

# Constituante vaudoise

Commission 5 – Les trois pouvoirs – Proposition de réforme du système de gouvernement  
Sous-commission résultant de la fusion de deux groupes de travail

---

## **Une liste – un programme – un tour**

**Pour un gouvernement au service  
de l'efficacité et de la démocratie**

Jean Balissat  
Jacques-Henri Bron  
François Cherix  
Philippe Colelough  
Pierre-Alain Cornu  
Christine Girod-Baumgartner  
Jean Le Roy  
Bernard Martin  
Roger Nordmann  
René Perdrix  
Josef Zisyadis

**Avril 2000**

# Sommaire

---

## *Le gouvernement, clé de la vie politique*

### 1<sup>ère</sup> PARTIE - ANALYSES

#### 1 Démocratie et cohésion

11	La Suisse morcelée	5
12	Les déficits démocratiques	5

#### 2 Systèmes en vigueur

21	Au plan fédéral	6
22	Au plan cantonal	6
23	Au plan communal	6

#### 3 Diagnostics et objectifs au plan vaudois

31	Dysfonctionnements actuels	7
32	Objectifs et priorités	10
33	Nécessité d'une réforme institutionnelle	10

### 2<sup>ème</sup> PARTIE - PROJET

#### 4 Propositions des groupes de travail

41	Alternance et Présidence	12
42	Evaluations et synthèse	12

#### 5 Une liste – un programme – un tour

51	Un modèle simple et pragmatique	14
52	Un système efficace et démocratique	16

#### 6 Réforme des fonctionnements du pouvoir

61	Le scrutin de liste	17
62	La notion de programme	17
63	Le rôle du Conseil d'Etat	18
64	Le rôle du Grand Conseil	19
65	Le rôle de la démocratie directe	19

### FORMULATION CONSTITUTIONNELLE

Le Conseil d'Etat	21
Les droits politiques	22

## ***Le gouvernement, clé de la vie politique***

Etonnement, le système de gouvernement n'a pas été considéré pour l'instant comme un enjeu central de la Constituante vaudoise. Rarement évoquée, jamais répertoriée dans les « points chauds », la question de l'organisation du pouvoir exécutif est restée à l'abri des projecteurs et ne semble pas devoir susciter le déchaînement des passions.

Cette discrétion signifie-t-elle que le système actuel donne satisfaction ? Ou que sa nature quelle qu'elle soit ne produit que peu d'effets sur la vie politique et sociale ?

En fait, un examen objectif du dossier semble démontrer exactement le contraire. Ainsi, de nombreux échecs de la politique vaudoise proviennent davantage de l'inadéquation du cadre institutionnel que de celle des élu-e-s qui l'occupent.

D'autre part et surtout, tout système de gouvernement produit des effets majeurs sur l'ensemble d'un Etat. Du haut en bas de l'édifice, il dessine la colonne vertébrale du pouvoir et détermine les modalités de son exercice. Au quotidien, il façonne la vie politique, délimite le rôle des partis, articule le fonctionnement de la démocratie et les possibilités d'intervention des citoyen-ne-s.

Forts de cette conviction, deux groupes de travail de la commission 5 se sont emparés du problème. Empruntant des pistes de réflexion différentes, ils se sont rejoints sur les diagnostics et les objectifs. Dès lors, ils ont souhaité développer ensemble leurs idées, pour tenter d'élaborer une synthèse. Aujourd'hui, ils sont en mesure de présenter une proposition commune, décrite dans le présent document.

Au delà du mandat qui leur a été confié par la commission, le vœu des auteurs est d'animer un débat qui s'impose. Rien n'est plus clairement de rang constitutionnel que la définition et l'organisation de l'exécutif. Rien n'est plus urgent que de traiter une question qui constitue un des dossiers brûlants auxquels les cantons et la Confédération seront chaque jour davantage confrontés.

# **1<sup>ère</sup> PARTIE - ANALYSES**

# 1 Démocratie et cohésion

## 11 La Suisse morcelée

Il en va des structures comme des hommes. Elles naissent, grandissent, s'affirment, s'immobilisent, s'usent et meurent, libérant simultanément de nouveaux types d'organisation et de nouveaux usages. Pratiquement immuable depuis plus d'un siècle, le cadre institutionnel de la Suisse a vieilli. Ainsi, dans de nombreux domaines, les fonctionnements de notre pays sont appelés à être remis en question.

En particulier, la question des 26 collèges gouvernementaux cantonaux disparates, chapeautés par un collège fédéral, ne peut plus être éludée.

En effet, ces systèmes de gouvernement atypiques où l'exécutif est une addition de personnes non liées par un programme de législature marquent profondément une vie politique suisse, où l'absence de vision et de direction se fait cruellement sentir.

- A) D'une certaine manière, ces systèmes expriment une forme de morcellement, d'émiettement d'une Suisse coupée dans sa substance et dans son exercice du pouvoir politique.
- B) Dans de nombreux domaines, ils sont à l'origine de blocages insurmontables.
- C) Dans l'opinion, ils sont perçus comme l'illustration diffuse mais permanente d'une forme d'obsolescence des structures et des pratiques helvétiques.

## 12 Les déficits démocratiques

Ce morcellement du pouvoir a des conséquences non négligeables. Il affaiblit la cohérence de la politique suisse, mine la cohésion du pays et, surtout, entraîne des déficits démocratiques chroniques.

