service public, de délégation de compétences, de développement durable et le principe de transparence de l'information. Mais aussi les missions de l'Etat et les tâches qui en découlent: *la mission de protection et de prévention* impliquant la sécurité, le social, la santé, la famille et la jeunesse. *Celle de formation* englobant l'enseignement, les sports, la culture et la protection du patrimoine. *La mission de régulation*, la protection de l'environ-

nement, l'aménagement du territoire, une politique des transports et des communications, ainsi qu'une politique économique. *La mission de prospective*, l'aide humanitaire et la création d'un conseil de l'avenir. L'engagement de l'Etat dans ses différentes tâches est par ailleurs clarifié **1**.

La commission s'est penchée sur les relations Eglises – Etat et la reconnaissance des milieux associatifs. Le projet proposé ne rompt pas le lien historique entre les Eglises et l'Etat qui reconnaît la dimension spirituelle de la personne humaine. Il précise cependant les choses en prévoyant de mettre sur pied d'égalité les Eglises réformées et catholiques, leur mission de service de tous étant financée par l'Etat. D'accorder dès lors une autonomie accrue à l'Eglise réformée, de reconnaître l'existence de la communauté israélite et



d'ouvrir la porte à la reconnaissance, sous certaines conditions, d'autres communautés.

La vie associative et le bénévolat font leur entrée dans le projet sous forme de reconnaissance et de possibilité de soutien.

En matière de finances et de fiscalité, le projet innove en tendant notamment à:

- exiger l'équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme, tout en tenant compte de la conjoncture;
- permettre d'instaurer des taxes d'incitation;
- créer une Cour des comptes indépendante des pouvoirs;
- assurer une péréquation financière entre les communes;
- supprimer le référendum financier obligatoire.

1
 La commission a exprimé cet engagement en utilisant différents verbes selon l'importance de la tâche et le degré de responsabilité de l'Etat. Ainsi les verbes *assure, garantit, protège, sauvegarde, conduit, mène...* indiquent que la tâche se fait sous la responsabilité pleine et entière de l'Etat, tandis que les verbes *veille, encourage, soutient...* montrent que la responsabilité devrait être partagée avec les milieux publics, parapublics, associatifs ou privés. Par exemple, "l'Etat assure un service public", "garantit la liberté de choix de l'enseignement"; il "encourage les formations permanente et continue".

Pour le partage des tâches Etat-communes, la formulation est précisée comme suit: lorsque seul le Canton est impliqué dans une tâche il est mentionné *l'Etat* et, lors de responsabilité partagée, *le Canton et les communes*. C'est ainsi que "Le Canton et les communes veillent à une utilisation rationnelle du sol".



Un inventaire élargi

constitutions actuelles, y compris la toute récente Charte fédérale.

La commission n'a pas estimé indispensable de distinguer entre les droits fondamentaux stricto sensu et les droits sociaux, dans la mesure où les uns et les autres sont directement invocables (ou "justicia-bles"). Lorsque ces droits ne doivent pas pouvoir être invoqués directement mais nécessitent d'abord des lois d'application, elle a transmis ses préoccupations à la Commission 2 (tâches de l'Etat). Il y a toutefois quelques exceptions, notamment lorsque le caractère pédagogique de la Constitution est apparu déterminant.

Droits collectifs: les droits fondamentaux se sont imposés, historiquement, comme des droits individuels. Mais l'individu est souvent incapable de faire valoir ses droits tout seul. Les associations sont de plus en plus présentes dans

la défense des droits fondamentaux, où elles font en général un excellent travail. D'où de nouvelles dispositions sur les "droits collectifs" **1**.

Effets entre particuliers: de même, la commission a voulu appuyer la tendance actuelle d'accorder des droits constitutionnels, non seulement à l'encontre de l'Etat et des communes, mais aussi entre particuliers («effet médiat»).

Nouveaux développements: les droits fondamentaux s'appliquent aujourd'hui dans des domaines nouveaux, tels que la protection des données ou le champ des récentes évolutions médicales **2**.

Dans les domaines traditionnels (santé, formation), la commission a sensiblement développé certains droits.

Devoirs: pour des raisons pédagogiques, la commission a retenu des devoirs, qui ne sont toutefois pas «justicia-bles».

1 Les constitutions cantonales ont souvent fait œuvre de pionnières en matière de protection des personnes. Elles ont inscrit de nouvelles libertés et de nouveaux droits avant que la jurisprudence du Tribunal fédéral ou des révisions de la Constitution fédérale ne les consacrent.

