



## Rôle, tâches de l'Etat, finances

Rapport de la Commission 2  
contribuant au  
Déposé le

à l'Assemblée constituante  
**projet de nouvelle Constitution cantonale**  
**30 juin 2000**

Cinq autres rapports sont déposés ce jour

Commission 1 **Statut du Canton, principes généraux, rapports avec l'extérieur**

Commission 3 **Droits et devoirs fondamentaux**

Commission 4 **Droits politiques**

Commission 5 **Les trois pouvoirs :  
exécutif, législatif, judiciaire**

Commission 6 **Organisation territoriale et communes**

Ces documents sont publics et peuvent être obtenus à l'adresse ci-dessous.

L'Assemblée plénière discutera de ces rapports de septembre à décembre 2000. Il en résultera un avant-projet de Constitution qui sera soumis à consultation début 2001 et débattu par la Constituante tout au long de l'année.

Au printemps 2002, la Constitution sera soumise au vote.

Si le peuple l'accepte, elle entrera en vigueur en 2003.

*Une des questions abordées par la Commission vue par...*





# T able des matières

<b>Projet de la commission</b>	– Cadre général : principes à la base du travail de la commission	Page 3
	– Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle	Page 3
<b>Articles rédigés et propositions de minorité</b>	– Rôle et tâches de l'Etat	Page 5
	– Eglises et communautés religieuses – Associations	Page 11
	– Finances et Fiscalité	Page 12
<b>Commentaires</b>	– Rôle et tâches de l'Etat	Page 14
	– Eglises et communautés religieuses – Associations	Page 19
	– Finances et Fiscalité	Page 23
<b>Annexes : Cadre de travail</b>	– La commission : composition, présidence ; sous-groupes constitués	Page 26
	– Organisation et programme de travail	Page 27
	– Personnalités, experts et groupes auditionnés	Page 27



# P

## rojet de la commission « Rôle, tâches de l'Etat, finances »

### Cadre général : principes à la base du travail de la commission

La commission a choisi le mode descriptif pour présenter sa vision du rôle et des tâches de l'Etat dans la société du 21<sup>e</sup> 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.

### Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle

#### Rôle et tâches de l'Etat

L'innovation réside dans le fait que, contrairement à la constitution actuelle, le projet définit de manière explicite les tâches de l'Etat et met en évidence:

- Les grands principes de fonctionnement de l'Etat avec les notions de service public, de délégation de compétences, de développement durable et de transparence de l'information.
- Les missions de l'Etat et les tâches qui en découlent :
  - La mission de protection et de prévention* implique la sécurité, le social, la santé, la famille, la jeunesse et le patrimoine
  - La mission de formation* implique l'enseignement et la culture
  - La mission de régulation* implique la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, une politique des transports et des communications, ainsi qu'une politique économique
  - La mission de prospective* implique l'aide humanitaire et la création d'un conseil de l'avenir
- L'engagement de l'Etat dans ses différentes tâches. La commission l'a exprimé 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.



Eglises – Etat  
Vie associative et bénévolat

- Le partage des tâches Etat-communes : lorsque seul l'Etat est impliqué dans une tâche il est mentionné *l'Etat* et, lors de responsabilité partagée, *le Canton et les communes*.

Le projet maintient un lien 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 réformée et catholique, leur mission au service de tous étant financée par l'Etat,
- accorder une autonomie accrue à l'Eglise réformée
- reconnaître l'existence de la communauté israélite,
- 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.

Finances et fiscalité

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

- exiger l'équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme, en tenant compte de la conjoncture; le ménage courant devra toutefois être équilibré chaque année;
- permettre d'instaurer des taxes d'incitation dont le produit doit être intégralement restitué;
- créer une Cour des comptes indépendante des pouvoirs qui se prononce sous l'angle de la légalité, de la régularité, de l'efficacité, mais pas de la légitimité politique des dépenses;
- assurer une péréquation financière entre les communes;
- supprimer le référendum financier obligatoire.



# A

## rticles rédigés et propositions de minorité

Titres	Articles	Propositions de minorité
<b>Rôle et tâches de l'Etat</b>		
<b>Buts et principes</b>		
2.3.1 Service public	<p>L'Etat assure un service public.</p> <p>Il accomplit les tâches visant le bien-être, la sécurité, la solidarité et l'égalité des chances de l'ensemble de la population.</p> <p>Dans l'ensemble de ses activités, il :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– prend en compte l'avis des populations et milieux concernés</li><li>– respecte les critères du développement durable</li><li>– assure une coordination avec les collectivités voisines.</li></ul>	
2.3.2 Délégation de compétences	<p>Sous la responsabilité de l'Etat, certaines tâches peuvent être entièrement ou partiellement déléguées.</p>	<p><i>L. Rebeaud + 2 personnes</i></p> <p>Principes de subsidiarité / Sous la responsabilité de l'Etat, certaines tâches peuvent être entièrement ou partiellement déléguées. L'Etat applique le principe de subsidiarité, selon lequel une tâche ne doit être exécutée par l'autorité cantonale que si et dans la mesure où elle ne peut pas être exécutée aussi efficacement par des institutions publiques de niveau inférieur ou par des organisations privées reconnues d'intérêt public.</p>
2.3.3 Information du public	<p>Le Canton et les communes informent de leurs activités selon le principe de la transparence.</p>	
<b>Sécurité</b>		
2.3.4 Sécurité et police	<p>L'Etat détient le monopole de la force publique.</p> <p>Le Canton et les communes assurent l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.</p> <p>Le Gouvernement ne peut engager de forces militaires qu'en cas de grave menace ou pour faire face à une situation d'exception. La loi fixe les compétences du Gouvernement et la procédure de ratification.</p>	



tion par le Parlement.

## Formation

- 2.3.5 Enseignement  
L'Etat garantit la liberté de choix de l'enseignement.  
L'enseignement respecte la liberté de pensée, de conscience et de religion  
L'Etat organise et finance un enseignement public et laïc.  
L'enseignement de base est obligatoire et gratuit.  
L'école assure, en collaboration avec les parents, l'instruction des enfants. Elle seconde les parents dans leur tâche éducative.
- 2.3.6 But de l'enseignement de base  
L'enseignement de base a pour objectif la transmission de savoirs.  
L'enseignement favorise le développement personnel, l'intégration sociale et professionnelle ainsi que la formation civique.
- 2.3.7 Formation professionnelle et continue  
L'Etat organise et soutient la formation professionnelle.  
Il encourage les formations permanente et continue.
- 2.3.8 Enseignement supérieur et recherche  
L'Etat assure un enseignement universitaire. Il encourage la recherche scientifique et contribue à son développement.
- 2.3.9 Bourses  
L'Etat contribue par un système de bourses à financer, dans le cadre de l'enseignement public ou parapublic, les études des personnes dont les revenus ne permettent pas.

*P. Conod + 10 personnes*

**Justice** / L'Etat assure à chacun une justice diligente et indépendante

*JF Leuba + 6 personnes*

L'enseignement de base est obligatoire et, dans les écoles publiques, laïc et gratuit.

Il respecte la liberté de pensée, de conscience et de religion.

L'école assure, en collaboration avec les parents, l'instruction des enfants. Elle seconde les parents dans leur tâche éducative.

*D. Bouvier + 4 personnes -Al. 3*

Al. 3. L'Etat organise et finance un enseignement public laïc et gratuit.

Al. 4. « gratuit » est supprimé.

*P. Farron + 4 personnes*

Al. 3. L'Etat organise et finance un enseignement public laïc et financièrement accessible à tous.