Si les déficits en matière de cohérence et de cohésion sont évidents, ceux en matière de démocratie méritent d'être soulignés :

- A) Les collèges gouvernementaux sans programme ne parviennent pas à proposer aux citoyens des politiques visibles et lisibles, mais doivent trop souvent se contenter d'élaborer des assemblages de choix ponctuels et sectoriels.
- B) La circulation verticale du pouvoir, du peuple à l'exécutif, s'effectue de manière aléatoire, diffuse et complexe, sans qu'une volonté politique ouvertement revendiquée puisse faire office de colonne vertébrale.
- C) Les liens entre les législatifs et les exécutifs ne sont pas définis par des rapports clairs de soutien ou d'opposition, mais par des variables qui ne reflètent pas nécessairement les choix du souverain exprimés dans les urnes.

A l'évidence, le morcellement du pouvoir s'inscrit dans ces interrogations profondes de la société helvétique qui légitiment la recherche de solutions nouvelles.

## 2 Systèmes en vigueur

### 21 Au plan fédéral

Faut-il rappeler qu'au plan fédéral, la Suisse ne dispose pas d'un véritable gouvernement au sens politique du terme, mais d'un collège de gestionnaires désignés «ad personam» ? Impossible donc de reprocher à sept personnes de ne pas avancer dans la même direction, puisqu'il ne leur a pas été demandé de souscrire à un programme de gouvernement. Pire, ils se trouvent souvent élus en raison même de leurs divergences, les divers camps espérant neutraliser ainsi l'action globale du groupe. Leur bonne entente et surtout leur efficacité relève donc du hasard et non du choix raisonné.

D'une certaine manière, les Suisses élisent un parlement sans programme qui désigne un collège sans programme qui fait sept politiques différentes sans en être comptable devant le parlement qui fait des lois qui ne sont le fruit d'aucun programme mais que le peuple peut censurer en permanence.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre la notion de morcellement du pouvoir. C'est cette absence de visibilité et de lisibilité dans la transmission du pouvoir du bas vers le haut qui nuit à la crédibilité et au bon fonctionnement de la démocratie toute entière.

D'ailleurs, les multiples discussions et les tentatives de réforme de ce système attestent de ses limites. Aujourd'hui, nombreux sont les politiques, les auteurs et les observateurs de tous bords qui estiment que la Suisse ne pourra plus faire longtemps l'économie d'un changement profond de son système de gouvernement.

### 22 Au plan cantonal

Fondamentalement, le système gouvernemental au plan cantonal est du même type qu'à l'échelon fédéral. Même absence de programme et de cohésion, mêmes problèmes.

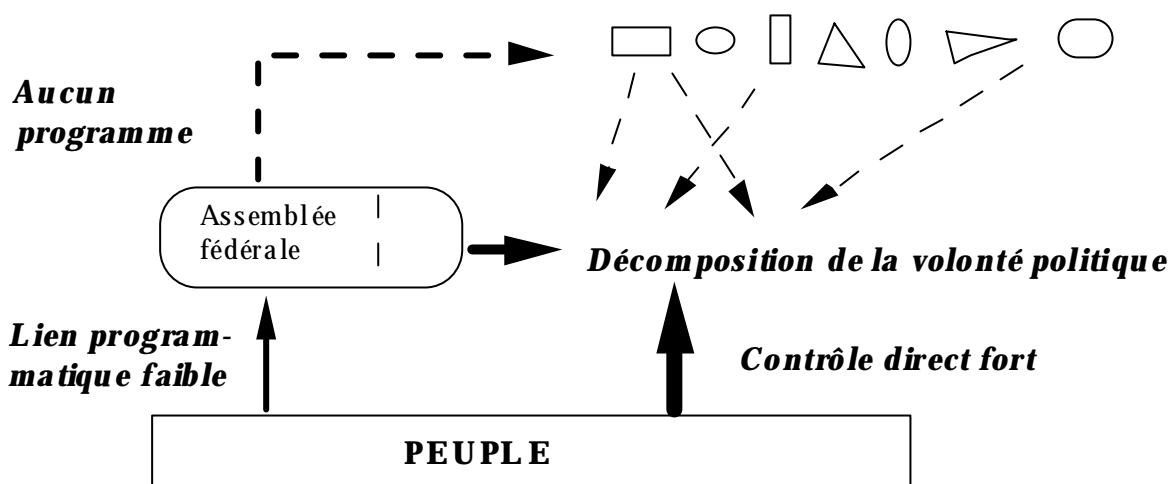
La seule différence est dans l'élection du collège par le peuple et non par le parlement. Mais ce mécanisme n'améliore pas significativement le dispositif. En effet, si le collège y gagne en légitimité, ses membres sont par contre liés par les positions de leur électorat et les divergences, voire les batailles, au sein de l'exécutif s'en trouvent logiquement renforcées.

