

RAPPORT MINORITAIRE 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

Une saine gestion des finances publiques vaudoises ne nécessite nullement un projet de loi sur l'assainissement financier tel que proposé par le Conseil d'Etat. En effet, les Autorités ont prouvé, lors de ces dernières années, qu'elles pouvaient améliorer l'état des finances publiques au gré des budgets et surtout sans perte de pouvoir démocratique. Ce qui a pu être fait par le passé n'a aucune raison de ne pouvoir être répété dans le futur. De plus, les mesures proposées vont à l'encontre d'une politique économique anticyclique, qui est précisément prônée par le Conseil d'Etat en ces temps de crise.

Les limitations que propose le Conseil d'Etat dans son projet de loi sont donc clairement inutiles, en plus que d'aller à l'encontre du bon sens et d'être antidémocratiques. En effet, l'automatisme induit par les propositions du Conseil d'Etat peut être pervers : on peut craindre qu'un démantèlement de politiques publiques prenne place alors même que l'Etat doit être dynamique et présent sur tous les fronts pour enrayer une crise économique. D'autre part, alors que la Constitution ne prévoit pas de telles restrictions, le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat ne permet pas au peuple de pleinement se prononcer sur les mesures proposées, lui aliénant la possibilité de refuser tout le paquet proposé par les Autorités et de demander de nouvelles mesures à l'Exécutif.

La Commission des finances est entrée en matière sur le projet de loi de Conseil d'Etat sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution vaudoise. Pour la minorité de la Commission, l'entrée en matière a été votée en ce sens que le Tribunal fédéral a établi que:

- l'article 165 de la Constitution vaudoise n'était pas directement applicable,
- il fallait clarifier le système de vote laissé à l'électeur, et notamment clarifier les restrictions faites à ses alternatives de vote,
- la notion de "mesures d'assainissement" devait être clarifiée.

Cependant, au final, la minorité de la Commission des finances s'est **opposée** au projet de loi proposé par le Conseil d'Etat et accepté par la majorité de la Commission, car ses amendements, notamment sur la définition des mesures d'assainissement et sur le système de vote laissé à l'électeur, n'ont pas été suivis. Plus précisément :

Principe de la loi

Le Conseil d'Etat propose l'article 2 suivant : "*Lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat présente un solde négatif avant amortissement des éléments du patrimoine administratif, les autorités cantonales prennent des mesures d'assainissement portant sur le montant dudit solde.*"

Le cas de figure soulevé dans cet article de loi indique clairement une situation de crise. Or, c'est dans les situations de crise que l'Etat a un rôle anticyclique à jouer. Le Conseil d'Etat vient par ailleurs de décider toute une batterie de mesures visant à amoindrir l'effet de la crise pour les Vaudois, poussant ses investissements, améliorant des prestations sociales et intensifiant son appui aux entreprises exportatrices. La minorité de la Commission des finances ne comprend pas que l'on se prive par le projet de loi sur l'assainissement financier de faire dans le futur ce que l'on fait dans le présent, soit se donner l'opportunité de maintenir des dépenses, voire de les augmenter de façon anticyclique, pour éviter d'accentuer la crise et pour garder l'économie de l'Etat à flot lorsqu'il y a baisse drastique de recettes fiscales.

L'amendement suivant a donc été proposé à la suite de l'article du Conseil d'Etat : ***"En cas de grave crise économique, les autorités peuvent surseoir à l'application du mécanisme d'assainissement financier"***.

A noter que cet amendement est proche de ce que le Parlement neuchâtelois a voté tout dernièrement. La loi sur les finances neuchâteloises indique en effet dans son article 24a alinéa 5 " *Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux alinéas précédents pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires*". A noter que les alinéas précédents mettent en œuvre les limites de l'endettement à ne pas dépasser dans le Canton de Neuchâtel.

Mesures d'assainissement

Dans l'article 4 proposé par le Conseil d'Etat, celui-ci propose :

" Constituent des mesures d'assainissement celles qui engendrent une diminution de charges inscrites au budget de fonctionnement.