*O. Jaeger + 2 personnes*

L'Etat octroie des bourses d'études ou d'apprentissage

*L.Rebeaud + 5 personnes*



- 2.3.10 Enseignement privé L'Etat peut soutenir des établissements privés qui offrent des possibilités de formations complémentaires à celles de l'Etat et dont l'utilité est reconnue.

L'Etat contribue par un système de bourses à financer les études des personnes dont les revenus ne le permettent pas.

*L. Salamin Michel / F.  
Loi Zedda + 10 pers.*

Formation des adultes  
L'Etat prend des mesures permettant à tout adulte d'acquérir des connaissances de base et une formation professionnelle. Il encourage les formations permanente et continue.

*L. Rebeaud + 7 personnes.*

L'Etat peut soutenir des établissements privés dont l'utilité est reconnue.

#### Sport, patrimoine et culture

- 2.3.11 Sport Le Canton et les communes favorisent la pratique du sport.
- 2.3.12 Patrimoine et culture L'Etat conserve, protège, enrichit et promeut les patrimoines naturel et culturel ; il en favorise la connaissance, notamment par l'éducation, la formation, la recherche et l'information.  
Il encourage et soutient la vie culturelle en général dans sa diversité ainsi que la création artistique. Il conduit une politique culturelle favorisant l'accès et la participation aux différentes formes de culture.

*N. Morel*

Nouvel al. : Il préserve la qualité des paysages naturels ou construit comme Lavaux et des cours d'eau comme la Venoge.

*P. Hunkeler/ M. Cohen-Dumani  
+ 11 personnes.*

Al. 2. Remplacer la vie culturelle par la culture vivante

#### Environnement, énergie et aménagement du territoire

- 2.3.13 Environnement Le Canton et les communes sauvegardent l'environnement naturel et suivent son évolution. Ils luttent contre toute forme de pollutions ou nuisances portant atteinte à l'être humain et à son environnement.  
Ils protègent la diversité de la faune, de la flore et des milieux naturels.
- 2.3.14 Ressources naturelles et énergie Le Canton et les communes incitent à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles.  
Ils veillent à ce que l'approvisionnement en eau et énergie soit assuré.  
Ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables.

*Y. Goël + 10 personnes*

Adjonction de « et de l'énergie » à la fin de l'al. 1.

*Y. Goël + 11 personnes*

Adjonction d'un alinéa

Ils collaborent aux efforts tendant à se passer de l'énergie nu-



- 2.3.15 Aménagement du territoire
- L'aménagement du territoire tient compte de manière équilibrée :
- du droit de la population à un environnement sain.
  - des besoins de l'industrie, de l'artisanat, de l'agriculture et du tourisme
  - d'une occupation décentralisée du territoire.
  - de la préservation des paysages et des sites naturels ou construits.
- Le Canton et les communes veillent à une utilisation rationnelle du sol.

#### Transports et communications

- 2.3.16 Transports et communications
- L'Etat conduit une politique coordonnée des transports et des communications
- Il tient compte des besoins de tous les usagers en particulier de ceux spécifiques aux régions décentralisées.
- Il favorise les transports collectifs.
- Il facilite l'accès aux moyens et équipements de télécommunications.

#### Economie et agriculture

- 2.3.17 Politique économique
- Dans le respect du principe de la liberté économique, l'Etat mène une politique favorisant la diversité des activités et l'équilibre entre les régions ainsi que le plein emploi à long terme.
- Il encourage l'innovation technologique, la reconversion et la création d'entreprises. Il peut fournir une aide à des entreprises, en particulier petites et moyennes.
- 2.3.18 Agriculture et sylviculture
- L'Etat prend des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement, en tenant compte de leur multiples fonctions.

#### Sécurité sociale et santé

- 2.3.19 Sécurité
- Le Canton et les communes assurent à chaque ha-

cléaire.

*S. Garelli + 14 personnes*

Adjonction d'un alinéa

Toute loi ou disposition générale concernant la politique du Canton en matière d'utilisation, de transport, d'entreposage d'énergie ou de matière nucléaire doit être soumise aux assemblées de communes.

*A. Jordan + 9 personnes*

Adjonction à la fin de l'alinéa 1

«... ; il respecte le libre choix des moyens de transport »

*L. Martin/L. Salamin Michel*





sociale	<p>bitant les conditions d'une vie digne :</p> <p>a) par la prévention des situations de précarité; b) par l'organisation d'une aide sociale</p> <p>Ils veillent à ce que toute personne dans le besoin puisse disposer d'un logement d'urgence.</p>	<p>+ 6 pers.</p> <p>Lettre b) adjonction après aide sociale, « en principe non remboursable »</p>
2.3.20 Exclusion et réinsertion	<p>L'Etat s'engage dans la prévention de l'exclusion professionnelle et sociale et en faveur de la réinsertion, notamment par :</p> <p>a) l'orientation scolaire et professionnelle b) le soutien aux formations permanente et continue c) l'octroi de bourses d'étude et d'apprentissage d) la certification de compétences professionnelles</p> <p>L'Etat garantit un revenu minimum de réinsertion.</p>	
2.3.21 Logement	<p>Le Canton et les communes, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables.</p> <p>Ils encouragent la construction de logements à loyer modéré.</p> <p>Ils facilitent l'accès à la propriété.</p>	
2.3.22 Protection des consommateurs	<p>L'Etat tient compte des besoins de protection des consommateurs.</p>	
2.3.23 Prévention et promotion de la santé	<p>Le Canton et les communes contribuent à la sauvegarde de la santé de la population ; dans ce cadre, ils :</p> <p>a) encouragent chacun à assumer ses responsabilités en matière de santé. b) assurent un accès équitable à des soins de qualité. c) favorisent le maintien à domicile. d) soutiennent les institutions publiques ou privées actives dans la prévention et les soins.</p> <p>L'Etat coordonne et organise le système de santé.</p>	
2.3.24 Protection de la famille	<p>Le Canton et les communes reconnaissent le rôle fondamental des familles dans leur diversité.</p> <p>Ils les soutiennent notamment par un système d'allocations solidaire.</p> <p>Ils encouragent l'accueil préscolaire et favorisent les activités parascolaire des enfants.</p> <p>L'Etat organise la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des personnes dépendantes.</p> <p>Il veille à ce que les femmes bénéficient de la sécu-</p>	<p><i>P. Conod + 3 personnes 1er al.</i></p> <p>Al. 1) Remplacer « des familles dans leur diversité » par « de la famille »</p> <p><i>JF Leuba + 4 personnes</i></p> <p>Al. 2) Supprimer « solidaire ».</p> <p><i>D. Dufour + 6 personnes</i></p> <p>Al. 3) Ils mettent en place un</p>



rité matérielle avant et après un accouchement.

accueil préscolaire et favorisent les activités parascolaires des enfants.

*O. Jaeger + 7 personnes*

Al. 5 remplacé par : En l'absence d'assurance maternité fédérale, l'Etat peut prendre des mesures en faveur des mères lors d'une naissance.

*L. Martin + 5 personnes*

Al. 5 remplacé par : En l'absence d'assurance maternité fédérale, l'Etat organise le dispositif d'assurance maternité cantonale.

2.3.25 Le Canton et les communes tiennent compte des besoins et des intérêts particuliers des enfants et des jeunes en favorisant leurs activités culturelles, sportives et de loisirs.

2.3.26 L'Etat facilite l'accueil des étrangers et favorise leur intégration dans le respect réciproque des identités et des valeurs qui fondent l'Etat de droit.  
Les procédures cantonale et communale de naturalisation sont rapides et gratuites.