### 23 Au plan communal

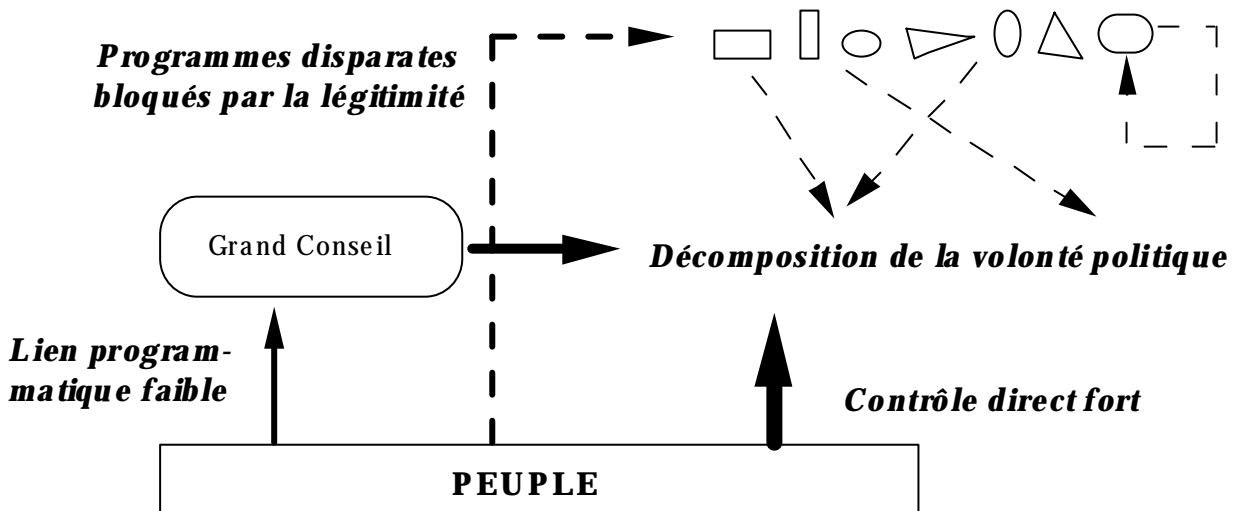
Le système communal semble encore le mieux adapté à ses besoins. D'une part, la présence d'un-e Syndic-que renforce la cohésion de l'équipe. D'autre part, l'absence de programme se fait moins cruellement sentir à un niveau où les problèmes relèvent souvent plus de la bonne gestion que du choix visionnaire. Cette dernière affirmation ne concerne évidemment pas les grandes villes où la vie politique peut s'apparenter à celle d'un petit Etat.

En somme, l'examen simultané des trois niveaux d'exécutifs tend à montrer que le système de concordance est adapté au plan local, mais que sa transcription telle quelle dans de plus grands ensembles pose problème. Historiquement d'ailleurs, on peut dire que la Suisse a projeté dans l'espace-temps son organisation démocratique ancrée dans les communes du 13<sup>ème</sup> siècle, sans toujours procéder aux adaptations nécessaires à cet élargissement.

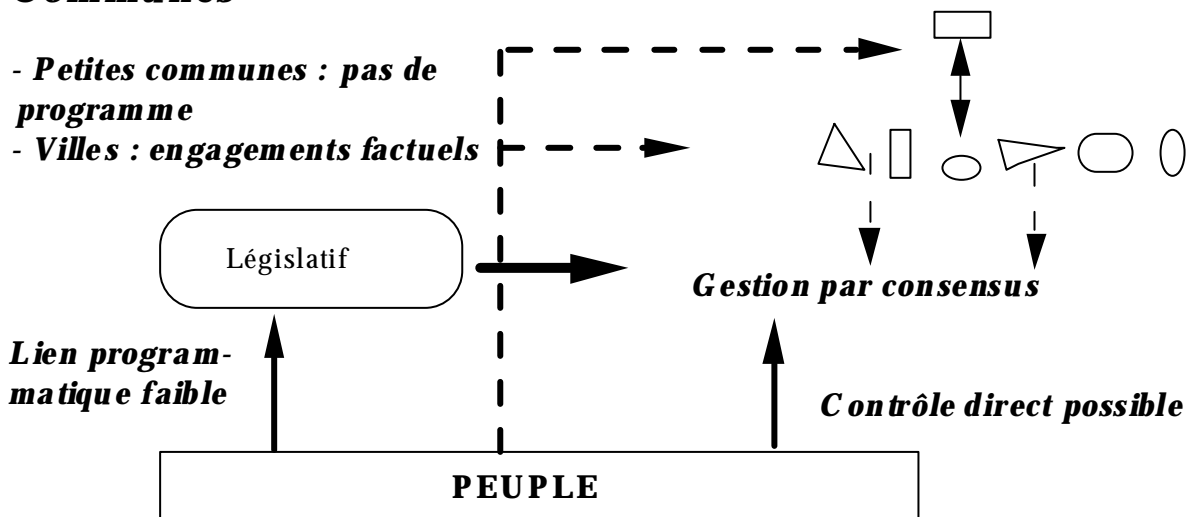
## Confédération



## Cantons



## Communes





## 3 Diagnostics et objectifs au plan vaudois

### 31 Dysfonctionnements actuels

Dans le canton de Vaud, le système de gouvernement en vigueur produit toute une série de dysfonctionnements. Ces blocages peuvent être répertoriés en deux catégories : ceux touchant principalement l'exécutif et ceux impliquant la société en général.

#### A) PROBLEMES TOUCHANT L'EXECUTIF

##### 1) Faiblesse du leadership

Dans un collège d'élus, le leadership est par définition faible, voire inexistant. Personne n'est légitimé à prendre des initiatives ou à donner des directions générales.

##### 2) Immobilisme

L'absence de programme commun de législature fait tendre l'action vers zéro. L'immobilisme est souvent la seule stratégie possible.

##### 3) Sectorialisation

Faute de programme commun, et donc de vision globale, chaque élu est amené à se replier dans son département. Chaque membre du collège se contente d'agir dans son secteur de manière isolée.

##### 4) Prédominance des finances et du quantitatif

Une action politique sans programme, et donc sans choix fondamentaux, finit par évacuer le qualitatif au profit du quantitatif. Dans un tel contexte, le ministre des finances devient une sorte de premier ministre par défaut.

##### 5) Faiblesse face à l'administration

Sans vision politique globale, le gouvernement reste faible face à une administration à laquelle il est contraint d'abandonner le long terme.