La commission a estimé nécessaire de prévoir un catalogue complet des droits fondamentaux. Les habitants de ce canton n'auront ainsi pas besoin de se référer simultanément à la Constitution fédérale ni aux textes internationaux.

Le langage s'est voulu plus moderne que celui des

1 Les *Droits associatifs* sont définis comme suit: "les associations et fondations ont qualité pour recourir sur des objets en rapport avec leurs buts statutaires si ceux-ci ont été adoptés au moins cinq ans avant le recours." Ainsi que dans le *Champ d'application des droits fondamentaux*: "dans la mesure où ils s'y prêtent, les droits fondamentaux peuvent aussi être invoqués par les personnes morales conformément à leurs buts statutaires."

2 Par exemple l'article sur *La Liberté de la science* précise dans son 2e alinéa que "l'intérêt, la dignité et l'intégrité de l'être humain doivent rester prépondérants".

DROITS POLITIQUES

Renforcer la vie démocratique

Rappelons que les "droits politiques" concernent les droits qui confèrent au citoyen la possibilité d'élire ses représentants au niveau politique et de voter dans le cadre des initiatives et référendums populaires ainsi que lors des révisions constitutionnelles.

Dans l'histoire des droits politiques en Suisse, le Canton de Vaud a joué un rôle important, parfois même de pionnier. La commission en a été consciente, et dans ses prises de position, elle a donné quelques coups de canifs à l'immobilisme tout en essayant d'éviter des propositions utopiques. Elle n'a pas réconcilié les inconciliables, mais elle a proposé, après deux débats nourris, des articles consensuels lui semblant dignes d'une Constitution moderne. Toutefois, d'importantes divergences ont persisté. Elles se sont traduites par des propositions de minorité. Lorsque le vote était

très serré, la commission a admis que certaines de ces propositions apparaissent comme des variantes.

La contribution la plus novatrice des travaux de la commission des droits politiques est de proposer les droits politiques au niveau communal pour les étrangers de plus de 18 ans résidant dans le canton et domiciliés en Suisse depuis plus de six ans.

La Commission a également proposé un nouveau chapitre intitulé "Participation à la vie citoyenne" **1** pour dynamiser la vie politique et enrayer la progression du désintérêt civique; elle y reconnaît notamment le rôle des associations.

Parmi les autres innovations, relevons:

- le passage de la durée de législature communale et cantonale à cinq ans;
- la suppression du délai de trois mois de carence pour les Confédérés;



- le choix donné aux communes de faire élire les municipaux et les syndics par le peuple ou le conseil communal;
- l'impossibilité du cumul des mandats entre le gouvernement cantonal et les chambres fédérales;
- la limitation du cumul des mandats des conseillers municipaux;
- l'introduction du droit d'initiative sur le plan communal;
- l'élargissement du droit d'initiative sur le plan cantonal;
- la suppression du référendum financier obligatoire;
- la motion populaire;
- la possibilité d'un deuxième vote populaire lors des révisions totales de la Constitution.

1 L'article 4.4 mentionne explicitement cette participation comme suit: "Le Canton et les communes prennent en compte les besoins et les intérêts particuliers des enfants et des jeunes en matière d'intégration sociale et civique et secondent la famille dans cette tâche."

Il est complété par un article sur les procédures de formation: "Les autorités préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté en assurant une formation civique tant dans le cadre de la scolarité obligatoire que des autres lieux d'enseignement et d'apprentissage. Elles favorisent diverses formes d'expériences participatives."

Les articles suivants spécifient également le rôle des associations et des partis politiques dans la formation de l'opinion et de la volonté publiques. Et celui des autorités cantonales et communales dans l'information de la population sur leurs activités.

Politique cohérente de l'Etat



1 Séparer les pouvoirs et donner à chacun le devoir et la possibilité de remplir sa tâche au service du citoyen.

Trois articles définissent cette obligation:

1. Dans un délai de six mois après son entrée en fonction, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une loi définissant ses objectifs et les moyens pour les atteindre ainsi que son calendrier pour la législature.
2. La loi peut être amendée en cours de législature par décision du Grand Conseil.
3. La loi n'est pas soumise au référendum.

Une des variantes propose: "Si le Conseil d'Etat ne soumet pas le programme dans le délai précité, il est de droit révoqué, de nouvelles élections générales pour le renouvellement du Conseil d'Etat étant organisées."