#### Prospective

2.3.27 Le Canton et les communes collaborent avec les autres pouvoirs publics, les organisations internationales et non-gouvernementales, à l'aide humanitaire et à la coopération au développement.  
Ils s'engagent pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix.

2.3.28 Il est institué un Conseil de l'avenir. Il a pour mission d'évaluer les évolutions sociales, techniques, économiques et politiques dans une perspective d'éthique sociale et de développement durable.  
Ses membres représentent l'ensemble de la société civile.  
Ses rapports sont publics.

*P. Conod + 4 personnes*  
Suppression de l'article.

#### Responsabilité de l'Etat

2.3.29 L'Etat répond des dommages que ses organes provoquent sans droit dans l'exercice de leurs fonctions.  
La loi fixe les conditions auxquelles l'Etat et les communes répondent des dommages que leurs agents causent de manière licite.



## Eglises et communautés religieuses

- 2.1.1 Principes L'Etat reconnaît la dimension spirituelle de la personne humaine.  
Il prend en considération la contribution des Eglises et communautés religieuses au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales.
- 2.1.2 Reconnaissance L'Eglise évangélique réformée du Canton de Vaud et l'Eglise catholique romaine sont reconnues comme institutions de droit public.
- a) Eglises reconnues L'Etat leur assure les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission au service de tous dans le Canton. Dans ce cadre, il prend à sa charge, d'entente avec leurs autorités respectives, les frais de fonctionnement de leurs organes et la rétribution des titulaires des postes.  
La loi fixe les prestations des communes.
- b) Autres reconnaissances La communauté israélite est une institution d'intérêt public. A leur demande, l'Etat peut reconnaître à d'autres communautés religieuses un statut d'intérêt public compte tenu de la durée de leur établissement et de leur rôle dans le Canton.
- c) Conditions La reconnaissance est liée notamment au respect des principes démocratiques et à la transparence financière.
- d) Rapports avec l'Etat Les Eglises et communautés religieuses reconnues jouissent de l'indépendance spirituelle et règlent librement leurs affaires intérieures dans le respect de l'ordre constitutionnel.  
Chaque Eglise et communauté reconnue fait l'objet d'une loi qui lui est propre.

*Y. Goël + 3 personnes*

Ajout de 3 nouveaux alinéas et suppression de l'article 2.1.2

L'Etat est séparé des Eglises et autres communautés religieuses.

Il peut toutefois les reconnaître comme institutions d'intérêt public.

L'indépendance des Eglises et autres communautés religieuses est reconnue.

## Vie associative et bénévolat

- 2.1.3 Vie associative et bénévolat Le Canton et les communes prennent en considération le rôle de la vie associative et reconnaissent son importance.  
Ils peuvent accorder aux associations reconnues un soutien pour leurs activités d'intérêt général.  
Ils peuvent leur déléguer des tâches dans le cadre de contrats de partenariat.  
Ils facilitent le bénévolat et la formation des bénévoles.

## Finances et fiscalité

- 2.2.1 Base légale Toute dépense ou recette doit reposer sur une base légale.



Pour les dépenses qui doivent être engagées immédiatement, la loi fixe les compétences du Gouvernement et la procédure de ratification par le Parlement.

- 2.2.2. Sur proposition du Gouvernement, le Parlement décide :
- Compétences du Parlement
- 1) du budget de fonctionnement et de celui d'investissement ;
  - 2) des crédits supplémentaires pour les dépenses non prévues au budget ;
  - 3) des crédits d'investissement et de leur amortissement;
  - 4) de la quotité de l'impôt cantonal annuel ;
  - 5) du montant limite des nouveaux emprunts ;
  - 6) des acquisitions et aliénations d'immeubles dont la valeur dépasse la compétence du Gouvernement.

Dans le cadre de l'examen du budget, il prend acte du rapport sur l'endettement.

Le Parlement approuve, chaque année, les comptes de l'Etat.

- 2.2.3 La gestion financière doit être économe et efficace; elle tient compte de la conjoncture.
- Gestion financière
- Le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. Dans le budget annuel, les recettes courantes doivent au moins couvrir les charges courantes. La loi définit les critères et les mécanismes de régulation adéquats.

Avant de présenter tout projet de loi ou décret entraînant des charges nouvelles, le Gouvernement s'assure de leur financement et propose, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires.

*D. Dufour + 7 personnes*

Al. 2. Le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. Dans le budget annuel, les recettes courantes devraient au moins couvrir les charges courantes.

Suppression du 3<sup>e</sup> alinéa

*D. Bouvier + 4 personnes*

Suppression de l'article 2.2.3 en entier.

- 2.2.4 La loi établit les règles relatives à la tenue de la comptabilité et à l'établissement du bilan pour les collectivités publiques.
- Comptabilité

- 2.2.5 La Cour des comptes se compose de cinq membres élus par le Parlement pour une période de six ans, rééligibles une fois.
- Cour des comptes

Elle assure en toute indépendance le contrôle financier et de gestion des institutions publiques désignées par la loi ainsi que l'usage de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité et de l'efficacité.

Elle établit elle-même son plan de travail ; exceptionnellement, le Parlement peut lui confier des mandats.

*P. Conod + 6 personnes*

Al. 3. Ajouter "le Gouvernement ou l'autorité judiciaire supérieure".

*P. Farron + 8 personnes*

Al. 4. Supprimer "ou d'intérêt public prépondérant"



Ses rapports sont publiés, sous réserve de la protection de la sphère privée ou d'un intérêt public prépondérant.

2.2.6 Participations Pour atteindre leurs buts, l'Etat, les communes et les associations de communes peuvent participer à des entreprises ou en créer.

Les établissements d'assurance créés par l'Etat sont gérés de manière autonome, leurs capitaux demeurent la propriété des assurés.

2.2.7 Fiscalité Le Canton et les communes perçoivent les impôts et taxes prévus par la loi, soit:

- a) des impôts pour l'exécution de leurs tâches,
- b) des taxes et des émoluments liés à des prestations,
- c) des taxes d'incitation dont le produit est intégralement redistribué.

Le régime fiscal respecte les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité contributive. La fraude fiscale est poursuivie.

La loi compense les effets de la progression à froid à chaque période fiscale.

2.2.8 Péréquation intercommunale La charge fiscale résultant des impôts et taxes communaux ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes.

La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes.

*M. Cohen-Dumani + 5 pers.*

Al. 3. La loi compense périodiquement les effets de la progression à froid

*N. Morel + 5 personnes*

Adjonction d'un alinéa : "Par des mesures fiscales, l'Etat veille à limiter les effets négatifs de la spéculation, notamment immobilière."

*D. Bouvier + 3 personnes*

Adjonction d'un alinéa et suppression de l'art. 2.2.8 : "La charge fiscale résultant des impôts et taxes communaux ne doit pas présenter d'écarts entre les communes."

*D. Dufour + 6 personnes*

La charge fiscale résultant des impôts et taxes communaux ne doit pas présenter un écart supérieur à 20% du taux le plus élevé.

*O. Jaeger*

Référendum obligatoire

Selon art. 27 2 bis de la Constitution actuelle, soit: "Est soumise aux assemblées de commune toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense unique de plus de 20 millions de francs ou une dépense de plus de 2 millions de francs annuellement pour dix ans."