##### 6) Incapacité de gérer les crises

Le système collégial ne peut répondre rapidement à des situations de crise. Immobile et divisé, il reste un « gouvernement de beau temps ».

##### 7) Dichotomie gouvernement-parlement

L'absence de liens programmatiques entre législatif et exécutif provoque des tensions et des conflits permanents. L'action politique s'en trouve parfois rongée par les dissensions.

##### 8) Faiblesse de la communication extérieure

Par définition, il est difficile de mettre en valeur le vide et l'immobilisme.

#### **9) Usure sans rupture**

Les membres du collège restent en place relativement longtemps. L'usure des responsables est parfois patente, alors que des forces nouvelles seraient bienvenues.

#### **B) PROBLEMES TOUCHANT LES CITOYEN-NE-S**

#### **10) Schizophrénie des partis**

Dans le système actuel, les partis ont à la fois un pied au gouvernement et l'autre dans l'opposition. Difficile pour eux d'adopter des stratégies claires et cohérentes.

#### **11) Discrédit des partis et de la classe politique**

Les politiques semblent tous appartenir au pouvoir sans l'exercer réellement. Le discrédit de la classe politique qui paraît impuissante s'en trouve augmenté.

#### **12) Absence d'opposition forte**

Impossible d'avoir une opposition forte dans un système où tout le monde est à la fois le pouvoir et l'opposition.

#### **13) Absence de recours et d'espoir**

En cas de crise, aucun parti important ne peut incarner l'espoir ou le renouveau.

#### **14) Incompréhension de politiques invisibles**

L'absence de programme et de direction d'action rend la politique illisible.

#### **15) Dilution des valeurs**

Dans un système où le quantitatif triomphe et où tout le monde partage le pouvoir, les valeurs en tant que telles ne sont plus défendues et tendent à disparaître.

#### **16) Prime à l'individualisme et au lobbyisme sectoriel**

Dans un contexte de dilution des valeurs l'individualisme devient dominant. La politique se confond avec la défense « clientéliste » de lobbies sectoriels.

#### **17) Renoncement sans consensus**

Faute de clarté, faute de débat et à force d'immobilisme, la tendance est au renoncement sous couvert de consensus.

#### **18) Polarisation sans issue**

En cas de polarisation accrue des forces politiques (affaiblissement du centre au profit des extrêmes), le système collégial devient impraticable.

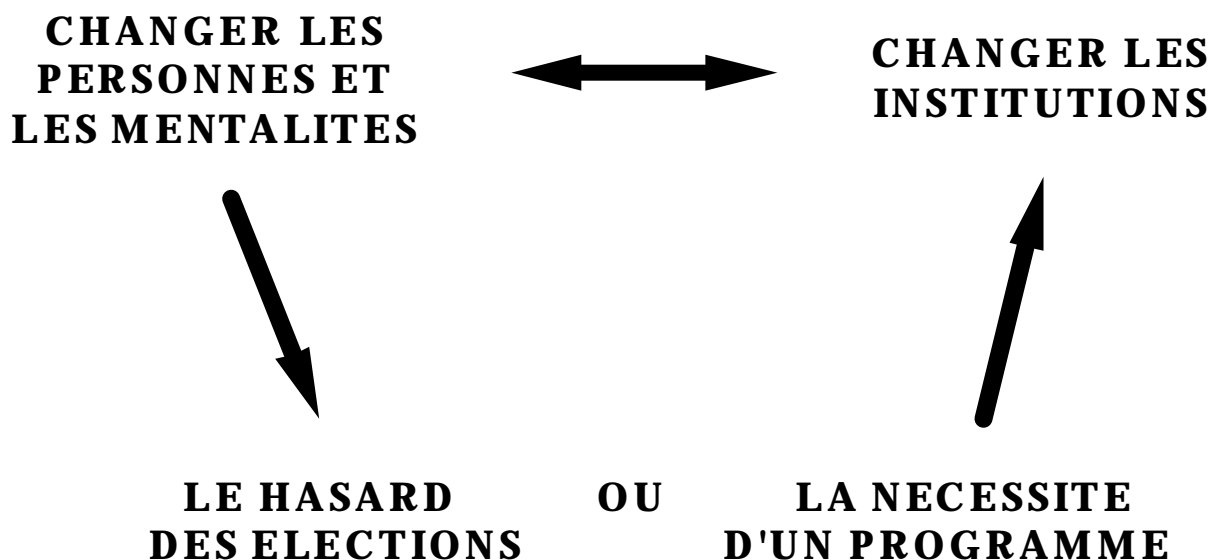
## 32 Objectifs et priorités

Au vu du diagnostic posé ci-dessus, les objectifs suivants d'une réforme du système de gouvernement semblent prioritaires :

- 1) Introduire la notion de programme en tant que contrat de législature
- 2) Donner une cohérence et une cohésion au gouvernement
- 3) Donner un leadership au gouvernement et au canton
- 4) Resserrer et clarifier les liens avec le parlement

## 33 Nécessité d'une réforme institutionnelle

Pour atteindre les objectifs précités, le levier institutionnel doit impérativement être actionné. Changer les pratiques, les personnes ou les mentalités ne suffira pas.



Au contraire, les institutions conditionnent les mentalités. Et les réformes institutionnelles restent souvent le meilleur moyen d'initier des mutations sociétales plus profondes.

# **2<sup>ème</sup> PARTIE - PROJET**

## 4 Propositions des groupes de travail

### 41 Alternance et présidence

Partageant les analyses exposées dans la première partie, deux groupes de travail ont été constitués au sein de la commission 5.