Les augmentations des recettes ne peuvent être retenues au titre de mesures d'assainissement "

La minorité de la Commission des finances s'oppose à ce deuxième alinéa et a proposé par amendement de le supprimer. Et, par cohérence, le premier alinéa de cet article 4 devient : " *Constituent des mesures d'assainissement celles qui engendrent une diminution **des charges ou une augmentation des recettes** inscrites au budget de fonctionnement.* "

Le Tribunal fédéral, les anciens constituants (sont notamment cités les constituants Bühlmann et Nordmann) ayant traité de cet objet et l'interprétation téléologique, soit en fonction du but de la disposition, indiquent clairement que la notion de "mesures d'assainissement" est très large et peut englober économies et augmentations de recettes. De plus, l'interprétation restrictive de la notion de "mesures" à de simples économies réduit la marge de manœuvre des Autorités cantonales dans la démarche d'assainissement - et, rappelons-le, cet article traite d'une situation de crise grave ! ! - puisqu'elles ne pourraient plus agir sur des recettes qui ne sont pas soumises au coefficient de l'impôt cantonal direct. En clair, ces recettes "hors coefficient cantonal" ne pourraient plus être considérées comme une mesure d'assainissement et ne pourraient pas non plus être activées au cas où l'électeur choisirait l'augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct lors du scrutin.

Cette interprétation constitue également une restriction dans le choix de l'électeur, celui-ci n'ayant d'autre choix, s'il veut éviter une diminution de prestations, que d'accepter une augmentation des impôts cantonaux soumis au coefficient.

Système de vote

Deux points problématiques ont été soulevés par la minorité de la Commission des finances:

Article 7 inapplicable: Cet article institue des allers retours entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil jusqu'à ce que l'effet financier des mesures permette de couvrir l'entier du solde négatif du compte de fonctionnement. Si le système mis en place par l'article 7 permet de préserver les prérogatives du Grand Conseil en matière d'amendements, tout en semblant garantir que l'objectif d'assainissement

sera réalisé, l'objectif d'immédiateté (le "sans délai" de l'article 165 de la Constitution) paraît bien mis à mal par ce mécanisme.

La minorité de la Commission a donc refusé l'article 7 proposé par le Conseil d'Etat.

Article 8 antidémocratique: Cet article, tel que proposé par le Conseil d'Etat, oblige le peuple à voter un des deux termes de l'alternative, soit l'acceptation du coefficient d'impôt, soit la mesure d'économie selon la proposition du Conseil d'Etat. Il ne peut donc refuser les deux mesures et préférer le statu quo, et ne peut non plus accepter les deux mesures et ainsi encore pousser le mécanisme d'assainissement. Afin de laisser un minimum de choix au peuple et lui octroyer la même marge de manœuvre que le Grand Conseil, l'amendement suivant est proposé par la minorité de la Commission des finances :

Art. 8 – Les lois et décrets relatifs aux mesures d'assainissement prises en vertu de la présente loi sont soumis au référendum obligatoire.

Pour chaque mesure d'assainissement, l'électeur se prononce d'abord sur l'entrée en matière. Il choisit ensuite, dans le cas où l'entrée en matière serait acceptée, entre la loi et le décret proposé et l'augmentation d'impôt au sens de l'art. 2 LI dont l'effet financier équivaut à la mesure proposée. En cas d'égalité des voix, la mesure d'assainissement est réputée acceptée.

Pour le surplus, la loi sur l'exercice des droits politiques est applicable aux scrutins organisés en vertu de la présente loi.

Ce système proposé est appelé "système Grisel" selon les propositions dudit constitutionnaliste qui propose que le principe soit accepté pour ensuite faire un choix entre des alternatives. Ce mécanisme préserve clairement les droits populaires ("le peuple est toujours souverain" et "peut défaire ce qu'il a fait"). De plus, le Tribunal fédéral relève également que le référendum est un droit de veto impliquant naturellement la possibilité pour l'électeur d'exiger le statu quo. Un système de vote interdisant ce statu quo apparaît donc comme particulièrement "insolite". De plus, si le Tribunal fédéral reconnaît que l'interdiction du "double non" peut trouver son fondement dans le texte constitutionnel, cela ne suffit pas pour admettre que le peuple vaudois a accepté en toute connaissance de cause de restreindre ses droits populaires lors de son approbation de la Constitution. En effet, l'article 165 Cst-VD n'était pas suffisamment clair et explicite à ce propos et l'attention des électeurs n'avait pas été particulièrement attirée sur cette particularité de la nouvelle Constitution cantonale. Très clairement, au vu de ces arguments, la minorité de la Commission des finances est d'avis qu'un double non, ou un double oui, doit être possible.

Vote de la Commission

En vote final, la minorité de la Commission des finances a voté contre l'EMPL proposé par le Conseil d'Etat, vu que ses propositions pour prendre en compte soit une situation de crise grave, soit des sources d'améliorations budgétaires, soit des droits démocratiques minimaux, n'ont pas été retenues.

Autres signataires du rapport de minorité : Jean-Michel Dolivo, Michèle Gay Vallotton, Grégoire Junod, Tinetta Maystre, Eric Walther, Monique Weber-Jobé.

Nyon, le 29 mai 2009.

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Freymond Cantone