## C ommentaires

### Rôle et tâches de l'Etat

#### Buts et Principes

##### Article 2.3.1

##### Service public

- développement durable

##### Article 2.3.2

##### Délégation de compétences

- Pour une délégation possible de certaines tâches de l'Etat

##### Article 2.3.3

##### Information du public

#### Sécurité

##### Article 2.3.4

14 – 30.6.00

L'importance de la notion du service public est affirmée. Le service public permet à l'Etat d'accomplir les tâches qui lui incombent et ce dans la mesure de ses moyens. *Il veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible* (Art.2 al.3 Cst fédérale).

La notion de développement durable revêt le sens large que lui donne le droit fédéral. Il s'agit d'un développement satisfaisant les besoins de la population actuelle, tout en assurant la possibilité aux générations suivantes de satisfaire les leurs.

L'Etat de Vaud détient les compétences d'un Etat souverain.

Pourtant, le Canton est un ensemble complexe qui doit répondre d'une mission de service public à la fois générale et de proximité, utilisant, là, les compétences locales publiques ou privées. La commission se prononce ainsi pour une délégation possible de certaines tâches de l'Etat, en particulier celles qui seraient exécutées aussi efficacement par des institutions publiques de niveau inférieur ou par des organisations privées qui serviraient l'intérêt public. En revanche, elle n'a pas adopté le principe de subsidiarité qui aurait réduit l'Etat à une entité subalterne par rapport aux communes ou aux organisations privées. Ce principe, sorte de "délégation à l'envers", ne permettrait pas à l'Etat de réaliser lui-même ce qu'un échelon inférieur pourrait faire. Il serait en contradiction avec l'esprit dans lequel a été rédigé l'ensemble des articles présentés par la commission.

La délégation de compétence est subordonnée au respect des principes supérieurs de l'ordre constitutionnel tels que l'égalité devant la loi ou l'équité.

La notion d'efficacité implique que, pour chaque tâche attribuée aux pouvoirs publics, le niveau de son exécution soit déterminé selon le rapport entre les moyens à mettre en œuvre et les objectifs visés.

Tous les documents sont accessibles au public selon le principe de transparence. La loi déterminera les cas où la protection des intérêts publics et privés est réservée et qui en décidera.

Cet article vise à éviter la création de milices privées.

La sécurité s'exerce par des moyens éducatifs, préventifs et représ-



Sécurité et police

sifs.

Le recours aux forces militaires n'est prévu qu'en cas de situations imprévisibles ou / et d'exceptions. La loi fixe le cadre, la durée et la compétence.

## Formation

Article 2.3.5 et 2.3.6  
Enseignement  
et but

Par liberté de choix on entend la liberté donnée aux parents de choisir le type d'enseignement qu'ils veulent donner à leurs enfants.

L'accès à un enseignement public et gratuit est l'un des fondements historiques de notre société. De même le principe de laïcité et donc du respect des opinions religieuses et philosophiques a contribué à notre développement social et culturel. L'école joue un rôle fondamental en tant que facteur d'intégration.

L'enseignement public ne peut tout assumer. Des formules complémentaires peuvent se substituer à l'action de l'Etat qui reste le garant d'un enseignement obligatoire, post obligatoire et de niveau des hautes écoles.

Dans les domaines de la recherche comme dans celui du patrimoine, l'accès aux savoirs doit être garanti, de même que la mise en valeur des héritages. Par savoir, il s'agit d'exprimer le savoir connaissance, les compétences, les savoir-faire, les savoir être, etc.

La liberté de pensée, de conscience et de religion doit être également respectée dans les écoles privées,

Le dernier alinéa de l'art. 2.3.5 a élevé au rang constitutionnel une norme qui figure actuellement dans la loi scolaire.

Article 2.3.7  
Formation professionnelle et  
continue

Lorsque l'Etat délègue à d'autres organismes certaines formations, il en reste le garant.

Article 2.3.8  
Enseignement supérieur  
et recherche

Au moment des rapprochements entre plusieurs sites de hautes écoles, une dénomination par trop restrictive (UNIL) a délibérément été laissée de côté.

Article 2.3.9  
Bourses

Traduisant la volonté affirmée dans l'article 2.3.1 d'assigner à l'Etat des tâches visant, entre autres, l'égalité des chances, la commission a introduit cet article de soutien financier aux études et aux formations destinées aux personnes que leur insuffisance de revenu exclut de l'enseignement public ou parapublic notamment au-delà de la scolarité obligatoire. La commission exclut toute idée de bon scolaire.

Article 2.3.10  
Enseignement privé

L'Etat est le responsable de l'enseignement. Est complémentaire aux offres de l'Etat, toutes formations qu'il ne peut pas offrir par ses propres moyens. Afin de s'assurer que ces formations correspondent d'une part à des besoins réels et d'autre part à un niveau de qualité, l'Etat s'en porte garant. Ceci implique un contrat de partenariat. Cette reconnaissance implique des contrôles et une certification qui peuvent être modifiés en tout temps. Il contribue ainsi à la garantie de qualité aussi bien dans l'enseignement étatique que dans les offres complémentaires privées.



## **Sport, patrimoine et culture**

Article 2.3.11  
Sport

Des activités sportives et physiques s'adressent à tout le monde dans le sens d'une politique de prévention, de maintien de la santé et d'intégration sociale. L'accès aux infrastructures sportives doit être facilité.

Article 2.3.12  
Patrimoine et culture

La Constitution fédérale assigne aux cantons la responsabilité principale dans les domaines du patrimoine et de la culture.

Le patrimoine correspond à l'ensemble des objets matériels, des produits culturels, héritage du passé ou témoins du monde actuel. Il est aussi bien naturel que culturel. Il est considéré comme indispensable à l'identité et à la survie d'une collectivité, et comme résultant de la manifestation de son génie propre. A ce titre, il est reconnu comme digne d'être sauvegardé et accru pour être transmis aux générations futures. La Constitution actuelle inclut un article de protection spécifique sur Lavaux et la Venoge, la commission a renoncé à les mentionner explicitement ici au bénéfice d'une protection générale. La protection de ces deux sites reste acquise.

Par vie culturelle la commission entend l'ensemble des activités créatrices dans tous les domaines, arts, artisanats, cultures populaires ; il s'agit donc aussi de la culture vivante.

Patrimoines, culture et création sont des conditions de l'exercice harmonieux des activités humaines.

## **Environnement, énergie et aménagement du territoire**

Article 2.3.13  
Environnement

En matière de lutte contre la pollution, trois volets de l'action doivent être considérés:

- la prévention de la pollution à la source par des mesures préventives et répressives;
- l'assainissement des milieux déjà pollués au moyen de technologies appropriées existantes ou à élaborer;
- le suivi de la qualité de l'environnement permettant un travail prospectif.

La biodiversité assure le maintien de l'équilibre écologique entre tous les êtres vivants et leur milieu naturel. Il faut donc la préserver par des mesures conservatoires et réparatrices.

Article 2.3.14  
Ressources naturelles et énergie

Le Canton et les communes veillent à ce que cet approvisionnement soit assuré à l'ensemble de la population, quel que soit le fournisseur. L'approvisionnement local n'implique pas uniquement la connexion à un réseau câblé ou de conduites, mais aussi le recours éventuel à des moyens tels que génératrices, panneaux solaires, utilisation des sources, etc.

Article 2.3.15  
Aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, l'équilibre résulte d'une pesée d'intérêt entre les quatre critères mentionnés.

## **Transports et communications**

Article 2.3.16

Dans la planification des transports et des voies de communication, l'Etat tient compte de tous les usagers (motorisés ou non; habitants des centres urbains ou des régions décentralisées). Dans la mesure des compétences cantonales, l'Etat prend en compte également les télécommunications (transport de données multimédia). Il s'agit principalement d'en faciliter les accès.