L'un a élaboré un système **d'alternance basé sur un programme** caractérisé de la manière suivante :

- A) Election d'un Chef de gouvernement sur un programme au scrutin majoritaire à 2 tours. Le Chef de gouvernement constitue librement son équipe qui doit obtenir la confiance.
- B) Introduction des mécanismes de vote de confiance / défiance entre parlement et gouvernement
- C) Possibilité pour 20'000 citoyens d'exiger un vote sur la confiance au gouvernement
- D) Passage de la législature à 5 ans.

L'autre a élaboré un système de **collège renforcé par une présidence** caractérisé de la manière suivante :

- E) Election d'un Conseil d'Etat de 7 membres par le peuple au système majoritaire.
- F) 2 Conseillers d'Etat sont délégués au Conseil des Etats à Berne.
- G) Création d'un département présidentiel
- H) Election du président au système majoritaire après le Conseil d'Etat, l'élection tacite n'étant pas autorisée.
- I) Passage de la législature à 5 ans

### 42 Evaluation et synthèse

Une séance d'évaluation a permis de mettre en évidence les avantages et les inconvénients suivants :

Alternance et programme		Collège et présidence	
Avantages du système	Inconvénients du système	Avantages du système	Inconvénients du système

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduction de la notion de programme de législature.</li> <li>• Renforcement du leadership.</li> <li>• Clarification des liens avec le parlement.</li> <li>• Législature de 5 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité pour le peuple de n'élire qu'une seule personne.</li> <li>• Risque d'émergence d'un « homme fort » autour duquel tout s'articule.</li> <li>• Système tranchant trop vivement avec les pratiques actuelles.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Possibilité pour le peuple de désigner l'ensemble du gouvernement.</li> <li>2) Renforcement du leadership.</li> <li>3) Clarification de la délégation au Conseil des Etats.</li> <li>4) Législature de 5 ans.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Absence de la notion de programme de législature.</li> <li>2) Peu d'amélioration dans les relations avec le parlement.</li> <li>3) Système risquant de proroger le statu quo.</li> </ol>
---	--	--	--

La synthèse permet de retenir les principes suivants pour l'élaboration d'un modèle commun :

- 1) **Introduction de la notion de programme de législature.**
- 2) **Renforcement du leadership gouvernemental**
- 3) **Désignation de l'ensemble du gouvernement par le peuple**
- 4) **Clarification des liens avec le parlement**
- 5) **Clarification de la délégation au Conseil des Etats**
- 6) **Législature de 5 ans**

## 5 Une liste – un programme – un tour

### 51 Un modèle simple et pragmatique

Les principes généraux du modèle proposés sont les suivants :

#### A) ELECTION DU GRAND CONSEIL

- L'élection du Grand Conseil a lieu à la proportionnelle.
- La composition du Grand Conseil permet d'orienter la nature et la composition des coalitions qui vont briguer l'exécutif.

#### B) ELECTION DU CONSEIL D'ETAT

- L'élection au Conseil d'Etat a lieu deux mois après celle du Grand Conseil.
- Les 7 membres du Conseil d'Etat, dont un président et les deux représentants du canton au Conseil des Etats, sont élus par un scrutin de liste à 7 personnes autour d'un programme de législature.
- L'élection a lieu au système majoritaire à un tour.
- En cas de vacance, le Conseil d'Etat doit proposer un candidat au peuple. Si l'élection n'est pas contestée, elle est alors tacite. Si un citoyen dépose également sa candidature dans les délais prévus, une élection complémentaire classique est organisée.

#### C) ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT

- Le président du Conseil d'Etat gère, surveille et contrôle les fonctions internes de l'Etat.
- 2 membres du Conseil d'Etat sont également Conseillers aux Etats à Berne.
- Le gouvernement est une autorité collégiale. Ses débats sont secrets et ses votes confidentiels, à moins qu'il n'en décide autrement.
- Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. Le président participe au vote. En cas d'égalité, sa voix est prépondérante.



#### D) LOI PROGRAMMATIQUE

- Dans un délai de 6 mois suivant sa prise de fonction, le gouvernement soumet au parlement une loi programmatique concrétisant ses grandes orientations, son programme de législature et son calendrier.
- La loi programmatique peut être amendée ultérieurement par décision du parlement.

#### E) RELATIONS LEGISLATIF-EXECUTIF

- Le Conseil d'Etat peut dissoudre le Grand Conseil. Ce faisant, le Conseil d'Etat s'auto-dissout et provoque des élections générales anticipées.
- A la majorité absolue de ses membres, le Grand Conseil peut voter une motion de défiance à l'égard du Conseil d'Etat. Ce faisant, le Grand Conseil s'auto-dissout et provoque des élections générales anticipées.

