

RAPPORT MAJORITAIRE DE LA COMMISSION DES FINANCES

chargée d'examiner l'objet suivant:

**Projet de loi sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution
du 14 avril 2003 du Canton de Vaud.**

Préambule .

Cet objet, initialement soumis à l'examen de la Commission des finances dans le cadre de l'EMP Budget 2009 (EMP B2), réf : EMPB 125 en octobre 2008, a finalement été provisoirement retiré par le Conseil d'Etat pour être présenté séparément à une date ultérieure.

En effet, la Commission des finances, lors du séminaire consacré à l'examen de l'EMP B2, a invité Monsieur le conseiller d'Etat Broulis, président du Gouvernement, à retirer et reporter cet objet, considérant que son contenu, sous son aspect politique, nécessitait d'y consacrer le temps nécessaire à la réflexion d'une part et d'en débattre dans une large mesure d'autre part. Cette résolution de la Commission s'appuyait sur les positions tranchées des forces politiques en présence et manifestées lors de la procédure de consultation (voir chiffre 1.4.4 de l'EMPL 125 bis).

La Commission remercie Monsieur le conseiller d'Etat d'avoir accédé à cette requête qui aura permis, non pas de faire changer les déterminations contradictoires des parties, mais à la Commission de consacrer le temps nécessaire à l'appréhension de ces propositions en meilleure connaissance de cause.

Finalement, cet objet a été examiné par la Commission des finances dans sa séance du 12 mars 2009 en présence de tous ses membres. Monsieur le conseiller d'Etat et président du Gouvernement Pascal Broulis, assisté de Monsieur Eric Birchmeier, chef du SAGEFI et de Maître Jean-Luc Schwaar, chef du SJL assistaient à la séance, et la Commission les remercie pour les différents éclairages apportés.

Rappel historique résumé.

- Décision de l'Assemblée Constituante:

Introduction d'un texte fondamental cantonal instaurant un mécanisme de frein à l'endettement dans la Constitution Vaudoise du 14 avril 2003.

Le texte de l'amendement interparti présenté le 26 avril 2002 était le suivant:

"Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant de dépassement.

Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient d'imposition cantonal direct d'effet équivalent."

Ce texte a été adopté par l'Assemblée Constituante par 113 oui contre 27 non et 15 abstentions.

Dans le texte final, adopté en votation populaire le 22 septembre 2002, la disposition susmentionnée est devenue l'article 165 Cst-VD.

- 1^{ère} application de cette disposition par le Conseil d'Etat :

En 2004, considérant le bouclage des comptes de fonctionnement 2003 de l'Etat de Vaud, lesquels présentaient un déficit avant amortissements de CHF 162,4 millions, le Conseil d'Etat a fait application de cette disposition constitutionnelle en adoptant un rapport sur les mesures d'assainissement qui relevaient de sa compétence et un exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur les mesures de rang législatif (réf : EMPD no 198).

Le projet de décret prévoyait de soumettre au peuple huit projets de lois ou de décrets. Pour chacun d'entre eux, l'électeur devait choisir entre adopter la mesure d'assainissement proposée ou une augmentation du point de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent, dans le cadre de la loi annuelle d'impôt 2005. En revanche, l'électeur ne pouvait ni accepter ni refuser les deux termes de la proposition. Parmi les huit mesures soumises au peuple, quatre avaient un caractère fiscal, soit une modification de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (suppression de la déduction pour intérêts de capitaux d'épargne), un décret relatif à un impôt extraordinaire sur la fortune, un décret relatif à un impôt extraordinaire sur la dépense, ainsi qu'une autre modification de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (modification du barème d'imposition du gain immobilier).

- Décisions du Grand Conseil:

Le 21 septembre 2004, le Grand Conseil a adopté le décret (EMPD 198). Dès lors la votation populaire sur les mesures de rang législatif était prévue le 28 novembre 2004.

- Recours de droit public contre le décret du Grand Conseil auprès du Tribunal Fédéral:

Un groupe de citoyens, se fondant sur un avis de droit du professeur Grisel, a formé recours auprès du TF. Le TF a accordé l'effet suspensif au recours le 14 octobre 2004, contraignant ainsi le Conseil d'Etat à suspendre toutes les opérations en rapport avec les votations populaires prévues les 28 novembre 2004 et annuler la convocation des électeurs.

- Décisions du Grand Conseil et référendum populaire sur les quatre décrets fiscaux:

A nouveau présentées dans le cadre de l'EMP Budget 2005 (soit en octobre 2004), ces mesures d'assainissement ont toutes été adoptées par le Grand Conseil.

En revanche, les décrets touchants à des mesures fiscales ont fait l'objet d'un référendum qui a abouti. Soumis au vote populaire le 17 avril 2005, les quatre décrets fiscaux ont été refusés par le corps électoral.

- Décision du Tribunal Fédéral sur le recours formé par un groupe de citoyens contre le décret du Grand Conseil du 21 septembre 2004:

Le 10 décembre 2004, le TF a admis le recours formé contre le décret du 21 septembre 2004, estimant que l'article 165 Cst-VD n'était pas directement applicable, du moins tant qu'il imposait un système de vote contraignant pour l'électeur, lui interdisant de refuser à la fois la mesure d'assainissement proposée et la hausse du coefficient d'impôt d'effet équivalent.