## **Economie et agriculture**

### Article 2.3.17

Politique économique

L'Etat s'efforce de maintenir et de développer, notamment dans les régions périphériques, les conditions propices à la production des biens et des services. Il favorisera en particulier la collaboration entre les hautes écoles et l'économie, les synergies permettant l'implantation de nouvelles entreprises, et les programmes d'aide au maintien ou à la reconversion d'entreprises, petites ou moyennes en particulier.

Toutes les mesures doivent aussi viser à maintenir le plein emploi à long terme.

### Article 2.3.18

Agriculture et sylviculture

Par agriculture, la commission entend toutes formes d'exploitation du sol (cultures et élevages).

## **Sécurité sociale et santé**

### Article 2.3.19

Sécurité sociale

Il appartiendra à la loi de fixer les conditions du remboursement éventuel de l'aide sociale perçue. Il s'agit de veiller à ce que la diminution du revenu par le remboursement d'une dette sociale ne représente pas un handicap à une réinsertion, incitant l'individu par là à demeurer dans un statut d'assisté. L'idée est de ne pas décourager une personne à retrouver un emploi, dès lors qu'elle en a la volonté et les capacités.

### Article 2.3.20

Exclusion et réinsertion

L'Etat s'engage à réduire le risque d'exclusion professionnelle par des moyens de prévention et de réinsertion. Il veille ainsi à ce que chaque habitant ait la possibilité d'être orienté professionnellement; et le cas échéant d'accéder à une nouvelle formation en cours d'existence professionnelle.

Le revenu de réinsertion minimum doit permettre aux personnes qui sont sans emploi de suivre une formation en vue d'obtenir une qualification adaptée au marché du travail. Le revenu est lié à une obligation de formation qui vise au reclassement professionnel ; il n'est par contre pas lié à une contre-prestation en travail qui a le défaut de préteriter la formation et de fausser le fonctionnement du marché de travail.

### Article 2.3.21

Logement

L'Etat facilite l'accès à la propriété et doit prendre les dispositions fiscales pour le maintien des propriétaires dans leur logement. La commission estime qu'il s'agit de protéger en particulier les propriétaires à bas revenus notamment des effets de la réévaluation des estimations fiscales.

### Article 2.3.22

Protection des consommateurs

La Confédération a la compétence de prendre «des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices » (art.97, al.1 Cst féd.). De plus, « elle légifère sur les voies de droit ouvertes aux organisations des consommateurs » (ibid, al.2) et impose aux cantons de créer une procédure simple et rapide pour les petits litiges (ibid, al.3).

La teneur générale du projet d'article 2.3.21bis reprend le principe de la protection des consommateurs qui comprend notamment une information correcte de la part de l'Etat et du secteur privé.

### Article 2.3.23

Prévention

L'accès équitable aux soins implique la coordination et la mise en place par l'Etat d'un système de santé accessible à toute personne.



et promotion de la santé

Article 2.3.24  
Protection de la famille

Article 2.3.25  
Jeunesse

Article 2.3.26  
Intégration des étrangers

### Prospective

Article 2.3.27  
Aide humanitaire  
et au développement

Article 2.3.28  
Conseil de l'avenir

La notion d'accès équitable, et non pas identique, met une limite au critère de la proximité des soins; ce dernier est poursuivi dans la mesure du possible et du raisonnable.

Il s'agit de prendre en compte la diversité de formes des familles (traditionnelle, monoparentale, recomposée, en partenariat, etc.). Le système d'allocation concerne non seulement les enfants, mais aussi les personnes dépendantes. Il encourage également le maintien à domicile, et inclut les indépendants. Par solidaire, nous affirmons que tous contribuent à son financement. La prise en charge préscolaire et parascolaire a pour but de concilier la vie familiale et professionnelle. Est visée la mise en place de crèches, garderies, unités d'accueil, cantines, etc.. Il s'agit d'encourager toutes les collectivités à mener une politique favorable aux familles.

En l'absence d'assurance maternité fédérale, l'Etat peut prendre des mesures en faveur des mères lors d'une naissance.

Il n'y a pas de hiérarchie entre activités culturelles, sportives ou de loisirs.

L'Etat veille à ce que l'accueil des étrangers sur son territoire se fasse dans les meilleures conditions possibles. Il veille à ce que l'asile offert aux requérants satisfasse aux conditions élémentaires de la vie quotidienne, tant au plan des besoins matériels qu'à celui du respect des libertés.

Il faut distinguer entre intégration et assimilation. L'intégration est un double mouvement : elle vise d'une part, à faciliter les conditions devant permettre aux étrangers établis durablement dans le Canton d'en accepter les modes et règles de vie ; d'autre part, à reconnaître leur identité propre, à la seule condition que ses expressions ou ses manifestations respectent pleinement les valeurs qui fondent notre Etat de droit, devoir dévolu à tout habitant du Canton.

Quant à la naturalisation, à défaut d'être un droit automatique, elle peut être considérée comme un aboutissement facultatif de l'intégration. Les procédures permettant son obtention doivent être gratuites et aussi rapides que possible à tous les échelons une fois les conditions fédérales remplies.

La gratuité n'exclut pas les émoluments.

Deux aspects sont à considérer: L'aide humanitaire (dans le cas de situations d'urgence tels que des guerres, des famines ou des catastrophes naturelles ou technologiques) et la coopération au développement (aide à long terme contribuant à améliorer les conditions d'existence).

Le premier alinéa vise la coopération technique; le second ajoute une dimension éthique: la notion d'interpellations, de pétition à l'égard de tiers ou d'Etats étrangers mais aussi celle du respect des droits de la personne humaine dans le Canton.

Le but du Conseil de l'avenir est de mener une réflexion prospective à long terme, qui n'est en général pas effectuée (ou pas suffi-



samment) par les autres corps constitués. Cette réflexion présente un intérêt évident pour le Canton, car elle permet d'anticiper les besoins et le contexte dans lequel le Canton sera placé dans quelques années ou dizaines d'années. L'activité du Conseil de l'avenir permet d'anticiper les évolutions sociales, techniques, scientifiques, économiques, politiques et philosophiques.

Le Conseil de l'avenir est maître de son ordre du jour et il peut être consulté par les autres corps constitués, notamment le Conseil d'Etat, et peut par ailleurs se saisir de toute question qui lui paraît suffisamment importante et pertinente en rapport avec sa mission.

Dans un souci de transparence, ses rapports sont rendus publics, afin que l'ensemble de la population puisse être associé à la réflexion prospective à long terme.

### **Responsabilité de l'Etat**

Article 2.3.29  
Responsabilité

L'alinéa 1 institue la responsabilité du Canton et des communes pour les actes illicites de leurs agents dans l'exercice de leur fonction. Le Canton et les communes répondent directement du dommage causé sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une faute (responsabilité causale).

L'alinéa 2 confie à la loi le soin de déterminer dans quelles hypothèses et à quelles conditions le Canton et les communes doivent aussi répondre des dommages que leurs agents causent à des tiers sans pour autant commettre un acte illicite.