#### F) LEGISLATURE

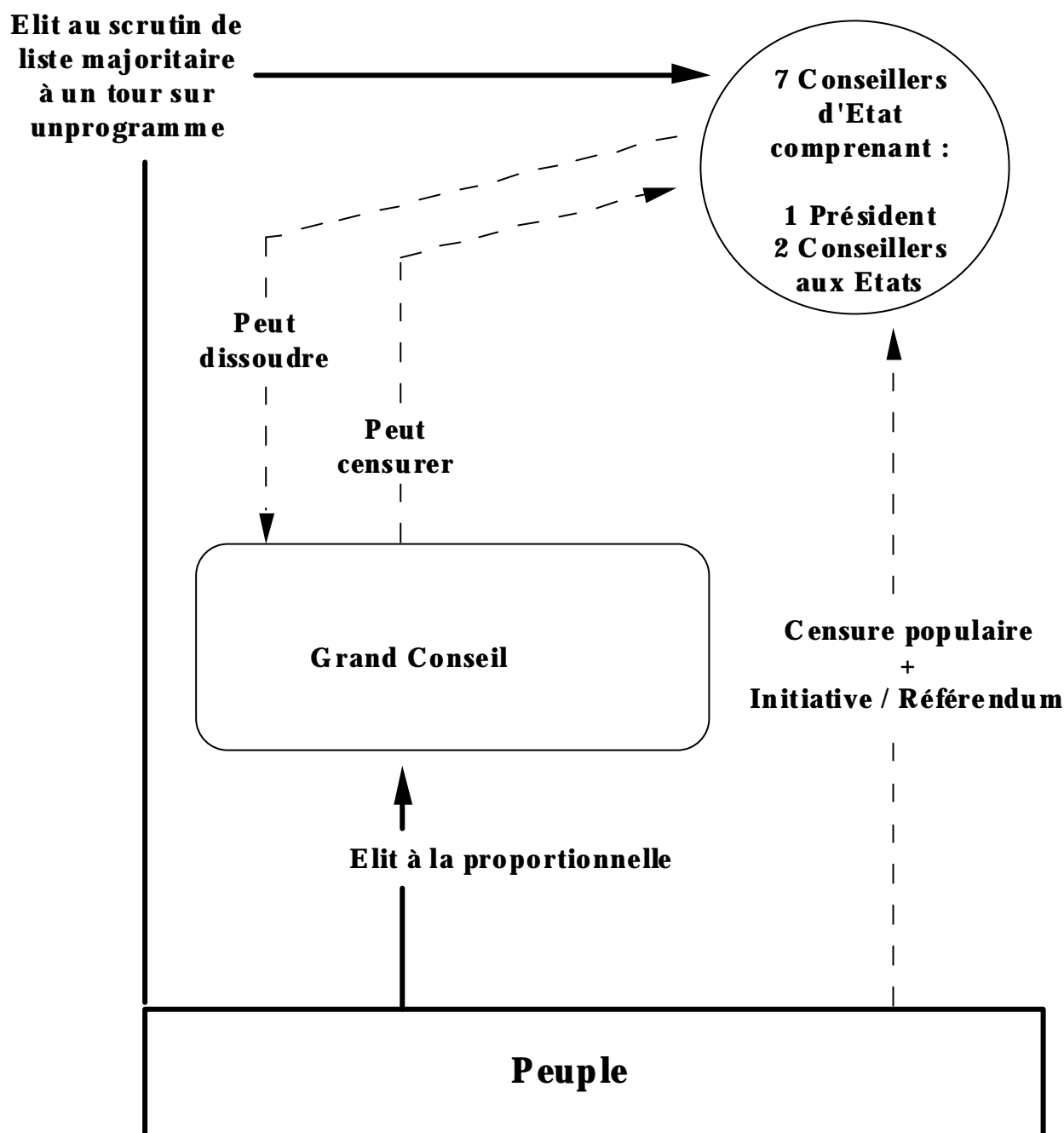
- La durée de la législature est de 5 ans.
- En cas d'élections générales anticipées, une nouvelle législature commence. En cas d'élection du seul Conseil d'Etat en raison d'une vacance, la législature se poursuit.

#### G) DEMOCRATIE SEMI-DIRECTE

- Les droits d'initiative et de référendum sont maintenus. Ils sont complétés par un droit de censure populaire.
- 20'000 citoyennes et citoyens peuvent exiger une votation populaire sur la censure du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.
- Le délai de récolte des signatures est de 2 mois.
- Si la censure est votée, de nouvelles élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat sont organisées.

Dans un tel système, le gouvernement est constitué par et pour une politique. Articulé autour de la notion de programme et de confiance, il lie de manière visible et compréhensible les choix majoritairement exprimés par le peuple, les responsables à l'exécutif et les membres du législatif. Contrairement aux apparences, ce mécanisme classique est nettement plus simple que l'actuel système où l'exercice du pouvoir obéit à une infinité de paramètres diffus, délicats et souvent contradictoires.

Pragmatique, ce système constitué autour d'un programme de législature vise à établir la courroie de transmission la plus courte et la plus naturelle entre la volonté des citoyens et l'action de l'Etat.



## 52 Un système efficace et démocratique

La réforme proposée est efficace. Elle répond en tout cas aux objectifs déterminés sous point 32 et à la synthèse arrêtée sous point 42 :

### Rappel des objectifs découlant du diagnostic :

- 1) Introduire la notion de programme en tant que contrat de législature
- 2) Donner une cohérence et une cohésion au gouvernement
- 3) Donner un leadership au gouvernement et au canton
- 4) Resserrer et clarifier les liens avec le parlement

**Rappel des principes découlant de la synthèse des groupes de travail :**

- A) Introduction de la notion de programme de législature.**
- B) Renforcement du leadership gouvernemental**
- C) Désignation de l'ensemble du gouvernement par le peuple**
- D) Clarification des liens avec le parlement**
- E) Clarification de la délégation au Conseil des Etats**
- F) Législature de 5 ans**

De plus, les dysfonctionnements évoqués sous point 31 sont compensés, voire éliminés par l'émergence d'un système visible, lisible, crédible, tant au plan du pouvoir qu'à celui de la vie politique et citoyenne.