Les Juges Fédéraux ont estimé que le législateur vaudois devait édicter **une loi d'application** de l'article 165 Cst-VD en particulier afin que **les restrictions prévues au droit de vote des citoyens soient, cas échéant, précisées.**

- Avant-projet d'exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'Etat:

Le chapitre 1.2 de l'EMPL 125 bis, développe de manière élaborée, les différents avis exprimés par les Constituants, lors du débat du Grand Conseil, dans les avis de droit Grisel et du SJJ et, enfin, par le

Tribunal Fédéral (chiffres 1.2.1 à 1.2.4), sans qu'il soit utile de les reprendre dans le détail ici.

Se fondant sur ces avis et considérations autorisés, **le Conseil d'Etat conclut qu'il lui incombe de soumettre au Grand Conseil un projet de loi d'application de l'article 165 Cst-VD en retenant tant les considérations du Tribunal que la volonté de l'Assemblée Constituante.**

Débat de la Commission.

Du débat nourri en commission, l'on retiendra que les opposants aux dispositions légales proposées, considèrent de manière générale que les options du Conseil d'Etat vont à l'encontre d'une politique économique anticyclique, en contradiction avec celle que le Conseil d'Etat prétend poursuivre. Les opposants relèvent les effets qu'ils qualifient de pervers (démantèlement de politiques publiques) et dénoncent l'aliénation faite au peuple de la possibilité de refuser tout le paquet proposé par le Conseil d'Etat et de lui demander de nouvelles mesures.

Pour la majorité de la Commission, ce projet de loi doit être adopté sans modification car sur la forme, il respecte les recommandations du Tribunal Fédéral d'une part et quant au fond, il permet la mise en œuvre des volontés exprimées par l'Assemblée Constituante et le peuple vaudois d'autre part.

Aux nombres des arguments avancés par la majorité de la commission, il y a lieu de faire mention des précisions et rappels suivants:

- Les Constituants ont adopté un texte général visant un objectif précis (assainissement financier et frein à l'endettement) en laissant au législateur le soin de définir les outils nécessaires pour le réaliser.
- Il y a lieu d'interpréter la notion des mesures à prendre : "...sans délai" par analogie à "immédiatement", donc dès le prochain budget qui suit l'adoption des comptes (ex : comptes 2007 bouclés et adoptés en 2008 = mesures sur le budget 2009).
- Conformément aux dispositions de l'article 5 alinéa 3, les mesures de rang législatif déploient leurs effets sur le budget de l'année suivante et sont limitées à un exercice budgétaire.
- Le mécanisme prévu par l'article 165 Cst-VD ne devrait être utilisé que très rarement dans les cas graves où, malgré les précautions prises auparavant, l'Etat de Vaud ne pourrait plus faire face aux charges résultant de son ménage courant.
- Ces mesures demeurent exceptionnelles et doivent correspondre à des situations exceptionnelles.
- La raison d'Etat peut conduire à la restriction des droits populaires. Le maintien de la santé financière du Canton va dans le sens de la défense de l'intérêt général, donc de tous les citoyens.
- Les articles 161 à 165 Cst-VD consistent en une gradation pour sortir le Canton d'une situation mauvaise. L'article 165 traite d'une mesure d'exception qui doit si nécessaire permettre la restriction des droits démocratiques.
- L'article 165 reste une mesure en situation d'exception qui ne saurait pour autant exclure le choix d'autres mesures et la symétrie des sacrifices.
- La pression des dispositions de l'article 165 conduira les politiques à tout mettre en œuvre pour assainir et ainsi éviter les solutions impopulaires engendrées par son application.
- Finalement, l'application des dispositions de l'article 165 selon la loi d'application proposée est un "remède de cheval" qui a le mérite de conduire plus rapidement à la guérison que par l'application d'une thérapie homéopathique.

Votation sur les articles du projet de loi sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud

Article 1^{er} accepté par 14 oui et 1 abstention.

Article 2 accepté par 8 oui et 7 non.

Article 3 accepté par 12 oui et 3 non.

Article 4 accepté par 8 oui et 7 non.

Article 5 accepté par 13 oui et 2 abstentions.

Article 6 accepté par 8 oui, 4 non et 3 abstentions.

Article 7 accepté par 8 oui, 6 non et 1 abstention.

- Article 8:

Le SJL, signale que depuis la rédaction du projet de loi, il est apparu préférable de voter par une croix plutôt que par un "oui" ou un "non". Dès lors, le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant à l'alinéa 3 de cet article 8 : "L'électeur doit obligatoirement *choisir* l'un des deux termes de l'alternative décrite à l'alinéa précédent. *Il ne peut les choisir tous les deux, ni n'en choisir aucun.*".

L'alinéa 4 doit aussi être modifié comme suit : "Les bulletins sur lesquels les deux termes de l'alternative sont choisis et ceux *sur lesquels aucun terme de l'alternative n'est choisi sont nuls.*".

En outre, par analogie à la LEDP, il y a lieu de remplacer à l'alinéa 5 le terme "voix" par : " *suffrages*".

Cette proposition d'amendement est adoptée par 8 oui, 6 non et 1 abstention.

Article 8 tel qu'amendé accepté par 8 oui et 7 non.

Article 9 accepté par 8 oui et 7 non.

Entrée en matière. La recommandation d'entrer en matière est acceptée par 8 oui et 7 non.

A l'issue des débats, un rapport de minorité est annoncé.

Ainsi, en conclusion, en vertu des éléments développés ci-dessus, la majorité de la Commission des finances a l'honneur de prier le Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud et de l'accepter tel qu'amendé et approuvé par elle.

Lutry, le 26 octobre 2009.

Le président :
(Signé) *Armand Rod*