## **Eglises et communautés religieuses – Associations**

**Eglises et  
communautés religieuses**  
**Commentaire général**

Nous vivons, aujourd'hui, dans une société pluri-culturelle et pluri-religieuse. Le défi est de permettre à chacune de ces composantes une intégration sociale dans le respect des valeurs qui fondent notre démocratie. La commission est favorable au maintien de liens organiques entre l'Etat et les Eglises reconnues par la Constitution actuelle. Ces liens, issus de l'histoire de notre Canton, lui paraissent servir le bien commun. Elle considère en effet que les Eglises assument dans notre société plusieurs fonctions nécessaires ou utiles à l'ensemble de la communauté (production de sens, transmission de valeurs fondamentales, instances critiques, lien social, etc.). A ce titre elles doivent être reconnues et soutenues par l'Etat. La commission estime que le projet de séparer l'Eglise de l'Etat appartient à une problématique du 19<sup>e</sup> siècle, désormais révolue. En outre, elle craint qu'une séparation place les Eglises dans une trop grande dépendance par rapport à des bailleurs de fonds, et réduise l'aptitude de l'Etat à prévenir ou à combattre les dérives sectaires.

La commission propose plusieurs innovations par rapport à la situation actuelle. Dans les grandes lignes, ces innovations sont les suivantes :

1) Les deux Eglises historiques, la protestante et la catholique romaine, sont mises sur le même pied, et leur autonomie est garantie;



#### Article 2.1.1 Principes

- 2) L'Église protestante perd son titre d'Institution nationale et son lien privilégié avec l'État; mais elle acquiert en revanche la personnalité morale et une plus grande indépendance;
- 3) La contribution financière de l'État à la vie des Églises ne se calcule pas en fonction du nombre de leurs membres, mais de leurs prestations au service de tous les habitants du Canton ;
- 4) La communauté israélite est reconnue, et la porte est ouverte à la reconnaissance d'autres Églises ou communautés religieuses présentes dans le Canton.

La Constitution fédérale garantit la liberté de croyance laissant aux cantons le soin de régler leurs relations avec les institutions religieuses. Dans le texte, la reconnaissance de la dimension spirituelle de la personne humaine ne fait pas double emploi avec la liberté de conscience et de croyance garantie par la Constitution fédérale. Elle fait devoir à l'État, notamment, de ne jamais réduire les habitants du Canton à leur statut d'électeur, de contribuable ou d'administré.

Lorsqu'on parle ici d'«habitants» du Canton, on l'entend au sens large : il peut s'agir de gens établis durablement dans le Canton, mais aussi de personnes présentes de façon précaire ou temporaire.

Le second paragraphe indique deux contributions essentielles des Églises, justifiant leur soutien par les pouvoirs publics: la création de lien social et la transmission de valeurs fondamentales.

La commission a écrit à dessein « de valeurs fondamentales » (plutôt que « des valeurs »), afin d'indiquer qu'il s'agit de valeurs nourrissant les personnes et la communauté au niveau de leurs besoins les plus profonds, tout en marquant d'une part que ces valeurs ne sont pas identiques pour tous, et d'autre part que les Églises n'ont pas le monopole des valeurs fondamentales.

#### Article 2.1.2 Reconnaisances a) Églises reconnues

Reconnues comme institutions de droit public, les deux Églises historiques sont mises sur pied d'égalité.

Pour l'Église évangélique réformée du Canton de Vaud, cette nouvelle situation représente une plus grande indépendance par rapport à l'État. Les ministres seront les employés de l'Église, même si leurs postes sont financés par l'État.

Pour l'Église catholique romaine, le statut de droit public – jusqu'alors limité à certaines paroisses du district d'Echallens – est appliqué dans tout le Canton. Formellement, le partenaire de l'État n'est pas l'Église catholique romaine en tant que telle, mais l'organisation qu'elle s'est donnée dans le Canton, à savoir la Fédération des paroisses catholiques du Canton de Vaud.

La commission a renoncé à préciser que les Églises reconnues avaient la personnalité morale. Il est en effet admis que la personnalité morale est acquise, par définition, aux institutions de droit public.

Ce statut d'institution de droit public a paru le plus adapté pour des institutions comme les Églises historiques. Si l'État doit respecter leur indépendance, il peut néanmoins intervenir si l'une des insti-



tutions ne respecte pas sa propre réglementation ou si le comportement de ses organes lui fait courir un réel danger.

Le second alinéa précise le sens et la condition du soutien financier de l'Etat aux activités des Eglises reconnues : il s'agit d'assurer aux Eglises les moyens d'accomplir leur mission, tout en précisant que ces missions s'exercent au service de tous les habitants du Canton, quelle que soit leur nationalité, leur religion ou leur confession. La contribution de l'Etat n'est pas une subvention allouée aux Eglises en fonction du nombre de leurs membres, mais un financement de leur organisation et des prestations offertes. Ce financement, selon le projet de la commission, doit couvrir les frais de fonctionnement des organes des Eglises tels qu'ils sont désignés par la loi, ainsi que divers postes créés au sein des Eglises pour assurer leurs missions spécifiques (cérémonies et services religieux, catéchisme, pastorale, aumônerie, etc). Les qualifications requises pour assumer ces postes ne sont pas précisées dans la constitution, mais pourront éventuellement l'être dans les lois mentionnées à la lettre d.

A noter que ce système ne vise pas le financement de toutes les activités des Eglises. Celles-ci continueront à faire appel à la générosité de leurs membres ainsi qu'au dévouement de leurs bénévoles. Actuellement, les deux Eglises historiques occupent plus de 20'000 bénévoles, dont le travail n'est ni rémunéré, ni comptabilisé.

Ce système exclut toute forme d'impôt ecclésiastique. Il réserve la possibilité de contributions particulières des communes, telles qu'elles existent aujourd'hui.

#### b) Autres reconnaissances

La commission préconise la possibilité de reconnaître d'autres Eglises ou communautés religieuses contribuant également au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales, même si elles regroupent un nombre de membres inférieur à celui des deux Eglises historiques et qu'elles ne sont pas implantées sur tout le territoire du Canton. A cet effet, elle prévoit qu'elles peuvent être reconnues comme « institutions d'intérêt public », formule souple permettant au législateur d'accorder à chacune de ces communautés un statut adapté à ses spécificités et aux services particuliers qu'elle rend à la collectivité, pour autant qu'elle en fasse la demande et qu'elle remplisse certaines conditions. Par rôle dans le Canton, nous entendons notamment l'engagement en faveur de la paix sociale et religieuse, particulièrement celle des familles mixtes sur le plan religieux.

Il est admis d'emblée que la communauté israélite remplit les conditions d'une reconnaissance comme institution d'intérêt public. La commission reconnaît la place de cette communauté dans notre société, dans notre histoire et dans l'élaboration de nos valeurs.

#### c) Conditions

En reconnaissant une communauté, l'Etat se donne les moyens de mieux l'intégrer évitant la création de ghettos religieux et culturels



#### d) Rapports avec l'Etat

#### **Vie Associative et bénévolat**

Article 2.1.3.  
Vie associative  
et bénévolat

dont l'existence est préjudiciable à la paix civile.

Le respect des principes démocratiques s'entend pour leur fonctionnement interne ainsi que pour leur attitude générale à l'égard de l'Etat de droit et de la société. Il exclut qu'elles se livrent à un militantisme de type sectaire. L'exigence de transparence financière permettra au législateur d'en fixer les conditions.

Ces conditions concernent l'ensemble des Eglises et communautés religieuses reconnues. Au cas où l'une ou l'autre de ces conditions ne serait plus remplie, l'Etat doit intervenir, et le cas échéant, la reconnaissance devra être retirée.