Enfin et surtout, le système proposé induit des effets positifs au plan de la démocratie, en particulier :

- 1) Les instruments de démocratie directe (référendum et initiative) sont maintenus.
- 2) Mieux, ils sont complétés par la possibilité pour le peuple de censurer le Conseil d'Etat et de provoquer des élections anticipées.
- 3) Le parlement retrouve également un rôle clé en votant la confiance ou la défiance. De plus son élection deux mois avant l'exécutif en fait le catalyseur de la constitution de l'exécutif.
- 4) La colonne vertébrale de la transmission du pouvoir du bas vers le haut est renforcée.
- 5) Les orientations de politique générale sont connues et discutées.
- 6) Les positions des partis et des élu-e-s sont clarifiées.
- 7) La nature des coalitions au pouvoir est connue et légitimée par le peuple.
- 8) La vie politique et ses enjeux sont lisibles.

## **6 Réforme des fonctionnements du pouvoir**

La réforme proposée modifie de manière positive les fonctionnements du pouvoir. Difficile d'énumérer ici l'ensemble des effets possibles. Toutefois quelques aspects méritent d'être rapidement soulignés.

- Le scrutin de liste permet de constituer une équipe gouvernementale qui accepte de travailler ensemble sur des objectifs qu'elle revendique. Par conséquent, les membres de la liste ne sont plus en concurrence mais en synergie.
- Le choix d'une liste permet au peuple d'élire la totalité de l'équipe, en tenant compte bien sûr de ses objectifs politiques, mais en analysant aussi ses points forts, ses rapports de force, son potentiel et son style.
- Le système de la liste permet aux coalitions de négocier et de se former avant le scrutin.
- Le modèle proposé permet en outre au peuple de désigner le président du Conseil d'Etat et les deux Conseillers aux Etats qui représenteront le canton à Berne.

## 62 La notion de programme

- Naturellement, dans la pratique actuelle, les partis politiques ont déjà un programme. Mais il s'agit de déclarations idéologiques ou de grandes lignes d'action sans planification. En outre, même limités, ces éléments disparaissent dans le système collégial.
- Tout autre est l'idée de programme de législature, qui implique l'idée d'un contrat dans un temps donné entre des acteurs politiques et les électeur-trice-s. Concrètement, dans le modèle proposé, ce contrat se manifeste des deux manières suivantes :

### A) LE PROGRAMME IMPLICITE

- 1) Implicitement, toute liste désireuse de se présenter au scrutin devra se donner un programme. Certes, cette exigence ne relèvera pas de la loi, mais quelle chance aurait une équipe qui se bornerait à réunir sept noms sans dire quels sont leurs objectifs ?
- 2) En amont des élections déjà, le système proposé stimulera les discussions autour des divers programmes. Pour avoir une chance d'entrer dans une coalition gagnante, les partis seront conduits à clarifier leurs positions, leurs objectifs, les limites de leurs engagements, de leurs revendications et de leurs concessions. Ils ne pourront se trouver réunis au pouvoir avec des objectifs fondamentalement divergents. Par conséquent, il sera plus difficile qu'aujourd'hui d'exister uniquement sur un slogan ou une clientèle.
- 3) De même, pendant la campagne électorale, les programmes des différentes listes généreront un vrai débat politique. L'opinion publique pourra mieux savoir pour qui et sur quoi elle s'engage.
- 4) Dans tous les cas, c'est le peuple qui jugera. Sa sanction sera liée non seulement aux couleurs de la liste ou à ses personnalités, mais certainement aussi à la qualité de son programme.
- 5) Finalement, le gouvernement ne sera plus la somme aléatoire de tendances hétérogènes, mais l'expression d'une tendance cohérente résultant de discussions programmatiques.

### B) LA LOI PROGRAMMATIQUE

- 1) Par contre, dans le système proposé, la loi programmatique, elle, est une exigence de la loi.
- 2) Soumise au parlement par le gouvernement, elle représente la concrétisation explicite du programme proposé aux élections.
- 3) Discutée au parlement au plus tard six mois après la désignation du gouvernement, elle se situe en amont de la législature, incitant ainsi toute équipe à préparer le terrain pendant les élections par un programme crédible et cohérent.

- 4) Loi cadre ou loi d'orientation, elle est en fait le plan d'action général de l'équipe gouvernementale. C'est elle, le véritable contrat de législature entre exécutif et législatif.
- 5) Pour éviter que des événements imprévisibles, ou des décisions populaires issues de la démocratie directe, mettent les élu-e-s hors la loi, elle pourra être infléchie en cours de législature. Mais son amendement nécessitera alors un nouveau passage au parlement, qui devra statuer sur les éléments concernés.
- 6) Enfin, l'existence même de ce plan de travail permettra de mesurer des évolutions et de tirer des bilans. Dans ce sens, la loi programmatique renforcera la transparence du débat démocratique.

## 63 Le rôle du Conseil d'Etat

- Le rôle du Conseil d'Etat n'est pas fondamentalement modifié par le système proposé. Par contre, sa nature, ses fonctionnements, son efficacité et son potentiel sont améliorés. En particulier :
  - 1) Le Conseil d'Etat devient un gouvernement au sens plein du terme, à savoir une équipe soudée par et pour une politique. Sa cohésion, sa capacité d'action et, par là, sa crédibilité, s'en trouvent renforcés.
  - 2) Ses fonctionnements sont clarifiés, dans la mesure où il est formé de personnes qui peuvent et veulent travailler ensemble.
  - 3) La nouvelle lisibilité de son travail et de ses engagements offre au Conseil d'Etat la possibilité de développer une véritable politique de communication à tous niveaux.
  