C'est dans cet esprit et sous le regard, bienveillant elle l'espère, de Charles de Secondat (par ailleurs baron de Montesquieu) que la commission a conduit ses réflexions. Elles les a concrétisées dans quelques innovations dont elle souhaite qu'elles aient l'assentiment et des constituants et du peuple vaudois.

Mode d'élection

et de fonctionnement du Conseil d'Etat: les citoyens devraient avoir à choisir entre des équipes homogènes proposant en leur sein un président et les deux représentants du Canton au Conseil des Etats. Le président aura une

fonction interne importante de coordination et devra assurer une conduite cohérente de la politique de l'Exécutif. Obligation est faite au Gouvernement de soumettre au Parlement un programme de législature 1. En cas de désaccord majeur sur la façon d'appliquer ce programme, un mécanisme de dissolution pourra être mis en œuvre en tout temps par l'un ou l'autre organe. Le quinquennat est instauré pour tous les organes politiques cantonaux et communaux.

Rôle du Grand Conseil: renforcement de ses droits à participer à la conduite de la politique du Canton. Approbation du programme de législature présenté par l'Exécutif et possibilité de contrôle de l'action gouvernementale et de l'administration par la création de commissions permanentes pour chaque secteur de l'activité de l'Etat. Pour qu'ils aient les moyens de remplir leur tâche, les députés sont considérés

comme travaillant à temps partiel pour la collectivité et rémunérés en conséquence. Ils sont assistés par des services propres au Parlement. Le découpage électoral est moins fragmenté qu'actuellement 2. Les circonscriptions devront correspondre à des entités administratives et "culturelles".

En matière judiciaire: création d'une Cour constitutionnelle, gardienne et garante des droits supérieurs et fondamentaux lors de l'élaboration et de l'application des lois et règlements. Réunion sous un seul bandeau des Tribunaux supérieurs actuels, le cantonal et l'administratif. Mise sur pied d'une Commission d'examen des candidatures pour les postes de juges au Tribunal cantonal, même pour les réélections. Enfin, respect du principe général de diligence assorti des moyens matériels nécessaires pour rendre la justice.

ORGANISATION TERRITORIALE ET COMMUNES

Clarté et proximité

L'objectif général de la commission est de doter le Canton d'une organisation territoriale claire et démocratique, avec des institutions proches de la population et en mesure d'assurer à celle-ci des services publics efficaces.

Afin d'atteindre cet objectif, la situation actuelle doit être réformée en suivant quatre axes. Premièrement, il est important d'établir des communes fortes et autonomes. Pour que ces communes puissent exercer leurs compétences, il faut favoriser et encourager sans contrainte les fusions. S'ajoute à cela la création de nouveaux districts, moins nombreux que les actuels, avec dans chacun d'entre eux une Maison de l'Etat regroupant ses services décentralisés. Parallèlement, il faut per-

mettre aux communes de ces nouveaux districts de se fédérer pour accomplir ensemble les tâches d'intérêt régional.

Par rapport à la Constitution actuelle, plusieurs innovations sont introduites.

Au niveau des communes:

- l'énumération dans la Constitution des domaines principaux d'autonomie communale;
- l'introduction d'un droit d'initiative au niveau communal;
- l'incitation et l'encouragement aux fusions de communes par des mesures procédurales et financières;
- l'introduction d'un droit d'initiative en matière de fusion de communes.

Au niveau des districts:

- créer 8 à 12 districts dans le Canton;



- doter chaque district d'une Maison de l'Etat, avec un préfet dont les activités seront uniquement d'ordre exécutif et administratif;
- permettre aux communes de chaque district de constituer une ou plusieurs fédérations de communes, qui exerceront démocratiquement des tâches d'intérêt régional déléguées volontairement par les communes;
- introduire la possibilité pour les fédérations de communes qui le souhaitent d'instituer une autorité législative élue par le peuple, avec la faculté pour la fédération de prélever alors des impôts.

Etat d'esprit

La commission a travaillé dans un esprit serein, constructif et ouvert. Plutôt que de tenter de trouver à tout prix des compromis, elle a préféré offrir des solutions et choix clairs et cohérents à l'Assemblée constituante. C'est ainsi que des propositions de minorité ont été déposées sur différents points, proposant en particulier la possibilité de contraindre les communes à fusionner et la création institutionnelle de régions et agglomérations.