Chaque Eglise ou communauté religieuse ayant ses particularités propres, la commission juge superflue une loi générale réglant les rapports entre l'Etat et celles qu'il reconnaît. Il est prévu une loi propre à chaque Eglise ou communauté religieuse reconnue qui puisse être adaptée à la fois à ses particularités et au type de service qu'elle rend à la collectivité cantonale.

Dans le Canton de Vaud, les associations jouent depuis longtemps un rôle qu'il est temps de reconnaître dans la Constitution. Elles sont actives dans des domaines aussi divers que le social, le patrimoine, la culture, la formation, le sport, les loisirs, etc. et sont, au sein de notre société, l'un des lieux privilégiés où s'incarnent des valeurs fondamentales et non marchandes telles que solidarité, entraide, égalité, engagement envers les plus faibles ou les « sans défense ».

L'action associative, sous ses multiples formes, est d'abord complémentaire à celle de l'Etat et ne devrait pas être vue comme concurrente; son importance ne doit pas être sous-estimée.

Afin de favoriser les associations, le Canton et les communes peuvent apporter des soutiens spécifiques, tels que :

1. Mise à disposition de locaux, d'infrastructures ou des services de secrétariat;
2. Contributions financières liées à l'utilité publique de leurs activités et prestations;
3. Exonérations fiscales des associations, comme c'est le cas actuellement, et des dons faits en leur faveur par des contribuables.
4. Coopération entre les pouvoirs publics et les associations, pour que tous les acteurs concernés (usagers, élus, partenaires sociaux, associations, pouvoirs publics) puissent réfléchir ensemble aux politiques qui sont mises en place.

Si Canton et communes reconnaissent les prestations offertes par les associations dans le cadre de la législation, de règlements ou de programmes d'action sociale, culturelle, touristique ou autre, ils peuvent leur déléguer certaines compétences et certains champs d'activités sous la forme de contrats de partenariat. Ces contrats formalisent des relations plus exigeantes de part et d'autre, mais impliquent néanmoins de tenir compte du mode de fonctionnement spécifique des associations, caractérisé par la motivation sponta-



née. Pour réussir ce partenariat, il faut se garder de certains écueils, notamment celui par lequel l'Etat chercherait à faire des économies, en se déchargeant sur les associations et le bénévolat de tâches qui devraient être accomplies par la fonction publique.

L'engagement bénévole représente, si on tente de le chiffrer, une ressource considérable pour une société, et agit comme coefficient multiplicateur des dons reçus. Sa force est d'être un acte volontaire et libre. Sans chercher à l'exploiter, les pouvoirs publics peuvent contribuer à son développement, de manière à permettre à chacun, quelle que soit sa situation économique, de s'engager bénévolement dans l'action de son choix au service de la collectivité. Ils peuvent prendre ou soutenir des mesures facilitant le bénévolat; par exemple:

- Reconnaissance des acquis (attestations utiles dans la perspective d'emplois ultérieurs).
- Information et orientation des bénévoles par la mise en place d'organismes décentralisés.
- Remboursement des frais liés à l'activité bénévole (transport, secrétariat, etc).
- Couverture des risques encourus dans le cadre de l'activité bénévole (assurances diverses).
- Encadrement des bénévoles (formation/gestion/mise en valeur de leur travail).
- Soutien aux organismes qui facilitent la coordination et l'action des bénévoles sur le terrain,

L'association est reconnue comme une interface entre l'administration et les administrés. Cette reconnaissance est susceptible d'encourager les forces latentes au sein de la société civile et de la rapprocher des pouvoirs publics.

## Finances et fiscalité

### Article 2.2.1 Base légale

Les dépenses engagées immédiatement ne figurent pas au budget; il s'agit de versements effectués sur ordre du Gouvernement pour faire face à des situations d'urgence ou imprévisible.

La loi fixe les limites de compétence ainsi que la procédure et le délai de ratification par le Parlement.

### Article 2.2.2 Compétences du Parlement

Le Parlement a les compétences financières ; il se prononce sur proposition du Gouvernement.

Les crédits supplémentaires sont demandés chaque semestre pour les dépenses non prévues au budget, notamment pour celles qui ont dû être engagées immédiatement (cf art. 2.2.1)

Dans le même temps que la présentation du budget et la proposition de la quotité de l'impôt, le Gouvernement soumet au Parlement un rapport exposant la situation de l'endettement et des actifs disponibles, les charges et les revenus qui leurs sont liés ainsi que l'état des réserves.

### Article 2.2.3

La gestion financière doit tenir compte de la conjoncture, c'est-à-



## Gestion financière

dire qu'elle s'efforcera d'être anti-cyclique. En période de haute conjoncture par exemple, l'Etat donne la priorité à la diminution de sa dette et à la constitution de fonds de réserves plutôt qu'à la réduction de la charge fiscale. Il se gardera aussi de financer des tâches régulières avec des recettes liées à la conjoncture, par définition aléatoires.

En période de récession, produits engrangés en période de haute conjoncture lui permettront de maintenir le niveau de ses investissements, de supporter les coûts accrus de la politique sociale, voire d'alléger la charge fiscale.

Le principe de l'équilibre à moyen terme des finances est désormais ancré dans la Constitution.

Lorsque les circonstances ne permettent pas d'atteindre ce but, la constitution précise que la couverture des charges courantes par les recettes courantes ("petit équilibre") doit au moins être prévue dans le budget annuel. Pour obtenir cet autofinancement d'au moins zéro, la loi définit des mesures qui peuvent évoluer selon les circonstances. Cette formulation laisse au législateur le soin d'élaborer un mécanisme contraignant et évite ainsi un fort motif de rejet lors de la votation sur la Constitution vu le refus par le peuple d'un tel type de disposition en automne 1998.

Le Gouvernement s'assurera que toute nouvelle tâche ou prestation trouve un financement, que ce soit dans le cadre budgétaire, par une mesure compensatoire (économie d'une autre tâche) ou par une rentrée fiscale supplémentaire.

### Article 2.2.4 Comptabilité

Par collectivités publiques, on entend l'Etat, les communes, fractions et associations de communes ainsi que les ententes intercommunales.

### Article 2.2.5 Cour des comptes

Les cinq membres sont élus par le Parlement et ont le statut de magistrat.

La période de six ans est indépendante de la durée actuelle ou future de la législature parlementaire.

Son champ d'investigation s'étend à toutes les collectivités publiques (Etat, communes, groupements et associations de communes, ...), aux institutions publiques (ECA, Hospices cantonaux, ...) et à celles bénéficiant de l'argent public par exemple sous forme de subventions.

Le contrôle touche les finances et la gestion sous l'angle de la conformité à la loi, de la régularité comptable ainsi que de l'utilisation efficace des ressources. En revanche, la légitimité d'une dépense reste de la responsabilité exclusive du pouvoir politique, exécutif ou législatif.

Il est loisible à toute autorité et à tout citoyen d'attirer l'attention de la Cour des comptes sur une situation qui pourrait l'intéresser.