- Quant aux relations entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, elles s'établissent enfin de manière claire et paritaire. En particulier :
  - 1) La loi programmatique, véritable contrat de législature, devient l'instrument d'une nouvelle transparence entre exécutif et législatif.
  - 2) En cas de crise insurmontable, le Conseil d'Etat peut dissoudre le Grand Conseil. De même, le Grand Conseil peut retirer sa confiance au gouvernement. Dans les deux cas, la définition d'une nouvelle politique cantonale est remise en mains du souverain par des élections générales anticipées. A ce propos, il convient de souligner que les risques d'abus de cet instrument sont nuls. En effet, qui dissout s'auto-dissout simultanément et signe ainsi l'aveu éclatant de son impuissance, tout en perdant pratiquement toute chance de revenir aux affaires à court terme. Ce mécanisme a donc surtout des effets préventifs incitant les pouvoirs à coopérer. De plus, au plan théorique, il est le contrepoids virtuel mais indispensable de la loi programmatique.

## 64 Le rôle du Grand Conseil

- Le rôle du Grand Conseil, lui, est nettement renforcé par la réforme proposée. En particulier,
  - 1) L'élection du Grand Conseil deux mois avant le Conseil d'Etat revalorise significativement l'importance du choix des député-e-s. En amont, de la formation définitive des coalitions briguant l'exécutif, la composition du législatif donne la tonalité et les orientations de la nouvelle législature.
  - 2) La possibilité de statuer sur un projet de loi programmatique offre au Grand Conseil une nouvelle compétence aux effets considérables. Et si le Conseil d'Etat peut gagner du muscle grâce à un scrutin de liste, le Grand Conseil trouve enfin par la loi programmatique la concrétisation de sa suprématie légitime sur l'exécutif.
  - 3) La possibilité de retirer la confiance au Conseil d'Etat est également un gain de pouvoir pour le Grand Conseil, même si cet instrument n'est réellement utilisé que dans des situations tout à fait exceptionnelles.

## 65 Le rôle de la démocratie directe

- En matière de démocratie directe, la réforme proposée complète et renforce les systèmes actuels.
- En particulier, l'octroi d'un droit de censure au souverain représente une extension réelle de ses possibilités d'action démocratique.
- Concrètement, la démocratie directe s'applique conformément aux scénarios ci-dessous :
  - Si le résultat, acceptation ou rejet, d'une initiative ou d'un référendum va dans le sens de la politique gouvernementale, l'équipe en place s'en trouve renforcée.
  - Si le résultat d'une initiative ou d'un référendum n'est pas celui que préconisait le gouvernement, deux situations sont possibles :
    - A) L'objet en question n'est pas un élément clé de la politique gouvernementale. dès lors :
      - 1) L'équipe en place tient compte du résultat des urnes qui fonctionne comme un correctif en vraie grandeur de l'action politique.
      - 2) Tout se passe donc comme dans le système actuel.
    - B) L'objet en question est un élément clé de la politique gouvernementale. Dès lors, les possibilités suivantes sont offertes :
      - 1) Le gouvernement et le parlement peuvent infléchir notablement leurs objectifs et modifier la loi programmatique dans le sens du résultat de la votation de l'initiative ou du référendum.
      - 2) Le gouvernement ou le parlement peuvent provoquer des élections générales anticipées, s'ils estiment la crise aussi grave qu'insurmontable.
      - 3) Le peuple en dernier ressort peut également demander un vote de censure, s'il estime ne plus avoir confiance dans ses élu-e-s.

- On constate donc que la démocratie directe ne se trouve en rien modifiée et qu'au contraire elle est heureusement complétée par les mécanismes de confiance / défiance / censure qui permettent, en cas de nécessité, de traduire un désaveu du peuple par un vrai changement politique.

# **FORMULATION CONSTITUTIONNELLE**

## Chapitre x – Le Conseil d'Etat

(Chapitre complètement rédigé, numérotation provisoire)

### **Art 1**                      **Principe**

Sous réserve des droits du corps électoral et des pouvoirs du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du canton.

### **Art 2**                      **Election**

1. Le Conseil d'Etat se compose de sept membres, dont un président et les deux représentants du canton au Conseil des Etats, élus directement par le corps électoral pour cinq ans.
2. Il est élu au scrutin de liste à la majorité relative à un tour deux mois après le Grand Conseil.
3. En cas de vacance, le Conseil d'Etat doit présenter un candidat à une élection complémentaire qui peut être tacite.

### **Art 3**                      **Organisation**

1. Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale. Il s'organise librement.
2. Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un département. Le président gère, surveille et contrôle les fonctions internes de l'Etat.
3. La loi règle l'organisation du Conseil d'Etat pour le surplus.

### **Art. 4**                      **Loi programmatique**

1. Dans un délai de six mois après son entrée en fonction, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une loi programmatique définissant ses objectifs et son calendrier pour la législature.
2. La loi programmatique peut être amendée en cours de législature par décision du Grand Conseil.

### **Art. 5**                      **Rapports avec le Grand Conseil**

1. Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil les projets de dispositions constitutionnelles, de lois, de décrets, de traités internationaux, de concordats intercantonaux et de budget.
2. Il rapporte sur les initiatives populaires, les initiatives, motions, postulats et résolutions des députés et répond à leurs interpellations et questions.

### **Art. 6**                      **Dissolution**

1. Le Conseil d'Etat peut dissoudre le Grand Conseil. Dans ce cas, il provoque sa propre dissolution et des élections générales anticipées.
2. Le Grand Conseil peut dissoudre le Conseil d'Etat par un vote de défiance à la majorité absolue. Dans ce cas, il provoque sa propre dissolution et des élections générales anticipées.
3. En cas d'élections générales anticipées, une nouvelle législature commence.