Afin de préserver l'indépendance de la Cour des comptes, la Constitution lui laisse le choix de son programme de travail. En effet le Gouvernement possède son propre organe de contrôle et l'Autorité





- judiciaire est par ailleurs dotée des moyens d'investigations nécessaires à son activité.
- Le respect de la sphère privée implique notamment qu'avant toute publication et dans un délai convenable toute personne mise en cause puisse prendre connaissance des reproches qui lui sont adressés et se prononcer à leur sujet si elle le désire.
- Article 2.2.6  
Participation
- Le terme générique "entreprise" comprend les associations (CCS 60 et suivants) , les fondations (CCS 80 et suivants) ainsi que les sociétés commerciales ou de droit public.
- Le 2<sup>e</sup> alinéa concerne l'ECA et les Retraites populaires; la Constitution renonce en revanche à une disposition analogue touchant la BCV.
- Article 2.2.7  
Fiscalité
- La loi énumère les impôts, taxes et émoluments que peuvent prélever l'Etat et les communes. Les impôts servent à financer les tâches générales de l'Etat et des communes. Les taxes et émoluments couvrent tout ou partie des dépenses engagées pour des prestations demandées spécialement par des citoyens ou des coûts occasionnés par des causes ponctuelles, selon le principe de l'utilisateur payeur. Les taxes d'incitation sont prélevées sur des biens ou des services; elles ont pour objectif d'inciter le consommateur ou l'usager à modifier son comportement, dans le domaine de l'environnement ou dans d'autres domaines.
- Ces taxes d'incitation sont fiscalement neutres. Les recettes en sont intégralement redistribuées et ne peuvent donc servir à financer les tâches générales de l'Etat.
- Bien que cette disposition ne figure plus dans le projet de Constitution, il est admis que les communes ne peuvent avoir leur propre régime fiscal; elles perçoivent en effet des impôts directs en pourcentage de l'impôt cantonal de base.
- La suppression de la progression à froid protège le contribuable contre les effets de l'inflation; ainsi son pouvoir d'achat n'est pas amputé par le passage à un taux d'imposition plus élevé.
- Article 2.2.8  
Péréquation intercommunale
- La charge fiscale (impôts et taxes) ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. La Constitution renonce à quantifier l'écart admissible entre les communes qui maintiennent ainsi leur capacité de fixer leur coefficient d'impôt.
- Référendums financiers
- a) Référendum facultatif : les référendums sont traités par la Commission thématique 4 dans le cadre des droits politiques. Ne doivent pas être susceptibles de référendum les décrets qui portent sur le budget, les crédits supplémentaires, les emprunts et les dépenses liées. La loi définit le montant à partir duquel le référendum peut être demandé.
  - b) Référendum obligatoire : bien qu'il figure dans l'actuelle Constitution, la commission propose d'y renoncer.



# A nnexes

## La commission

Chacune des six commissions qui ont élaboré un rapport pour l'Assemblée constituante au 30 juin 2000 était composée de 30 membres, représentatifs des divers groupes politiques. Pour la commission 2, il s'agit de Mesdames et Messieurs :

Présidence,  
vice-présidence, ...

Gérard Buhlmann, président ; Yves Goël, vice-président ; Marcel Cohen-Dumani et Laurent Rebeaud, délégués à la commission de structure et de coordination.

30 membres\*  
par ordre alphabétique

Anne-Marie Bolinger, F, Denis Bouvier, A, Gérard Buhlmann, R, Marcel Cohen-Dumani, R, Philippe Conod, L, Elisabeth Delay, R, Denyse Dufour, F, Pierre Farron, F, Stéphane Garelli, R, Yves Goël, Martine Henchoz-Cottier, RC, Pierre Hunkeler, V, Odile Jaeger, R, Yvette Jaggi, F, Viviane Jomini, F, Andréane Jordan, L, Jean-François Leuba, L, Fabien Loi Zedda, R, Roland Mages, L, Laurence Martin, VA, Charles-Louis Morel, RC, Nicolas Morel, V, François Nicod, R, Olivier Rapaz, RC, Laurent Rebeaud, V, Antoine Reymond, L, Paul Rochat-Malherbe, R, Marilyne Rodel, L, Lauréane Salamin Michel, F, Michel Winteregg, F.

par groupes politiques

*Agora (A)*

Denis Bouvier (*membres du Parti ouvrier populaire (POP), de solidaritéS et indépendants*)

*A propos (AP)*

(*groupe de quatre élus qui n'est pas représenté dans toutes les commissions*)

*Forum (F)*

Anne-Marie Bolinger, Denyse Dufour, Pierre Farron, Yvette Jaggi, Viviane Jomini, Lauréane Salamin Michel, Michel Winteregg (*membres du Parti socialiste et indépendants*).

*Libéraux et indépendants (L)*

Philippe Conod, Andréane Jordan, Jean-François Leuba, Roland Mages, Antoine Reymond, Marilyne Rodel.

*Radicaux (R)*

Gérard Buhlmann, Marcel Cohen-Dumani, Elisabeth Delay, Stéphane Garelli, Odile Jaeger, Fabien Loi Zedda, François Nicod, Paul Rochat-Malherbe.

*Renouveau Centre (RC)*

Martine Henchoz-Cottier, Charles-Louis Morel, Olivier Rapaz (*membres de l'Union démocratique du Centre (UDC), du Parti démocrate-chrétien (PDC) et indépendants*).

*Verts et indépendants (V)*

Yves Goël, Pierre Hunkeler, Nicolas Morel, Laurent Rebeaud.

*Vie associative (VA)*

Laurence Martin (*groupe constitué notamment d'élus présentés par les milieux associatifs*)



\*Les lettres après le nom renvoient aux abréviations des groupes politiques.

## Organisation et programme de travail



Pendant neuf mois, soit du 1<sup>er</sup> octobre 1999 au 30 juin 2000, la commission s'est réunie 16 fois en séances d'une demi-journée et trois fois en séances d'une journée. De nombreuses rencontres ont également été organisées par ses trois groupes de travail : 1) relations églises / Etat et vie associative, 2) finances / fiscalité, 3) tâches et responsabilités de l'Etat.

Les séances des commissions thématiques se sont tenues à huis clos, comme le prévoit le règlement ; elles ont généralement eu lieu à l'Université de Lausanne, sur le site de Dorigny.

Les séances ont été présidées par *Gérard Bühlmann* (cf. photo). Le secrétariat a été assuré par Serge Segura, doctorant en droit de l'Université de Lausanne.

## Auditions

Eglises / Etat

Roland J. Campiche, professeur à l'Université de Lausanne

Enseignement

Francine Jeanprêtre, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la formation et de la jeunesse; Jean-Daniel Nordmann, membre du Comité pour la liberté d'enseignement (CLE).

Finances

*Discussion générale* – Pierre-Yves Bosshard, socialiste, ancien membre de la commission des finances du Grand Conseil ; Charles Favre, conseiller d'Etat, chef du Département des finances.

– Contrôle, cour des comptes

Pierre Ethenoz et Pierre-A. Romanens, Contrôle cantonal des finances (force et faiblesse du Contrôle cantonal) ; Yves Noël, avocat, ancien secrétaire général du département des finances (une Cour des comptes, pour quoi faire ?).

– Fiscalité

Pierre Curchod, administration cantonale des impôts (projet de loi fiscale du Département des finances) ; Yves Noël (cf. ci-dessus ; la fiscalité aujourd'hui et demain, ici et ailleurs)

– Péréquation financière  
Canton-communes

Denis Décosterd, chef de projet EtaCom ; Jean-Paul Dudt, député, membre du Parti ouvrier populaire (initiative du POP pour un taux unique) ; Christophe Reymond, secrétaire patronal (pour une péréquation intercommunale vraiment équitable).

Milieux associatifs

Action bénévole, présentation par Marie-Chantal Collaud.  
Carrefour des associations de soutien aux demandeurs d'emploi, présentation par Michel Cornut et Jean-Pierre Thévenaz.

Questions juridiques

Jean-François Aubert, professeur à l'Université de Neuchâtel, en particulier sur les effets concrets des révisions constitutionnelles cantonales et sur la signification en droit suisse du concept de développement durable.